УДК 33.332.1

Каратунов А.В.[1]

УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ АГЛОМЕРАЦИИ КАВКАЗСКИЕ МИНЕРАЛЬНЫЕ ВОДЫ

Аннотация. Представлен обзор подходов к трактовке термина «агломерация». Дана характеристика агломерационных процессов в России в целом и в регионе Кавказских Минеральных Вод. Раскрыта специфика формирующейся Кавминводской агломерации. Проанализированы преимущества и недостатки моделей управления агломерациями, а также возможность их применения в регионе Кавказских Минеральных Вод.

Ключевые слова: агломерация, регион, модели управления

Karatunov A. V.

MANAGING THE DEVELOPMENT OF AGGLOMERATION OF KAVKAZSKIE MINERALNIE VODI

Abstract. The overview of approaches to the interpretation of the term «agglomeration» is presents. The characteristic of the agglomeration process in Russia in general and in the region of Kavkazskie Mineralnie Wodi is proposed. Specific features of emerging Kavminvodsky agglomeration are identify. The advantages and disadvantages of models of management of agglomerations as well as the possibility of their application in the region of Caucasian Mineral Waters, are analyzed.

Keywords: agglomeration, region, model of management

Интерес к проблемам агломерации связан с рассмотрением ее в качестве ключевого элемента системы расселения, обеспечивающего экономическую связанность и комплексное развитие территории. Мировой опыт показывает, что агломерации формируют новые точки экономического роста, способствуют повышению конкурентоспособности территории в борьбе за ресурсы, создают благоприятные условия для жизни, осуществления трудовой деятельности, творческой самореализации, внедрения инноваций, развития науки и бизнеса.

В научный оборот термин «агломерация» ввел в 1909 году А. Вебер, предложивший рассматривать ее как «сосредоточение промышленного производства в каком-либо месте» [1].

С позиции отраслевого подхода значительный вклад в развитие теории агломерации внес А. Маршалл, отождествляющий агломерацию с «локализованной отраслью» и доказывающий наличие агломерационного эффекта, возникающего в связи с экономией от локализации, экономией на масштабе, экономией от урбанизации [2].

Впервые агломерация с точки зрения расселенческого подхода рассматривается М. Руже, по мнению которого «агломерация возникает тогда, когда концентрация городских видов деятельности выходит за пределы административных границ и распространяется на соседние населенные пункты» [3].

Основоположником отечественной теории агломерации принято считать П.И. Дубровина, определяющего агломерацию как «группу (скопление) близко расположенных городов, поселков и других населенных пунктов, объединенных в единое целостное образование тесными и интенсивными трудовыми, культурно-бытовыми и производственными связями» [4]. В дальнейших исследованиях отечественных ученых это определение дополняется такими характеристиками как: наличие маятниковой миграции [5], системность [6], общность инфраструк-

[1] *Каратунов Алексей Владимирович,* магистрант 2 курса ГиМУ, ф-та экономики, управления и права, Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС, г. Пятигорск.

Karatunov Alex, graduate of 2nd training course of State and municipal management, faculty of Economics, management and law, The North Caucasus institute – branch of RANEPA, Pyatigorsk.

туры [7], совместное использование ресурсов территории [8], относительно малые разрывы между застроенными территориями [9], наличие одного или нескольких городов-ядер [10], «пространство потенциальных и реальных взаимодействий, в которое вписывается недельный жизненный цикл большинства жителей города и его спутниковой зоны» [11].

Несмотря на некоторую общность подходов к определению агломерации, выделяется две позиции относительно формирования агломераций. Первая позиция четко сформулирована В.Н. Лексиным, указывающим на естественный и самоорганизующийся характер агломераций [12]. Вторая позиция нашла отражение в работах М. Фуджита, П. Кругмана, Э. Венейблса, и получила свое развитие в материалах ОАО «Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор», трактующего агломерацию как структуру управления, сформированную «на основе добровольного решения соседних муниципальных образований с целью эффективного управления совместным развитием, реализации межмуниципальных проектов» [3]. Обращая внимания на внешнюю противоречивость двух подходов, отметим их диалектическое единство. Так, еще М. Руже утверждал, что неконтролируемый, стихийный рост представляет собой «раковую форму градостроительных образований» [13] и может привести к катастрофическим последствиям. Таким образом, стихийные агломерационные процессы должны сопровождаться формированием управленческого механизма, направленного на их упорядочивание в сложную многокомпонентную динамическую систему.

Агломерационный процесс в современной России идет сложно и неоднозначно. Это обусловлено стихийностью агломерационных процессов, отсутствием специального правового регулирования и системы мер государственной поддержки, слабой координацией деятельности отдельных управленческих структур, целостного стратегического видения развития государства. В Градостроительном Кодексе Российской Федерации и в других законодательных актов отсутствует трактовка термина «агломерация», что, в свою очередь, создает правовой вакуум в процессе агломерирования. Отсутствует инфраструктура поддержки формирования агломераций.

В России наибольшее развитие получил процесс формирования моноцентрических агломераций вокруг крупных городов-миллионников (Московская, Санкт-Петербургская, Екатеринбургская, Нижегородская, Новосибирская, Казанская, Челябинская, Омская, Саратовская, Краснодарская и другие). При этом отметим, что в условиях отсутствия эффективных механизмов управления агломерационным развитием избыточная локализация населения на определенной территории может привести к превышению ее ассимиляционного потенциала и экологическим проблемам. Стихийное развитие такого типа агломераций также создает угрозу всеми расселенческому каркасу России, так как приводит к сокращению численности населения в средних и малых городах, сокращению их трудового потенциала из-за оттока молодежи и высококвалифицированных специалистов, «стягивает» на себя и без того ограниченные инвестиционные ресурсы, «обескровливая» периферию, и, как следствие, обостряет ее социальные проблемы.

Разработки государственной политики по развитию агломераций позволит превратить агломерирование из фактора дальнейшей деградации периферийных территорий в инструмент их развития.

Сегодня на периферийных территориях также имеют место агломерационные процессы. Ярким примером формирования периферийной агломерации является регион Кавказских Минеральных Вод (КМВ). Регион КМВ включает семь городов: Георгиевск, Минеральные Воды, Пятигорск, Железноводск, Лермонтов, Ессентуки, Кисловодск, и шесть районов: Георгиевский, Минераловодский, Предгорный, Зольский, Малокарачаевский, Прикубанский. Специфика формирующейся Кавминводской агломерации состоит в ее полицентрическом характере (отсутствует доминирующий центр) и полисубъектном характере (включает в себя территории трех субъектов Российской Федерации: Ставропольский край, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика). При этом присутствуют все признаки сформировавшейся агломерации [14]:

– высокая плотность населения (более 150 человек на 1 км^2);

– наличие транспортных коридоров, обеспечивающих маятниковые трудовые и культурно-бытовые поездки;

– концентрация производства и трудовых ресурсов;

– единый рынок труда, земли, недвижимости и других ресурсов;

– высокий уровень функциональной связанности.

Происходящие в регионе КМВ агломерационные процессы: 1) повышают доступность медицинских, образовательных, культурных услуг, стимулируя развитие человеческого капитала; 2) расширяют возможности реализации крупных инфраструктурных проектов, создания и внедрения инноваций, маркетинга территории; 3) обеспечивают приток инвестиций (на долю КМВ приходится более 20% от общего объема инвестиций в основной капитал в Ставропольском крае) [15].

Однако развитие стихийно складывающейся агломерация Кавказских Минеральных Вод сдерживается отсутствием институциональной среды и эффективного межмуниципального сотрудничества. Игнорирование агломерационных процессов на муниципальном уровне приводит к бессистемной застройке территории без учета интересов соседних муниципальных образований, неразвитости транспортно-логистической и инженерной инфраструктуры, не позволяет аккумулировать ресурсы для решения нарастающих экологических проблем в регионе.

Дальнейшее развитие региона КМВ невозможно без решения вопроса управления агломерационными процессами. Особенности кавминводской агломерации требуют тщательного подхода к выбору модели управления агломерацией.

В мировой практике известны четыре модели управления агломерациями: одноуровневая модель создания единого муниципального образования (городского округа), формирование надмуниципальных органов управления, договорная (формирование ассоциативных органов управления), региональная (полномочия управления передаются на региональный уровень). Последняя модель управления неприемлема для кавминводской агломерации в силу ее полисубъектоности (Ставропольский край, Карачаево-Черкесская Республика, Кабардино-Балкарская Республика) и законодательными пробелами.

В рамках действующего российского законодательства о местном самоуправлении, наиболее приемлемой формой является договорной агломерации на основе межмуниципального соглашения. Однако на практике применение этой модели сталкивается с рядом трудностей, среди которых: 1) конфликты, связанные с распределением полномочий, собственности, контролем за ресурсами, направлениями ее расширения и др.; 2) рассогласованность позиций территориальных образований, подрывающая стабильность системы управления агломерацией; 3) различия в правотворческой и правоприменительной практике муниципалитетов, входящих в состав агломерации, затрудняющие формирование единого правового пространства агломерации; 4) неравенство финансово-экономического положения муниципалитетов и неравномерность распределения налогооблагаемой базы, осложняющее создание системы сбора и распределения финансовых средств.

В 2011 году А.Г. Хлопониным было выдвинуто предложение об объединении городов Кавказских Минеральных вод (Георгиевск, Ессентуки, Минеральные воды, Кисловодск, Лермонтов, Пятигорск) в единое городское образование [16], то есть предлагается одноуровневая модель. Бесспорным достоинством данной модели являются простая и понятная система управления. Однако, принимая во внимание сложность связей внутри Кавминводской агломерации, такая форма не позволяет достаточно полно учитывать интересы местных сообществ и порождает снижение административной эффективности.

Наиболее эффективной применительно к Кавминводской агломерации, на наш взгляд, выступает двухуровневая модель, предполагающая формирование органа управления агломерационного уровня наряду с сохранением автономии муниципалитетов нижних уровней и ди-

ративное распределение полномочий между уровнями. В отличии от одноуровневой модели данная модель позволяет обеспечить предоставление качественных муниципальных услуг, гибкий механизм распределения полномочий, создает условия для расширения масштабов межмуниципального сотрудничества. Недостатком данной модели является возможность конфликтных ситуаций организационного характера между уровнями управления.

Применительно к региону Кавказские Минеральные Воды таким надмуниципальным органом может выступить Дирекция Кавказских Минеральных Вод, в сфере компетенции которой должны находиться:

1) доверительное управление государственным имуществом в регионе КМВ;

2) согласование документов территориального планирования муниципальных образований, входящих в состав особо охраняемого эколого-курортного региона КМВ;

3) благоустройство курортно-рекреационных зон агломерации;

4) создание надежной системы энергообеспечения, водоснабжения и водоотведения, современной транспортной инфраструктуры, системы обращения с отходами производства и потребления, системы государственного контроля за сохранением и рациональным использованием природно-ресурсного потенциала;

3) регулирование хозяйственной деятельности, осуществляемой в первой горно-санитарной природоохранной зоне;

4) формирование и продвижение привлекательного имиджа региона КМВ.

Дирекция Кавказских Минеральных Вод может быть создана в форме государственной корпорации или государственной компании в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О некоммерческих организациях» [17]. При этом в состав высшего органа управления Дирекции Кавказских Минеральных Вод целесообразно включить глав муниципальных образований, входящих в состав региона Кавказские Минеральные Воды.

Первым шагом в формировании системы управления Кавминводской агломерацией может стать создание при Министерстве Российской Федерации по делам Северного Кавказа Координационного совета по взаимодействию в формировании и развитии Кавминводской агломерации. Координационный совет призван определить приоритетные направления развития агломерации, разработать план мероприятий и подготовить предложения по совершенствованию регионального и федерального законодательства в сфере управления агломерацией.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Вебер А. Теория размещения промышленности / А. Вебер. – Л.; М.: Книга, 1926.
2. Маршалл А. Принципы экономической науки: в 3 т./ А. Маршалл. – М.: Прогресс, 1993. Т. 1.
3. Развитие городских агломераций: аналитический обзор. Выпуск 2. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://enter.giprogor.ru/files/Development_of_urban_agglomerations_Vol2.pdf
4. Дубровин П.И. Агломерация городов (генезис, экономика, морфология) / П.И. Дубровин // Вопросы географии. – М., 1959. Сб. 45.
5. Лаппо Г.М. География городов с основами градостроительства / Г.М. Лаппо. – М.: Изд-во Московского ун-та, 1969.
6. Лаппо Г.М. География городов / Г.М. Лаппо. – М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 1997.
7. Перцик Е.Н. Города мира: география мировой урбанизации / Е.Н. Перцик. – М.: Международные отношения, 1999.
8. Симионов Ю.Ф. Экономика градостроительства / Ю.Ф. Симионов, М.М. Кантер. – М.; Ростов-на-Дону: МарТ, 2003.
9. Иодо И.А. Градостроительство и территориальная планировка / И.А. Иодо, Г.А. Потаев. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2008.
10. Полян П.М. Вековая эволюция городских агломераций и угроза деградации опорного кар-

каса расселения России / П.М. Полян; отв. ред. А.Г. Махрова // Проблемы урбанизации на рубеже веков: науч.сб. – Смоленск: Ойкумена, 2002.
11. Анимица Е.Г. Градоведение / Е.Г. Анимица, Н.Ю. Власова. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2010.
12. Лексин В.Н. Городские агломерации и система расселения: надежды и опасения / В.Н. Лексин // Сборник материалов по проблемам развития городских агломераций в странах СНГ к НПК «Научные и практические аспекты формирования городских агломераций». – М., 2011. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.e-gorod.ru/Documents/meropr/2011_11_18_semenar_konf/sbornik_konf_2011_11_18.pdf
13. Ижгузина Н.Р. Концептуальные аспекты понятия «городская агломерация»: актуальные тенденции / Н.Р. Ижгузина // Перспективы науки. №6 (57). 2014.
14. Киселева Н.Н., Киселев В.В. Влияние агломерационного эффекта на развитие субрегиона Кавказских Минеральных Вод [Текст] / Н.Н. Киселева, В.В. Киселев // Актуальные проблемы развития КМВ: общенациональный, региональный и муниципальный аспекты / под ред. Н.В. Медяник, О.В. Михайлюк. – Пятигорск: ПГЛУ, 2011. – 180 с.
15. Стратегические перспективы развития КМВ: коллективная монография / ред.-сост.: Н.В. Медяник, О.В. Михайлюк; М-во образования и науки РФ, ГОУ ВПО «Пятигорский гос. лингвистический ун-т», Адм. Кавказских Минеральных Вод. – Пятигорск, 2010. – 276 с.
16. Административное объединение городов КавМинВод будет огорчительной ошибкой. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.regnum.ru/news/1505274.html
17. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О некоммерческих организациях». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_8824/