***Лаврова Т.Г.***

**кандидат экономических наук, доцент,**

**доцент кафедры организации и планирования местного развития, Кубанский государственный университет**

**ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ  
КРАСНОДАРСКОЙ ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИЕЙ**

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы организации управления городской агломерацией. Объектом исследования является Краснодарская агломерация, которой характерны особенности формирования с точки зрения состава участников. В состав агломерации входят муниципальные образования двух субъектов РФ – Краснодарского края и Республики Адыгея. Специфика характерна и для ядра агломерации - г. Краснодара, включающего 29 сельских населенных пунктов.

Выявляются проблемы, возникающие в результате агломерационного объединения, характерные для города-ядра и для периферийных территорий. К числу проблем ядра агломерации относятся негативные внешние эффекты в сферах транспорта, экологии, повышения нагрузки на социальную, коммунальную инфраструктуру и др. Для периферийных территорий характерны проблемы дефицита земельных ресурсов, вследствие того, что село становится местом присутствия предприятий города. Крупный бизнес вытесняет малые предприятия периферийных территорий, идет хаотичная жилая застройка, возникают проблемы социального характера. Отмечаются субъективные проблемы, связанные с недоверием власти и населения муниципальных образований к возможностям получения реальных социально-экономических преимуществ агломерации. Кроме того, агломерирующиеся муниципалитеты опасаются потери своей самостоятельности.

Выделяются институциональные проблемы развития агломерации, обосновывается необходимость организации управления городской агломерацией с учетом её особенностей. Предложена модель управления городской агломерацией, построенная на основе межмуниципального сотрудничества на принципах партнерства и межсекторного взаимодействия. Определены цели, задачи, полномочия структурных элементов управленческой модели. Представлены основные направления взаимодействия органов власти разных уровней в управлении агломерацией.

**Ключевые слова:** городская агломерация, особенность Краснодарской агломерации, управление развитием агломерации, модель управления, взаимодействие органов власти в управлении агломерацией.

В современных условиях значительно усилилось внимание исследователей к развитию агломераций в России. В настоящее время в стране насчитывается более 20 крупных городских агломераций с численностью населения более одного миллиона человек, в которых производится более 40 % ВВП России. Доля агломераций в городском населении России, по экспертным оценкам, составляет 42%. [1]. Городские агломерации представляют крупнейшие инновационные, логистические, управленческие центры, концентрируют экономическую активность, обеспечивают наибольшие возможности для образования, научной деятельности, культурного развития и пр. Объективным явлением выступает более высокая конкурентоспособность агломераций. По прогнозам темп роста ВВП в агломерациях будет на 0,8 п.п. опережать динамику развития внеагломерационных территорий (3,7 % и 2,9 % соответственно) [4]. Возрастание роли городских агломераций в социально-экономическом развитии страны и регионов обусловливает повышенный интерес к их изучению.

В то же время развитие агломераций происходит хаотично, что несет в себе множество рисков, к числу которых относятся негативные внешние эффекты в сферах транспорта, миграции, в землепользовании и экологии, повышении нагрузки на социальную, коммунальную инфраструктуру и др. Эффективное управление городскими агломерациями может, с одной стороны, снизить влияние негативных экстерналий, а с другой, позволит усилить позитивные агломерационные процессы и получить агломерационный эффект входящим в агломерацию территориям.

По своему составу агломерации включают как городские, так и сельские территории. Выделяются специфические агломерации, образованные из территорий муниципальных образований, расположенных в разных субъектах Российской Федерации, граничащих между собой. Такая специфика присуща Краснодарской городской агломерации, включающей муниципальные образования двух субъектов РФ – Краснодарского края и республики Адыгея.

В состав Краснодарской городской агломерации входит семь муниципальных образований: три городских округа и четыре муниципальных района. Четыре муниципальных образования входят в состав Краснодарского края: город Краснодар (с пригородами и входящими в его состав сельскими населёнными пунктами) - ядро агломерации; Динской и Северский муниципальные районы; городской округ Горячий Ключ. Со стороны Республики Адыгея в состав агломерации включены Тахтамукайский, Теучежский муниципальные районы и городской округ Адыгейск.

В настоящее время Краснодарская агломерация пока напоминает своего рода конгломеративное образование муниципалитетов, взаимосвязи между которыми формируются хаотично и усиливают существующие проблемы. Часть проблем являются следствием внутренних процессов, которые характеризуются низкой рождаемостью, старением населения, оттоком его трудоспособной части в город и другие регионы. Другие проблемы могут возникнуть в результате внешнего воздействия со стороны городской агломерации – социальная напряженность в обществе, потеря имиджа муниципалитета и его особенностей для инвестора и др. [1].

Город Краснодар – ядро агломерации испытывает усиление нагрузки в результате активного роста центростремительных тенденций: движение транспортных и товарных потоков, а также труда и капитала от периферии к центру. Город выходит из своих территорий, горожанам не хватает природных ресурсов, не хватает скверов и парков. Сейчас на одного горожанина приходится 3,8м² озеленения, в то время как по нормативам должно приходиться не менее 21 м² на человека [3]. Обостряются проблемы социального характера: не хватает школ, детских садов, учреждений здравоохранения. Застройка микрорайонов города происходит стихийно, поездка из одного района города в другой может занимать до двух часов. На сегодняшний день Краснодар далек от позиционирования его как «города, удобного для проживания».

Для периферийных территорий агломерации характерны целый ряд проблем: в условиях дефицита земельных ресурсов село становится местом присутствия предприятий города; городской бизнес не вписывается в структуру местной экономики; происходит обострение экологических проблем; развивается уродливая урбанизация, когда сельским территориям крупные строительные компании навязывают политику крупного многоквартирного домостроения; крупные торговые сети вытесняют местный бизнес, что сопровождается закрытием малых предприятий. Из-за сложностей административного межмуниципального регулирования возникают проблемы социального характера [1].

К числу проблем развития Краснодарской городской агломерации относится также неуверенность власти и населения в преимуществах, получаемых муниципальными образованиями в составе агломерации. В настоящее время население Тахтамукайского и Теучежского районов, а также города Адыгейск Республики Адыгея работает в основном в городе Краснодаре и там же платит налоги, а не в территориях проживания. Это касается также Динского и Северского районов и города Горячий Ключ Краснодарского края. Создание агломерации подразумевает, что налоги на физические лица и деятельность предпринимателей из Адыгеи и других муниципальных образований, входящих в Краснодарскую агломерацию, но работающих в Краснодаре, будут поступать в агломерацию, то есть, в том числе в бюджет упомянутых районов. Этот факт вызывает неуверенность со стороны органов власти, прежде всего, по причине отсутствия необходимых механизмов регулирования. Также проблемой для Республики Адыгея является опасение постепенного объединения с Краснодарским краем, что в свою очередь, приведет к потере её самостоятельности как субъекта. Все это усиливает необходимость разработки эффективной модели управления городской агломерацией, которая в дальнейшем будет способствовать качественному развитию территорий, не ущемляя при этом интересы каждого из входящих в агломерацию муниципального образования [3].

Проводимые экспертами Кубанского государственного университета исследования при разработке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований позволили выявить основные проблемы, препятствующие дальнейшему развитию Краснодарской городской агломерации. Среди проблем, требующих первостепенного решения, можно выделить четыре основные группы: отсутствие нормативно-правового обеспечения функционирования населенных пунктов на территории агломерации; отсутствие системы управления социально-экономическим развитием агломерации; отсутствие мотивации органов местного самоуправления в совместном экономическом развитии населенных пунктов, агломерации; проблема финансирования затратных проектов (табл. 1)

Таблица 1

Основные проблемы развития Краснодарской агломерации [3]

|  |  |
| --- | --- |
| Проблема | Направления решения проблемы |
| Отсутствие нормативно-правового обеспечения функционирования населенных пунктов на территории агломерации | Создание нормативно-правовой базы по разграничению полномочий между административными территориями, входящими в агломерацию.  Формирование нормативно-правовой базы по созданию субъектов управления экономическим развитием агломерации. |
| Отсутствие системы управления социально-экономическим развитием агломерации | Создание единого координирующего, регулирующего органа управления, согласование действий экономических субъектов – органов местного самоуправления (территорий, входящих в агломерацию).  Создание единого информационного пространства в агломерации.  Повышение уровня квалификации работников администраций населенных пунктов. |
| Финансирование затратных проектов | Привлечение инвесторов.  Привлечение средств регионального и федерального бюджетов. |
| Отсутствие мотивации органов местного самоуправления в совместном экономическом развитии населенных пунктов, образующих агломерацию | Создание регламентации экономического взаимодействия.  Развитие экономической базы всех населенных пунктов.  Создание эффективных методов муниципально-частного партнерства.  Разработка апробированных и эффективных способов межмуниципального сотрудничества.  Разработка общих проектов экономического развития.  Проведение деловых встреч между органами муниципальных образований, водящих в агломерацию. |

Проблемы институционального характера являются ключевыми. Прежде всего речь идет о необходимости выбора модели управления развитием агломерации на основе межмуниципального сотрудничества на принципах партнерства и межсекторного взаимодействия. К ним относятся вопросы управления совместными объектами обеспечения жизнедеятельности, а именно землепользованием на сопредельных территориях, содержанием и развитием транспортных систем, инженерных коммуникаций, объектов социальной и коммунальной инфраструктуры, а также градостроительное регулирование.

Предлагаемая модель управления Краснодарской агломерацией может быть представлена следующим образом (рис. 1).

Администрация Краснодарской агломерации

Проекты развития агломерации

Совет Краснодарского края и Республики Адыгея и по вопросам развития Краснодарской агломерации

Согласование

Одобрение

Администрация Краснодарской агломерации

Краснодарская агломерация

Исполнение проектов развития

Рисунок 1 – Модель управления Краснодарской городской агломерацией

Модель управления Краснодарской городской агломерацией должна соответствовать следующим положениям:

1. Участники агломерации осуществляют деятельность на ее территории посредством различных форм договорного межмуниципального сотрудничества по вопросам реализации проектов и согласования стратегий развития, решения общих проблем, оказания услуг.
2. Необходимо создание единой администрации Краснодарской агломерации (далее – Администрация), деятельность которой должна осуществляться с учетом интересов всех муниципалитетов, входящих в объединение. Состав Администрации должен включать в себя представителей из всех муниципальных образований агломерации. За счет отчислений финансовых средств из бюджетов этих же муниципалитетов должно осуществляться финансирование Администрации. К полномочиям администрации Краснодарской агломерации относятся:

* разработка и принятие проектов социально-экономического развития Краснодарской агломерации;
* проведение совещаний по вопросам межмуниципального сотрудничества;
* реализация проектов агломерации и другие полномочия.

Для полноценного выполнения своих полномочий Администрация вправе:

* + вступать во взаимоотношения с территориальными органами государственной и местной власти Краснодарского края и Республики Адыгея, муниципальными образованиями, юридическими и физическими лицами в интересах социально-экономического развития агломерации;
* содействовать развитию межмуниципального сотрудничества в различных отраслях муниципального хозяйства;
  + проводить аналитическую научно-методическую работу по вопросам социально-экономического развития агломерации и межмуниципального сотрудничества;
* взаимодействовать с общественными организациями (объединениями) Российской Федерации; совершать гражданско-правовые, а также иные юридические действия в соответствии с полномочиями Администрации.

Структура Администрации включает в себя Председателя, избираемого из состава Администрации, экспертов в сфере социально-экономического, экологического, инфраструктурного, инвестиционного развития;

1. На региональном уровне необходимо создание совместного совещательного органа – Совета Республики Адыгея и Краснодарского края по вопросам межмуниципального сотрудничества в составе Краснодарской агломерации (далее – Совет). Главной целью Совета выступает согласование межрегиональных и внутрирегиональных проектов Краснодарской агломерации. Кроме того, к полномочиям Совета относятся:

* организация съездов членов администрации Краснодарской агломерации и Совета по вопросам межмуниципального сотрудничества;
* проведение слушаний по проблемам и развитию муниципальных образований Краснодарской агломерации;
* оказание методической помощи муниципальным образованиям агломерации в вопросах межмуниципального сотрудничества.

Для полноценного выполнения своих полномочий Совет вправе:

* вступать во взаимоотношения с территориальными органами государственной и местной власти Краснодарского края и Республики Адыгея, муниципальными образованиями, юридическими и физическими лицами в интересах социально-экономического развития агломерации;
* содействовать развитию межмуниципального сотрудничества в различных отраслях муниципального хозяйства;
* проводить аналитическую научно-методическую работу по вопросам социально-экономического развития агломерации и межмуниципального сотрудничества;
* взаимодействовать с общественными организациями (объединениями) Российской Федерации, осуществлять международные контакты и связи;
* совершать гражданско-правовые, а также иные юридические действия в соответствии с полномочиями Совета.

К органам управления Совета относятся общее собрание Совета (Высший орган управления Совета), Правление Совета, дирекция Совета.

Общее собрание Совета проводит обсуждение вопросов, вырабатывает позиции и принимает решения на основе докладов и рекомендаций в области социально-экономического развития Краснодарской агломерации. Общее собрание Совета состоит из региональных представителей органов власти Республики Адыгея и Краснодарского края. Правление Совета является коллегиальным руководящим органом Совета, постоянно действует от имени Совета в период между заседаниями Общего собрания Совета. Правление Совета подготавливает вопросы на заседания Общего собрания, осуществляет предварительное рассмотрение докладов, рекомендаций, которые выносятся на рассмотрение Общего собрания, утверждает финансовый план Совета на требуемый период. Дирекция Совета - исполнительный орган, осуществляющий текущее руководство, правовое, научно-методическое, организационное и финансово-хозяйственное обеспечение деятельности Совета.

Для создания полноценной системы управления Краснодарской агломерацией на законодательном федеральном уровне необходимо легитимизировать агломерации в качестве особых объектов управления посредством:

* правового определения и закрепления понятий «агломерация» и «городская агломерация»;
* обозначения роли и места таких объединений в системе государственного территориально-стратегического планирования;
* признание агломераций в качестве полноправного объекта управления.

В системе управления Краснодарской агломерацией важно понимать, что объединение муниципалитетов-участников в единую целостную административно-территориальную единицу не представляется возможным, так как территории входят в разные субъекты страны и учитывая ментальность и привязанность народов России к своей малой Родине, любой вопрос территориальной интеграции муниципалитетов встает очень остро.

Относительно федерального управления агломерацией, стоит отметить, что целостной системы регулирования агломерационных процессов государством пока нет [6]. Однако, органы власти Краснодарского края и Республики Адыгея могут на федеральном уровне инициировать обсуждение вопроса о государственной поддержке развития Краснодарской агломерации как центра новой организации пространства и формы концентрации социально-экономического потенциала территории страны. Реализация проектов Краснодарской агломерации, попадающих под категорию национального развития, должна осуществляться после согласования с федеральными органами власти.

Потребности функционирования и развития Краснодарской агломерации требуют привлечения ресурсов разных уровней. Управление Краснодарской городской агломерацией на каждом из уровней власти может осуществляться следующим образом:

* федеральный уровень – финансирование наиболее затратных проектов, реализуемых в общегосударственных интересах (к примеру, строительство второго Яблоновского моста, соединяющего Краснодарский край и Республику Адыгея), регулирование деятельности агломерации в государственном масштабе;
* региональный уровень – финансовая поддержка, согласование проектов между Краснодарским краем и Республикой Адыгея, привлечение квалифицированных кадров и организаций для реализации проектов агломерации;
* местный уровень – разработка политики социально-экономического развития агломерации с учетом согласования интересов муниципалитетов-участников объединения, решение вопросов местного и межмуниципального значения, частичное финансирование проектов развития.

Стоит отметить, что важной составляющей в управлении Краснодарской агломерацией выступает организация взаимодействия вышеперечисленных уровней власти. Для этого целесообразным является правовое регламентирование процесса агломерирования, которое бы закрепляло основы согласования проектов развития агломерации между органами государственной власти и местного самоуправления.

Согласно предлагаемой модели управления агломерацией необходимо иметь ввиду, что органам региональной власти не следует диктовать муниципалитетам свои условия реализации проектов, затрагивающих вопросы местного развития. Это приведет к отрицательному социально-экономическому эффекту, так как проекты развития более детально прорабатываются непосредственно на местном уровне. Органы местного самоуправления более осведомлены о проблемах конкретных территорий, а также возможных ресурсах развития муниципалитетов, нежели органы власти субъекта.

Предлагаемая модель управления агломерацией может быть применена на практике и при необходимости, исходя из потребностей и тенденций развития Краснодарской агломерации, дополнена.

**Литература**

1. Авдеева, Т.Т., Лаврова, Т.Г. Проблемы интеграции сельских территорий в городские агломерации (на примере Краснодарской агломерации)/Т.Т. Авдеева, Т.Г. Лаврова, - Modern Economy Success, 2020. - № 4. – C. 240 – 246.
2. Анимица Е.Г., Власова Н.Ю. Проблемы и перспективы развития городских агломераций // Регионалистика. 2020. Т. 7. № 3. С. 60–66. [https://doi.org/10.14530/reg.2020.3.60. (дата](https://doi.org/10.14530/reg.2020.3.60.%20(дата) обращения 5.03.2021 г.)
3. Межсекторный подход к управления пространственным развитием сельских территорий: монография / авт. Ю.В. Филиппов, Т.Т. Авдеева, Т.Г. Лаврова, И.А. Скрипиль. – Краснодар: Кубанский гос.ун-т. – 2020. – С.75-89.
4. Павлов, Ю.В., Королева, Е.Н., Евдокимов, Н. Н. Теоретические основы формирования системы управления городской агломерацией // Экономика региона. – 2019. – Т. 15, вып. 3. – С. 834-850.
5. Стратегия социально-экономического развития Краснодарского края до 2030 года: [сайт]: утв. Законом Краснодарского края от 21 дек. 2018 г. № 3930-КЗ // – URL https://economy.krasnodar.ru/ (дата обращения: 5.03.2021).
6. Швецов, А.Н. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые варианты // Регионалистика. 2018. Т. 5. – №1. – С. 19–30. DOI: 10.14530/reg.2018.1.19.
7. Шугрина, Е.С. Общая характеристика российских агломераций: de juro и de facto// Муниципальное право, 2018. - № 1. – С. 3 – 24.

**References**

1. Avdeeva, T.T., Lavrova, T.G. Problems of integrating rural areas into urban agglomerations (on the example of the Krasnodar agglomeration) / T.T. Avdeeva, T.G. Lavrova, Modern Economy Success, 2020. - № 4. – Р. 240 – 246.
2. Animitsa E.G., Vlasova N.Yu. Problems and Prospects of Urban Agglomerations Development. Regionalistica [Regionalistics]. 2020. Vol. 7. No. 3. Pp. 60–66. https://doi.org/10.14530/reg.2020.3.60 (date of access 05.03.2021g.).
3. An intersectoral approach to managing the spatial development of rural areas: monograph / ed. Yu.V. Filippov, T.T. Avdeeva, T.G. Lavrova, I.A. Skripil. - Krasnodar: Kuban State University, 2020. – Р. 75-89.
4. Pavlov, Yu.V., Koroleva, EN, Evdokimov, NN Theoretical foundations of the formation of a management system for urban agglomeration // Economy of the region. - 2019. - T. 15, no. 3. - S. 834-850.
5. Strategy of social and economic development of Krasnodar region until 2030: //URL:https://economy.krasnodar.ru
6. Shvetsov A.N. Managing Urban Agglomerations: Organizational and Legal Variations. Regionalistica [Regionalistics]. 2018. Vol. 5. No. 1. Pp. 19–30. (In Russian) DOI: 10.14530/reg.2018.1.19/
7. Shugrina, E.S. General characteristics of Russian agglomerations: de juro and de facto // Municipal Law, 2018. - No. 1. - P. 3 - 24.21.

**Lavrova Tatiana, candidate of economy science, docent,**

**Department of organization and planning local development**

**of the Kuban State University, Krasnodar**

**ORGANIZATION OF THE MANAGEMENT OF THE KRASNODAR CITY AGGLOMERATION**

**Absract.** The article deals with the organization of urban agglomeration management. between state and local authorities in the management of the agglomeration. The object of the research is the Krasnodar agglomeration, which is characterized by the peculiarities of its formation in terms of the composition of its participants. The agglomeration includes municipalities of two constituent entities of the Russian Federation - Krasnodar Territory and the Republic of Adygea. The specificity is also typical for the core of the agglomeration - the city of Krasnodar, which includes 29 rural settlements.

The problems arising as a result of agglomeration unification, typical for the city-core and for the peripheral territories, are identified. Among the problems of the core of the agglomeration are negative externalities in the spheres of transport, ecology, increased pressure on social and communal infrastructure, etc. The problems of a shortage of land resources are characteristic of the peripheral territories, since the village becomes the place where the city's enterprises are present. Big business is crowding out small enterprises in peripheral territories, there is chaotic residential development, and social problems arise. Subjective problems associated with mistrust of the authorities and the population of municipalities in the possibilities of obtaining the socio-economic advantages of the agglomeration are noted. In addition, agglomerating municipalities fear the loss of their independence

The institutional problems of the development of the agglomeration are highlighted, the necessity of organizing the management of the urban agglomeration, taking into account its characteristics, is substantiated. A model of urban agglomeration management is proposed, built on the basis of inter-municipal cooperation on the principles of partnership and intersectoral interaction. The goals, objectives, powers of the structural elements of the management model have been determined. The main directions of interaction of authorities of different levels are presented of management the agglomeration.

**Keywords:** urban agglomeration, the specifics of the Krasnodar agglomeration, management of the development of the agglomeration, management model, interaction between state and local authorities in the management of the agglomeration.