

# БАРНАУЛЬСКАЯ АГЛОМЕРАЦИЯ КАК ФОРМА МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ТЕРРИТОРИЙ

В. С. Химочка

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Вопросы равномерности распределения экономических ресурсов на территории страны обсуждаются теоретиками-экономистами на протяжении многих лет. На современном этапе социально-экономического развития России все большую популярность приобретает тема территориальной интеграции, позволяющей использовать потенциал наиболее развитой территории в целях повышения уровня жизни населения менее развитых территорий. Одной из таких форм взаимодействия является агломерация. Излагается опыт создания Барнаульской агломерации. Автор делает выводы о необходимости совершенствования действующего законодательства для расширения практики использования агломерационного взаимодействия как эффективной формы сотрудничества территорий.

**Ключевые слова:** межмуниципальное взаимодействие, агломерация, социально-экономическое развитие.

## BARNAUL AGGLOMERATION AS A FORM OF INTER- MUNICIPAL COOPERATION OF THE TERRITORIES

V. S. Khimochka

Altai State University (Barnaul, Russia)

Issues of equity in the distribution of economic resources in the country are discussed by theorists and economists for many years. At the present stage of socio-economic development of Russia, the growing popularity of the theme of territorial integration, which allows to manage the potential of the most developed areas in order to improve the standard of living of the population of the less developed territories. One such form of interaction is agglomeration.

In given article the experience of creating Barnaul agglomeration is described. The author draws conclusions about the need to improve current legislation for the expansion of the use of agglomeration interaction as an effective form of cooperation of the territories.

**Keywords:** intermunicipal cooperation, agglomeration, socio-economic development.

Наряду с общепринятыми факторами, оказывающими влияние на социально-экономическое развитие любого муниципально-образованного субъекта федерации, такими как географическое положение, климатические условия, наличие природных ресурсов, важную роль в формировании административных границ, системы и механизмов управления играет межмуниципальное взаимодействие.

Современная региональная экономика России — это следствие пространственной организации хозяйства, осуществляющейся в советский период.

До конца 1980-х гг. проводилась активная политика изменения размещения производительных сил страны, результатами которой стали масштабные освоения природных ресурсов периферийных регионов и сдвиг производительных сил на Восток и Север.

Развитие производительных сил в России в конце XX в. отличалось сильной неравномерностью. Так, европейская часть концентрировала 80% производства обрабатывающей промышленности, а Восток — почти 2/3 выпуска добывающей промышленности и преобладающую часть запасов важнейших природных ресурсов [1, с. 256].

С началом 2000-х гг. Правительством Российской Федерации активно обсуждается тема развития крупных городских агломераций. На федеральном уровне понятие «агломерация» в качестве особого объекта активного государственного интереса было официально зафиксировано в 2008 г. в правительственной Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 г. [2, с. 71].

В теории существует множество определений термина «агломерация», однако все они сводятся к тому, что это целостная совокупность городских и сельских кооперирующихся территорий, которой присущи общие закономерности развития, а также устойчивые инфраструктурные взаимодействия, направленные на достижение социально-экономических эффектов [3, с. 9].

В настоящее время интерес к агломерациям вызван принципиальными изменениями в процессах формирования и развития крупных социально-экономических систем. Формирование агломерации происходит естественным путем, она приобретает качественные характеристики, изучается с позиции целостности рынков (труда, земли, недвижимости и т. д.), функциональной взаимосвязанности её отдельных элементов. Интенсивное развитие агломераций выходит на первый план и становится важнейшей задачей в рамках стратегии развития России на долгосрочную перспективу.

В последние годы в Российской Федерации разные исследователи выделяют от 36 до 52 агломераций (Г. М. Лаппо, П. М. Полян, Н. И. Наймарк, Т. И. Селиванова, В. В. Владимиров).

В Алтайском крае впервые в истории долгосрочного планирования термин «агломерация» появился в Стратегии социально-экономического развития Алтайского края до 2025 г. Для реализации проекта создания первой агломерации в 2008 г. распоряжением администрации Алтайского края была образована рабочая группа, рассмотревшая и обсудившая различные варианты агломерационного объединения. Итогом ее работы признан вариант формирования агломерации как добровольного объединения муниципальных образований в рамках межмуниципального сотрудничества, учитывая существующие ограничения в случае образования новой административной единицы согласно ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (п. 5 ч 1 ст. 11).

В 2009 г. три муниципальных образования Алтайского края подписали соглашение о создании Барнаульской агломерации, которым был определен ее состав и основные принципы функционирования. В агломерацию вошли городские округа Барнаул и Новоалтайск, а также Первомайский район. Межмуниципальным соглашением была

определена главная цель — создание компактной пространственной организации населенных пунктов, обладающих промышленными, транспортными, торговыми, культурными и социально-бытовыми связями.

На момент подписания соглашения в 2009 г. численность Барнаульской агломерации составляла 812,9 тыс. чел. — более трети населения Алтайского края. Общая площадь территории — 4590,8 квадратных километров.

При этом на долю Барнаульской агломерации приходится:

- около 45% регионального объема промышленного производства и 70% основных фондов организаций;
- более 50% инвестиций в основной капитал;
- 65% объема розничной торговли и предоставляемых населению края услуг.

Предпосылками формирования Барнаульской агломерации стали исторически сложившиеся тесные производственные, экономические, трудовые и культурно-бытовые связи Новоалтайска и Первомайского района с краевым центром — Барнаулом.

В Барнауле и Новоалтайске сходятся все транзитные направления автомобильных и железных дорог края, из 22 тысяч трудоспособного населения Первомайского района около 7 тысяч работают и служат в войсковых частях в Барнауле и Новоалтайске, на этих территориях сложился единый рынок труда с общими требованиями к стоимости труда и его квалификации.

На территории Первомайского района ведется компактное строительство малоэтажного индивидуального жилья жителями городов Барнаула и Новоалтайска. В районе также расположены детские оздоровительные лагеря, ведомственные санатории, базы отдыха, около 43 тысяч садовых участков жителей Барнаула и Новоалтайска.

Около 10% трудоспособного населения Новоалтайска работают и учатся в Барнауле. Сельскохозяйственная продукция, производимая на территории Первомайского района, перерабатывается и реализуется прежде всего в Барнауле и Новоалтайске.

Однако главные преимущества агломерации — возможность для всех ее жителей пользоваться услугами, доступными проживающим в крупных городах, и более широкий, чем в отдельном поселении, выбор места работы. В этом смысле границы агломерации условны, подвижны и чаще всего определяются транспортной доступностью ее центра для жителей периферийной зоны в пределах 1–1,5 часов [4, с. 241].

Схема управления Ассоциации «Барнаульская агломерация» согласно её уставу предполагает, что высшим органом управления Ассоциации

является общее собрание ее членов (Межмуниципальный совет Ассоциации).

Окончательное оформление Барнаульской агломерации проведено подписанием 18 октября 2012 г. Учредительного договора Ассоциации «Барнаульская агломерация интеграционного развития территорий», утверждением учредителями Устава Ассоциации и регистрацией агломерации в органах юстиции. Ассоциация «Барнаульская агломерация интеграционного развития территорий» по своей организационно-правовой форме является в соответствии с законодательством Российской Федерации некоммерческой организацией.

Первым реально реализованным шагом в создании Барнаульской агломерации стала разработка схемы территориального планирования агломерации, утвержденная постановлением администрации Алтайского края № 644 от 26.11.2012.

Схема территориального планирования Барнаульской агломерации и концепция развития агломерации до 2035 г. предлагают следующие направления:

- Агломерация как значимый агропромышленный узел Сибири (наука, производство и переработка сельхозпродукции, биофармкластер);
- Агломерация как отраслевой центр промышленного производства (машиностроение, энергомашиностроение, грузовые железнодорожные вагоны, производство шин и асбо-резинотехнических изделий, деревообработка);
- Агломерация как центр взаимодействия России со странами Центральной Азии, Ближнего Востока, Монголии и Китая (торгово-экономические отношения, образовательные проекты, научно-техническое и культурное сотрудничество, высокотехнологическая медицинская помощь);
- Агломерация как «опорная точка» в освоении туристического потенциала Алтая (культурно-познавательный, лечебно-оздоровительный и школьный туризм, выставочная деятельность).

Схема территориального планирования и концепция развития агломерации предусматривает и дальнейшее её территориальное расширение за счет ближайших сельских районов — Павловского, Калманского, Косихинского и Тальменского.

В последние годы федеральные органы государственного управления рассматривают современную городскую агломерацию в качестве инструмента управления развитием модернизации социально-экономических процессов в России. Для апробации и совершенствования механизмов управления развитием городских агломераций в 2013 г. Министерство регионального развития РФ (на сегодняшний день упразднено) решило провести конкурс среди имеющихся практик для получения статуса «пилотного» проекта.

Барнаульской агломерацией была направлена заявка на участие в конкурсе. К заявке были приложены все учредительные документы, нормативные акты органов местного самоуправления региона, наработанная практика, а также документы территориального и экономического планирования Алтайского края и муниципальных образований агломерации.

Приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 2 сентября 2014 г. № 263 был утверждён Перечень пилотных проектов по апробации и совершенствованию механизмов управления развитием городских агломераций в Российской Федерации. Барнаульская агломерация вошла в их число.

Получение Барнаульской агломерацией статуса «пилотного» проекта дает возможность приоритетного участия в различных федеральных программах и позволит реализовать намеченные масштабные инфраструктурные проекты. Примером такого участия может являться выделение в 2017 г. Алтайскому краю средств из федерального бюджета на развитие и совершенствование дорожной сети Барнаульской агломерации в рамках программы «Безопасные и качественные дороги».

В связи с упразднением Министерства регионального развития РФ работа по развитию агломераций в России передана Министерству экономического развития Российской Федерации. Минэкономразвития России издан приказ от 20 мая 2015 г. № 295 «О создании Межведомственной рабочей группы по социально-экономическому развитию городских агломераций»; утверждены Положение о Межведомственной группе и её состав. Однако до сегодняшнего дня никаких реальных шагов данной межведомственной группой так и не сделано.

Несмотря на это, тема агломерационного развития не перестает обсуждаться в научных кругах, на различных конференциях и в публикациях. В ходе этих обсуждений отмечается, что действующее российское законодательство слабо регулирует организационно-правовые вопросы создания и функционирования городских агломераций, требуется формирование специальных механизмов управления такими территориями и определение их правового статуса.

Союзом российских городов в 2014 г. был разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях развития городских агломераций».

Предлагалось на первом этапе внесение изменений в следующие Федеральные законы:

- № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

- № 51-ФЗ от 30.11.1994 (первая часть Гражданского кодекса РФ);
- № 178-ФЗ от 21.12.2001 «О приватизации государственного и муниципального имущества»;
- № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции».

Проект планировалось внести в Государственную Думу РФ еще в 2014 г., однако этого так и не произошло, в связи с чем регионы продолжают нарабатывать собственную практику развития агломерационных территорий, совершенствовать свою законодательную базу, надеясь на то, что период пробелов в нормативном регулировании будет устранен.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики : учебник для вузов. 4-е изд. М., 2004. 495 с.
2. Швецов А. Зачем и как следует управлять агломерациями? // Проблемы теории и практики управления 2017. № 7. С. 65–75.
3. Волчкова И. В., Минаев Н. Н. Теория и практика управления развитием агломераций. Томск, 2014. 234 с.
4. Перцик Е. Н. География городов (геоурбанистика). М., 1991. 282 с.
5. Бабун Р. В. Агломерация городов как объект управления // Регион: экономика и социология. 2012. № 2 (74). С. 239–252.

## REFERENCES

1. Granberg, A. G. (2004) The basics of regional Economics : textbook for universities — Higher school of Economics. 4<sup>th</sup> ed. — Moscow. 495 p. (in Russian).
2. Shvetsov, A. (2017) Why and how to manage Metropolitan areas? // Problems of theory and management practice. No. 7. P. 65–75 (in Russian).
3. Volchkova, I. V., Minaev N. N. (2014) Theory and practice of management of development of agglomerations. Tomsk. 234 p. (in Russian).
4. Percik, E. N. (1991) The geography of cities (Geourbanistics). Moscow. 282 p. (in Russian)
5. Babun, R. V. (2012) Agglomeration of cities as object of management // Region: Economics and sociology. № 2 (74). P. 239–252 (in Russian).