

УДК.332.1

Лаврова Татьяна Георгиевна,

кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры организации и планирования местного развития,
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Кубанский государственный университет»,
350040, Российская Федерация, Краснодар, ул. Ставропольская, 149

ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы организации межмуниципального взаимодействия в составе городской агломерации. Объектом исследования является Краснодарская агломерация. Показана особенность агломерации с точки зрения состава участников. В нее входят муниципальные образования двух субъектов РФ - Краснодарского края и Республики Адыгея. Выявлены проблемы межмуниципальных связей в агломерации. Обоснована необходимость организации межмуниципального взаимодействия. Определены цели и направления сотрудничества муниципалитетов в составе Краснодарской городской агломерации. Показаны этапы организации межмуниципального сотрудничества.

Ключевые слова: городская агломерация, межмуниципальные связи, организация межмуниципального взаимодействия, целеполагание в межмуниципальном сотрудничестве.

Tatiana G. Lavrova,

candidate of economy science, docent,
Department of organization and planning local development
of the Kuban State University, Krasnodar

PROBLEMS OF THE ORGANIZATION OF INTERMUNICIPAL COOPERATION IN URBAN AGLOMERATION

Abstract. The article deals with the organization of intermunicipal interaction within the urban agglomeration. The object of the research is the Krasnodar agglomeration. The peculiarity of the agglomeration from the point of view of the composition of participants is shown. It includes municipalities of two constituent entities of the Russian Federation - Krasnodar Territory and the Republic of Adygea. The problems of intermunicipal relations in the agglomeration are revealed. The necessity of organizing intermunicipal interaction is substantiated. The goals and directions of cooperation between municipalities within the Krasnodar urban agglomeration have been determined. The stages of organizing intermunicipal cooperation are shown.

Keywords: urban agglomeration, inter-municipal relations, organization of intermunicipal interaction, goal-setting in inter-municipal cooperation.

В настоящее время агломерации играют важную роль в развитии страны, региона, муниципальных образований. В России 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%. [2, с.61].

Городские агломерации представляют крупнейшие инновационные, логистические, управленческие центры, концентрируют экономическую активность, обеспечивают наибольшие возможности для образования, научной деятельности, культурного развития и пр. Агломерации представляют собой сложную многокомпонентную динамическую систему с интенсивными производственными, инфраструктурными, социальными и культурными взаимосвязями, располагают большими возможностями для эффективного социально-экономического развития. Городские агломерации, связанные общностью хозяйственной, социальной жизни с прилегающими местными сообществами, рассматриваются как «локомотивы роста» не только региона, но и страны в целом. Конечной целью развития агломерации должно стать повышение качества жизни населения и создание комфортной среды жизнедеятельности всех субъектов данной территории. Возрастание роли городских агломераций в социально-экономическом развитии страны и регионов обуславливает повышенный интерес к их изучению.

НАУЧНОЕ ПРОСТРАНСТВО: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Исследованием проблем развития городских агломераций посвящены труды многих ученых экономико-географов, урбанистов, регионалистов, юристов. Среди имеющихся разработок внимание концентрируется на исследовании содержания понятия, определяющего агломерацию, методик выделения агломераций, необходимости правового регулирования формирования, вопросам развития и роли ядра агломерации и пр. В то же время недостаточны исследования, посвященные межмуниципальному взаимодействию и координации развития муниципальных образований, входящих в агломерацию. Особенно актуальна эта проблема для муниципальных образований разных субъектов в составе агломерации. В этой связи особую значимость приобретает межмуниципальное сотрудничество.

Краснодарская городская агломерация является специфической территорией, которая объединяет муниципальные образования двух субъектов РФ – Краснодарского края и Республики Адыгея. В состав 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.

Краснодарскую агломерацию можно отнести к средней по численности населения, она сопоставима с Казанской и Уфимской агломерациями (1,6 и 1,4 млн. чел соответственно), но меньше, чем Екатеринбургская и Новосибирская агломерации (2,6 и 2,1 млн. соответственно). Рост численности населения Краснодарской агломерации происходит во многом за счет ядра. Краснодар является самым быстрорастущим городом России, опережая по темпам прироста численности населения города-миллионники. Так, например, в 2019-2020 гг., темпы прироста численности населения составили в Москве – 0,49 %; Санкт-Петербурге – 0,26 %, Казани – 0,43 %, Ростове-н-Дону – 0,41 %, в то время как в Краснодаре – 0,69 %. В 2019 году Краснодар стал шестнадцатым городом-миллионником России, численность населения составила 1014996 человек [1, с.242].

НАУЧНОЕ ПРОСТРАНСТВО: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

В настоящее время развитие Краснодарской городской агломерации сопровождается обострением ряда проблем. Так, в условиях дефицита земельных ресурсов сельские муниципальные образования становятся местом присутствия предприятий города, городской бизнес зачастую не вписывается в структуру местной экономики. Крупные торговые сети вытесняют местный бизнес, что сопровождается закрытием малых предприятий. Возникают проблемы социального, экологического характера. Из-за сложностей административного межмуниципального регулирования возникает целый ряд проблем социального характера (табл. 1).

Таблица 1.

Проблемы межмуниципальных взаимосвязей в агломерации [4, с.77]

Проблема	Следствие
Детские сады и школы принимают детей преимущественно по месту регистрации	У детей, проживающих на приграничных территориях, возникают проблемы с устройством в ближайший детский сад или школу.
Скорая помощь обслуживает только территории «своих» муниципальных образований (если эта услуга не передана государству).	Часто приходится ждать вызовы бригады скорой помощи из другого конца района, даже если поблизости имеется городская станция скорой помощи.
Муниципальные и межмуниципальные маршруты общественного транспорта утверждаются разными органами власти.	Перемещение пассажиров внутри агломераций затруднено, маршрутная сеть неэффективна.
Муниципалитеты устанавливают тарифы на муниципальный транспорт, исходя исключительно из собственных интересов.	Стоимость проезда может сильно отличаться даже в соседних муниципалитетах.
В половине крупнейших агломераций в ядре предельная этажность застройки не установлена, а на периферии установлены высокие значения этажности.	Территории городов бесконтрольно расползаются, происходит деградация центральных районов, а периферийные зоны вырождаются в многоэтажные гетто.

Население агломерации испытывают сложности получения образовательных, медицинских услуг, трудности перемещения пассажиров общественным транспортом внутри агломерации, происходит бесконтрольное расползание города – ядра, идет многоэтажная застройка периферийных территорий и, как следствие, превращение их в мно-

НАУЧНОЕ ПРОСТРАНСТВО: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

гоэтажные гетто. Особенно эти проблемы оказывают негативное воздействие в приграничных с центром- ядром агломерации районах (Динской, Тахтамукайский районы, непосредственно примыкающие к г. Краснодару).

В настоящее время отсутствует какой-либо механизм координации и взаимодействия муниципалитетов, включенных в агломерацию. Необходимость взаимодействия территорий агломерации и поиск возможностей формирования адекватных механизмов управления развитием как единым целым является ключевой проблемой. Развитие муниципальных образований в составе агломерации может быть успешным при условии организации межмуниципального сотрудничества на принципах партнерства и межсекторного взаимодействия. Среди вопросов, требующих взаимного решения, первостепенными являются 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.

Существующая практика разработки стратегических планов в муниципальных образованиях свидетельствует скорее о стремлении уйти от решения общих проблем агломерационных взаимосвязей. Многие представители администраций опасаются потери своей самостоятельности в случае создания общего правительства. В то же время существует целый ряд благоприятных предпосылок для перемещения бизнеса и населения на периферийные территории и развития субцентров, специализирующихся на производстве комплекса товаров и услуг, создающих занятость и сокращающих миграцию в центр агломерации [1, с.244].

Межмуниципальное сотрудничество характеризуется объединением усилий, нематериальных и (или) материальных ресурсов местных органов власти на взаимовыгодных условиях с целью решения общих насущных проблем, оказания общественных услуг и (или) создание общественных благ, планомерного комплексного развития, которое обеспечивается посредством:

НАУЧНОЕ ПРОСТРАНСТВО: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

–консолидации усилий и действий органов местного самоуправления. Данное действие является необходимым, так как точки пересечения интересов (социально-экономических, экологических, демографических и т.д.) и насущных проблем не всегда совпадают с административно-территориальными границами. Соответственно, проведение эффективной политики развития муниципального образования становится невозможным без взаимного сотрудничества с органами власти других муниципалитетов;

–экономии ресурсов за счет привлечения средств других муниципальных образований;

–более полного учета интересов населения муниципалитета;

–обеспечения более широкого доступа субъектов муниципального образования к различным ресурсам (трудовым, финансовым, материальным, технологическим, инфраструктурным и др.).

Необходимо определение целей, направлений межмуниципального сотрудничества, конкретизация задач по их реализации. Выбор направления связан с проблемами, которые могут быть выявлены в результате стратегической диагностики. Часть из них является следствием внутренних процессов, происходящих в муниципальном образовании. Другие проблемы возникают в результате внешнего воздействия со стороны других участников (например, центра агломерации), что вызывает центростремительное движение, в то время как центробежное движение развито слабо. Значительная часть проблем может быть связана с решением социальных и инфраструктурных проблем муниципальных образований. Классификационная целей и характеристика направлений межмуниципального сотрудничества представлена в таблице 2.

Таблица 2.

Целеполагание в развитии межмуниципального сотрудничества

Типы целей	Направление деятельности
Экономическая	Развитие кооперационных, производственных и экономических взаимосвязей: создание единого рынка товаров, формирование совместных предприятий и др.
	Развитие торговых связей.

НАУЧНОЕ ПРОСТРАНСТВО: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

	Развитие инфраструктуры: энергетических коммуникаций, связи, транспортной инфраструктуры, создание и развитие транспортного сообщения.
	Развитие объектов рыночной инфраструктуры: информационных центров, торговых центров, выставочных центров и другие.
	Реализация межмуниципальных экономических проектов.
	Решение проблем экономического развития.
Социальная	Проведение спортивных мероприятий .
	Увеличение численности населения посредством создания благоприятных условий для жизни.
	Развитие туризма.
	Развитие социальной инфраструктуры.
	Решение проблем социального развития.
Экологическая	Создание совместных особо охраняемых территорий.
	Улучшение экологического мониторинга посредством привлечения новых технологий.
	Контроль за выполнением природоохранного законодательства.
	Решение экологических проблем.
Развитие и формирование муниципальных ассоциаций, их организационных структур	Участие в формировании и разработке законодательной базы, относящейся к развитию муниципалитетов.
	Защита и выражение общих интересов муниципалитетов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.
Организационная	Правовая защита муниципалитетов.
	Рациональное использование и объединение производственного, технологического, научного, технического, интеллектуального потенциала муниципальных образований.
	Согласование интересов населения и органов власти муниципальных образований.
	Привлечение квалифицированных кадров.
	Решение организационных общих проблем.

Стоит отметить, что межмуниципальное сотрудничество имеет не только положительный локальный, но региональный и национальный эффект развития. Широкое при-

НАУЧНОЕ ПРОСТРАНСТВО: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

менение межмуниципального сотрудничества будет способствовать уменьшению уровня социальной и экономической дифференциации между муниципалитетами: наиболее развитые территории будут являться генераторами роста для менее развитых муниципалитетов. Реализация общих проектов, переплетение и комбинирование социального и экономического потенциалов территорий/муниципальных образований, тяготеющих друг к другу способствуют повышению конкурентоспособности территорий и региона в целом.

Важнейшим направлением развития материально-вещественного обеспечения межмуниципального сотрудничества является использование возможностей совместного создания и/или эксплуатации различных материально-вещественных объектов. В их числе можно назвать строительство и эксплуатацию объектов инженерной, транспортной, социальной инфраструктуры, культурно-бытового и спортивно-оздоровительного назначения, предприятий хранения и переработки сельскохозяйственной продукции. Так, в Краснодарской городской агломерации это предполагает реализацию таких совместных проектов, как, например, создание новых систем транспортного сообщения между территориями Краснодарского края и Республики Адыгея, формирование медико-реабилитационного кластера в Тахтамукайском районе республики Адыгея, создание образовательного кластера в г. Краснодаре, строительство предприятий производства и переработки сельскохозяйственной продукции на территории Тахтамукайского района республики Адыгея, строительство туристских объектов в Республике Адыгея и др.

При этом проблемными являются вопросы финансирования проектов, т.к. многие проекты, планируемые к реализации на территории агломерации, являются затратными. В качестве главного направления развития финансовых механизмов обеспечения межмуниципального взаимодействия рассматривается возможность участия проектов межмуниципального сотрудничества в финансировании в рамках реализуемой с 2020 года Государственной программы комплексного развития сельских территорий. Представляется целесообразным разработать и утвердить инвестиционную стратегию Краснодарской городской агломерации, подготовить соответствующие инвестиционные площадки и разработать льготные условия осуществления коммерческой деятельности для инвесторов. Часть проектов, являющихся федерально значимыми (строительство ново-

НАУЧНОЕ ПРОСТРАНСТВО: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

го Яблоновского моста (уже включен в федеральную программу развития), инженерное укрепление Краснодарского водохранилища, строительство наземного метро в агломерации) необходимо представить в федеральный центр для того, чтобы они были включены в основные документы по развитию страны. Также финансирование проектов Краснодарской агломерации должно осуществляться из средств региональных и местных бюджетов, с помощью привлечения инвестиций с использованием механизма частно – государственного/муниципального партнерства.

Необходимо учитывать, что достижение максимального эффекта от межмуниципального сотрудничества требует следования основным этапам этого процесса (табл.3).

Таблица 3.

Этапы межмуниципального сотрудничества [5, с.135, 138]

Этап	Характеристика
Обоснование организации межмуниципальных структур	Анализ исходной социально-экономической ситуации в муниципалитете. Выявление факторов, препятствующих эффективному функционированию органов местного самоуправления. Разработка направлений межмуниципального сотрудничества. Определение ресурсов, проблем и рисков реализации межмуниципального сотрудничества.
Проектирование процесса межмуниципального сотрудничества	Формирование рабочей группы. Разработка проекта межмуниципального сотрудничества. Разработка критериев эффективного проекта. Формирование календарного графика проекта. Расчет затрат муниципального образования на участие в межмуниципальном сотрудничестве. Разработка учредительных документов организации межмуниципального сотрудничества.
Организация обсуждения и согласование проекта депутатским корпусом и гражданским активом	Обсуждение проекта с гражданским активом на общественных слушаниях. Обсуждение и согласование проекта с депутатским

НАУЧНОЕ ПРОСТРАНСТВО: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

	корпусом. Принятие учредительных документов организации межмуниципального сотрудничества. Внесение изменений в нормативно-правовую базу муниципального образования.
Учреждение объединений межмуниципального сотрудничества и реализация проекта	Формирование общей структуры управления. Реализация цели межмуниципального сотрудничества. Проведение мониторинга с целью выявления отклонений от целей и задач, заявленных в проекте. Проведение корректирующих мер управленческого воздействия в случае необходимости.
Оценка результатов реализации проекта межмуниципального сотрудничества и корректировка деятельности объединения межмуниципального сотрудничества	Проведение оценки эффективности межмуниципального сотрудничества по разработанным критериям. Внесение корректировок в функционирование межмуниципальных структур.

Динамика межмуниципального сотрудничества является объективным условием, предопределяющим необходимость постоянного развития механизмов его обеспечения, которое заключается в выявлении и применении новых подходов, способов и инструментов, появляющихся в результате развития науки и практики государственного и муниципального управления. Кроме того, необходимо использование обширных возможностей, предоставляемых достижениями науки, техники, социальными факторами, а также факторам внутренней среды.

Список литературы:

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. – С. 240-246.
2. Анимца 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 обращения: 5.03.2021 г.)

НАУЧНОЕ ПРОСТРАНСТВО: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

3. Государственная программа Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий». Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 года N 696. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/554801411> (дата обращения: 8.03.2021 г.)
4. 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. 77, 90-107.
5. Плахота В. А. П37 Развитие механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества в регионах России : монография / В. А. Плахота. – Чебоксары: ИД «Среда», 2019. –С.135-138.