

*В. В. Вылегжанина<sup>1,2\*</sup>, И. А. Гиниятов<sup>1</sup>, Н. И. Добротворская<sup>1</sup>, В. А. Тимонов<sup>3</sup>*

## **Аспекты развития территорий в рамках государственных программ**

<sup>1</sup> Сибирский государственный университет геосистем и технологий, г. Новосибирск,  
Российская Федерация

<sup>2</sup> Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии по  
Новосибирской области, г. Новосибирск,  
Российская Федерация

<sup>3</sup> Новосибирский государственный университет архитектуры, дизайна и искусств имени  
А.Д. Крячкова, г. Новосибирск,  
Российская Федерация

\* e-mail: valeria741974@mail.ru

**Аннотация.** В статье рассмотрена деятельность органов местного самоуправления на территории Новосибирской области по решению задач, поставленных государством, в рамках стратегического планирования. Проведен совокупный анализ результатов управленческой деятельности по развитию территорий муниципальных образований и агломераций, расположенных в Новосибирской области в сравнении за 2016, 2018, 2021 годы по отдельным критериям. Установлена взаимосвязь между развитием территорий муниципальных образований и отдельными компонентами управленческой деятельности, такими как развитие дорожной сети, малого и среднего предпринимательства, количество жилья, введенного в эксплуатацию и наличием доли площади земельных участков, как объектов налогообложения, расположенных в границах указанных территорий. Выявлено, что управленческая деятельность органов местного самоуправления в отношении муниципальных образований, входящих в состав территории агломераций, обозначенных «точками роста», не всегда приводит к положительным результатам в обозначенной сфере. По результатам исследований выявлены основные проблемы, не позволяющие органам местного самоуправления планомерно выполнять работу по реализации поставленных задач, и предложены пути их решения.

**Ключевые слова:** развитие территорий, управленческая деятельность, органы местного самоуправления, агломерации

*V. V. Vylegzhanina<sup>1,2\*</sup>, I. A. Giniyatov<sup>1</sup>, N. I. Dobrotvorskaya<sup>1</sup>, V. A. Timonov<sup>3</sup>*

## **Prospects for the development of the territories in the framework of the project of the national spatial data system**

<sup>1</sup> Siberian State University of Geosystems and Technologies, Novosibirsk, Russia

<sup>2</sup> Department of the Federal Service for State Registration, Cadastral Records and Cartography  
for Novosibirsk Region, Novosibirsk, Russia

<sup>3</sup> Kryachkov Novosibirsk State University of Architecture, Design and Arts (NSUADA),  
Novosibirsk, Russia

\* e-mail: valeria741974@mail.ru

**Abstract.** The article examines the activities of local self-government bodies in the territory of the Novosibirsk region to solve the tasks set by the state within the framework of strategic planning. A cumulative analysis of the results of management activities for the development of territories of municipalities and agglomerations located in the Novosibirsk region in comparison for

2016, 2018, 2021 by separate criteria was carried out. The relationship between the development of the territories of municipalities and the individual components of management activities, such as the development of the road network, small and medium-sized businesses, the number of housing put into operation and the presence of a share of the area of land plots as objects of taxation located within the boundaries of these territories, is established. It is revealed that the management activity of local self-government bodies in relation to municipalities that are part of the territory of agglomerations designated as «growth points» does not always lead to positive results in the designated area. According to the results of the research, the main problems that do not allow local self-government bodies to systematically carry out work on the implementation of the tasks set, and ways to solve them are proposed.

**Keywords:** development of territories, management activities, local self-government bodies, agglomerations

### *Введение*

Постоянно формирующийся и стремительно развивающийся рынок недвижимости, наличие многообразия правоотношений в социуме, перенаселение обжитых пространств требуют серьезных продуманных и систематизированных управленческих подходов к развитию территорий, поскольку формирование условий для комфортного проживания является одним из основных факторов развития современного общества. Создание благоприятного жизненного климата на малозаселенных территориях является ключевым аспектом, позволяющим осваивать имеющиеся свободные пространства с одной стороны и с другой - снимать напряженность перенаселения в уже обжитом пространстве.

Прошло больше десяти лет с момента принятия концептуального закона Российской Федерации, устанавливающего правовые основы стратегического планирования в нашей стране, которое должно осуществляться в рамках координации муниципального и государственного управления с учетом бюджетной политики и полномочий федеральных органов государственной власти, региональных, органов местного самоуправления [1]. Данным законом предусмотрен порядок взаимодействия управленческих структур с общественными и научными организациями. Целью настоящей работы является исследование эффективности управленческих подходов, применяемых к развитию территорий с учетом установленных стратегических принципов и задач, на примере Новосибирской области.

### *Методы и материалы*

При подготовке данной работы был выполнен информационно-аналитический обзор законодательства Российской Федерации в рассматриваемой области, исследованы различные электронные ресурсы, в том числе: сайты государственных и муниципальных структур Новосибирской области. Рассмотрены позиции и мнения современных ученых в обозначенной сфере.

### *Результаты*

Если в целом говорить о принципах и задачах стратегического планирования, в частности в отношении развития территорий, то суть сводится к коорди-

нации и взаимодействию управленческих структур различного уровня, направленных на достижение определенных целей, с учетом целесообразности, привлечения необходимых ресурсов, применения комплексного подхода. Предполагается, что решение обозначенных задач поможет вовлечь в процесс реализации стратегического планирования как можно больше физических и юридических лиц, занимающихся различными видами хозяйственной деятельности при наличии соответствующего научно-технического и кадрового обеспечения [1].

На сегодняшний день существует ряд государственных программ, направленных на реализацию целей и задач пространственного развития территорий. Правительством РФ приоритетным сегментом стратегии обозначены крупные моногорода и городские агломерации [2]. В 2019 году принята программа, направленная на разработку комплексных мероприятий по развитию сельских территорий и сельских агломераций [3]. Таким образом, обозначены так называемые «точки роста» территорий, развитие которых имеет первостепенное значение. Вместе с тем, существует мнение, что размытость понятия «агломерация», также, как и ее территориальная размытость, не совсем совместима с принципом административно-территориального деления [4], а также с принципом хозяйственного использования земель исходя из четкого понятия категорий, обозначенного в Земельном кодексе Российской Федерации [5, 6]. Чтобы понять влияние управленческих подходов на развитие обозначенных «точек роста» нами проведен анализ развития территорий в границах Новосибирской области.

В качестве объекта исследований определены территории городских округов и муниципальных районов Новосибирской области. Обозревались и анализировались данные по Новосибирской области в целом, поскольку официальная информация, размещенная на сайте Правительства Новосибирской области, касается мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов по области в целом [7]. Периоды мониторинга нами определены в рамках 2016, 2018, 2021 годов, поскольку на 2016 год приходится уже два года действия Закона о стратегическом планировании, 2018 год выбран в связи с действием нового Закона о регистрации недвижимости, позволяющим детально и упрощенно узаконивать бытовую недвижимость, а значит вводить в оборот и легализовать объекты недвижимости в массовом порядке, что в свою очередь позволит оценить деятельность органов местного самоуправления (ОМС) в жилищном секторе. 2021 год связан с последней актуальной информацией, размещенной на сайте правительства Новосибирской области. Согласно отчетам, эффективность деятельности ОМС представлена по 12 показателям. В таблице 1 приведены данные по 4 показателям, исходя из следующего [7]:

- показатель количества субъектов малого и среднего предпринимательства связан с активностью хозяйственной деятельности населения на территориях районов области;

- показатель доли площадей земельных участков, как объектов налогообложения свидетельствует об активности населения в сфере недвижимости;

- показатель количества жилья, введенного в эксплуатацию по Новосибирской области характеризует изменения в обжитом пространстве в области;

- показатель доли муниципальных дорог, не соответствующих нормам для эксплуатации, свидетельствует о деятельности ОМС по развитию территорий, поскольку, как отмечают Никонов И.П., Степанов А.В., Петров А.Н. от качества и развития дорог во многом зависит экономическая, хозяйственная деятельность, повышение качества жизни населения и т.п. От качества дорожной сети между населенными пунктами зависит достижение задач по устойчивому развитию экономики регионов [9, 10]. Указанные показатели отображены в таблице 1.

Таблица 1

Результаты оценки деятельности ОМС в Новосибирской области в рамках развития территорий по отдельным показателям

Наименование показателей	2016	2018	2021
Кол-во субъектов малого и среднего предпринимательства (в ед.)	140 000	146 975	143 175
Доля площади ЗУ как объектов налогообложения (в %)	50	50	50,8 %
Количество жилья введенного в эксплуатацию (в млн. кв.м.)	2,210	1,738 61,8 % в МКД 38,2 % ИЖС	2,005 64,8 % в МКД 35,2 % ИЖС
Доля муниципальных дорог, не соответствующих нормам для эксплуатации (в %)	63,5	39,5	44,4

Согласно представленным показателям, можно предположить следующее. Прирастающее количество жилья с учетом внушительного процента показателя дорог, не соответствующих нормам эксплуатации, свидетельствует о продолжающемся уплотнении обжитых территорий, поскольку, как отмечено нами выше, развитие территорий связано с развитием дорожных сетей. Показатели численности субъектов малого и среднего предпринимательства, а также доли площади земельных участков, как объектов налогообложения, находится практически на одном уровне, что характеризует процесс стагнации в обозначенных параметрах. Причем в 2021 году наблюдается некоторое снижение предпринимательской деятельности по сравнению с 2018 годом. Таким образом, приведенные данные характеризуют принимаемые меры управленческой деятельности не в пользу развития территорий, которые определены Земельным кодексом Российской Федерации и принципами административно-территориального деления, установленными в соответствующем законе.

Нами проанализирована информация, выложенная в сводных докладах Новосибирской области о результатах мониторинга эффективности деятельности

ОМС городских округов и муниципальных районов по состоянию на 2018 и 2021 годы, основанные на мнении населения с учетом соответствующих рекомендаций Правительства российской Федерации [7, 8]. Сведения о рейтинге муниципальных районов и городских округов приведены в таблицах 2 и 3.

Таблица 2

Рейтинг муниципальных районов и городских округов - лидеров по комплексной оценке деятельности ОМС в Новосибирской области на 2018 и 2021 годы [7]

Муниципальный район-лидер на 2018 год	Место в списке	Муниципальный район-лидер на 2021 год	Место в списке
Маслянинский	1	Колыванский	1
Новосибирский +	2	Новосибирский +	2
Куйбышевский +	3	Чулымский	3
Искитимский	4	Татарский +	4
Сузунский +	5	Куйбышевский +	5
Карасукский	6	Сузунский +	6
Мошковский +	7	Чановский	7
Убинский	8	Чистоозерный	8
Краснозерский +	9	Мошковский +	9
Здвинский	10	Искитимский	10
Усть-Таркский +	11	Усть-Таркский +	11
Татарский +	12	Венгеровский	12
Северный	13	Болотнинский	13
Черепановский	14	Кочковский	14
Баганский	15	Краснозерский +	15
Городской округ-лидер	Место в списке	Городской округ-лидер	Место в списке
р.п. Кольцово	1	р.п. Кольцово	1
г. Искитим	2	г. Бердск	2

Согласно информации, представленной в таблицах, семь из тридцати районов в Новосибирской области, находятся на постоянных лидирующих позициях, а восемь районов числятся в отстающих в рамках оценки деятельности органов ОМС в Новосибирской области. Остальная часть районов области меняет свои позиции, исходя из активности и результативности деятельности ОМС на соответствующих территориях.

Таблица 3

Рейтинг муниципальных районов и городских округов – отстающих от лидеров по комплексной оценке деятельности ОМС в Новосибирской области на 2018 и 2021 годы [7]

Муниципальный район – отстающий от лидеров на 2018 год	Место в списке	Муниципальный район – отстающий от лидеров на 2021 год	Место в списке
Чановский	1	Ордынский +	1
Каргатский +	2	Карасукский	2
Коченевский +	3	Маслянинский	3
Кыштовский +	4	Здвинский	4
Тогучинский +	5	Баганский	5
Барабинский +	6	Тогучинский +	6
Венгеровский	7	Доволенский +	7
Доволенский +	8	Убинский	8
Болотнинский	9	Каргатский +	9
Чистоозерный	10	Черепановский	10
Купинский +	11	Северный	11
Колыванский	12	Купинский +	12
Ордынский	13	Коченевский +	13
Кочковский	14	Кыштовский +	14
Чулымский	15	Барабинский +	15
Город, отстающий от лидеров на 2018 год	Место в списке	Городской округ- лидер	Место в списке
г. Обь	1	г. Обь	1
г. Новосибирск	2	г. Новосибирск	2
г. Бердск	3	г. Искитим	3

### Обсуждение

Опираясь на представленные данные есть основание полагать, что постоянство эффективной деятельности ОМС в границах соответствующих территорий реализуется в отношении 1/4 части Новосибирской области. В отношении половины районов области принимаемые управленческие решения не всегда находят отклик в положительном аспекте. Вместе с тем 1/4 часть районов числится в отстающих списках, что не совсем укладывается в рамки обозначенных государством стратегических задачах.

Результат анализа комплексных управленческих подходов в Новосибирской области, направленных на развитие так называемых точек роста – районов, входящих в состав агломераций, созданных в границах Новосибирской области, привел к следующим заключениям. Созданная в 2018 году Барабинско-Куйбышевская агломерация включает в себя Барабинский, Куйбышевский, Северный и Здвинский районы [11], но согласно анализа представленных данных, Куйбы-

шевский и Здвинский районы находятся в более выгодном положении в отличии от Барабинского района, который относится к отстающим и Северного района, неустойчивого с точки зрения эффективной деятельности ОМС. Что касается Новосибирской агломерации, включающей в себя: городские округа – Новосибирск, Бердск, Искитим, Кольцово, Обь; муниципальные районы: -Искитимский, Колыванский, Коченевский, Мошковский, Новосибирский, Ордынский, Тогучинский [12], то представленные в таблицах 2 и 3 данные также неоднозначно характеризуют управленческую деятельность в муниципальных образованиях, входящих в ее состав. Например, города Новосибирск, Обь, Искитим находятся на постоянном месте аутсайдеров по комплексным управленческим подходам. Территории Коченевского, Ордынского, Тогучинского районов также находятся в не совсем выгодном положении по сравнению с Новосибирским и Мошковским районами, которые прочно занимают лидирующие позиции, а Искитимский и Ордынский районы занимают неустойчивое положение в лидерах.

Указанная неоднозначная информация по деятельности ОМС на территории Новосибирской области наводит на определенные размышления по вопросу организации управленческой деятельности. Из существующих проблем в указанных отчетах за 2016, 2018 и 2021 годы обозначены одни и те же трудности [7]:

- низкий уровень квалификации работников малого и среднего предпринимательства;

- удаленность от Новосибирска и других крупных городов области предполагает материальные затраты на транспортно-логистические операции по снабжению, сбыту продукции и другим экономическим составляющим;

- работа ОМС по поддержке малого и среднего бизнеса концентрируется, как правило в рамках муниципальных программ и осложняется отсутствием бюджетных средств, отсутствие муниципального имущества в целях сдачи его в аренду по льготным тарифам;

- точечный характер инвестиций в крупное производство, создаваемое, либо реконструированное в районах, граничащих с крупными городами.

Основная причина негативного влияния на работу ОМС, это нехватка муниципальных бюджетных средств.

### *Заключение*

Подводя итог нашим исследованиям, полагаем возможным сделать следующие выводы.

Задачи стратегического планирования, обозначенные государством необходимо реализовывать через работу ОМС по развитию территорий с учетом экономических, социальных и прочих составляющих. Результатом указанной управленческой деятельности возможно создание комфортного проживания на обжитых территориях и создание благоприятного жизненного климата на малозаселенных территориях, с целью расширения обжитого пространства. Вместе с тем существуют проблемы, не позволяющие ОМС планомерно выполнять работу по реализации поставленных задач. В управленческой деятельности ОМС в отдель-

ных районах Новосибирской области существуют те же недостатки, что и в районах, входящих в состав агломераций.

Таким образом, в целях достижения поставленных задач по развитию территорий, на наш взгляд, необходима разработка и внедрение системного подхода к освоению территорий с учетом комплексных мероприятий в рамках государственных программ, основанных, в том числе, на софинансировании областного и местных бюджетов.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 17.02.2023) «О стратегическом планировании в Российской Федерации». – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения 20.02.2023).

2. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 N 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения 20.05.2023).

3. Постановление Правительства РФ от 31.05.2019 N 696 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения 20.05.2023).

4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения 25.05.2023).

5. Галиновская Е.А., Кичигин Н.В. Городская агломерация как правовая категория: постановка проблемы //Журнал российского права. – 2020. – № 8. – С. 141-156.

6. «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 № 136-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения 25.05.2023).

7. Официальный сайт Правительства Новосибирской области. – URL: <http://www.nso.ru/>. (дата обращения 25.05.2023).

8. Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 N 1317 (ред. от 30.06.2021) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (вместе с «Методикой мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов», «Методическими рекомендациями о выделении за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов», «Правилами оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований, а также применения результатов указанной оценки») Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения 25.05.2023).

9. Никонов И.П. О сущности роли и значении автомобильных дорог и дорожного хозяйства субъектов Российской Федерации как отрасли региональной экономики и сферы государственного управления// Экономика и социум. 2020. №6-2 (73). URL:

<https://cyberleninka.ru/article/n/o-suschnosti-rol-i-znachenii-avtomobilnyh-dorog-i-dorozhnogo-hozyaystva-subektov-rossiyskoy-federatsii-kak-otrasli-regionalnoy> (дата обращения: 03.06.2023).

10. Степанов А.В., Петров А.Н. Анализ сети лесовозных дорог Республики Карелия // Ученые записки Петрозаводского государственного университета. 2014. №8 (145). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-seti-lesovoznyh-dorog-respubliki-kareliya> (дата обращения: 04.06.2023).

11. Соглашение о создании и совместном развитии Барабинско-Куйбышевской агломерации Новосибирской области № 24 от 31.05.2018. - Официальный сайт Правительства Новосибирской области. – URL: <http://www.nso.ru/>. (дата обращения 25.05.2023).

12. Соглашение о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации Новосибирской области от 22.05.2015 Режим доступа: Официальный сайт Правительства Новосибирской области. – URL: <http://www.nso.ru/>. (дата обращения 25.05.2023).

© В. В. Вылегжанина, И. А. Гиниятов, Н. И. Добротворская, В. А. Тимонов, 2023