

Краснодарская городская агломерация: развитие и управление

Т.Г. Лаврова

В последние годы внимание исследователей все чаще привлекают проблемы пространственного развития России в связи с кризисом системы расселения, который проявляется в оттоке населения из сельских территорий в города, кризисе малых городов, концентрации ресурсов в региональных центрах¹. В связи с этим особой проблемой признается развитие крупных городских агломераций, которые рассматриваются как развивающаяся форма расселения и территориальной организации хозяйства. Преимущества агломераций большинство исследователей видят в том, что они, концентрируя огромный научно-технический, производственный и социально-культурный потенциал, являются базами ускорения развития и оказывают большое влияние на окружающие их обширные территории.

В настоящее время в Краснодарском крае намечилось развитие трех агломераций: городов Краснодар, Сочи и Новороссийск. Это вполне соответствует приоритетам, зафиксированным в Стратегии социально-экономического развития ЮФО до 2020 г., где в качестве агломераций рассматриваются Краснодарская и Сочинская (наряду с Ростовской и Волгоградской).

Для города Краснодара характерно наличие всех условий для агломерирования территорий, находящихся в зоне его влияния. Процесс формирования и развития агломерации, по мнению многих исследователей, обусловлен такими факторами, как экономико-географическое положение, демографическая ситуация, ресурсный потенциал, территориальная организация хозяйства. Рассмотрим, как проявляется действие указанных факторов в зоне влияния города Краснодара.

С точки зрения географического фактора Краснодар занимает выгодное положение в Южном федеральном округе: расположен на важнейших транспортных магистралях, связывающих центр России с портами Черного и Азовского морей, а также курортами черноморского побережья Кавказа. Город имеет все виды транспорта: воздушный, автомобильный (две автодороги федерального значения), железнодорожный (четыре направления, три ж/д вокзала), водный (перевозка грузов судами «река – море»)².

¹ Лексин В.Н. Кризис российской системы расселения в контексте кардинальной трансформации территориальной организации общества // Российский экономический журнал. 2012, № 1.

² Природно-экономическая характеристика города Краснодара. Экономическая характеристика. Сайт «Земельный кадастр и землеустройство» // <http://www.zem-kadastr.ru/>.

Экономическое положение Краснодара определяется концентрацией человеческих, инвестиционных, финансовых, интеллектуальных и других ресурсов. Доля города в региональном ВРП составляет более 45%, свыше 40% инвестиций приходится на Краснодар, причем объем инвестиций в расчете на душу населения в 2 раза выше, чем в среднем по Краснодарскому краю. В городе проживает 18% численности населения края (неофициально — почти 25%), сосредоточена треть промышленных предприятий, 70% производства и распределения энергии, около 45% оборота розничной торговли. По основным социально-экономическим показателям город занимает первое место в крае³.

Влияние демографического фактора выразилось в следующем. Демографическая динамика города обусловлена действием двух составляющих: наращиванием постоянного населения с целью получить статус города-миллионера и увеличением наличного населения за счет интенсификации агломерационного процесса и стимулирования процесса завершающейся урбанизации в крае. Стандартная зона двухчасовой доступности на краснодарских дорогах составляет до 100 км, что означает возможность вовлечения в социально-экономический процесс развития города дополнительно сотен тысяч граждан.

Краснодар является главным центром науки и высшего образования: в городе сосредоточено более 80% научных работников региона и около 90% всех студентов. В условиях, когда значительная часть студентов не возвращается в места первоначального проживания, в городе создается дополнительный ресурс высококвалифицированной и креативной рабочей силы для всех секторов экономики.

Еще один базовый ресурс города — земля. Эффективное управление системой земельных отношений позволяет иметь неисчерпаемый и устойчивый доход.

Необходимо отметить, что Краснодар является центром притяжения «однодневных» мигрантов. Сохранение высоких цен на жилье в городе сделали невозможным для многих работников постоянное проживание в нем. Выходом стало активное освоение пригорода Краснодара. Дачные поселки, близлежащие населенные пункты Динского, Усть-Лабинского и Северского районов, а также республики Адыгея стали местом притяжения значительного числа мигрантов, ищущих работу или получающих услуги в городе Краснодаре. Эта категория мигрантов практически не поддается учету. Единственный источник данных — ГИБДД. Так, по экспертным оценкам, в 2014 г. в город ежедневно въезжало и выезжало из него от 150 до 200 тыс. транзитных автомобилей. Даже если в каждой машине ехали 2 человека, то получается что речь идет о 300–400 тыс. чел. Большинство из них — трудовые мигранты⁴.

Краснодар также замыкает на себе сельско-городские связи. В черте города находится 28 сельских населенных пунктов. Все ближайшие к городу

³ Доклад главы администрации «Основные итоги социально-экономического развития муниципального образования город Краснодар в 2013 году» / Официальный сайт департамента экономического развития, инвестиций и внешних связей администрации муниципального образования город Краснодар // <http://www.krd.ru/www/home.nsf/webdocs/html/>.

⁴ Причина пробок в Краснодаре — слишком большой поток машин. Сайт Форум Кубань.ру // <http://forums.kuban.ru/fl1059/gibdd/>.

районы являются сельскими, их жители ездят в город на работу, учебу, за покупками и пр.

С другой стороны, бизнес перемещается из города в соседние сельские районы, имеющие свободные территории, горожане активно скупают там недвижимость, переезжают жить в более экологически чистые сельские районы.

Таким образом, действие рассмотренных факторов привело к тому, что Краснодар выделился как лидер и сложилась система взаимосвязей между городом и соседними населенными пунктами, входящими в зону его влияния. На этой основе можно предположить, что близлежащие населенные пункты, группирующиеся вокруг города Краснодара как центра, могут быть отнесены к агломерации. Однако возникает вопрос, удовлетворяет ли такое образование требованиям агломерации, а также каким образом будет осуществляться управление в этом городском образовании.

В связи с этим первоначально определим, каковы границы Краснодарской агломерации, какие районы, населенные пункты могут входить в ее состав.

По мнению российских ученых Г. Лаппо и П. Поляна, главными критериями выделения границ городских агломераций являются: наличие ядра с населением не менее 250 тыс. чел., наличие около ядра не менее двух городских населенных пунктов, маятниковая миграция, транспортная доступность третьего пояса 1,5 часа, а также высокая развитость городской инфраструктуры⁵.

Некоторые исследователи дополняют этот перечень такими факторами, как наличие у горожан домов в пригородной или ближайшей к городу зоне; наличие свободных земель вокруг города; развитая сеть автомобильных дорог; сложившиеся производственные связи; наличие территорий, имеющих рекреационный потенциал⁶.

Используя в качестве основного критерия транспортную доступность, а также такие критерии, как численность населения, сложившиеся производственные связи, наличие территорий, имеющих рекреационный потенциал, можно определить структуру Краснодарской городской агломерации (табл. 1):

- 1) город Краснодар как ядро агломерации;
- 2) Динской район;
- 3) Красноармейский район;
- 4) Северский район;
- 5) Усть-Лабинский район;
- 6) город Горячий Ключ.

1. Город Краснодар как ядро агломерации. Краснодар — это многофункциональный город, который характеризуется многоотраслевой экономикой, значительной долей наукоемких производств, высоким социально-культурным, научно-техническим и интеллектуальным потенциалом, уникальностью и комплексностью функций национального и международного значения.

⁵ Лаппо Георгий, Полян Павел, Селиванова Татьяна. Откуда есть пошли агломерации. Сайт «Полит.ру» // <http://www.polit.ru/research/2010/02/16/demoscope407.html/>.

⁶ Нецадин А., Прилепин А. Городские агломерации как инструмент динамичного социально-экономического развития регионов России. Центр развития агломераций // <http://www.giprogor.ru/>.

**Основные показатели, характеризующие муниципальные образования,
Краснодарскую городскую агломерацию**

Территория (муниципальное образование)	Площадь кв. км	Численность населения, тыс. чел.	Транспортная доступность г. Краснодара, км	Краткая характеристика других критериев
г. Краснодар – ядро агломерации	841,4	861,2		– Наличие у горожан домов в ближайшей к городу сельской территории, наличие свободных земель вокруг города; – размещение горожанами бизнеса на сельских территориях
Динской район	1352,0	131,0	30 км; федеральная а/м «Дон»; две региональных а/д, три ж/д магистрали	– Транзитные потоки; трудовая миграция район – город; приобретение недвижимости в районе горожанами; размещение предприятий города в районе
Красноармейский район	1897,7	103,5	70 км;	– Размещение горожанами бизнеса в районе, трудовая миграция; – приобретение горожанами недвижимости в приграничных территориях, строительство дачных поселков
Северский район	2122,0	115,1	30 км федеральная автострада Павловская – Новороссийск; ж/д ветка Краснодар – Новороссийск	– Транзитные потоки; трудовая миграция район – город; приобретение недвижимости в районе горожанами; размещение предприятий города в районе, туризм, отдых
Усть-Лабинский район	1130,0	112,2	59 км; федеральная а/магистраль; ж/д ветка	– Транзитные потоки; трудовая миграция район – город; приобретение недвижимости в районе горожанами; размещение предприятий города в районе
г. Горячий ключ	1755,6	59,3	60 км; федеральная а/магистраль; ж/д ветка	Курортный город; трудовая миграция, покупка горожанами недвижимости; размещение предприятий гостиничного бизнеса в городе

Краснодар является одним из крупнейших в регионе центров развития новых рыночных структур: банков, страховых компаний, совместных предприятий.

Город может претендовать на роль финансово-банковского центра территории, что является дополнительным толчком для развития как собственно города, окружающих его территорий, так и края в целом. По разным оценкам, Краснодар занимает 4 (6) место из 100 в рейтинге комфортных для проживания городов России⁷.

2. Динской район тесно связан с Краснодаром близким местоположением, транспортными транзитными потоками трудовой миграции район — город, бизнес-деятельностью, приобретением недвижимости в районе горожанами. Район граничит с краевым центром, а также с Усть-Лабинским, Красноармейским, Кореновским районами. Имеется важный для развития предпринимательства фактор: территорию Динского района пересекают три железнодорожные магистрали общегосударственного значения. В станицах Динской и Новотитаровской имеются два крупных железнодорожных узла. По территории района проходят автомобильная дорога федерального значения «Дон» и две дороги субъекта Федерации. Через земли района проведены нефте- и газопроводы Каспийского трубопроводного консорциума «Голубой поток».

Экономику района определяет производство сельхозпродукции и пищевая переработка.

3. Северский район тесно связан с городом потоками трудовой миграции, деловыми экономическими связями, туристическими потоками, размещением предприятий города в районе, приобретением горожанами недвижимости в районе.

Район граничит с Республикой Адыгея, городами Горячий Ключ и Геленджик, Туапсинским, Абинским и Красноармейским районами, а также с чересполосным участком г. Краснодара.

Природные ресурсы района — нефть, природный газ, нерудные материалы, глина, источники минеральной воды.

Северский район является промышленным районом и располагает многопрофильным промышленным потенциалом. В структуре экономики 90% приходится на обрабатывающие производства, в том числе 80,4% — на производство нефтепродуктов. Кроме того, в районе производятся стеновые материалы (кирпич), строительные нерудные материалы, нефтепромысловое оборудование, продукция лесной и деревообрабатывающей промышленности, пищевой промышленности. Главной достопримечательностью района являются уникальный природный ландшафт и привлекательные места для отдыха.

4. Усть-Лабинский район связан с Краснодаром близким местоположением, транспортными потоками, трудовой миграцией, размещением бизнеса на территории района, приобретением горожанами недвижимости в районе.

Район расположен в центральной части Краснодарского края, на юге граничит с Республикой Адыгея.

⁷ Доклад главы администрации «Основные итоги социально-экономического развития муниципального образования город Краснодар в 2013 году» / Официальный сайт департамента экономического развития, инвестиций и внешних связей администрации муниципального образования город Краснодар // <http://www.krd.ru/www/home.nsf/webdocs/html/>.

Среди полезных ископаемых выделяются нерудные залежи, являющиеся сырьем для производства строительных материалов (глина, песчано-гравийные смеси), ведется добыча природного газа.

Экономику Усть-Лабинского района представляют сельское хозяйство, пищевая и перерабатывающая промышленность, производство строительных материалов, швейная, химическая отрасли. Район является крупнейшим в крае производителем сои. Здесь также специализируются на выращивании сахарной свеклы и подсолнечника. В экономике района значительна роль животноводческих отраслей, для которых характерны лучшие в крае результаты воспроизводства, выращивания и продуктивности скота. В районе сохранена редкая для сегодняшнего дня отрасль — коневодство.

5. Красноармейский район — один из самых крупных и развитых агропромышленных районов Кубани. Район позиционируется как центр рисосеяния: посевные площади риса составляют 1/3 краевого показателя; производится 40% кубанского риса и 20% — российского. В районе — 40 промышленных предприятий.

6. Город-курорт Горячий Ключ связан с Краснодаром внутренним туризмом, рекреационной деятельностью, приобретением недвижимости горожанами.

Горячий Ключ позиционируется как бальнеологический курорт, один из старейших на Кавказе. Курортно-рекреационная деятельность и туризм являются базовыми отраслями экономики города. Наличие целебных источников питьевой воды позволило создать сеть заводов по розливу минеральных вод. Экономика города представлена также деревообрабатывающим производством, пищевой промышленностью. На территориях, отдаленных от города, ведется нефтедобыча.

Таким образом, в результате определения (делимитации) границ агломерационного ареала охвачена территория площадью 9098,7 кв. км, в том числе 841,4 кв. км составляет площадь ядра. Население агломерации насчитывает 1382,3 тыс. чел., из них 861,2 тыс. чел. — численность населения ядра агломерации.

Для развития агломерации необходимо определение территорий различного функционального назначения (промышленная; сельскохозяйственная, включая сельхозпереработку; рекреационная; научная; транспортная). Функциональное зонирование является базовой основой управленческих решений пространственного развития территорий. С этой точки зрения Краснодарская городская агломерация объединяет территории следующего функционального назначения: промышленная (г. Краснодар, Северский район); сельскохозяйственная (Динской, Красноармейский, Усть-Лабинский районы); рекреационная (г. Горячий Ключ); научная (г. Краснодар), транспортная (все входящие в агломерацию муниципальные образования).

Следующий вопрос, связанный с развитием Краснодарской городской агломерации, — каким образом будет осуществляться управление агломерацией.

В настоящее время вопрос построения органов управления агломерацией очень сложный и неоднозначный. Так, серьезной проблемой является

российское законодательство. Целенаправленное развитие агломераций — это прежде всего проблема территориального управления. Современные городские агломерации выходят за рамки существующих административных образований, тем самым порой обесмысливая существующую сетку административно-территориального деления.

Отсутствует специальное правовое регулирование в этой области. Законодательство не запрещает, но и не содействует этому процессу, а по отдельным вопросам заставляет изобретать «обходные пути» или действовать на основе коллективного соглашения. Кроме того, любое финансирование, выходящее за пределы города, рассматривается как нецелевое. Со всеми вытекающими правовыми последствиями. Не созданы институциональные условия: отсутствует эффективная, профессиональная инфраструктура поддержки и формирования агломераций как в национальном, так и региональном контекстах. Наконец, в российском правовом поле отсутствует само понятие агломерации. Таким образом, агломерационная практика в России значительно опережает теорию.

Для управленческого оформления развития подобного образования необходимы целенаправленные управленческие меры, чтобы противостоять стихийно формирующимся процессам, усиливающим нагрузку на город и ослабляющим периферию (рис. 1).



Рис. 1. Управленческие шаги по оформлению агломерации (составлено автором)

Наиболее сложным является создание согласованной системы документов долгосрочного развития, совмещающих для городской агломерации пространственное, социально-экономическое и бюджетное планирование.

Проблемы правового оформления агломераций, по мнению специалистов, в настоящее время можно решить без внесения изменений в нормативные пра-

вовые акты федерального уровня. Прежде всего путем заключения соответствующих межмуниципальных соглашений или путем формирования отдельного документа (схемы) территориального планирования агломерации.

К практическим шагам, которые необходимо предпринять, можно отнести совершенствование инструментария территориального планирования в части снятия существующих барьеров для проектирования агломераций. Причем такого рода инструментарий также должен предполагать увязку с отраслевыми стратегиями и отраслевыми схемами территориального планирования РФ. Необходима также инициатива со стороны субъектов Федерации и самих муниципальных образований. В качестве возможных органов управления агломерацией могут быть рекомендованы различного рода ассоциации муниципальных органов власти, крупных общественных организаций и представителей крупного бизнеса. Они могут заниматься проработкой вопросов, общих для всех (долгосрочное планирование, магистральный транспорт и коммуникации, туризм, экология, рынок труда). Административные центры напрямую, через своих представителей в советах, агентствах или же ассоциациях участвуют в управлении всей агломерацией.

Данная модель предполагает сохранение современных политико-административных единиц и создание координационного органа управления агломерацией. Управление Краснодарской агломерацией или Большим Краснодаром представляется в виде двух структур: коллегиального политического органа — Совета Большого Краснодара и административно-исполнительного органа — Администрации Большого Краснодара.

Совет Большого Краснодара предположительно может состоять из представителей муниципальных образований (мэры городов, главы администраций районов), крупнейших компаний, работающих на данной территории. Совет будет осуществлять политическое управление агломерацией, утверждать документы, подготавливаемые Администрацией Большого Краснодара.

Администрация Большого Краснодара — постоянно действующий орган, осуществляющий полномочия, переданные муниципальными образованиями данной Администрации (магистральный транспорт и инженерная инфраструктура, общеагломерационные объекты социальной сферы, градостроительство, экология и пр.). Администрация Большого Краснодара будет осуществлять разработку и выполнение документов стратегического и территориального планирования на территории Краснодарской агломерации.

Бюджет агломерации предположительно будет формироваться из отчислений бюджетов Краснодара, Краснодарского края, муниципалитетов данной территории и взносов компаний, входящих в Совет Большого Краснодара.

Преимущества предлагаемой модели Совета и Администрации следующие:

1. *Сохранение существующей системы административно-политического деления*, изменение которой — финансово затратная процедура, требующая проведения массы референдумов, многих лет, необходимых для перерегистрации компаний и т. д.

2. *Сохранение системы местного самоуправления в городах и поселках края* как одного из достижений демократического государства. Многие из этих горо-

дов являются действительно городами со сложившимся городским сообществом, со своими интересами, традициями, ядрами и периферией.

3. *Сохранение разных уровней принятия решений, административных органов управления.* Так, например, города и поселки Подмосковья имеют локальные специфические проблемы, отличные от рядовых районов Москвы.

4. Возможность участия крупных компаний в управлении агломерацией и привлечения инвестиций в экономику территории.

Что же касается структуры, то рассмотренные нами территории определены по типу поясного зонирования: город Краснодар — центр, далее — своеобразное кольцо городов-спутников (административных центров районов). Это связано с тем, что в соответствии с основным критерием выделения городов-спутников мы используем транспортную доступность и экономическое развитие, поэтому нам просто не подходит развитие вдоль оси, так же как и секторное развитие.

Таким образом, развитие Краснодарской городской агломерации позволяет получить ряд преимуществ:

– *сохранение существующей системы административно-территориального деления*, использование механизмов межмуниципального взаимодействия;

– *сохранение системы местного самоуправления в городах и поселках* как одного из достижений демократического государства. Многие из этих районов и городов являются сложившимися сообществами, со своими особыми интересами, традициями;

– *сохранение разных уровней принятия решений, административных органов управления* с учетом специфических проблем отдельных районов и поселений;

– возможность участия крупных компаний в управлении агломерацией и привлечения инвестиций в экономику территории;

– наличие общего стратегического плана территориального развития, границы которого определяются ареалами экономических взаимосвязей, складывающихся между центром и периферийными зонами.

При этом в процессе агломерирования формируется развитое городское пространство, которое приводит к закреплению полноценного городского уровня жизни на территории агломерации, увеличивается число поселений, обладающих наиболее привлекательной средой в социальном отношении. Сглаживание диспропорции в освоенности территории агломерации между городским центром и пригородами и укрепление агломерационных связей за счет создания новых производств на новых территориях создает более комфортную среду для развития бизнеса, обеспечивает повышение качества жизни населения.

Список используемых источников

1. *Лексин В.Н.* Кризис российской системы расселения в контексте кардинальной трансформации территориальной организации общества // Российский экономический журнал. 2012, № 1.

2. *Лаппо Георгий, Полян Павел, Селиванова Татьяна.* Откуда есть пошла агломерации // <http://www.polit.ru/research/2010/02/16/demoscope407.html> (дата обращения: 5.06.2015).

3. Доклад главы администрации «Основные итоги социально-экономического развития муниципального образования город Краснодар в 2013 году» / Официальный сайт департамента экономического развития, инвестиций и внешних связей администрации муниципального образования город Краснодар // <http://www.krd.ru/www/home.nsf/webdocs/html> (дата обращения: 09.06.2015).

4. *Нецадин А., Прилепин А.* Городские агломерации как инструмент динамичного социально-экономического развития регионов России. Центр развития агломераций // <http://www.giprogor.ru> (дата обращения 10.06.2015).

5. Природно-экономическая характеристика города Краснодара. Экономическая характеристика. Сайт «Земельный кадастр и землеустройство» // <http://www.zem-kadastr.ru> (дата обращения: 15.06.2015).

6. Причина пробок в Краснодаре — слишком большой поток машин // <http://forums.kuban.ru/f1059/gibdd> (дата обращения: 12.06.2015).

7. Развитие городских агломераций: аналитический обзор. Вып. 2, 2010 // <http://www.giprogor.ru/sit4es/default/> (дата обращения: 4.06.2015).