

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Выпускная аттестационная работа
по программе профессиональной переподготовки
«Программа подготовки высшего уровня резерва управленческих кадров»

на тему:

*От эффективного управления агломерациями –
к новому качеству жизни*

Москва, 2021

Оглавление	
Основная часть	3
1.Обоснование темы проектной инициативы	3
2.Показатели общественно-значимых результатов (задач) национальных/федеральных проектов на достижение которых направлена проектная инициатива	13
3.Анализ проблемного поля проекта	18
4.Результаты, контрольные точки и мероприятия по реализации проектной инициативы по каждому общественно-значимому результату (задаче)	22
5.Описание механизмов реализации проекта	32
6.Финансовое обеспечение реализации проекта	43
7.Участники проекта	51
8.Заинтересованные стороны проекта	52
9.Риски проекта и меры реагирования	54
Приложения	58
1. Оценка влияния планируемых результатов проектной инициативы на достижение показателей общественно-значимых результатов (задач) национального/федерального проекта	58
2. Описание модели функционирования результатов проекта	61
3. Методика расчета показателей проекта (если проектная инициатива включает предложения по созданию новых и/или изменению действующих показателей национальных/федеральных проектов)	61
4. Применимость и тиражируемость проектной инициативы в регионах	67
5. Анализ положений ключевых НПА/документов органов государственного управления Российской Федерации в части темы проектной инициативы: госпрограммы, иные документы по указанной тематике, ставящие конкретные цели по теме проектной инициативы и/или задающие механизмы их достижения, в т.ч. меры государственной поддержки	67
6. Описание лучших практик решения проблем, на которые направлена проектная инициатива (российские и зарубежные), и оценка их применимости	69
7. Описание механизма финансирования реализации проектной инициативы, в том числе за счет ГЧП и иных внебюджетных источников	72
8. Описание плана коммуникаций	74
9. Механизмы информационного сопровождения проекта	79
Список литературы	87

Основная часть

1.Обоснование темы проектной инициативы

Понятие городской агломерации

Тема городских агломераций стала одной из ведущих в общественно-политической повестке России. Только за последние месяцы появились десятки информационных поводов, активно дискутируемых в СМИ и на профессиональных площадках. Правительством России был подготовлен проект соответствующего федерального закона (Проект Федерального закона "О городских агломерациях"(ID проекта 01/05/09-20/00107906), однако принят он не был.

Немногочисленные действующие правовые акты в данной области носят скорее декларативный характер и не претендуют на комплексное регулирование. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная распоряжением Правительства России от 27.12.2019 № 3227-р воплощения и дальнейшего развития не получила. Транспортная стратегия Российской Федерации, представленная на Транспортной неделе-2021 еще только предстоит осмыслению и внедрению в жизнь. Законодательные акты высшего уровня в сфере градостроительной деятельности такие, как Градостроительный кодекс России, с понятием агломерация и ее эффектами не знакомы.

Городские агломерации часто рассматриваются как «новый волшебный ключик» регионального и национального развития. В то же время очевидно, что во многих случаях неверно оценивается как сам феномен агломераций, так и его внешние и внутренние эффекты, вызовы, с которыми сталкиваются как сами агломерации, так и окружающее пространство. Это влечет многочисленные заблуждения, в т.ч. на уровне политического, государственного и муниципального управления. Поэтому важно определить само понятие и разнообразные эффекты агломераций.

Одной из характерных особенностей современного этапа пространственного развития является *рост концентрации* населения и форм его жизнедеятельности в *быстро увеличивающихся по количеству и*

масштабам городских агломерациях. Поляризация урбанистического пространства, приводящая к распространению и возрастанию роли *особой формы* пространственной организации крупных групповых городских систем, стала *общемировой устойчивой тенденцией*.

Городская агломерация возникает по мере и вследствие функционального и пространственного развития крупного города-ядра (или нескольких городов-ядер) – при этом в окружении (зоне тяготения) крупного города формируются поселения разных типов (пригороды, города-спутники и т.п.), тесно связанные с этим городом и служащие его производственными, транспортными, рекреационными, коммунально-хозяйственными и другими дополнениями. Возникающие вследствие такого пространственно-компактного агломерирования *сближенность* и *взаимодополняемость* поселений, в свою очередь, способствуют созданию благоприятных условий для развития новых разнообразных сфер жизнедеятельности в пределах агломерации.

Важно, что рост городских агломераций сопряжен не только с позитивными, но и негативными эффектами; при этом наряду с «внутренними» проблемами городских агломераций следует иметь в виду и негативные последствия, которые они оказывают на окружающие территории; в условиях ограниченности ресурсов (в первую очередь, человеческих) рост и развитие агломераций зачастую ведут к упадку и обезлюдению окружающих малых городов и сельских населенных пунктов вследствие усиления миграции их жителей в зоны агломераций. *Поскольку положительные эффекты агломераций преобладают, а сами агломерации выступают моторами развития не только регионов, но и целых государств и макрорегионов, становится понятным значение грамотного управления этими объектами.* Правильно спланированное развитие городских агломераций позволяет более интенсивно развиваться всей территории страны.

Пространственные масштабы городской агломерации определяются, как правило, площадью ареала взаимосвязанного расселения, замыкающего в своих пределах недельный цикл жизнедеятельности населения¹. Внешние границы

¹ За основу при определении границ агломераций можно взять положение о замыкании в пространстве городской агломерации недельного цикла жизнедеятельности населения, сформулированное впервые в советской литературе И.М. Маергойзом и Г.М. Лаппо. См.: *Лаппо*

городской агломерации определяются исходя из транспортной доступности города-центра. Приемлемыми для этого долгое время традиционно считались затраты времени в 1,5-2 часа.

Городские агломерации в России

В России городские агломерации получили относительно *давнее и широкое распространение*. Поскольку официальный статистический учет агломераций не ведется (отчасти в силу отсутствия юридического определения самого понятия), то всякая информация на сей счет носит преимущественно *оценочный* характер и базируется, как правило, на различных экспертных мнениях.

В число городских агломераций страны следует включать, прежде всего, пространственные образования, центрами которых являются *крупнейшие города*, с численностью населения *один миллион человек и более*. На 1 января 2021 г. в России насчитывалось 15 таких городов². Помимо них, центрами агломераций могут также выступать крупные города с численностью жителей от 500 тыс. до 1 млн человек (в настоящее время в России их 21). В менее крупных городах свойственные агломерациям эффекты, по общему правилу, выражены намного слабее. Согласно наиболее распространенной оценке в России насчитывается 52 крупных и крупнейших городских агломерации, в т.ч. 22 – с численностью населения свыше 1 млн. человек. В них проживают более 66 млн. человек (45% населения страны), из которых преобладающая часть – 46,2 млн человек (70%) – проживает в городах-центрах этих агломераций, и меньшая часть – 19,8 млн человек – в пригородных зонах.

В число крупных городских агломераций входят Московская, Санкт-Петербургская, Самарско-Тольяттинская, Нижегородская, Екатеринбургская, Новосибирская, Ростовская, Челябинская. В Московской агломерации по разным оценкам проживает до 20 млн человек, Санкт-Петербургская агломерация насчитывает 6 млн человек.

Г.М., Маергойз И.М. География и урбанизация // Вопросы географии. Урбанизация мира. – М., 1974.

² По данным Росстата, в 2021 году

Городские агломерации являются *специфическим* объектом управления. Это связано с тем, что они одновременно являются объектом управленческих воздействий органов *местного самоуправления* и *государственного управления*. Агломерации состоят из муниципальных образований – субъектов права местного самоуправления. Но в то же время агломерации как специфические группы муниципальных образований в силу объемности, значимости, сложности и «надмуниципального» характера ряда стоящих перед ними задач, как правило, становятся и объектом *государственного управленческого воздействия*. При этом у каждого уровня власти имеется свой, отличный от других уровней *предмет* управленческих решений. *Местный* уровень имеет дело с непосредственным решением так называемых вопросов местного значения в каждом из входящих в городские агломерации муниципальных образований, а также с совместным решением местными органами вопросов межмуниципального развития. *Региональный* уровень берет на себя решение вопросов оказания разнообразной поддержки – финансовой, правовой, административной, профессиональной – городских агломераций в масштабах и с учетом особенностей отдельных субъектов Российской Федерации. На *федеральном* уровне решаются вопросы законодательного обеспечения деятельности городских агломераций в общегосударственном масштабе и их финансового стимулирования (поддержки) исходя из общегосударственных интересов. Эта *принципиальная* схема управления городскими агломерациями в России еще далека от практического воплощения. В условиях разрозненности отдельных задач, функций и субъектов принятия управленческих решений особенно важна *организация как вертикального, так и горизонтального взаимодействия* органов власти.

В российской экономической и управленческой литературе предлагаются различные классификации схем (моделей) управления в городских агломерациях³. В той или иной мере все они могут быть отнесены к т.н.

³ Так, А. Лола сводит, практикуемые в мире подходы к организации управления городскими агломерациями к трем 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.

административным или договорным моделям управления. Реальные схемы управления агломерациями зачастую допускают комбинации различных вариантов. Самому выбору модели должны предшествовать детальный анализ конкретных ситуаций и оценка сильных и слабых сторон предполагаемых вариантов, их преимуществ и недостатков, последствий осуществления. Как отмечают Э. Маркварт и А.Н. Швецов, «по большому счету в России стоит принципиальный выбор между двумя вариантами – а) *жесткого объединения*, предусматривающего административное соединение муниципалитетов в рамках наделяемой собственной правосубъектностью агломерации и включение ее в общегосударственную «вертикаль власти», и б) *мягкой интеграции*, сохраняющей самостоятельность агломерирующихся муниципальных образований и опирающейся на организацию сотрудничества между ними»⁴.

Вызовы роста городских агломераций

Значение городских агломераций, как и любого сложного социально-экономического процесса, неоднозначно. Наряду с позитивными эффектами, городские агломерации порождают и ряд проблем и сталкиваются со

Довольно известна также типология, предложенная В. Глазычевым и И. Стародубровской, включающая шесть типовых моделей управления агломерациями:

1. Унитарная (агломерация выступает единым муниципальным образованием, включающим в свои границы всю территорию агломерации за счет административного объединения города-ядра с близлежащими поселениями или включения в его городскую черту прилегающей территории района; входящие в такую конструкцию населенные пункты не обладают собственной правосубъектностью; пример - Шанхайская городская агломерация);
2. Договорная (городские поселения сохраняют статус самостоятельных муниципальных образований, используются различные формы договорного межмуниципального сотрудничества; децентрализованный способ управления; примеры - Нью-Йорк, Большой Чикаго, Буэнос-Айрес);
3. Двухуровневая (городской агломерации придается статус нового муниципального образования при сохранении правосубъектности входящих в нее муниципалитетов; требует разграничения полномочий между двумя уровнями, которое может осуществляться либо договором, либо административно-директивным решением; один из примеров – Страсбург);
4. Совместная (единый орган управления агломерацией, формируемый путем делегирования представителей муниципалитетов; за счет отчислений этих муниципалитетов финансируется и деятельность созданной ими общей администрации; по сути - разновидность двухуровневой модели; примеры: Большой Стокгольм и Большой Монреаль);
5. Региональная (управление агломерацией на уровне органов государственной власти региона, в т.ч. специально созданных им; агломерация не имеет собственной правосубъектности; модель используется, когда городская агломерация имеет абсолютно доминирующее положение в регионе; пример - Большой Мельбурн);
6. Смешанная государственно-муниципальная модель (применяется в городах – субъектах федерации, на территории которых действуют муниципальные образования либо которые сами одновременно являются и государственными, и муниципальными образованиями; примеры: города – федеральные земли Германии (Берлин, Гамбург и Бремен) и с определенными оговорками города федерального значения Российской Федерации (Москва и Санкт-Петербург).

⁴ См. Э. Маркварт, А.Н. Швецов. Цит. соч., с. 219

специфическими вызовами. В целом следует отметить, что растущие городские агломерации, как правило, воспроизводят в более крупных масштабах и с большей остротой недостатки больших городов. В то же время им свойственны и некоторые особенности. *Вызовы*, связанные с ростом городских агломераций, можно условно разделить на «*внутренние*» (т.е. затрагивающие, в первую очередь, функционирование самой агломерации) и «*внешние*» (связанные либо с внешними воздействиями на агломерации, либо с их воздействием на окружающее пространство).

Очевидно, что чрезмерная скученность населения и концентрация сфер хозяйственной деятельности на ограниченной территории (каковой и является территория городской агломерации) ведут к резкому обострению природоохранных и транспортных проблем, острому дефициту водных ресурсов, проблем со здоровьем населения и другим проблемам. «Классическая» модель развития территории агломерации предполагает расселение жителей в отдаленных ее частях и концентрацию рабочих мест, мест досуга и социальной активности, как правило, в городе-центре, что приводит к повышенным временным затратам на дорогу и развитию транспортной усталости. *«Внутренние» вызовы* связаны непосредственно с жизнью агломерации и внутри агломерации. Здесь можно говорить, в первую очередь, о вызове *несоответствия быстро растущих потребностей растущих агломераций существующей инфраструктуре и сложившемуся качеству жизни*. Новые вызовы обусловлены *необходимостью поиска нетривиальных решений, обеспечивающих достаточно высокое качество компактного проживания людей на ограниченных пространствах*. Важнейшим вызовом для городских агломераций является *обеспечение функционирования и развития гармоничного социального пространства*, в котором комфортно жить и работать самым различным социальным группам и лицам. Современная трансформация городских агломераций и, в первую очередь, их центров, направлена на создание комфортной городской среды. Приоритетами здесь является развитие общественных пространств и т.н. «третьих мест» (third place). Этот приоритет все чаще проявляется и в жилищной сфере (многоквартирные дома с большим числом общественных помещений с различными функциями; реализация модели «перемешивания» групп с разными доходами, социального и коммерческого жилья; многофункциональность застройки и городских

районов), и в современной офисной инфраструктуре (лофты, коммуникативные пространства, отказ от рабочих кабинетов), и в коммунальной инфраструктуре (повышение энергоэффективности зданий и инженерных коммуникаций – реализация модели т.н. «энергоэффективного города» и «ресурсоэффективного города»). Особую роль в агломерациях играет транспортная инфраструктура. Поэтому здесь необходимы и находятся самые инновационные решения. Основная тенденция в этой сфере – реализация модели «социального контракта» на предоставление транспортных услуг, а не рассмотрение транспортной инфраструктуры как совокупности материальных и технических средств, обеспечивающих общественные перевозки. Наиболее эффективным подходом к транспортному планированию города сегодня признается концепция скоординированной мультимодальной транспортной системы, а одной из важнейших современных тенденций является приоритетное развитие общественного транспорта, позволяющее снизить зависимость мегаполисов от переизбытка личных автомобилей, сократить непроизводительные потери времени от стояния в бесконечных пробках и уменьшить вредные выбросы в атмосферу. Все большую актуальность приобретает и решение экологических проблем городских агломераций. При этом важно иметь в виду, что агломерации создают *негативные экологические последствия не только для самих себя, но и для окружающих территорий*. Многие зрелые агломерации (в первую очередь, за рубежом) находят ответ на вызовы экологии на путях реализации концепции эколополиса – «зеленого города», не загрязняющего окружающую среду.

Рост агломераций в условиях ограниченности ресурсов зачастую сопровождается упадком окружающих малых городов и сельских районов вследствие миграции их жителей (в первую очередь, наиболее активных и молодых) в городскую и пригородную зоны агломераций. Возникает ряд *«внешних» вызовов*, связанных с ростом агломераций и его влиянием на окружающую территорию. В силу взаимосвязанности процессов пространственного развития этот вызов важен не только для окружающей территории, но и для самих агломераций, поскольку в конечном счете является и *ограничителем роста* последних. Наконец, нельзя не отметить, что современный этап развития городских агломераций все более явно показывает: конкурентные преимущества получают города, наиболее удобные для

самореализации и творчества. Именно такие городские агломерации, характеризующиеся привлекательностью для жизни, работы, творчества, отдыха, привлекают наиболее ценные с точки зрения развития ресурсы. Городские агломерации *конкурируют* за ресурсы и перспективы *не с окружающими их территориями, а с другими агломерациями*. Важнейшим индикатором конкурентоспособности городских агломераций (и, в первую очередь, их центров, ядер) стал уровень развития «креативного класса», а конкуренция между городами ведется за ключевые места в цепочке освоения и распространения нововведений. Социально-экономическое положение города и агломерации и их место в иерархии городов (агломераций) все более зависит не от численности населения, а от того набора и качества товаров и услуг, которые он может предложить на рынках различного уровня – от глобального до локального. Сервисные и инфраструктурные возможности определяют лицо города в большей степени, чем его производственная специализация.

Резюмируя, отметим, что (а) городские агломерации играют важную роль в современном обществе и современной экономике, (б) именно здесь производится значительная часть валового продукта, (в) агломерации рассматриваются как драйверы экономического роста, (г) здесь генерируются основные инновации, в дальнейшем модернизирующие окружающее пространство. В то же время, развитие агломераций сопровождается рядом негативных эффектов, проявляющихся как внутри агломераций, так и вовне. Важное значение имеют агломерации и с точки зрения успешной реализации большинства из 12 национальных проектов. Это связано с самой природой национальных проектов и их целями. Очевидно, что подавляющее большинство проектов (в частности, национальные проекты «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Жильё и городская среда», но и «Экология», «Здравоохранение», «Наука и университеты», да и некоторые другие), с одной стороны, имеют особое значение для городских агломераций, а с другой стороны – именно здесь наиболее высокими представляются как возможности, так и отдача от успешной их реализации.

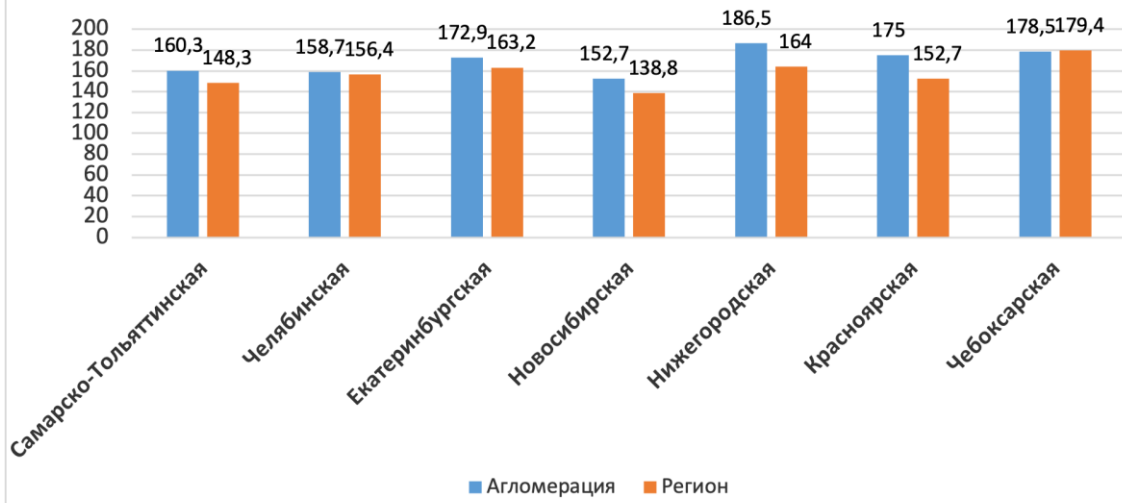
2. Показатели общественно-значимых результатов (задач) национальных/федеральных проектов на достижение которых направлена проектная инициатива

Агломерации имеют важное значение с точки зрения успешной реализации большинства из 12 национальных проектов и в частности, национальных проектов «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Жильё и городская среда», так как именно здесь наиболее высокими представляются как возможности, так и отдача от успешной их реализации. Главными для реализации проектной инициативы являются следующие показатели:

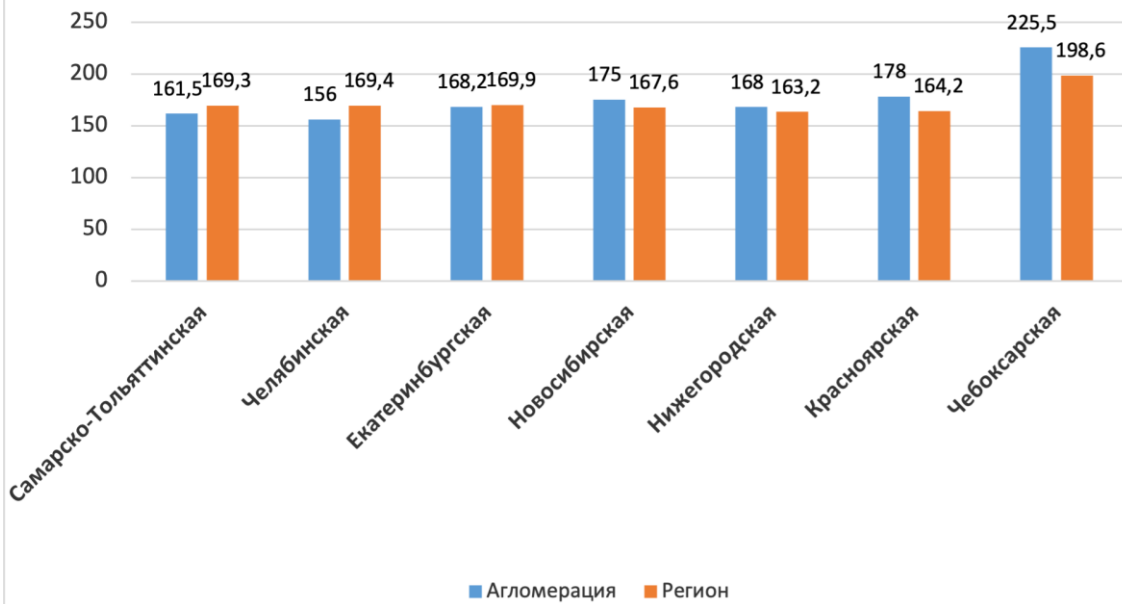
1. Увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн. квадратных метров в год, млн. кв. метров.
2. Рост индекса качества городской среды по Российской Федерации в полтора раза.
3. Удовлетворенность качеством и доступностью автомобильных дорог (доля граждан, отметивших улучшение) до 60%.
4. Доля транспортных средств в городских агломерациях (автобусы, трамваи, троллейбусы, пригородный железнодорожный подвижной состав), обновленных в рамках федерального проекта, и имеющих срок эксплуатации не старше нормативного до 30%.

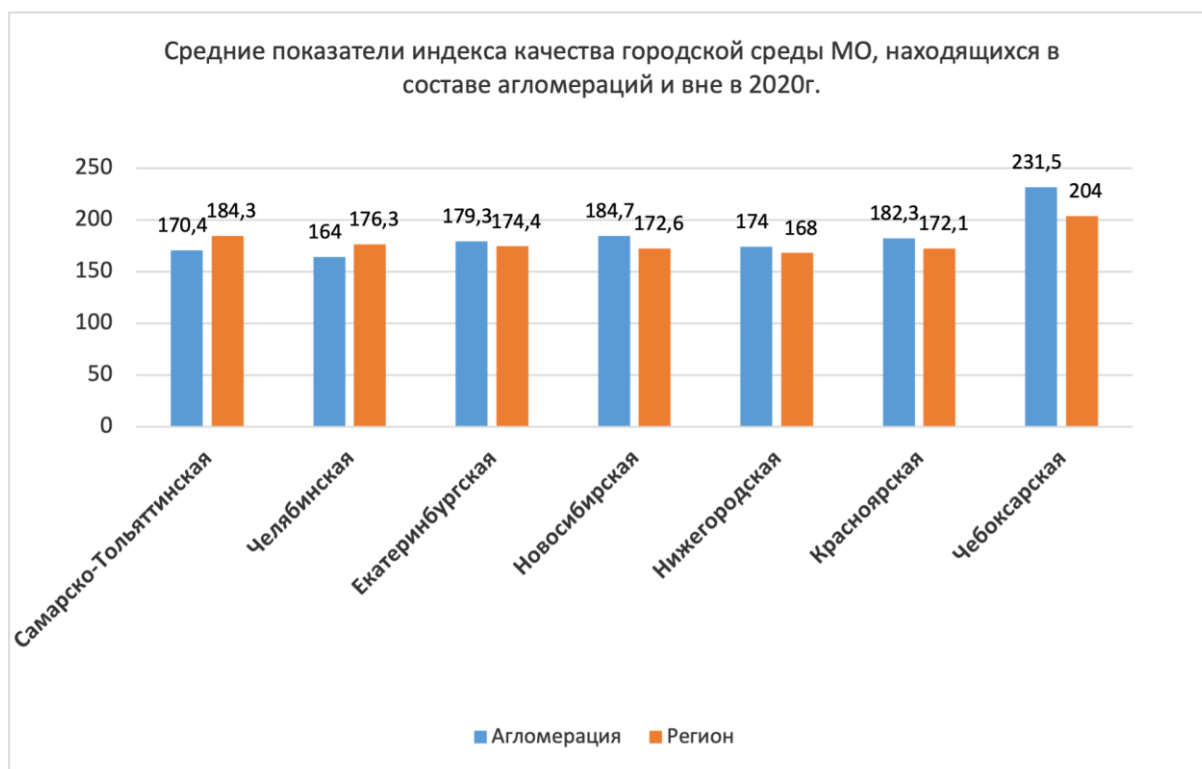
В агломерациях показатели по индексу качества городской среды во множестве случаев показывают результаты выше среднего регионального (см. рис. ниже).

Средние показатели индекса качества городской среды МО, находящихся в составе агломераций и вне в 2018 г.



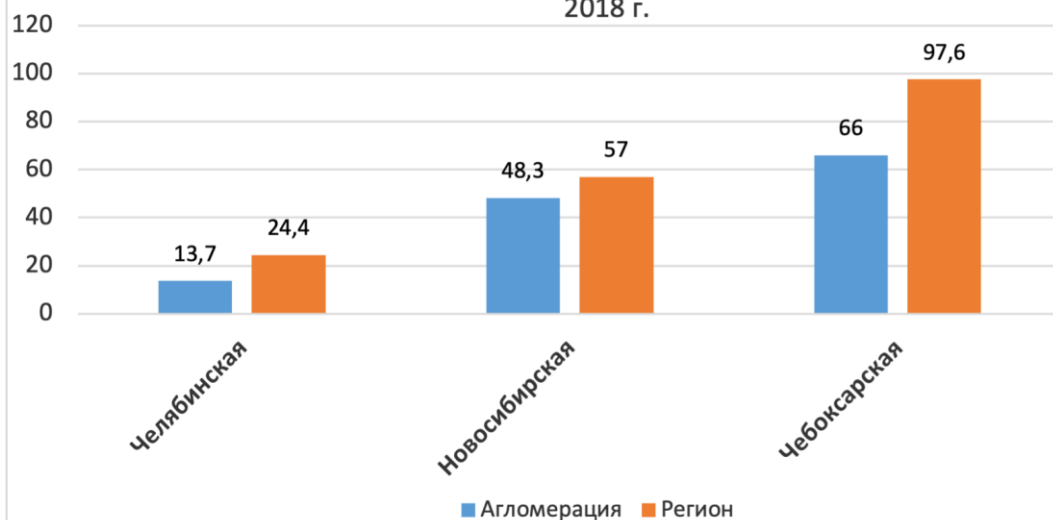
Средние показатели индекса качества городской среды МО, находящихся в составе агломераций и вне в 2019г.



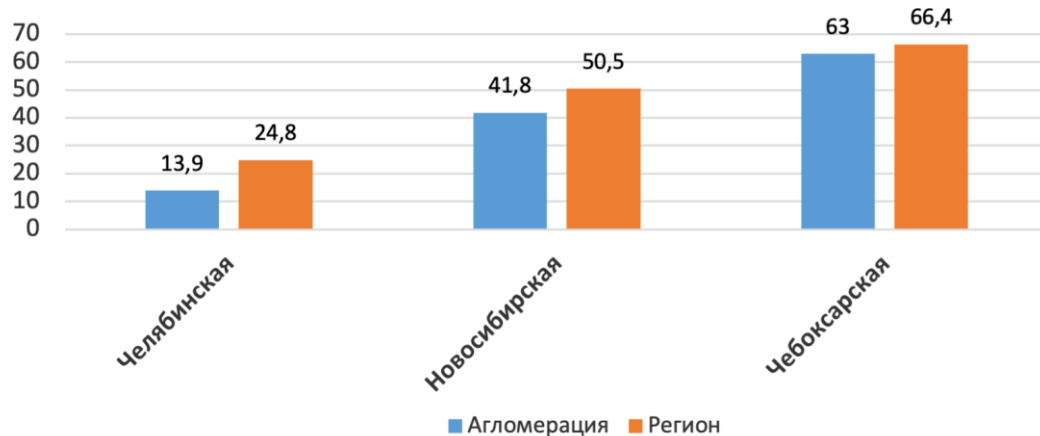


И наоборот, показатели удовлетворенности качеством и доступностью автомобильных дорог в этих же агломерациях ниже средних региональных показателей. Данные результаты легко поддаются объяснению. Индекс комфортной городской среды измеряет такие пространства как жилье, улично-дорожную сеть, озелененные пространства, общественно-деловую инфраструктуру, социально-досуговую инфраструктуру и общегородские пространства. В качестве критериев выступают безопасность, комфортность, экологичность и здоровье, идентичность и разнообразие, современность и актуальность среды и эффективность управления. Благодаря ресурсам, которые аккумулируют городские агломерации, показатели индекса внутри них имеют значения выше средних региональных показателей. Это говорит об изначальном преимуществе наиболее урбанизированных территорий. Однако, по-прежнему, не смотря на лучший результат, агломерации нуждаются в улучшении городской среды. Современные российские города очень сильно уступают современным требованиям о городской среде. Многие общественные и жилые пространства, а также инженерная инфраструктура в стране имеют высокие показатели нормативного и морального износа. По данным исследования КБ Стрелка, городская среда является одним из критериев при выборе места для проживания у выпускников вузов. Соответственно, от данного критерия зависит демографическая и экономическая ситуация.

Средние показатели удовлетворенности качеством и доступностью автомобильных дорог МО, находящихся в составе агломераций и вне в 2018 г.



Средние показатели удовлетворенности качеством и доступностью автомобильных дорог МО, находящихся в составе агломераций и вне в 2019 г.





Данные с показателями удовлетворенности качеством и доступностью дорог отражают субъективные ощущения жителей. В отличие от показателя индекса комфортной городской среды, ситуация обратная. Согласно результатам опросов за 3-х летний период, удовлетворенность качеством и доступностью дорог в муниципальных образованиях внутри агломераций значительно ниже среднего регионального значения. Это показывает особую потребность в развитии удобной и доступной сети внутри городских агломераций. Успешно спланированные и реализованные транспортные каркасы создают положительные агломерационные эффекты. Так, некоторые мировые агломерации специально создают отдельные стратегии развития транспорта.

3. Анализ проблемного поля проекта

Проблемы функционирования и перспективы развития городских агломераций в современной России

Все *проблемы функционирования и перспективы развития* городских агломераций целесообразно подразделять на *общие* (универсальные), имеющие отношение ко всем городским агломерациям, и на *индивидуальные*, свойственные только конкретным городским агломерациям. В известной мере проблемы функционирования и перспективы развития городских агломераций тесно взаимосвязаны, поэтому рассматривать их так же целесообразнее вместе.

Общая проблема (и связанные с ней перспективы развития) российских городских агломераций - крайне *неблагоприятная демографическая ситуация* в России⁵. Негативные последствия демографических проблем многообразны и воздействуют на все стороны жизнедеятельности, в том числе имеют огромное значение и для процессов развития городских агломераций. В стране с большой территорией крупные города призваны выполнять функцию центров развития и притяжения. В России эта роль под силу лишь Москве и Санкт-Петербургу. В Московской агломерации проживают примерно столько же людей, сколько в Сибири, и втрое больше, чем на Дальнем Востоке (при том, что численность населения агломерации составляет менее 15 % населения России). В стране остаются незаселенными огромные пространства за Уралом - гигантскую территорию занимает относительно малочисленное население. На огромной территории – всей азиатской части России – находится лишь один настоящий мегаполис – Новосибирск. При этом, по мнению демографов, никаких оснований ждать повторного демографического взрыва в России нет.

Именно вследствие демографических трудностей в сочетании с позднесоветскими и постсоветскими проблемами экономического роста произошло *затухание* процесса формирования городских агломераций – по мнению экспертов, он практически *завершен*. В постсоветский период образовалась только одна новая городская агломерация (Тюменская). Развитие агломераций идет теперь путем интенсификации и упорядочения внутренних связей, стягивания населения и, как следствие, повышения их развитости. Иначе говоря, на смену развитию *вширь* пришло развитие *вглубь*. Причем такая *смена вектора* развития, скорее, *вынужденная* и обусловлена исчерпанием ресурсов расширенного воспроизводства городских агломераций. Депопуляция, утрата сельской местностью способности пополнять городское население, спад промышленного производства, утечка мозгов, рост бедности населения привели к кризису городов. Города-ядра агломераций в последние годы и десятилетия развивались по-разному: некоторые крупные города (в том числе промышленные) росли, в то время как другие - стагнировали или сокращались. Так, если население Москвы, Казани, Краснодара, Махачкалы увеличивалось,

⁵ Демографическая модернизация России: 1900-2000 / Под редакцией А.Г. Вишневого. Серия «Новая история». – М.: Новое издательство, 2006.

то, к примеру, в Перми, Волгограде, Воронеже и других центрах агломераций оно уменьшалось. Убыль населения наблюдалась во всех городах-ядрах Центральной России и части городов-ядер Сибири и Дальнего Востока.

В развитии городских агломераций в последнее десятилетие были отмечены некоторые *новые явления*. Так, в крупных агломерациях получили развитие такие процессы как сезонная дачная субурбанизация, рост плотности застройки вблизи крупных городов, активное строительство новых дачных и коттеджных поселков, расширение маршрутов пригородного транспорта, увеличение масштабов трудовой маятниковой миграции и др⁶. Другой новацией стал прецедент взаимоналожения двух городских агломераций – сильноразвитой Екатеринбургской и слаборазвитой Нижнетагильской. По мнению экспертов, это создает предпосылки для образования здесь в будущем полицентрической более крупной городской агломерации. Основные же перспективы расширения сети агломераций в нынешних условиях ученые-урбанисты связывают с качественным развитием, «дозреванием» *потенциальных*, т.е. еще окончательно не сформировавшихся городских агломераций⁷.

В последнее время укрепляется мнение, что перспективы развития агломераций в решающей мере связаны с целенаправленным определением их места в системах расселения и территориальной организации хозяйства страны, со стратегическим планированием развития урбанистических процессов, а также с совершенствованием механизмов их государственного регулирования. В федеральных органах законодательной и исполнительной власти в 2000-е годы были разработаны несколько проектов концептуальных документов стратегического пространственного развития Российской Федерации, совершенствования региональной политики и др. В основу этих разработок была положена идея «сжатия пространства», перехода к поляризованному развитию

⁶ Лаппо Г., Полян П., Селиванова Т. Городские агломерации в условиях депопуляции. - URL: <http://demoscope.ru/weekly/2010/0407/tema03.php>

⁷ Лаппо Г., Полян П., Селиванова Т. Городские агломерации России. <http://polit.ru/article/2010/02/16/demoscope407/>

с выделением и поддержкой «зон опережающего экономического роста», представленных, прежде всего, крупными городскими агломерациями⁸.

Увязывание перспектив городских агломераций с их ролью в качестве полюсов роста, представляющих собой пространственные сгустки экономической деятельности, транслирующих новации, ресурсы и институты в окружающее их пространство, нашло также свое воплощение в концепции формирования и развития на базе агломераций *инновационных кластеров*. Однако ряд известных экспертов полагает, что в России городские агломерации пока играют роль не «полюсов роста», а «черных дыр», всасывающих в себя население и ресурсы и формирующих в своих пределах замкнутые рынки, что приводит ко все более сильной *деформации пространства*. Пульсации экономической деятельности – миграции факторов производства между мегаполисами и периферией под воздействием изменения предельных цен факторов – почти не происходит, потоки населения и ресурсов пока направлены от периферии к мегаполисам, а следовательно, городские агломерации в весьма малой степени генерируют стимулы развития на периферии⁹. Нередко высказываемый тезис о том, что развитие крупнейших агломераций приведет к значительному оживлению экономики и социального развития соседних регионов, пока не находит своего подтверждения в российских реалиях. Практика воздействия двух столиц – Москвы и Санкт-Петербурга (Ленинграда) и окружающих их областей на социально-экономическое развитие тяготеющих к

⁸ Так, в 2010 г. правительство представило концепцию территориального переустройства России, предполагающую разделение территории страны на 20 агломераций с населением более 1 млн. человек. Формировать высокоурбанизированные территории предлагалось за счет межгородских пространств: единая скоростная система общественного транспорта, вынос производств за пределы центров агломерации, переселение людей в пригороды, формирование общего торгового, образовательного и культурного пространства. При этом предполагалось не механическое объединение муниципальных образований, а координация планов территориального и инфраструктурного развития, свободный миграционный режим. В качестве «основы» новой экономики намечались трехмиллионные агломерации, которым в проекте правительства было уделено особое внимание: «Здесь на основе достижения критической массы интеллектуальных ресурсов формируется инфраструктура знаний, реализуется новая модель городского управления и концепция креативного города». При этом согласно замыслу, сам процесс создания и жизнедеятельности агломераций должен был быть управляемым; формирование агломераций должно позволить вынести производства за пределы центров агломерации, переселить жителей в пригороды, создать единую скоростную систему общественного транспорта, кроме того, сформировать общее социально-экономическое пространство, выполнять совместные инфраструктурные проекты. По мнению авторов концепции, за пределами агломераций «развивать малые города бесперспективно».

⁹ *Минакир П.А.* Национальная стратегия пространственного развития: добросовестные заблуждения или намеренные упрощения? // Пространственная экономика. 2016. № 3. С. 12.

ним субъектов РФ показывает, что столицы действовали, как активный магнит, притягивая население (прежде всего, его наиболее активную, дееспособную часть) с расположенных между ними или в зоне их тяготения территорий. Сформировавшаяся устойчивая тенденция не позволяет говорить о благотворном влиянии крупнейших центров на развитие сопредельных территорий.

С точки зрения взаимоотношения городов и пригородов агломерации существует сугубо российская проблема уплаты подоходного налога. Во многих странах мира действует правило, согласно которому подоходный налог зачисляется в бюджет по месту жительства человека, причем такое зачисление средств обязана осуществлять налоговая инспекция, а не сами граждане. В России же подоходный налог начисляется по месту работы человека. Ситуация, когда в пригородах живут люди для которых необходимо развивать социальную инфраструктуру по месту жительства, а их подоходный налог уходит в городской бюджет главного города, не позволяет в равной степени обеспечивать развитие муниципальных образований агломерации.

Проблема обеспеченности жильем остро стоит во многих регионах РФ и является важным фактором экономического развития страны в целом. Значительное число граждан проживает в жилье низкого качества, давно вышедшего из эксплуатационного периода. Это оказывает прямое влияние на уровень жизни и отражается на демографической ситуации в стране, а также сказывается на уровне экономической культуры.

Одна из причин острой жилищной нехватки, по мнению специалистов, то, что лишь малая доля территорий страны отвечает требованиям для возведения домов. Остальные участки признаны неподходящими по тем или иным причинам. Еще одна из причин – отсутствие необходимой инфраструктуры на участках, предлагаемых застройщикам. Как правило, центры городов максимально застроены и девелопер вынужден осуществлять застройку на окраинах, не обладающей необходимой инфраструктурой. Районы новой застройки имеют высокую плотность по причине выгоды со стороны девелопера и отсутствия регулирования параметров застройки со стороны публичной власти. Социальная инфраструктура в таких районах представлена слабо. Детские дошкольные образовательные учреждения и общеобразовательные школы имеют как слабую доступность для жителей (объектов недостаточно), так и слабую обеспеченность

местами. В таких районах часто отсутствуют места для досуга и отдыха жителей. По этой причине скупой функциональности такие территории называют спальными районами. По мнению некоторых экспертов, в подобных местах возрастает социальная напряженность и уровень преступности среди жителей, возникает риск образования гетто. Облик таких районов обезличен типовыми архитектурными решениями и некачественной городской средой. В силу удаленности от центра и отсутствия здесь рабочих мест, в часы пик сильно возрастает нагрузка на транспортную систему. Возникают сложности, связанные с организацией общественного транспорта и доступности автомобильных дорог. В случаях, когда данные вопросы не решены, возникают проблемы, связанные с индивидуальными автомобилями – пробки и нехватка парковочных мест.

Таким образом, агломерации играют важную роль в современном обществе и рассматриваются в современной экономике как драйверы экономического роста, так как именно здесь производится значительная часть валового продукта, генерируются основные инновации, модернизируется окружающее пространство. Реализация проектов агломерации – это стратегический инструмент, позволяющий оптимизировать производство, модернизировать транспортную и коммунально-хозяйственную инфраструктуру, повышать уровень инженерно-технического, социально-культурного обслуживания и качества жизни.

Вместе с тем, существующие в России формы и механизмы управления агломерациями не позволяют достичь ряда значимых показателей комплексного развития территории и достижения национальных проектов, направленных на повышение уровня и качества жизни населения.

4. Результаты, контрольные точки и мероприятия по реализации проектной инициативы по каждому общественно-значимому результату (задаче)

**Данный список мероприятий применим к любой городской агломерации и является модельным*

№	Задача			
	п/п	Мероприятия	Сроки	Ответственные исполнители
1.	Создание нормативной и нормативно-технической основы функционирования института городских агломераций			
1.1.	Разработка методики организации управления агломераций и установления экспериментального правового режима	I квартал 2022 года	Министерство экономического развития Российской Федерации	Проведение НИР
1.2.	Разработка механизма (методик) проведения комплексного анализа территорий агломерации по наличию (отсутствию) предпосылок их устойчивого территориального развития, оценки развитости агломераций	I квартал 2022 года	Министерство экономического развития Российской Федерации	Проведение НИР
1.3.	Разработка механизма (методики) определения потенциальной возможности территорий агломерации для жилищного строительства	I квартал 2022 года	Министерство строительства и ЖКХ Российской Федерации	Проведение НИР
1.4.	Разработка методических рекомендаций по подготовке градостроительных норм и правил для агломераций	I квартал 2022 года	Министерство строительства и ЖКХ Российской Федерации	Проведение НИР

1.5.	Разработка методических рекомендаций по: разработке комплексных схем организации дорожного движения агломераций, установлению стандартов транспортного обслуживания населения и комплексной схемы транспортного обслуживания населения агломераций, программ развития транспортной инфраструктуры агломераций	I квартал 2022 года	Министерство транспорта Российской Федерации	Проведение НИР
1.6.	Внесение изменений в федеральные законы: бюджетный кодекс, градостроительный кодекс, ФЗ-131 для формализации понятия агломерации, критериев отнесения территорий к агломерациям, определение государственных и муниципальных агломерационных услуг, функций и механизмов их финансирования	IV квартал 2022 года	Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, заинтересованные ФОИВ	Принятие НПА
1.7.	Разработка документов по предоставлению субсидий на формирование документов стратегического и территориального планирования агломераций, внедрение лучших решений по внедрению агломерационных сервисов	IV квартал 2022 года	Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, заинтересованные ФОИВ	Принятие НПА
1.8.	Формирование банка лучших решений для развития агломераций	IV квартал 2023 года	Минэкономразвития Российской Федерации, Министерство строительства и ЖКХ Российской Федерации, Минцифры Российской Федерации	Создание информационно-телекоммуникационного сервиса

1.9.	Разработка современного облачного сервиса для управления городскими агломерациями	IV квартал 2023 года	Минцифры Российской Федерации, Минэкономразвития Российской Федерации, Министерство строительства и ЖКХ Российской Федерации	Создание информационно-телекоммуникационного сервиса
1.10.	Создание федерального института пространственного планирования	II квартал 2022 года	Минстрой России, Минэкономразвития России	Создание (реорганизация) организации
2.	Запуск и реализация 5 пилотных агломерационных проектов			
2.1.	Принятие решения о создании агломераций, установление специального правового режима и формирование управляющего органа агломерации из кандидатов, предлагаемых представительными органами муниципальных образований-участников агломерации	II квартал 2022 года	Правительство России, Минэкономразвития России, Главы муниципальных образований, входящих в состав агломераций	Принятие НПА
2.2.	Принятие решений о передаче полномочий на уровень субъекта Российской Федерации	IV квартал 2022 года	Законодательный орган субъекта РФ, Главы муниципальных образований, входящих в состав агломераций	Принятие НПА
2.3.	Комплексный анализ территории агломерации, основных документов стратегического планирования муниципальных образований, входящих в состав агломерации	I полугодие 2022 года	Институт пространственного планирования	НИР
2.4.	Разработка оптимальных границ агломерации	2022 год	Субъект РФ, Совет агломерации Институт пространственного планирования	НИР

2.5.	Документы по развитию транспортной инфраструктуры на территории агломерации (КСОДД, КСОТ)	2022 год	Субъект РФ Совет агломерации Институт пространственного планирования	Принят НПА
2.6.	Уточнены градостроительные нормы и правила в пилотном субъекте РФ	2022 год	Субъект РФ Совет агломерации, Институт пространственного планирования	Принят НПА
2.7.	Определено функциональное использование территорий агломерации	2022 год	Субъект РФ, Совет агломерации, Институт пространственного планирования	Принят НПА
2.8.	Определены основные направления развития социальной инфраструктуры на территории агломерации	2022 год	Субъект РФ Совет агломерации, Институт пространственного планирования	НИР
2.9.	Определен природно-экологический каркас агломерации (рекреационный комплекс)	2022 год	Субъект РФ Совет агломерации, Институт пространственного планирования	НИР
2.10.	Определен необходимый объем коммунальной инфраструктуры и объектов связи	2022 год	Субъект РФ Совет агломерации, Институт пространственного планирования	НИР
2.11.	Стратегический план развития агломерации	I квартал 2023 года	Субъект РФ Совет агломерации, Институт пространственного планирования	Принят НПА

2.12.	Документы территориального планирования муниципальных образований: схемы территориального планирования, генеральные планы, правила землепользования и застройки, места размещения объектов федерального и регионального значения приведены в соответствии с документами агломерации	2023 год	Муниципальные образования, входящие в состав пилотных агломераций	Принят НПА
2.13.	Создание промышленных кластеров, организация технопарков, развитие организаций сферы услуг, в том числе финансовых и торговых	2023-2025 годы	Субъект РФ, Муниципальные образования, входящие в состав пилотных агломераций	Создание организаций
2.14.	Строительство современных транспортно-логистических комплексов, транспортных пересадочных узлов, автостанций	2023-2025 годы	Субъект РФ, Муниципальные образования, входящие в состав пилотных агломераций	Строительство
2.15.	Доведение обеспеченности учреждениями социально-гарантированного уровня обслуживания всех населенных пунктов агломерации до нормативного	2023-2025 годы	Субъект РФ, Муниципальные образования, входящие в состав пилотных агломераций	Строительство
2.16	Полицентричное размещение площадок для проведения конгрессно-выставочных мероприятий, спортивных, оздоровительных комплексов, аквапарков, центров досуга, парков развлечений и экстрима, объектов отдыха	2023-2025 годы	Субъект РФ, Муниципальные образования, входящие в состав пилотных агломераций	Строительство
2.17	Модернизация, развитие коммунальной инфраструктуры и средств связи	2023-2025 годы	Субъект РФ, Муниципальные образования, входящие в состав пилотных агломераций	Строительство

2.18	Бюджетное планирование внутри агломерации	Ежегодно	Управляющая организация	Разработка и принятие совместного документа - основных направлений бюджетной политики городской агломерации, с учетом которого разрабатываются местные бюджеты участников агломерации;
2.19	Развитие всех видов туризма: делового, детского и молодежного, культурно-познавательного, паломнического, оздоровительного, индустриального, событийного и пр.	2022 год	Субъект РФ Совет агломерации Главы муниципальных образований, входящих в состав агломераций	Проведение информационно-коммуникационной кампании
2.20	Обмен опытом договорной формы межмуниципального сотрудничества в различных сферах	Ежегодно	Субъекты РФ, Муниципальные образования	Проведение информационно-коммуникационной кампании
3	Развитие транспортной инфраструктуры агломерации			
3.1	Определение и организация перехватывающих парковок на границах урбанизированных территорий	2022 год	Субъект РФ Совет агломерации	Строительство (благоустройство)
3.2	Определение правильной иерархии средств транспорта с учетом пассажиропотока и вместимости подвижного состава	2022 год	Субъект РФ Совет агломерации	НИР

3.3.	Приведение количества, местоположения и оснащения остановочных пунктов в соответствие градостроительным нормам и правилам	2023 год	Субъект РФ Совет агломерации	Строительство
3.4.	Формирование оптимальной маршрутной сети и обеспечение требуемого количества транспортных средств нужной вместимости на всех видах маршрутов	2022-2025 годы	Субъект РФ	Приобретение товаров, работ, услуг
3.5.	Запуск информационной системы управления транспортом в агломерации в составе: интеллектуальная система управления пассажирским транспортом, интеллектуальная схема управления дорожным движением, автоматизированная системы оплаты проезда, система информирования	2022-2025 годы	Субъект РФ	Создание (развитие) информационно-телекоммуникационного сервиса
3.6.	Организация велодорожек и пешеходных зон	2022-2025	Субъект РФ	Создание (развитие) информационно-телекоммуникационного сервиса
4	Оценка роли агломераций в реализации национальных проектов в части повышение качества жизни людей в агломерациях по показателям национальных/федеральных проектов «Жилье и городская среда» и «Безопасные и качественные дороги»			
4.1	Увеличение объема жилья	Ежегодно	Субъект РФ, муниципальные образования, входящие в агломерацию	Утверждение документов
4.2	Оптимизация административных процедур в сфере строительства	2022 год	Субъект РФ, Муниципальные образования, заинтересованные ФОИВ	Принятие НПА

4.3	Формирование комфортной городской среды	2024 год; ежегодно	Руководители субъектов РФ; Минстрой РФ	Утверждение документа
4.4	Разработка агломерационных инвестиционных комплексных проектов развития агломераций на конкурсной основе и проектов по развитию агломерационной инфраструктуры	2024 год	Руководители субъектов РФ и муниципальных образований, входящих в агломерацию	Утверждение документов
4.5	Доля обновленных транспортных средств – увеличение на 9%; Удовлетворенность качеством и доступностью автомобильных дорог – прирост на 56%	ежегодно	Руководители субъектов РФ и муниципальных образований, входящих в агломерацию	Отчет
5	Экспертная оценка агломерационных эффектов			
5.1	Проанализировать и рассчитать возникающие в экономике агломерационные эффекты	2024 год	Руководители ФОИВ, субъектов РФ и муниципальных образований, входящих в агломерацию	Обновленная с точки зрения оптимизации социально-экономическая структура территории; Рост инвестиций и выпуска продукции/услуг в пригородных зонах; Рост бюджетных доходов; Рост добавленной стоимости в экономике; Повышение производительности труда; Рост зарплат в пригородных зонах;

				<p>Увеличение численности занятых;</p> <p>Единые рынки труда, недвижимости;</p> <p>Расширение рынков сбыта и поставок.</p>
5.2	Выявить влияние агломерации на социально-экономическое развитие региона в целом	2024 год	Руководители субъектов	<p>Усиление конкурентоспособности экономики региона;</p> <p>Гарантированный приток ресурсов развития;</p> <p>Возможность регулирования внутренней миграции из поселений-спутников в ядро;</p> <p>Выход региона и агломерации на мировой рынок;</p> <p>Оптимизация транспортной и инженерной инфраструктуры;</p> <p>Формирование оптимального природно-экологического и расселенческого Каркаса;</p> <p>Оптимизации системы землепользования;</p> <p>Комфортная среда для развития бизнеса;</p> <p>Повышение качества жизни.</p>

5. Описание механизмов реализации проекта

Все модели организации управления городскими агломерациями могут быть отнесены к «административным», либо «договорным». Подобное деление не исключает возможности проникновения отдельных элементов одного вида моделей управления в другой и наоборот (что нередко и происходит на практике). Указанные схемы управления принципиально различаются тем, где находится *центр принятия официальных, юридически значимых решений*. В *административной* модели управления принятие ключевых решений переносится с уровня входящих в состав городской агломерации самостоятельных и равноправных участников (муниципальных образований) на более высокий уровень специально созданных институтов, например - специально созданного государственно-территориального образования, имеющего собственную компетенцию по решению вопросов управления агломерацией; либо «единого» муниципального образования, формируемого путем слияния (присоединения) муниципальных образований, входящих в состав агломерации, и утрачивающих при этом свою самостоятельность; либо специальных органов управления агломерацией, наделенных собственной компетенцией по решению вопросов управления агломерацией (без создания государственно-территориального или «единого» муниципального образования) путем изъятия части компетенции у муниципальных образований, входящих в состав агломерации, и, возможно, у некоторых органов государственной власти.

Как показывает зарубежный опыт, основным *преимуществом* административной модели управления является относительная быстрота принятия юридически значимых решений и относительная простота их реализации, достигаемые за счет сведения к минимуму количества субъектов, наделенных полномочиями по принятию таких решений. Однако это преимущество, как правило, носит краткосрочный, а иногда и мнимый характер. При этом административной модели присущи и существенные *недостатки* - часто возникающая при реализации проектов необходимость преодоления сопротивления со стороны местных элит, а нередко и всего населения агломерируемых территорий; потребность в существенных изъятиях в правовом регулировании, осуществляемых путем корректировки нормативной базы на всех уровнях правового регулирования и негативно влияющих на стабильность регулирования публично-правовых отношений в целом. Соотнесение «плюсов»

и «минусов» административной модели и изучение зарубежного опыта позволяют усомниться в способности этого варианта обеспечить достаточную устойчивость и эффективность взаимодействия участников агломерации в долгосрочной перспективе.

Договорная модель агломерации предполагает принятие юридически значимых решений на уровне входящих в ее состав участников, сохраняющих при этом свою юридическую самостоятельность как по отношению друг к другу, так и по отношению к органам агломерации. Здесь *право принятия общеобязательных правовых норм* принадлежит именно субъектам-участникам агломерации, а синхронизация правового пространства агломерации может быть обеспечена в рамках координации на уровне агломерации (см. ниже). Участниками договорной агломерации, как правило, являются муниципальные образования (независимо от типа), а при определенных обстоятельствах – и другие субъекты (в частности, государственно-правовые образования).

В отличие от административной модели, для реализации договорной модели агломерационного развития характерно наличие нескольких субъектов принятия юридически значимых решений, что усложняет механизм согласованного решения вопросов управления агломерацией. Необходимость поиска консенсуса по ключевым вопросам является той особенностью, которая часто указывается среди основных *недостатков* данного варианта. В то же время отсутствие консенсуса крайне негативно сказывается на функционировании и развитии агломерации и в рамках административной модели, резко снижая ее устойчивость и эффективность. Международный опыт свидетельствует о том, что в средне- и долгосрочной перспективе договорная модель управления агломерацией оказывается более устойчивой и успешной, т.к. реальная заинтересованность субъектов агломерации, достигаемая посредством коллективного обсуждения и решения ключевых проблем развития, обеспечивает бóльшую эффективность. *Достоинством* договорной модели агломерации применительно к России является ее реализуемость в рамках действующего правового регулирования.

Среди *особенностей* данной модели агломерации:

- сочетание самостоятельности каждого участника агломерации по принятию юридически значимых решений, с одной стороны, и

согласования интересов всех участников в рамках координации – с другой стороны;

- сочетание поиска и достижения консенсуса интересов участников в рамках координации, с одной стороны, и ответственности каждого участника за обеспечение реализации согласованных решений – с другой стороны;
- сочетание координации в рамках координирующего органа всей агломерации, с одной стороны, и конкретных форм межмуниципального сотрудничества по проектному принципу – с другой стороны;
- сочетание единогласия либо «высокого» квалифицированного большинства в ходе координации, с одной стороны, и использования предусмотренных законодательством механизмов управления проектами, межмуниципальными соглашениями и межмуниципальными хозяйствующими субъектами – с другой стороны.

Вне зависимости от модели (т.е. от того, кто является субъектом принятия юридически значимых решений), важнейшими условиями успешности агломерационного процесса являются максимальная *прозрачность* осуществляемой деятельности, взаимное *уважение* и *доброжелательность* участников проекта друг к другу, уверенность в возможности успеха и нацеленность на его достижение, готовность к разумным компромиссам. Поэтому управление агломерацией должно быть организовано таким образом, чтобы обеспечивать сочетание достаточной гибкости и практичности с максимальным учетом интересов субъектов агломерации. Добиться этого возможно, с одной стороны, путем создания *координационного совета* агломерации, а с другой стороны – путем организации процесса управления агломерацией на основе *управления проектами*. Рассмотрим эти механизмы подробнее.

Координационный совет агломерации является органом, обеспечивающим т.н. «политическую координацию» усилий всех участников агломерации, выработку согласованной политики в части выбора приоритетных проектов (направлений) сотрудничества, основных форм и условий их реализации, а также выработку проектов решений для принятия их уполномоченными органами участников агломерации. Координационный совет может (должен) осуществлять свою деятельность *без образования юридического лица*, т.к. этот орган не занимается хозяйственной деятельностью

(такая деятельность концентрируется в конкретных проектах), и отвечает в основном за *организацию взаимодействия* участников агломерации.

В *состав* Координационного совета целесообразно включить представителей всех без исключения сторон – участниц агломерации. Вместе с тем в зависимости от фактических особенностей той или иной агломерации норма представительства ее участников может быть различна. К примеру, если в агломерационном процессе участвуют городской округ и несколько муниципальных районов, то в состав Совета могут быть, к примеру, включены по 2 представителя от каждого из этих муниципальных образований (один представитель от местной администрации, второй – от представительного органа), а также представитель региональных органов государственной власти (это обусловлено необходимостью координации совместной деятельности в части полномочий, отнесенных к предметам ведения субъектов Российской Федерации). Таким образом, вхождение в состав Координационного совета субъекта Российской Федерации с функциями потенциального оператора сервисов общего пользования и модератора агломерационного развития сделает договорную модель управления агломерациями устойчивее и эффективнее.

Кроме того, целесообразно, чтобы в составе Координационного совета были представлены поселения, входящие в состав муниципальных районов, включенных в процесс агломерации. Это могут быть как выборные лица, уполномоченные представлять все поселения, так и делегированные представители от каждого из поселений. Однако в последнем случае возникнет необходимость в сохранении баланса интересов, которая потребует увеличения квоты представительства городских округов, муниципального района и субъекта Российской Федерации, что в итоге может привести к созданию слишком многочисленного органа, в меньшей степени способного к достижению согласия.

Основная задача Координационного совета состоит в обеспечении планомерного и эффективного развития агломерации, что обеспечивается путем выработки согласованных решений по ключевым вопросам и формирования предпосылок для единого правового регулирования в рамках агломерации. Среди других *функций* Совета – подготовка, предварительное обсуждение и согласование предложений по первоочередным направлениям сотрудничества

и соответствующим им проектам («дорожной карты»); подготовка и предварительное обсуждение проектов решений, договоров, учредительных и иных документов; подготовка и проведение заседаний Координационного совета в целях согласования проектов документов и рекомендаций участникам агломерации по принятию необходимых правовых актов; мониторинг реализации проектов агломерации, подготовка рекомендаций участникам проектов; регулярное взаимодействие с участниками агломерации, межмуниципальными хозяйствующими субъектами, функция медиатора; информационное и маркетинговое обеспечение «агломерационного проекта».

Применение *проектного метода* управления, в свою очередь, предполагает, что практической сущностью агломерации являются конкретные проекты. Выбор проектов определяется Координационным советом агломерации на основании консенсуса всех участников. Агломерационный проект (любой проект в рамках агломерации) – это взаимосвязанный комплекс мер и мероприятий, направленных на достижение заранее определенной участниками агломерации цели (решение заранее определенных ими задач). Проект, как правило, ограничен во времени (его срок может определяться необходимостью в решении соответствующей задачи). Кроме того, для реализации проекта его участники должны решить вопрос о форме (механизме) реализации проекта и необходимых ресурсах (в т.ч. о первоначальных/стартовых и/или регулярных/текущих расходах, если таковые необходимы). Формы реализации проектов и механизмы управления ими могут отличаться от проекта к проекту. При этом следует рассматривать только такие проекты, которые могут быть решены эффективно именно в условиях сотрудничества. Иначе говоря, потенциально более высокая эффективность решения задачи в рамках сотрудничества предопределяет интерес и готовность участников к реализации проекта. При выборе первых проектов для совместной реализации целесообразно учитывать следующие факторы:

- наличие заинтересованности в проекте у всех участников агломерации (общий интерес);
- высокие шансы на успех проекта (перспектива успеха);
- относительно невысокие сложность и стоимость проекта (доступность и прозрачность проекта).

Учет данных факторов является важным условием успешности всего «агломерационного проекта», поскольку результативность первых конкретных проектов определяет отношение участников к проекту в целом и их готовность активно участвовать в нем в дальнейшем. Первые проекты не должны вызвать разочарование и неудовлетворенность у участников. При этом важна *обязательная и корректная оценка эффективности* проекта, предваряющая его реализацию. В ходе реализации первых проектов участники учатся сотрудничеству, согласованию интересов, поиску консенсуса, оформлению проектов и управлению ими. Именно с этой точки зрения при выборе направлений (конкретных проектов) рекомендуется останавливаться на проектах небольших, понятных и прозрачных, имеющих значительные шансы на успех проектах, но при этом в той или иной мере затрагивающих интересы всех его участников. Как показывает опыт, на этапе становления агломерационного сотрудничества эффективна концентрация на реализации небольшого количества (не более трех) относительно несложных проектов, которые могут быть запущены с небольшим интервалом друг за другом. Накопив опыт и наладив механизмы взаимодействия, сформировав институциональную среду, можно приступать к более сложным агломерационным проектам¹⁰.

В основе агломерации всегда лежит плотная и разветвленная сеть взаимодействий как между ее участниками (внутренние взаимодействия), так и с внешними акторами (федеральными и региональными органами государственной власти, крупным бизнесом, международными организациями и т.д.), которые могут играть важнейшую роль в успешности соответствующего проекта (внешние взаимодействия). Упорядочение этих взаимодействий является задачей регулирования агломерационных процессов. Базовым внутренним документом с точки зрения функционирования агломерации может стать Соглашение об агломерации (соглашение о сотрудничестве сторон-участниц агломерации), которое представляет собой публично-правовое

¹⁰ Так, например, в организационно-правовой концепции управления агломерацией одного из городов Сибири, разработанной экспертами по заданию региональных органов власти, предлагалось начать агломерационное сотрудничество с проектов по решению следующих вопросов: осуществление мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных, обитающих на территории муниципальных образований, входящих в состав агломерации; организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов; обеспечение условий для развития на территории агломерации физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий.

соглашение нескольких муниципальных образований (а иногда также субъекта Российской Федерации), предметом которого является развитие территории агломерации путем координация усилий ее участников в целях усиления положительных и предупреждения или минимизации негативных эффектов агломерации. Соглашение о сотрудничестве должно предусматривать создание органов управления агломерации (в частности, координационного совета или аналогичного и/или иных органов), определять основные подходы к отбору и реализации проектов межмуниципального сотрудничества в рамках агломерации, а также мониторингу и распространению опыта их реализации. Наряду с этим, целесообразно включать в Соглашение нормы, обязывающие участников агломерации осуществлять все необходимые меры, направленные на принятие и реализацию каждым из них собственных правовых актов по развитию агломерации и/или реализации конкретных агломерационных проектов.

Для реализации агломерационных проектов значительные возможности предоставляет институт *межмуниципального сотрудничества*, урегулированный в Федеральном законе от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ. Межмуниципальное сотрудничество может отличаться по своим целям и задачам, срокам реализации, структуре, участникам. Все эти и другие факторы влияют на способ (форму) организации сотрудничества и порядок его осуществления. Обычно выделяют т.н. *«договорную»* и т. н. *«институциональную»* межмуниципальную кооперацию. Возможна также комбинация договорной и институциональной кооперации. Межмуниципальная хозяйственная кооперация в рамках агломерации может осуществляться путем:

- заключения и исполнения разовых (краткосрочных) договоров о совместной деятельности (сотрудничестве) в случаях, когда участвующие в нем стороны совместно проводят разовые «акции» (например, совместное проведение спортивного мероприятия, совместная разовая закупка оборудования в целях снижения цены закупки); это — наиболее простая форма межмуниципального сотрудничества;
- заключения и исполнения длящихся во времени договоров о совместной деятельности (сотрудничестве) в случаях, когда участники осуществляют систематическое сотрудничество по решению определенной задачи (вопроса

местного значения - например, договор о совместном вывозе ТБО); подобное сотрудничество требует более детального договорного регулирования, является более сложным по реализации и может нередко предварять создание совместных хозяйствующих субъектов;

- создания совместных хозяйствующих субъектов для «институционализации» совместного решения публичных задач на постоянной основе; отношения в данном случае регулируются учредительными документами, решениями органов управления создаваемых юридических лиц, а также договорами между создаваемыми хозяйствующими субъектами и участниками, выступающими и потребителями услуг, оказываемых этими хозяйствующими субъектами¹¹.

Такой договорной подход между хозяйствующими субъектами демонстрирует ярко выраженную синергию. Во-первых, он дает эффект масштаба. Реализация агломерационных проектов будет более успешной и экономически целесообразной при совместном использовании основных средств, производственных мощностей, общих запасов сырья, персонала и информации, распределения накладных расходов, совместного проведения крупных закупок, а также при проведении работ поискового, теоретического и экспериментального характера. Во-вторых, объединение аналогичных функций исключает дублирование их реализации в каждом муниципалитете (обеспечивая при этом муниципалитетам право участия в принятии решений). В то же время решение об объединении и совместном использовании ресурсов в каждом конкретном случае должно быть подкреплено количественными расчётами.

Для реализации более простых форм межмуниципальной кооперации, не требующих особой устойчивости и особого порядка управления, не отличающихся комплексностью задач и сложной структурой организации, могут заключаться разовые или длящиеся во времени (ограниченные сроком) соглашения. В рамках таких соглашений могут реализовываться проекты в сфере сбора и вывоза бытовых отходов, а также совместного проведения спортивных и культурных мероприятий, поддержки и развития предпринимательства, развития территории и некоторые другие. Для

¹¹ См. также: Э. Маркварт, Е.В. Агапова, С.В. Вобленко. Управление хозяйственной деятельностью муниципальных образований. Учебное пособие. – ВШГУ. М., Изд.-во «Перспектив», 2015, с. 215-229

обеспечения большей устойчивости проекта могут создаваться межмуниципальные хозяйствующие субъекты – коммерческие (общества с ограниченной ответственностью) и некоммерческие (автономные некоммерческие организации, фонды)¹².

В настоящее время в Российской Федерации отсутствуют специальные правовые акты, регулирующие порядок создания и деятельность городских агломераций. В этой связи при реализации агломерационных проектов необходимо ориентироваться на нормы разных отраслей действующего законодательства, что несколько осложняет процесс управления развитием городских агломераций в современной России, но не препятствует ему.

Таким образом, проблемы развития территории эффективнее решать, реализуя договорную модель через консолидацию ресурсов, повышение производственной активности, территориальную интеграцию, полицентрическое объединение, то есть идти сетевым путем. Создание сервисов общего пользования в масштабах региона или субтерриторий, включая финансирование, позволит оптимизировать структуру расходов, обеспечить координацию и информационный обмен между участниками, разработать и утвердить единые подходы, то есть создать так называемую типовую библиотеку решений с новыми стандартами (в строительстве, создании комфортной городской среды, оказании услуг, транспортном обслуживании и т.д.).

Возможные формы межмуниципальных хозяйственных обществ

В соответствии с Федеральным Законом №131-ФЗ, межмуниципальные хозяйствующие субъекты могут быть созданы либо в форме коммерческих хозяйственных обществ (ст. 68), либо некоммерческих организаций (ст. 69). Допустимы следующие формы межмуниципальных хозяйствующих субъектов: закрытые акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью (ст. 68), автономные некоммерческие организации и фонды (ст. 69). Однако создание гражданское законодательство запрещает создание межмуниципальных хозяйственных обществ в виде закрытых акционерных обществ. В то же время муниципальные образования могут выступать учредителями публичных акционерных обществ, поскольку в законодательстве

¹² Подробнее см.: Э. Маркварт, Р.В. Петухов. Организационно-правовые модели управления агломерацией // Менеджмент и бизнес-администрирование.- М., 2016.-С. 12-27

нет прямого запрета. Это решение рационально в случаях, необходимых для привлечения стороннего капитала, выхода на рынок капиталов и даже выхода за рамки межмуниципальной конструкции. Следует учитывать, что в соответствии с изменениями Гражданского Кодекса Российской Федерации, создание ПАО предполагает множество формальных требований и ограничений. Кроме того процесс создания межмуниципальных хозяйственных обществ находится в самом начале, позиция судебных органов не сформирована. Поэтому данную форму пока нельзя назвать целесообразной и эффективной.

Среди остальных форм межмуниципальных хозяйственных обществ остались общества с ограниченной ответственностью и межмуниципальные некоммерческие организации. При их создании необходимо обращать на ряд важных правовых аспектов: права учредителя, формирование уставного капитала, распределение долей и управление обществом.

Форма межмуниципального ООО

Учредителями межмуниципального ООО должны выступать именно муниципальные образования. Также возможно участие субъекта Российской Федерации (ст. 124-125 Гражданского Кодекса Российской Федерации) в случаях, если компетенции субъекта (ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной) совпадают с предметом деятельности хозяйствующего общества.

Согласно ст. 14-16 Федерального закона от 08.02.1998 №14-ФЗ “Об обществах с ограниченной ответственностью”, при создании ООО можно ограничиться минимальным уставным капиталом (100 МРОТ). Причем единственным способом формирования уставного капитала и уставного фонда на сегодняшний день остается внесение денежных средств, именно за счет местных (региональных - в случае участия субъекта Российской Федерации) бюджетов. В связи с этим возникает вопрос о распределении голосов. Целесообразно использовать схемы ограничения максимальной доли либо закрепления соотношения долей. Закон также предоставляет возможность устанавливать порядок определения числа голосов, отличный от распределения долей (ч. 1 ст. 32). Это может быть сделано только в уставе общества

единогласным решением учредителей. Последний способ целесообразен при формировании значительного уставного капитала.

Форма межмуниципальных некоммерческих организаций

Согласно ч.1 ст.69 Закона №131-ФЗ, такие организации могут быть учреждены в целях организации услуг в социальной, культурной, управленческой сфере и т.п. в форме автономных некоммерческих организаций или фондов. Ст. 10 Закона №7-ФЗ определяет автономную некоммерческую организацию как “не имеющую членства некоммерческую организацию, созданную в целях предоставления услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и иных сферах”. Автономная некоммерческая организация может быть создана в результате ее учреждения гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольческих имущественных взносов. Вторым способом создания является путь преобразования юридического лица другой организационно-правовой формы. Учредители автономной некоммерческой организации не сохраняют прав на имущество, переданное ими в собственность этой организации. Учредители не отвечают по обязательствам созданной ими автономной некоммерческой, а она не отвечает по обязательствам своих учредителей. Автономная некоммерческая организация вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых создана указанная организация. В целом, при создании некоммерческих организаций действуют те же положения, что и к хозяйствующим субъектам.

Многообразный зарубежный опыт (российский пока не накоплен) свидетельствует о том, что договорная модель управления агломерациями в долгосрочной перспективе эффективнее административной модели, поскольку не только обеспечивает гибкость в управлении, но и позволяет сохранять мотивированность всех акторов к сотрудничеству и решению общих задач. В целях обеспечения большей динамики и эффективности управления городскими агломерациями, в рамках проектной инициативы в договорную модель управления, описанную в п. 3, предлагается внедрить в два важных механизма.

1) С учетом специфики правового регулирования и изученного (часто не очень успешного) опыта управления агломерациями в России, предлагается включать в состав агломерационного соглашения не только муниципальные

образования, но и соответствующий субъект Российской Федерации. Это логично с точки зрения того, что часть задач, жизненно важных для агломерации, на сегодняшний день отнесены к компетенции субъектов Российской Федерации (пример - вопросы здравоохранения на территории субъекта Российской Федерации; соответственно без данных полномочий развивать и модернизировать систему здравоохранения на территории агломерации просто невозможно).

Кроме того, включение субъекта Российской Федерации в агломерационное соглашение позволяет ему не пассивно ждать, что решат и сделают муниципалитеты, а активно влиять на этот процесс изнутри, инициируя изменения, агломерационные проекты, и совершенствуя механизмы управления агломерациями.

2) Осознавая, что успешное функционирование и развитие агломерационного сотрудничества не может быть обеспечено ни исключительно убеждением, ни административным принуждением, проектная инициатива предлагает использовать механизм стимулирования. В частности, в целях стимулирования активного агломерационного взаимодействия предлагается использовать грантовую поддержку со стороны субъекта Российской Федерации - то есть предоставление субъектом Российской Федерации на определенных условиях грантов муниципалитетам, входящим в состав агломерации, на финансирование отдельных мер и мероприятий по созданию и реализации агломерационных проектов, направленных на развитие агломераций.

При этом обязательными условиями грантовой поддержки должны быть: заключение агломерационного соглашения, формирование и начало деятельности Координационного совета, принятие КС решения (решений) о реализации агломерационных проектов, а также принятие муниципальными образованиями - участниками агломерационного соглашения на своих территориях соответствующих локальных нормативно-правовых актов, претворяющих решения КС. Кроме того, должны быть подготовлены заявки, включающие ТЭО соответствующих приоритетных агломерационных проектов или иные материалы, обосновывающие необходимость и эффективность предлагаемых агломерационных проектов. Соответственно, гранты могут предоставляться, в частности, на разработку проектно-сметной документации

или иные действия, которые необходимы для запуска соответствующего проекта.

6. Финансовое обеспечение реализации проекта

Интенсивное агломерационное развитие в Российской Федерации требует формирования новых концептуальных подходов и финансовых моделей, позволяющих обеспечить заданные темпы развития территорий.

Формирование финансовой политики в условиях агломерации имеет ряд специфических особенностей. В условиях интеграции эффективность бюджетной политики муниципального образования определяется не только процессами, протекающими в нем, но и в близлежащих муниципалитетах. Поэтому целесообразно формировать муниципальную бюджетную политику с учетом интересов всех муниципалитетов, образующих агломерацию. Для решения вопросов развития и функционирования агломерации муниципалитеты, входящие в ее состав, могут привлекать различные финансовые источники, основными из которых выступают собственные средства, в том числе безвозмездные поступления, а также средства частного бизнеса.

В условиях агломерации расширяются возможности по привлечению заемных средств, что связано с максимальной капитализацией ресурсов на данных территориях.

В соответствии с п. 7 ст. 79 Бюджетного кодекса РФ законом о бюджете субъекта Российской Федерации могут быть предоставлены субсидии местным бюджетам на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из местных бюджетов. Софинансирование капитальных расходов на местном уровне осуществляется с использованием регионального фонда. Бюджетные ассигнования на осуществление инвестиций в объекты капитального строительства муниципальной собственности утверждаются законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации.

В действующем законодательстве не предусмотрено установления дополнительных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов субъектами Российской Федерации в местные бюджеты, за

исключением налога на доходы физических лиц в случаях, закрепленных ст. 137 и 138 Бюджетного кодекса РФ. В то же время передача нормативов отчислений от налогов имеет определенные преимущества перед финансовой помощью, заключающиеся в стимулировании собираемости налогов и развития предпринимательской деятельности на территории муниципалитета. Особенно это актуально для налога на доходы физических лиц, который для большинства муниципалитетов является бюджетообразующим налогом. Например, в бюджете г. Чебоксары его доля составляет 23%. Чебоксарская агломерация включает около 58% населения Чувашской Республики, обеспечивает 80% промышленного и 30% сельскохозяйственного производства региона. Высокая концентрация населения и производства обеспечивает потребление бюджетных услуг в муниципалитетах, входящих в агломерацию, на более высоком уровне, чем в среднем по республике. Следует отметить, что бюджет г. Чебоксары несет дополнительную финансовую нагрузку, связанную с содержанием инфраструктуры, вследствие выполнения городом функций столицы, а также с тем, что город является центром притяжения трудовой и образовательной миграции вследствие притягательности столицы как места жизнедеятельности.

Таким образом, можно считать целесообразным расширение практики использования дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц для финансирования межмуниципальных инвестиционных проектов, что позволит обеспечить муниципальные образования дополнительным источником средств и повысит уровень их самостоятельности и ответственности. Указанные дополнительные нормативы отчислений целесообразно предоставлять тем муниципальным образованиям, чьи инвестиционные проекты обеспечивают наилучший результат, выражающийся в удовлетворении социально-экономических потребностей населения агломерации. Поступающие средства должны иметь целевое значение и направляться исключительно на решение инвестиционных задач агломерации, что позволит усилить контроль за их использованием.

К одним из наиболее перспективных, но пока мало используемых в России источников финансирования муниципальных проектов можно отнести привлечение заемных средств. К ним бюджетное законодательство относит: муниципальные облигационные займы; кредиты финансово-кредитных учреждений; кредиты, полученные из бюджетов других уровней бюджетной

системы. В мировой практике именно первые два из перечисленных источников используются для финансирования муниципальной инфраструктуры.

Что же касается банковских кредитов, то они привлекаются в очень небольших объемах и на короткие сроки. Можно выделить две причины, препятствующие развитию данного механизма финансирования инвестиционных потребностей муниципальных образований. Первая причина, носящая финансовый характер, заключается в «слабости» местных бюджетов. Причем если муниципальные районы и городские округа еще могут позволить себе выпуск муниципальных облигаций, то поселения в силу меньшей обеспеченности бюджетными средствами такой возможностью, как правило, не обладают. Вторая причина незначительного использования кредитных механизмов финансирования муниципальной инфраструктуры заключается в несоответствии управления финансами на муниципальном уровне требованиям лучшей практики. Поэтому для организации эффективной системы муниципальных заимствований необходимо внедрение среднесрочного планирования.

В агломерации расширяется возможность привлечения заемных средств на финансирование муниципальных проектов, если обязательства по их выполнению распределить между всеми муниципальными образованиями и обеспечить субсидиарную ответственность по ним, т. е., когда одно муниципальное образование несет ответственность по обязательствам другого. Такой подход даст муниципальным образованиям новые источники финансирования капитальных затрат, которые в настоящее время недоступны в силу недостаточности залогового обеспечения.

В целях достижения показателей национальных/федеральных проектов и ускорения реализации указанных мероприятий в городских агломерациях, решениями Правительства Российской Федерации выделяются средства на предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации иных межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение в рамках национальных проектов, государственных и ведомственных целевых программ.

Таким образом, основные источники финансирования агломераций можно представить следующим образом.

Источники финансирования агломераций

№ п/п	Собственные средства	Привлеченные средства в рамках межмуниципального соглашения	Средства национальных/ федеральных проектов, государственных и ведомственных программ
1	Налоговые доходы от местных налогов	Бюджетные кредиты муниципалитетов	Финансовое обеспечение национальных проектов «Жилье и городская среда» и «Безопасные и качественные дороги»
2	Налоговые доходы от региональных (федеральных доходов) налогов по нормативам отчислений	Кредиты кредитных организаций и займов	Финансовое обеспечение федеральных проектов "Жилье", «Формирование комфортной городской среды», "Дорожная сеть"
3	Неналоговые доходы	Средства от размещения муниципальных ценных бумаг	Финансовое обеспечение ведомственной целевой программы "Содействие развитию автомобильных дорог регионального, межмуниципального и местного значения" государственной программы Российской Федерации "Развитие транспортной системы"
4	Межбюджетные трансферты	Средства юридических и физических лиц, привлеченные для реализации инвестиционных проектов агломерации	

Финансирование национальных/федеральных проектов является главным источником повышения качества жизни людей в агломерациях по показателям национальных/федеральных проектов «Жилье и городская среда» и «Безопасные и качественные дороги».

Финансовое обеспечение национального проекта "Безопасные качественные дороги"

№ п/п	Источники финансового обеспечения	Объем финансового обеспечения по годам реализации (тыс. рублей)			
		2022	2023	2024	Всего (тыс. руб.)
1.	Федеральный проект "Региональная и местная дорожная сеть", в том числе:	266 534 684,53	331 550 551,60	415 268 421,80	10 133 353 657,93
1.1.	Федеральный бюджет, всего	22 402 411,00	11 343 503,80	12 095 124,40	45 841 039,2
1.2.	Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, всего	266 334 684,53	331 350 551,60	415 068 421,80	1 012 753 657,93
2.	Федеральный проект «Модернизация пассажирского транспорта в городских агломерациях», в том числе:	28 227 500,00	32 838 600,00	33 160 933,00	94 227 033,00
2.1.	Федеральный бюджет, всего	2 617 500,00	4 000 000,00	4 000 000,00	10 617 500,00
2.2.	Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, всего	4 779 000,00	5 320 320,00	5 304 787,00	15 404 107,00
2.3.	внебюджетные источники, всего	20 831 000,00	23 518 280,00	23 856 146,00	68 205 426,00

Финансовое обеспечение национального проекта «Жилье и городская среда»

№ п/п	Наименование федерального проекта и источники финансирования	Объем финансового обеспечения по годам реализации (млн. рублей)			
		2022	2023	2024	(млн.руб.) 2022 - 2024
2.	Федеральный проект "Жилье"	46900,0	52600,0	58800,0	158300,0
2.1.	Федеральный бюджет, в том числе	32830,0	36750,0	41160,0	110740,0
2.1.1.	на реализацию мероприятий по стимулированию программ развития жилищного строительства субъектов Российской Федерации	31830,0	35750,0	40160,0	107740,0
2.1.2.	из них межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий по стимулированию программ развития жилищного строительства в субъектах Российской Федерации	31830,0	35750,0	40160,0	107740,0
2.2.	консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	14070,0	15850,0	17640,0	47560,0
2.2.1.	На реализацию мероприятий по стимулированию программ развития жилищного строительства субъектов Российской Федерации	14070,0	15850,0	17640,0	47560,0
3.	Федеральный проект «Формирование комфортной городской среды», в том числе:	48354,3	48354,3	48354,3	145062,9

3.1.	федеральный бюджет, в том числе	45240	45240	45240	135720
3.1.1.	На реализацию мероприятий по формированию комфортной городской среды	40140	40140	40140	120420
3.1.2.	на реализацию мероприятий по управлению и содержанию федерального проекта «Формирование комфортной городской среды»	100	100	100	300
3.1.3.	Из них межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий по формированию комфортной городской среды в субъектах Российской Федерации	40140	40140	40140	120420
3.1.4.	Из них субсидии юридическим лицам на мероприятия по управлению и содержанию федерального проекта «Формирование комфортной городской среды»	100	100	100	300

Финансовое обеспечение реализации задач и мероприятий проекта

№ п/п	Наименование задачи	Всего, сумма затрат, тыс. руб.	В том числе		
			Федеральный бюджет	Региональные бюджеты	Внебюджетные источники
1	Создание нормативной и нормативно-технической основы функционирования института городских агломераций	712000	712000		
1.1	Разработка методики организации управления агломераций и установления экспериментального правового режима	2000	2000		
1.2	Разработка механизма (методик) проведения комплексного анализа территорий агломерации по	3000	3000		

	наличию (отсутствию) предпосылок их устойчивого территориального развития, оценки развитости агломераций				
1.3	Разработка механизма (методики) определения потенциальной возможности территорий агломерации для жилищного строительства	2000	2000		
1.4	Разработка методических рекомендаций по подготовке градостроительных норм и правил для агломераций	3000	3000		
1.5	Разработка методических рекомендаций по: разработке комплексных схем организации дорожного движения агломераций, установлению стандартов транспортного обслуживания населения и комплексной схемы транспортного обслуживания населения агломераций, программ развития транспортной инфраструктуры агломераций	2000	2000		
1.6	Внесение изменений в федеральные законы: бюджетный кодекс, градостроительный кодекс, ФЗ-131 для формализации понятия агломерации, критериев отнесения территорий к агломерациям, определение государственных и муниципальных агломерационных услуг, функций и механизмов их финансирования	0	0		
1.7	Разработка документов по предоставлению субсидий на формирование документов стратегического и территориального планирования агломераций, внедрение лучших решений по внедрению агломерационных сервисов	0	0		
1.8	Формирование банка лучших решений для развития агломераций	200000	200000		
1.9	Разработка современного облачного сервиса для управления городскими агломерациями	200000	200000		
1.10	Создание федерального института пространственного планирования	300000	300000		

2	Запуск и реализация 5 пилотных агломерационных проектов	16000	11500	3500	1000
2.1	Принятие решения о создании агломераций, установление специального правового режима и формирование управляющего органа агломерации из кандидатов, предлагаемых представительными органами муниципальных образований-участников агломерации	0	0		
2.2	Принятие решений о передаче полномочий на уровень субъекта Российской Федерации	0	0		
2.3	Комплексный анализ территории агломерации, основных документов стратегического планирования муниципальных образований, входящих в состав агломерации	1000	1000		
2.4	Разработка оптимальных границ агломерации	3000	2000		1000
2.5	Документы по развитию транспортной инфраструктуры на территории агломерации (КСОДД, КСОТ)	0	0		
2.6	Уточнены градостроительные нормы и правила в пилотном субъекте РФ	0	0		
2.7	Определено функциональное использование территорий агломерации	0	0		
2.8	Определены основные направления развития социальной инфраструктуры на территории агломерации	2000	2000		
2.9	Определен природно-экологический каркас агломерации (рекреационный комплекс)	2000	2000		
2.10	Определен необходимый объем коммунальной инфраструктуры и объектов связи	2000	2000		
2.11	Стратегический план развития агломерации	0	0		
2.12	Документы территориального планирования муниципальных образований: схемы территориального планирования, генеральные планы, правила землепользования и застройки, места размещения объектов федерального и регионального значения	0	0		

	приведены в соответствие с документами агломерации				
2.1 3	Создание промышленных кластеров, организация технопарков, развитие организаций сферы услуг, в том числе финансовых и торговых	Средства иных проектов			
2.1 4	Строительство современных транспортно-логистических комплексов, транспортных пересадочных узлов, автостанций	Средства иных проектов			
2.1 5	Доведение обеспеченности учреждениями социально-гарантированного уровня обслуживания всех населенных пунктов агломерации до нормативного	Средства иных проектов			
2.1 6	Полицентричное размещение площадок для проведения конгрессно-выставочных мероприятий, спортивных, оздоровительных комплексов, аквапарков, центров досуга, парков развлечений и экстрима, объектов отдыха	Средства иных проектов			
2.1 7	Модернизация, развитие коммунальной инфраструктуры и средств связи	Средства иных проектов			
2.1 8	Бюджетное планирование внутри агломерации	0	0		
2.1 9	Развитие всех видов туризма: делового, детского и молодежного, культурно-познавательного, паломнического, оздоровительного, индустриального, событийного и пр.	5000	2000	3000	
2.2 0	Обмен опытом договорной формы межмуниципального сотрудничества в различных сферах	1000	500	500	
3	Развитие транспортной инфраструктуры агломерации	1000000	700000	300000	
3.1	Определение и организация перехватывающих парковок на границах урбанизированных территорий	Средства иных проектов			
3.2	Определение правильной иерархии средств транспорта с учетом пассажиропотока и вместимости подвижного состава	Средства иных проектов			
3.3	Приведение количества, местоположения и оснащения остановочных пунктов в соответствие	Средства иных проектов			

	градостроительным нормам и правилам				
3.4	Формирование оптимальной маршрутной сети и обеспечение требуемого количества транспортных средств нужной вместимости на всех видах маршрутов	Средства иных проектов			
3.5	Запуск информационной системы управления транспортом в агломерации в составе: интеллектуальная система управления пассажирским транспортом, интеллектуальная схема управления дорожным движением, автоматизированная системы оплаты проезда, система информирования	1000000	700000	300000	
3.6	Организация велодорожек и пешеходных зон	Средства иных проектов			
4	Оценка роли агломераций в реализации национальных проектов в части повышение качества жизни людей в агломерациях по показателям национальных/федеральных проектов «Жилье и городская среда» и «Безопасные и качественные дороги»				
4.1	Увеличение объема жилья	0	0		
4.2	Оптимизация административных процедур в сфере строительства	0	0		
4.3	Формирование комфортной городской среды	0	0		
4.4	Разработка агломерационных инвестиционных комплексных проектов развития агломераций на конкурсной основе и проектов по развитию агломерационной инфраструктуры	0	0		
4.5	Доля обновленных транспортных средств – увеличение на 9% Удовлетворенность качеством и доступностью автомобильных дорог – прирост на 56%	0	0		
5	Экспертная оценка агломерационных эффектов				

5.1	Проанализировать и рассчитать возникающие в экономике агломерационные эффекты	0	0		
	Выявить влияние агломерации на социально-экономическое развитие региона в целом	0	0		
	Итого по проекту:	1734000			

Одним из наиболее эффективных и действенных источников финансирования проектной инициативы, на наш взгляд, является грантовая поддержка проектов комплексного развития территорий. Гранты на реализацию комплексных инновационных проектов территориального развития могут предоставляться, например, агломерациям с населением от 500 тысяч до 1 млн человек в размере 500 млн рублей, а агломерациям, в которых проживает более 1 млн - соответственно 1 млрд рублей в течение 3-х финансовых лет, следующих за годом подачи заявки (с 01.01.2022 г.).

Еще одним эффективным инструментом финансирования является разработка и внедрение механизма делегирования субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям федеральных финансовых полномочий. Такие финансовые рычаги управления должны осуществляться через принятие соответствующих законодательных актов на федеральном уровне.

Таким образом, в части финансовой поддержки развития договорной модели управления агломерациями важно институционализировать взаимоотношения всех уровней власти, включая федеральный, субъекта Российской Федерации и муниципальных образований, через принятие соответствующих законодательных актов.

7.Участники проекта

Для обеспечения качественного управления агломерацией важно образовать координационный орган – Совет агломерации, который формируется из кандидатов, предлагаемых представительными органами муниципальных образований-участников агломерации, а также представителей:

- органов местного самоуправления;
- администраций муниципальных образований;
- крупнейших налогоплательщиков агломерации;
- образовательных и научных организаций;
- деловых объединений;
- общественных организаций;
- иных организаций и объединений.

Для обеспечения координации деятельности участников агломерации необходимо использовать потенциал автономной организационной структуры. Опыт законодательного регулирования различных форм управления территориями позволяет предположить, что роль координирующей структуры должна носить отдельная управляющая организация, учреждаемая всеми участниками агломерации.

№	Участники проекта	Деятельность
1.	Органы местного самоуправления	Органы местного самоуправления: <ul style="list-style-type: none">- разрабатывают порядок подготовки, реализации и мониторинга долгосрочных планов социально-экономического развития агломераций (в т.ч. межрегионального значения);- готовят предложения по организационно-финансовому обеспечению реализации долгосрочных планов социально-экономического развития агломераций.
2.	Совет агломераций	Совет агломерации: <ul style="list-style-type: none">- осуществляет согласование планов деятельности, проектов совместных муниципальных правовых актов, подготовленных ими;- рассматривает и утверждает отчеты об их деятельности;- создает управляющую организацию при Совете агломерации.
3.	Управляющая организация	Управляющая организация: <ul style="list-style-type: none">- разрабатывает проекты совместных муниципальных правовых актов, документы стратегического планирования на уровне агломерации и на уровне образующих ее муниципальных образований;- представляет интересы и взаимодействие с органами публичной власти различного уровня.

8. Заинтересованные стороны проекта

Актуальным способом учета агломерационного фактора в развитии страны может стать учет сложившихся и складывающихся агломераций в рамках реализации национальных/федеральных проектов, когда общенациональные цели формируются в целом по стране, а в регионах, помимо прочего, выделяется и вклад агломераций в достижение национальных целей.

Важнейшим вопросом развития городских агломераций является специальная государственная поддержка агломерационных проектов, являющихся проектами межмуниципального сотрудничества.

Для развития городских агломераций как особого механизма управления развитием территорий потребуется формирование нового набора полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленных на взаимное согласование и обязательный учет мнения всех участников работы по подготовке управленческих решений. Это напрямую связано с сохранением самостоятельности муниципальных образований, образующих агломерацию.

Целесообразно оказать содействие участникам агломераций в разработке агломерационных соглашений, так как возможны различные подходы к построению взаимоотношений внутри агломераций. Для этого возможно наделить федеральный орган исполнительной власти правом по разработке типовых агломерационных соглашений, учитывающих различные особенности процессов объединения в агломерацию.

В рамках государственно-частного партнерства, когда регион может брать на себя гарантийные или финансовые обязательства, а муниципальные образования, в интересах которых реализуется проект, выступают как равноправные стороны отношений с частными партнерами.

№	Заинтересованные стороны	Предмет интереса и меры по получению поддержки
1.	Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации	Развитие законодательства об агломерациях с определением и возможностью развития их правового статуса как особых форм межмуниципального сотрудничества по реализации межмуниципальных проектов социально-экономического развития территорий; Формирование механизма перераспределения отдельных полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов

		<p>Российской Федерации в пользу органов местного самоуправления крупных городов и агломераций;</p> <p>Принятие нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность агломераций и межмуниципального взаимодействия (разработка типовых агломерационных соглашений, учитывающих различные особенности процессов объединения в агломерацию, план развития инфраструктуры и т.д.)</p>
2.	Руководство субъектов Российской Федерации	<p>Содействие формированию в границах агломераций современной городской среды, единой системы дорожно-транспортной и коммунально-энергетической инфраструктуры, систем предоставления социальных услуг и «обратной связи» с населением;</p> <p>Внедрение новой системы распределения ресурсов</p>
3.	Трудоспособное население	Создание механизма включения населения в реализацию межмуниципальных проектов
4.	Бизнес/ предпринимательство	<p>Создание новых инвестиционных возможностей для бизнеса;</p> <p>Создание условий для налаживания кооперационных связей</p>
5.	СМИ	Популяризация проекта и информирование населения о его перспективах для жителей агломерации

9. Риски проекта и меры реагирования

№	Риски проектной инициативы	Перечень антирисковых мер
	Политические риски	
1.	Политизированность повестки и смена в зависимости от внутривнутриполитического вектора	Применение универсальной управленческой модели, позволяющей принимать гибкие решения – договорная модель управления агломерациями
2.	Риск замедления темпов внедрения планов развития агломераций на федеральном уровне по причине неравномерного социально-экономического развития агломераций и малых городов. Возрастание неравенства условий для граждан, проживающих в агломерациях и вне	Сбалансированное развитие программ малых городов и агломераций в рамках федеральных полномочий
3.	Несоблюдение договоренностей, затягивание сроков реализации между участниками проекта	Исключение муниципалитета из соглашения и договорные санкции

4.	Нескоординированность планов территориального развития, возникновение противоречий	Создание единой дорожной карты, учитывающей интересы и перспективы территориального развития муниципальных образования, вовлеченных в проект
5.	Неготовность различных сторон проектов к диалогу и незаинтересованность различных сторон в некоторых типах проектов	Разработка широкого спектра проектов с учётом интересов всех потенциальных участников
Экономические риски		
6.	Недостаточность финансирования	Создание эффективной модели управления агломерациями Сбалансирование источников финансирования агломерации Привлечение частных инвесторов для проектов Использование федеральной поддержки Инструмент государственного-частного партнерства и т.д. Продвижение идеи грантовой поддержки проектов по развитию агломераций на федеральном уровне
7.	Неравномерное развитие агломераций из-за отставания в развитии цифровой экономики	Привлечение высококвалифицированных специалистов в динамично растущих отраслях и организациях на основе автоматизации и цифровизации рабочих процессов
Ресурсные риски		
8.	Недостаточность квалифицированных специалистов, иницирующих агломерационные проекты	Вовлечение высококвалифицированных кадров
Правовые риски		
9.	Несформированность нормативно-правовой базы и финансовых механизмов	Применение договорной модели управления агломерациями, не требующей специальных изменений в законодательство
Риски, связанные с окружающей средой		
10.	Ухудшение показателей экологической обстановки в агломерациях и прилегающих территориях	Уменьшение воздействия автомобильного транспорта благодаря развитию общественного транспорта. Работа над проектами экологической направленности

Все риски проекта условно делятся на политические, экономические, ресурсные и правовые. Одним из самых важных правовых рисков является политизированность повестки и смена в зависимости от внутривнутриполитического вектора. Основной антирисковой мерой будет применение универсальной управленческой модели, позволяющей принимать гибкие решения – договорная модель управления агломерациями. Другой политической риск – замедление темпов внедрения планов развития агломераций на федеральном уровне по причине неравномерного социально-экономического развития агломераций и малых городов. Сбалансированное развитие программ малых городов и агломераций в рамках федеральных полномочий. Также существуют риски, связанные с взаимодействием участников проекта – возможно несоблюдение договоренностей, затягивание сроков реализации между участниками проекта. На разных этапах проекта мерами будут исключение муниципалитета из соглашения и договорные санкции. При вынесении на повестку тем агломерационных проектов может возникнуть риск неготовности участия различных сторон, а также потеря интереса участников. В данном случае необходимо создавать достаточный пул проектов, который позволял бы затронуть интересы всех муниципальных образований, входящих в состав агломерации. После нахождения проектов, заинтересовавших участников, возникает риск отсутствия консенсуса. Согласно международному опыту, именно договорная модель приводит агломерации к более сбалансированному и эффективному развитию. Достижение консенсуса наступает благодаря коллективному обсуждению и решению ключевых проблем развития. Важнейшими условиями успешности являются максимальная прозрачность осуществляемой деятельности, взаимное уважение и доброжелательность участников проекта друг к другу, уверенность в возможности успеха и нацеленность на его достижение и готовность к компромиссам. Добиться этого возможно путем создания Координационного совета и организации процесса управления проектами. В ситуациях, когда в агломерации возникает больше одной корпорации развития, возникает риск нескоординированности территориальных планов развития. В данном случае необходимо создание единого плана или даже стратегии, сбалансированно учитывающее интересы всех участников и принятое каждой стороной.

Вторая группа рисков связана с финансированием проектов. Среди различных различных инициатив, которые традиционно выдвигаются на агломерационную повестку есть множество направлений, требующих значительных ресурсов, в том числе финансовых. Эти проекты связаны с возведением любых типов инфраструктур. Возникают риски недостаточности финансирования. Мерами по предотвращению могут стать расширение способов финансирования проекта, нахождение частных инвесторов для проектов, использование федеральной поддержки, инструмент государственного-частного партнерства. Дополнительной мерой может стать продвижение идеи грантовой поддержки проектов по развитию агломераций на федеральном уровне.

В настоящее время активно развивается тема цифровой экономики, иницируются проекты, связанные с концепцией умного города в крупнейших агломерациях страны. Возникает риск неравномерного развития агломераций из-за отставания в развитии цифровой экономики. В качестве решения предлагается привлечение высококвалифицированных специалистов в динамично растущих отраслях и организациях на основе автоматизации и цифровизации рабочих процессов.

Третья группа рисков связана с привлечением ресурсов. Возможен риск недостаточность квалифицированных специалистов, иницирующих агломерационные проекты, а решением будет привлечение дополнительных высококвалифицированных кадров на всех стадиях агломерационных проектов.

Еще одна группа рисков относится к правовым вопросам, а именно несформированности нормативно-правовой базы и финансовых механизмов. Данный риск исключается при помощи использования договорной модели управления и института межмуниципальных отношений. Это решение не требует дополнительных изменений в законодательстве.

Последняя группа рисков напрямую связана с окружающей средой, ее также можно отнести к политическим рискам. Вместе с развитием агломераций по всему миру возрастает и негативное влияние процессов урбанизации на экологическую обстановку. В качестве меры борьбы с этим риском необходима работа над проектами экологической направленности, уменьшение воздействия автомобильного транспорта благодаря развитию общественного транспорта и т.д..

Приложения

1. Оценка влияния планируемых результатов проектной инициативы на достижение показателей общественно-значимых результатов (задач) национального/федерального проекта

Исторически наиболее интенсивное и эффективное развитие человеческого общества происходило в местах его концентрации - поселениях, которые затем трансформировались в современные города и мегаполисы. В общем виде ключевые преимущества концентрации экономических агентов выразил еще классик экономической науки А. Маршалл:

1. **Экономия на транспортных издержках** за счет близости к рынкам сырья, поставщикам и источникам сбыта. В зависимости от величины издержек предприятие тяготеет либо к источнику сырья, если его дорого перевозить или хранить, либо к рынку сбыта – если издержки на транспортировку и хранение готовой продукции выше. Если при перевозке сырья или продукции у предприятия есть эффект экономии масштаба за счет использования совместной перевозки или общего поставщика, то им выгоднее локализоваться недалеко друг от друга вне зависимости от расстояния до источника сырья. Этот фактор может работать как для предприятий одного, так и разных видов деятельности, в результате наиболее часто концентрация наблюдается вблизи крупных городов или источников сырья.

2. **Общий рынок труда.** Большой город более притягателен для организаций с точки зрения круга потенциальных работников. Наибольшее значение этот фактор приобретает для инновационных и высокотехнологичных производств, где важно не столько количество, сколько качество трудовых ресурсов.

3. **Чистые агломерационные экстерналии** – все те знания, практики, опыт и технологии, которые предприятия получают в процессе взаимодействия друг с другом, что позволяет им **повышать производительность**. Наиболее значимым этот фактор также является для высокотехнологичных и инновационных отраслей.

Экономические выгоды от концентрации **не ограничиваются административными границами города**, но, как правило, угасают по мере удаления от центра агломерации. Такая зависимость типична для российских

городов. Крупные города являются локомотивами экономического развития в России, спрос на жилую недвижимость повышает цены в центре агломерации и создает плавную зависимость между расстоянием до центра и ценой недвижимости: жители находят оптимальное для своих возможностей соотношение между ценой жилья и затратами времени на маятниковую миграцию.

Агломерационные эффекты можно использовать в качестве инструмента развития городов, как крупных, присоединяя к их пригородам новые населенные пункты, так и небольших, давая им преимущества близости к рынкам сбыта в больших агломерациях. Появляются агломерационные эффекты при улучшении транспортной доступности в результате реализации транспортных проектов. Это повышает интеграцию экономического пространства населенных пунктов, а также сокращает «эффективное расстояние» – прямые и косвенные издержки транспорта, которые несут экономические агенты. В общем виде (см. рис. ниже) иллюстрирует принцип действия агломерационных эффектов.

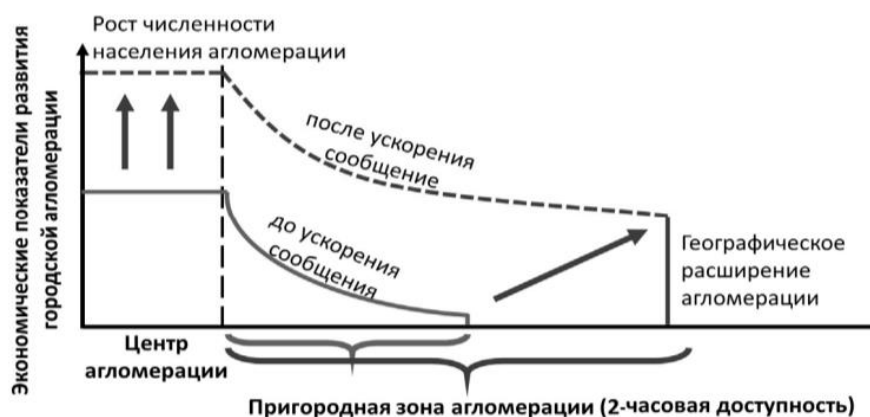


Схема воздействия агломерационных эффектов при модернизации транспортного сообщения между пригородами и центром агломерации

Что происходит в пригородах, если ускоряется сообщение с центром агломерации?	Почему это происходит?	Каков результат?	Экономические эффекты
Повышение зарплат местными работодателями	Рост конкуренции за кадры с центром агломерации	Рост доходов населения	Рост бюджетных доходов
Переезд бизнеса из центра в пригороды	Более дешевая цена аренды офисов	Рост доходов населения	Рост бюджетных доходов
Переезд людей из центра в пригороды	Возможность быстро доехать до центра агломерации, но жить в более комфортной среде	<ul style="list-style-type: none"> • Рост цен на недвижимость • Рост инвестиций и выручки в сфере потребительских услуг 	<ul style="list-style-type: none"> • Рост бюджетных доходов • Рост ВРП

2. Описание модели функционирования результатов проекта



3. Методика расчета показателей проекта (если проектная инициатива включает предложения по созданию новых и/или изменению действующих показателей национальных/федеральных проектов)

Для расчета показателей городской среды используется методика формирования индекса качества городской среды, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 марта 2019 г. № 510-р.

Оценка агломерационных эффектов¹³

Оценка агломерационных эффектов проводится достаточно давно для различных транспортных проектов, в том числе для системы высокоскоростных железнодорожных магистралей во Франции, в Испании, высокоскоростной железнодорожной магистрали HS1 в Великобритании, системы платных скоростных автодорог в Китае. Основной составляющей оценки агломерационных эффектов является оценка воздействия на производительность труда. Многочисленные зарубежные исследования зависимости средней производительности труда или средней общей факторной производительности от размера населенного пункта дают оценки эластичности производительности к людности агломерации от 2-5% до 10%. Другими словами, при удвоении численности населения агломерации производительность факторов в различных отраслях экономической деятельности увеличивается на 2-10%. Наибольшую эластичность к численности населения имеют секторы финансовых, риелторских и прочих услуг, требующих высокой квалификации, а также торговля, высокотехнологичные отрасли промышленности. Наименьшую (и даже отрицательную) – секторы, связанные с природными ресурсами: сельское хозяйство, добыча полезных ископаемых.

Исследования агломерационных эффектов на основе российских данных все еще редки. По некоторым отечественным оценкам, эластичность совокупной факторной производительности фирм к размеру города для фирм обрабатывающей промышленности России составляет 9-11%, что определенно выше оценок, полученных ранее исследователями для Франции и других стран

¹³ П.А. Лавриненко, Т.Н. Михайлова, А.А. Ромашина, П.А. Чистяков. Агломерационные эффекты как инструмент регионального развития

Западной Европы. Неудивительно, что выгоды от агломерации, т.е. совместного расположения экономических агентов, в нашей стране, высоки – это свойство географии России с ее высокими транспортными издержками и значительными расстояниями. Вместе с тем высокие оценки свидетельствуют и о том, что выгоды от агломерации в нашей стране все еще не реализованы фирмами полностью: есть возможность увеличения средней производительности за счет улучшения связанности экономического пространства. Оценки Михайловой и др. учитывают географическое положение с точностью до города регистрации фирмы и не делают различий между фирмами, находящимися на разных расстояниях до центра города или агломерации.

Методика оценки. Основой расчета агломерационных эффектов является научно обоснованная и рассчитанная на российских данных зависимость производительности труда в населенном пункте от численности населения, проживающего в радиусе двухчасовой транспортной доступности. Расчет коэффициентов эластичности требует составления и анализа баз данных экономических показателей на уровне конкретных предприятий (микроданные), что позволяет формировать достоверную выборку для оценки соответствующих коэффициентов в разрезе видов экономической деятельности. Такая база данных должна включать следующую информацию:

– перечень населенных пунктов с указанием численности населения, проживающего в радиусе двухчасовой доступности от центра данного населенного пункта;

– перечень предприятий по различным видам экономической деятельности

(ВЭД) с указанием населенного пункта, в котором предприятие расположено, а также производительность труда в данном предприятии.

Основным источником данных по российским предприятиям и показателям их функционирования являются данные налоговой отчетности по организациям Российской Федерации. Авторы использовали коммерческие базы данных по предприятиям Ruslana (Bureau van Dijk) и СПАРК-Интерфакс. Отбор

предприятий, участвующих в дальнейшем исследовании, проводился по следующим критериям:

- 1) ненулевая отчетность за текущий год;
- 2) выручка более 100 тыс. руб./год за за текущий год;
- 3) занятость более 3 чел. за за текущий год;
- 4) населенный пункт места фактического ведения деятельности.

По предприятиям обрабатывающей промышленности (D) и отрасли строительства (F) в базу данных были включены все существующие предприятия, удовлетворяющие приведенным условиям. Общее количество предприятий сферы услуг (разделы G – O) в России, удовлетворяющих приведенным критериям, составляет порядка 600 тыс. Выборочная совокупность строилась из общей базы (100 тыс. предприятий) путем случайной выборки 90 тыс. предприятий и 10 тыс. крупнейших по выручке предприятий. В расчетах использовались данные только тех предприятий, размещение которых не детерминировано жесткими физико-географическими факторами, таким образом, разделы А (сельское хозяйство, охота, лесное хозяйство), В (рыболовство, рыбоводство) и С (добыча полезных ископаемых) ОКВЭД-2007 не рассматривались. Также в выборку не вошли виды деятельности L, M, N, O, среди которых доминируют предприятия государственного сектора, размещение которых не определяется рыночными факторами. Суммарное количество предприятий, участвующих в исследовании, составило порядка 350 тыс.

Расчет численности населения, проживающего в радиусе двухчасовой доступности, возможен по данным Росстата о численности населения муниципальных районов и городских округов.

В качестве меры экономической эффективности (производительности) в работе предприятия или организации можно рассматривать несколько показателей: годовая выручка на одного работника; годовой объем добавленной стоимости на одного работника.

Выручка на одного работника оценивается по данным российских фирм следующим образом:

$$R_{pci} = R_i / L_i, \quad (1)$$

где R_{pci} – выручка на одного работника, i – индексирует предприятие; R_i – годовая выручка (объем отгруженной продукции); L_i – среднегодовая численность занятых.

Выручка на работника является более подходящим показателем с точки зрения доступности, широты выборки и достоверности данных. Однако этот показатель имеет недостаток: валовая выручка для фирм с существенной долей затрат на материалы, компоненты и услуги поставщиков намного выше добавленной стоимости, произведенной такой фирмой.

Добавленная стоимость на работника оценивается по формуле:

$$V_{pci} = (R_i - Cost_i) / L_i, \quad (2)$$

где V_{pci} – валовая добавленная стоимость на одного работника (i индексирует предприятие); R_i – годовая выручка (объем отгруженной продукции); $Cost_i$ – годовая суммарная стоимость промежуточных товаров; L_i – среднегодовое число занятых.

Добавленная стоимость лучше описывает именно объем произведенного фирмой вклада в стоимость конечных товаров или услуг. Однако в статистических источниках данных сведения о себестоимости продукции присутствуют только у очень ограниченного числа предприятий, что значительно сокращает выборку для проведения исследования, снижает его репрезентативность. С точки зрения доступности и достоверности данных показатель выручки на одного работника является более удобным показателем. Информацию о годовой выручке и численности занятых раскрывает в своей отчетности большинство российских фирм. Таким образом, выборка для анализа этого показателя является наиболее репрезентативной для совокупности российских предприятий в целом. Однако этот показатель имеет следующий недостаток: валовая выручка фирм с существенной долей затрат на материалы, компоненты и услуги поставщиков намного выше добавленной стоимости, произведенной такой фирмой, но в масштабе всех предприятий страны по всем видам деятельности, эти расхождения нивелируются.

С помощью эконометрического анализа (метод построения линейных регрессий) далее оценивалась «чувствительность» показателя выручки на одного занятого к ряду показателей географического положения предприятия для выявления влияющих факторов.

Для оценки «чувствительности» показателей производительности каждого конкретного предприятия к этим факторам зависимость оценивалась методом наименьших квадратов по формуле:

$$R_{pci} = \alpha_0 + \sum_k \alpha_k x_{ki} + \sum_l \beta_l z_{li} + e_i, \quad (3)$$

где R_{pci} – показатель эффективности предприятия (выручка на одного занятого); x_i – факторы географического положения; z_{li} – другие контролируемые переменные (например, принадлежность к какой-либо отрасли, размер фирмы); e_i – случайные ошибки.

Результирующий параметр – коэффициент α_k . Он показывает, насколько растут или снижаются показатели эффективности фирм при изменении характеристик их географического положения. В качестве прочих факторов (кроме численности населения в двухчасовой зоне) географического положения (x_i) использовались все комбинации следующих характеристик каждого отдельного предприятия (таблица), а также: численность населения муниципального образования, чел.; численность населения в населенном пункте, чел.; время в пути до Москвы, мин.; время в пути до морского порта, мин.; время в пути до ближайшего сухопутного пограничного перехода, мин.

Показатель	Вид деятельности	Радиус, км
Количество, шт.	Всего по всем ВД	15
Занятость, чел.	Того же ВД	30
Выручка, тыс. руб.	Смежных ВД	60
		100

4. Применимость и тиражируемость проектной инициативы в регионах

Предложенная модель управления может быть использована во всех субъектах РФ, где имеются городские агломерации. Для осуществления ее не требуется изменение действующего правового регулирования. Для реализации агломерационных проектов значительные возможности предоставляет институт межмуниципального сотрудничества, урегулированный в Федеральном Законе № 131. Механизмы межмуниципальных договоров, а также создания и деятельности межмуниципальных юридических лиц регулируются гражданским законодательством РФ, а механизмы финансирования, в частности, бюджетным кодексом РФ.

5. Анализ положений ключевых НПА/документов органов государственного управления Российской Федерации в части темы проектной инициативы: госпрограммы, иные документы по указанной тематике, ставящие конкретные цели по теме проектной инициативы и/или задающие механизмы их достижения, в т.ч. меры государственной поддержки

В настоящее время во многих правительственных документах (стратегиях, программах, проектах, поручениях) используется термин “городская агломерация”, в то время как в законодательстве не определены его понятие и статус.

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, возможности для реализации агломерационных проектов предоставляет институт межмуниципального сотрудничества. Межмуниципальная хозяйственная кооперация может осуществляться путем:

- заключения и исполнения разовых (краткосрочных) договоров о совместной деятельности (сотрудничестве);
- заключения и исполнения длящихся во времени договоров о совместной деятельности (сотрудничестве);
- создания совместных хозяйствующих субъектов для “институализации” совместного решения публичных задач на постоянной основе.

Для обеспечения устойчивости необходимо создавать хозяйствующие субъекты. Виды деятельности данного субъекта определены требованиями о целевом назначении межмуниципальной кооперации и принципа специальной правоспособности. В соответствии с Федеральным законом № 131, межмуниципальные хозяйствующие субъекты могут быть созданы в форм коммерческих хозяйственных сообществ (ст. 68), либо некоммерческих организаций (ст. 69).

В 2008 году термин агломерация был использован в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. В ней агломерации упоминались как основные драйверы экономического развития страны. В 2010-11 годах термин применяется в концепциях развития федеральных округов, также в контексте главных точек роста. Государственная программа по развитию транспортной системы. В

частности в проекте “Безопасные и качественные дороги” уделяется внимание показателям на территориях агломераций. Понятие агломераций упоминается также в федеральном законе от 28 июня 2014 года №172-ФЗ “О стратегическом планировании в Российской Федерации”. Речь шла о разных сценариях страны и участии агломераций в ее развитии.

В поправках 2017 года Градостроительного кодекса РФ, статье 13.2, принято, что общая схема территориального планирования двух и более субъектов РФ может применяться как к целым территориям, так и к их частям. Условием является общая граница субъектов, а инициатива может исходить от высшего исполнительного органа государственной власти одного из данных субъектов РФ. Утверждение схемы возможно после принятия высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ нормативного правового акта. Схема считается утвержденной после принятия нормативных правовых актов каждым из упомянутых. В Указе Президента РФ от 16.01.2017 №13 “Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года” как необходимое условие обеспечения экономического роста, технологического развития и повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики на мировых рынках обозначено развитие крупных городских агломераций. В качестве одной из целей обозначается развитие и улучшение экологической ситуации и развитие транспортной инфраструктуры в городских агломерациях. Отмечается, что благодаря связанности городов с прилегающими к ним территориями, а также городских агломераций между собой обеспечивается экономическое развитие всей территории страны. Другой целью является стимулирование развития крупных городских агломераций, способных успешно выдерживать конкуренцию на мировых рынках. В качестве пути к достижению цели предлагается создание благоприятных условий для привлечения высококвалифицированной иностранной рабочей силы.

6. Описание лучших практик решения проблем, на которые направлена проектная инициатива (российские и зарубежные), и оценка их применимости

В качестве лучших практик договорных моделей управления городскими агломерациями выбраны кейсы Нью-Йорка и Буэнос Айреса.

Нью-Йоркская агломерация – сообщество из 17,4 миллионов человек. В нее входят такие штаты как Нью-Йорк, Нью-Джерси, Коннектикут и Пенсильвания. Ядро, в котором находится 97,2 % населения, занимает значительную территорию агломерации. На территории наблюдается значительная территориальная сегрегация населения. Деловые кварталы Нью-Йорка успешно реализуют функцию мирового экономического центра, в то время как функционально бедная периферия предоставляет жилые функции. Для создания межрегиональных и межмуниципальных связей используются различные формы сотрудничества (корпорации развития, транспортные управления).

Агломерация в отсутствие единого органа управления развивается через вовлечение государственных и частных акторов в отдельные проекты. Планирование и распределение финансов носит договорной характер. Кооперация наиболее заметна в развитии транспортной инфраструктуры и улучшении экологической ситуации. Однако развитие промышленности не выступает в качестве темы для агломерационного взаимодействия.

Территориальным планированием в основном занимаются муниципалитеты и метропольные планировочные организации. Рекомендации по планированию выпускает Региональная планировочная ассоциация. Стратегическое пространственное планирование носит исключительно рекомендательный характер. В США отсутствует территориальное планирование на федеральном уровне. Национальные власти участвуют в создании ограничительных мер и помощи реализации государственных программ: экологическим регулированием, управлением национальными землями, инвестициями в

транспортную инфраструктуру, финансовой помощью и жилищными субсидиями.

Буэнос-Айресская агломерация вмещает в себя примерно 35% населения Аргентины – 14,7 миллионов человек. Эксперты расходятся во мнениях о ее границах. Ядро составляет автономный город Буэнос-Айрес. Его полномочий не хватает, чтобы быть регионом. Периферия образована по разным оценкам 40, 34 или 24 муниципалитетами провинции Буэнос-Айрес. Плотность населения в ядре и периферии неравномерна и составляет 14 и 3,5 тысяч жителей на квадратный километр соответственно. Формализованные механизмы совместного регионально-муниципального финансирования проектов отсутствуют - федеральная власть участвует в ключевых инициативах. Так, при создании проекта реновации территории порта федеральным правительством и властями автономного города была создана корпорация развития.

Развитие агломерации законодательно не регулируется, так как не закреплено как объект управления в правовом поле. Данные организации как правило создаются федеральной властью с целью дальнейшего инициирования агломерационных проектов. Так в 2016 году был сформирован комитет для создания координационного органа агломерации. Из девяти постоянных членов комитета семерых выдвигает губернатор провинции Буэнос-Айрес, одного мэр Автономного города и одного – Министерство внутренних дел, общественных работ и жилищного строительства. Одним из слабых мест системы управления – отсутствие единой политики пространственного развития – корпорации и агентства развития действуют без скоординированной стратегии. Корпорации развития создают свои стратегические документы, часто не интегрируя свои планы с соседними. Этот провал фиксируется долгосрочными целями и концентрацией агломерационных компетенций в созданных федеральным правительством корпорациях и агентствах развития.

Среди российских практик интерес представляет Самарско-Тольяттинская агломерация – одна из крупнейших в России. Агломерация имеет два ядра, крупнейшие индустриальные города. В состав входят восемь городских округов (Самара, Тольятти, Сызрань, Новокуйбышевск, Чапаевск,

Кинель, Жигулевск, Октябрьск) и девять муниципальных районов (Безенчукский, Волжский, Кинельский, Красноармейский, Красноярский, Приволжский, Ставропольский, Сызранский, Шигонский). На территории СТА проживает 2,7 млн. человек, что составляет 86% населения региона. В январе 2014 года создан Координационный совет по развитию Самарско-Тольяттинской агломерации. В его состав вошли главы 17-ти муниципальных образований, входящих в агломерацию, руководители региональных профильных министерств, администрации Губернатора Самарской области и Самарской Губернской Думы. При Координационном совете по развитию Самарско-Тольяттинской агломерации созданы межведомственные рабочие группы и консультационные советы. 14 февраля 2014 года между Правительством Самарской области и главами администраций 8-ми городских округов и 9-ти муниципальных районов Самарской области подписано соглашение о сотрудничестве и взаимодействии по развитию Самарско-Тольяттинской агломерации.

7. Описание механизма финансирования реализации проектной инициативы, в том числе за счет ГЧП и иных внебюджетных источников

Создание агломераций влияет на формирование и реализацию бюджетной политики муниципальных образований, входящих в их состав. В условиях интеграции именно крупные города являются основными центрами потребления, формируя интенсивную рыночную среду в экономике Российской Федерации, а малые города создают определенную стабильность и устойчивость. Их особая функция в развитии экономики России состоит в том, что могут использовать ресурсы всего агломеративного комплекса, в том числе и финансовые. Поскольку агломерация включает несколько муниципальных образований, каждый из которых имеет свой бюджет, то возникает вопрос о финансировании развития инфраструктуры в рамках агломерации. Перспективы развития агломерации в значительной степени зависят от интенсивности изменения структуры инвестиций в инфраструктурный сектор, обеспечивающий подвижность населения, повышение занятости в соответствии с профессиональным уровнем, а также более высокий уровень культурного развития территории. В настоящее время тенденция к финансированию инвестиционных проектов в агломерациях уже просматривается, однако отсутствуют законодательные и нормативные основы их функционирования.

Кроме того, разработанных моделей совместной эксплуатации имеющихся финансовых и инвестиционных ресурсов сегодня в России не имеется, поэтому в проекте предлагается рассмотреть различные подходы к формированию механизмов финансового обеспечения развития и функционирования агломераций.

Первый подход предполагает финансовое обеспечение деятельности агломерации за счет внутренних источников финансирования каждого муниципалитета, входящего в агломерацию. Данная модель имеет ограничения по источникам развития, поскольку большинство бюджетов российских муниципалитетов дефицитны.

Второй подход строится на основе частно-государственного партнерства и использовании внешних источников развития за счет привлечения инвестиционных ресурсов извне, что позволит более интенсивно развиваться агломерации, а в рамках нее и каждому муниципалитету. Приоритет при этом должен отдаваться финансированию тех проектов, которые обеспечивают

наибольший социальный и экономический эффект в границах агломерации. Финансирование мероприятий может осуществляться на паритетной основе с использованием средств муниципальных образований, но учитывая ограниченности собственных доходов местных бюджетов, более вероятным выступает частичное или полное финансирование наиболее важных инвестиционных проектов, имеющих общеагломерационное значение. Такой подход исходит из того, что в агломерации у муниципалитетов появляется возможность привлекать для реализации крупных проектов средства тех инвесторов, которые бы не стали рассматривать небольшой город как базу для размещения производства.

Третий подход исходит из создания обособленной, независимой от какого-либо уровня власти организации, условно называемого Фонда агломерации, основной целью деятельности которого является координация деятельности органов власти, бизнеса, населения и других контрагентов в интересах сбалансированного развития агломерации. Наиболее приемлемой организационной формой для такой структуры является некоммерческая организация.

Наиболее финансово подкрепленным является подход активного участия агломераций в реализации национальных/федеральных проектов, государственных и ведомственных целевых программ.

Однако самым перспективным видится подход, предусматривающий грантовую поддержку проектов агломерации. Так. Например, Фонд инновационного центра «Сколково» регулярно проводит конкурсы грантов совместно с разными партнёрами от «Росатома» до Unilever. Приоритетное направление — инновационные проекты, которые улучшают экономику России и повышают качество жизни в регионах. В зависимости от гранта можно получить бесплатное обучение в Школе управления «Сколково», резидентство в инновационном центре и денежные призы до 300 миллионов рублей. Победитель грантовой программы «Сколково» MBA с проектом по автоматизированному мониторингу в социальных сетях и СМИ получил грант в 30 тысяч евро. Программа социальных инвестиций «родные города» - это социальная программа компании «Газпром нефть», которую они запустили в 2012 году. Цель — поддержка проектов, которые улучшают качество жизни в регионах. Кроме денежного гранта, участники обучаются работать с активистами

и сообществами, узнают, как запустить общественное пространство, открыть НКО, сделать презентацию и придумать успешный питч. Процесс подготовки заявки в 2015 году преобразовался в проектную лабораторию «Город своими руками», куратором которой выступает Институт медиа, архитектуры и дизайна «Стрелка». Фонд «Система» ориентирован на развитие городской и социальной среды, а также повышение качества жизни населения.

8. Описание плана коммуникаций

Эффективные коммуникации нацелены обеспечить успешную реализацию проекта «От эффективного управления агломерациями к новому качеству жизни». Это касается как общения «внутри» команды, так и представления проекта в СМИ. Распространение информации о проекте, разъяснение его целей и значения позволяет на ранних стадиях выявить сторонников и противников предстоящих изменений. На практике это значительно облегчает работу команды проекта при составлении плана коммуникаций.

План коммуникаций — это центральный документ, обеспечивающий регламентированный и структурированный обмен информацией между всеми членами команды. План коммуникаций проекта должен содержать стратегию внутренней и внешней PR-кампании проекта. Структура и форма плана коммуникаций обязательно должны быть определены и согласованы со всеми членами команды проекта.

В ряду важнейших задач при разработке плана коммуникаций стоит создание специфической терминологии проекта, используемой всеми участниками. Составление такого глоссария способно значительно упростить общение и улучшить понимание в команде. Также возможно проведение серии семинаров по управлению проектами, что позволит выработать общее для всех участников видение процесса и усвоить словарь терминов.

Составление плана коммуникаций требует его постоянного обновления и актуализации. Поддержание плана коммуникаций в актуальном состоянии, а главное, следование этому плану, помогает корректировать организационные процессы, которые непосредственно влияют на выполнение этапов проекта.

Цели плана коммуникаций

1. Регулируемый обмен информацией
2. Оптимизация информационного и коммуникационного потока
3. Создание прозрачности и ясности в проекте
4. Продвижение и контроль коммуникации посредством регулярных встреч

5. Планирование коммуникационных структур: Какие встречи, семинары проводятся? Кто принимает участие? Что будет обсуждаться? Когда они проводятся? Как часто они проводятся?

Содержание плана коммуникаций

Конкретное содержание Плана коммуникаций зависит от условий и ограничений проекта. Он может быть официальным или неофициальным, подробным или обобщенным в зависимости от ситуации и этапа реализации проекта. Ключевым элементом в планировании коммуникаций проекта является определение того, кто с кем будет взаимодействовать, кто какую информацию будет получать, и наложение соответствующих ограничений.

Как документ план коммуникаций является составной частью плана управления проектом или включается в него в виде вспомогательного плана и содержит:

- требования к коммуникациям со стороны участников проекта;
- сведения о передаваемой информации, включая формат, содержание и уровень детализации;
- имя сотрудника, ответственного за передачу информации;
- имя сотрудника или группы — получателей данной информации;
- методы или технологии, используемые для передачи информации (например, служебная записка, электронная почта и/или пресс-релизы);
- частоту коммуникации (например, еженедельно);
- процедуры согласования документов;
- схему эскалации проблем;
- метод обновления плана по мере развития проекта;
- глоссарий общепринятой терминологии.

В план коммуникации могут также включаться принципы проведения совещаний по текущему состоянию проекта, собраний команды проекта, электронных совещаний и рассылкам электронной почты.

Требования к членам команды, отраженные в Плане коммуникаций

Во-первых, это распределение ответственности. Каждому члену команды необходимо точно знать, за какую часть проекта он отвечает, каковы его полномочия и обязанности. Основой для такой информации выступает организационная структура проекта.

Во-вторых, это координация. Координирующая информация обеспечивает высокую эффективность совместной работы членов проектной команды. В категорию координирующей информации попадает информация о внесении в проект любых изменений.

В-третьих, необходима информация о ходе реализации проекта, достигнутом прогрессе. Члены команды должны располагать информацией о текущем состоянии проекта, что позволяет вовремя выявлять проблемы и предпринимать меры по их разрешению. К такого рода информации относятся отчеты о средствах, затраченных на определенный момент времени, о соблюдении календарного плана и расписания проекта. Также важна информация о текущем статусе рисков и возникающих проблемах.

В-четвертых, члены команды нуждаются в информации о принимаемых решениях. Они должны знать о решениях, принимаемых руководством проекта, если эти решения касаются самого проекта.

Естественно, сами потребности людей в коммуникациях выходят за рамки перечисленных четырех пунктов. Но в рамках управления коммуникациями проекта следует учитывать только то, что "необходимо и достаточно" для успеха проекта. Избыток информации, равно как и ее недостаток, негативно влияет на осуществление проекта.

Основой для обеспечения коммуникационных требований является организационная структура проекта. Также важны для выдвижения коммуникационных требований и управления коммуникациями следующие аспекты проекта:

- подразделения и специальности, вовлеченные в проект;
- логистика количества и местоположений людей, вовлеченных в проект;
- внутренние и внешние информационные потребности участников.

В процессе планирования коммуникаций определяются информация и взаимодействия, необходимые участникам проекта. Например, каким лицам

какая информация нужна, когда она им понадобится, кто и каким образом должен им эту информацию предоставить. Хотя потребность в передаче информации проекта существует во всех проектах, информационные потребности и методы ее распространения могут сильно отличаться.

Разделы Плана коммуникаций

Раздел плана	Комментарий
Предмет коммуникации	Информация, предназначенная для распространения среди участников проекта
Цель	С какой целью распространяется данная информация
Частота	Как часто предполагается распространять данную информацию
Даты начала (завершения)	Временные рамки распространения данной информации
Формат (средство связи)	Представление информации и способ передачи
Ответственное лицо	Член команды, в обязанности которого входит распространение данной информации
Адресат	Лицо, подразделение, которому предназначена данная информация, с выделением приоритетов

Для наглядности коммуникационный план проекта оптимально представлять в табличной форме. Он также может быть представлен в графической форме, сжатой на одной странице.

Графическая форма Плана коммуникаций

Даты проведения	Каналы коммуникаций, участники		
	Формальные	Специфичные	Неформальные
	Совещания	Инфо-сессии	Электронная почта
	Интернет	Бюллетень проекта	Общение в фойе
	Телеконференции	Обучение	Телефонные разговоры
	Бюллетени	Стенды вопросов	
		Коучинг	

**Значками могут быть обозначены члены команды*

Необходимые элементы плана коммуникации

1. Коммуникационные структуры
2. Презентация планирования проекта
3. Уточнение открытых вопросов
4. Заседание
5. Стратегический контроль над проектом
6. Обобщенная информация о текущем состоянии проекта
7. Отчет о ходе выполнения проектных работ (устный или письменный)
8. Обзор текущей деятельности и проверка открытых задач
9. Выявление открытых моментов и проблем в реализации проекта
10. Выявление критических отклонений плана
11. Разработка мер контроля
12. Принятие необходимых решений
13. Перспективы и уточнение следующего шага
14. Рабочая встреча
15. проекта
16. Информационные мероприятия

В течение всего хода проекта план коммуникаций проверяется на обоснованность и осмысленность, и при необходимости встречи вставляются, продлеваются или сокращаются, либо вообще удаляются. Если в ходе проекта выясняется, что на еженедельных статусных совещаниях всегда обсуждаются в принципе одни и те же вещи, потому что проект развивается недостаточно быстро, чтобы появлялись новости, имеет смысл изменить периодичность совещаний, например, до двух недель.

Мониторинг эффективности каналов информирования предполагает следующие аспекты:

- качество информации о проекте, поступающей по установленным официальным каналам информирования;
- достаточная интенсивность поступающей информации;
- полнота информации, поступающей по установленным официальным каналам информирования.

Процесс мониторинга эффективности информирования будет осуществляться путем распространения опросных форм (анкетный опрос) с установленной периодичностью и с использованием горячей линии вопросов и ответов на основе телефонной связи.

9. Механизмы информационного сопровождения проекта

Формы и методы информационного сопровождения проекта

Успешную реализацию проекта «От эффективного управления агломерациями к новому качеству жизни» невозможно осуществить без информационной поддержки. В эпоху глобализации новации в политико-информационной сфере порождают новые формы и методы эффективной коммуникации между обществом и властью, и вместе с тем, дают основу для зарождения новых вызовов и угроз.

Информационное обеспечение каждого из этапов реализации проекта и доведение информации до целевой аудитории планируется осуществить посредством каналов массовой коммуникации, в том числе за счёт реализации информационных услуг населению.

Проектируется использование всех имеющихся каналов: специальные мероприятия, пиар-акции, промо-акции, выставки, дайджест новостей на сайте и e-mail рассылки. Важно использование наряду с традиционными СМИ нью-медиа – социальные сети, блоги, онлайн платформы, приложения и другое.

Принципы работы со СМИ

1. Соответствие адресата каналу информации.
2. Актуальность, интерес. Вкусные подробности. Картинка для ТВ.
3. Дружеские отношения с журналистами и редакцией.
4. Инициатива. Контроль ситуации.

Этапы проведения информационного сопровождения проекта

Подготовительный этап включает в себя, прежде всего, анализ ситуации на текущий момент, постановку цели, задач и определение желаемых эффектов от проведения мероприятий по информационному сопровождению проекта. На данном этапе важно составить медиа-базу потенциально заинтересованных СМИ, блоггеров и ньюсмейкеров. Медиа-карта со списком СМИ с данными об их аудитории, тираже и направленности, именами конкретных журналистов и редакторов, их контактами используется для налаживания взаимодействия со СМИ.

После того, как цели и задачи согласованы, *прописывается программа и брендирование проекта*, готовятся следующие средства визуализации:

- официальный сайт проекта;
- проектное издание – журнал/буклет;
- визитки;
- информационные постеры;
- оригинальные деловые сувениры с логотипом проекта;
- информационные брифинги;
- обратная связь, анкетирование;

Основной этап – один из самых трудоёмких и включает в себя:

1. Определение целевых аудиторий и приоритетных каналов коммуникации
2. Медиапланирование.
3. Подготовку новостных поводов, рейтинг пресс-материалов.
4. Организацию публикаций в СМИ.
5. Работа с наружной рекламой (листочки, плакаты, баннеры), адресная рассылка, спам, флаеры и пригласительные, работа сайта, уличная агитация и т.д.
6. Подготовку PR- и промо-акций.
7. Разработку и проведение тематических PR-кампаний.
8. Подготовку и проведение пресс-мероприятий: пресс-туры, пресс-ланчи, пресс-конференции и брифинги и т.д.
9. Информационную кампанию в социальных сетях (SMO).
10. Подготовку и проведение видеоконференций, вебинаров.
11. Пресс-клиппинг.

Параллельно с основным этапом проводится мониторинг СМИ – действия по отслеживанию всей информации, попадающей в СМИ о ходе реализации проекта. Мониторинг необходим для оценки результатов проекта.

Кроме того, проводится индивидуальная работа с представителями медиа. Это один из наиболее важных пунктов подготовки, так как от него зависит то, в каком свете увидит запланированное мероприятие широкая аудитория СМИ.

«Поставщик» информации (проектная группа, пресс-служба организации, пресс-секретарь VIP-персоны и т.д.) должен заранее тщательно готовить попадание информации в СМИ. Обзвон, рассылка, при необходимости личные встречи. При этом надо учитывать все особенности.

На данном этапе необходимо выполнить несколько важных действий:

- подготовить и разослать анонсирующий пресс-релиз, получить обратную связь от журналистов;
- организовать аккредитацию представителей СМИ;
- подготовить пакет сопроводительных материалов для прессы;
- организовать комфортные условия для работы журналистов и возможность их общения с ключевыми фигурами;
- проконтролировать и, если необходимо, осуществить совместную работу над выходом материалов;
- уточнить сроки выходов;
- подготовить пресс-клиппинг.

Завершающий этап включает в себя анализ эффективности PR-сопровождения, подготовку отчета и стратегии дальнейшей информационной работы. Оценка эффективности проводится стандартными методами. Для того, чтобы отследить динамику ситуации, во время информационной кампании необходимо проводить ежедневный мониторинг СМИ и интернет-ресурсов. Также для выявления эмоционального контекста провести контент-анализ.

Список литературы

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru>.
2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".
3. Стратегия развития города Чебоксары на период до 2020 г. с учетом перспективы развития агломерации город Чебоксары – город Новочебоксарск – Мариинско-Посадский район – Моргаушский район – Цивильский район – Чебоксарский район: утв. решением Чебоксарского городского Собрания депутатов от 27.10.2009 № 1447.
4. Любовный, В.Я. Зарубежные городские агломерации: тенденции развития и опыт управления / В.Я. Любовный, О.С. Пчелинцев. – М., 2001. – 212 с.
5. Лаппо, Г.М. География городов / Г.М. Лаппо. – М.: ВЛАДОС, 1997. – 679 с.
6. Лаппо, Г.М. Агломерации России в XXI веке / Г.М. Лаппо,
7. Лаппо, Г.М. Городские агломерации России / Г.М. Лаппо, П.М. Полян, Т.И. Селиванова // Демоскоп Weekly [Электронный ресурс]. – Электрон. журн. – 2010. – No 407–408. Режим доступа: <http://www.demoscope.ru/weekly/2010/0407/tema01.php>.
8. Маркварт Э., Швецов А. Н. / Территориальная организация местного самоуправления и управление городскими агломерациями // учебное пособие / ; РАНХиГС Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Высшая школа государственного управления. - Москва : Дело, 2017.
9. Косарева Н.Б., Полиди Т.Д., Пузанов А.С.- Москва: Фонд "Институт экономики города", 2018
10. Доклад о мировом развитии 2009. Новый взгляд на экономическую географию. Пер. с англ. публикации Всемирного банка
11. Лола А. Принципы управления крупнейшим городом//Регионы: управление и развитие. 1997. №2

12. Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ). URL: <http://отрасли-права.Российской Федерации/article/1430>
13. Глазычев В., Стародубская И. Челябинская агломерация: потенциал развития. – Челябинск, 2008. С. 34-40, 46-58.
14. Гриценко Е.В. Теоретико-правовые основы организации публичной власти в городских агломерациях (сравнительно-правовой анализ)//Местное самоуправление и развитие территорий: российский и европейский опыт. Серия “Современный муниципалитет”/ Под ред. Е.В. Гриценко, Э. Маркварта, В.П. Мохова. Пермь-Санкт-Петербург, 2014. С 397-399.
15. Эпоха агломераций. Городская экономика, пространство и политика в новом масштабе
16. Райзберг Б. А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М. 2007.
17. Управление региональными и муниципальными финансами: учеб. пособие для работников муниципальных финансовых органов. СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр». 2008.
18. Т. Н. Данилова П. В. Данилов Финансовые аспекты формирования агломераций. Муниципальные финансы, №19 (451) – 201
19. Володенков С.В. (2017). Особенности интернет-коммуникации в современном политическом процессе // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. С.5
20. Карягина А.В. (2012). Современная информационная правовая политика в РФ: теоретико-правовой аспект // Вестник Таганрогского института управления и экономики. С.2.
21. Манойло А. В. (2003). Государственная информационная политика в особых условиях // Монография. М.: МИФИ. С.151.
22. Сулейманова Ш.С. (2018). Эффективность информационного обеспечения государственной политики: проблемы и перспективы // Коммуникология. Том. 6. №1. С.28.

Разработчики/слушатели программы

В.В. Тимофеев	Заместитель Главы Республики Карелия – Постоянный представитель Республики Карелия при Президенте Российской Федерации
А.С. Козлов	Вице-губернатор Челябинской области
С.В. Верещагин	Заместитель председателя Правительства Красноярского края
Е.В. Глимбовская	Заместитель директора Департамента бюджетной методологии и финансовой отчетности в государственном секторе Министерства финансов Российской Федерации
И.Б. Моторин	Главный финансист Некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» ВЭБ.РФ
М.В.Томилова	Проректор - и.о. директора Московского филиала РМАТ
Д.Е. Осипов	Директор юридического департамента Государственной компании Автодор