

ПРОБЛЕМЫ И ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕСУРСЫ РАЗВИТИЯ КРАСНОДАРСКОЙ ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ: К ИТОГАМ ИССЛЕДОВАНИЯ¹

А. И. Кольба, М. В. Терешина

Кольба Алексей Иванович

Эл. почта: alivka2000@mail.ru. ORCID 0000-0002-7663-8890.

Терешина Мария Валентиновна

Эл. почта: mwstepanova@mail.ru. ORCID 0000-0001-8982-5831.

Кубанский государственный университет, ул. Ставропольская, 149, Краснодар, 350040, Россия.

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы развития Краснодарской городской агломерации на современном этапе и возможности использования политико-административных ресурсов для их решения. Авторами выделены основные механизмы формирования агломерации, обоснована необходимость создания системы метрополитанского управления для координации их функционирования. На основании проведённого экспертного опроса с участием 16 экспертов, представляющих научное сообщество, органы власти, общественные структуры, бизнес-сообщество, был проведён анализ проблем по таким блокам вопросов, как выбор модели управления агломерацией; установление её границ; проблемы, субъекты, ресурсы развития агломерации; конфликты, связанные с этим процессом; сценарии дальнейшего развития агломерации. Большинство экспертов склоняется к наибольшей вероятности реализации пессимистического сценария развития, что могло бы привести к нарастанию противоречий социально-экономического и политического характера. По результатам исследования выделены основные направления использования политико-административных ресурсов как источников развития агломерации, сформирована карта проблем, рисков и политико-административных ресурсов развития Краснодарской городской агломерации.

Ключевые слова: Краснодарская городская агломерация, политико-административные ресурсы, проблемы, риски, конфликты, механизмы развития агломерации.

Введение

Развитие городских агломераций является одним из стратегических приоритетов пространственного развития России. На территории РФ сложилось около 40 подобных образований, классифицируемых как крупные и крупнейшие, с общей численностью населения более 73 млн. чел.² При этом процесс их развития происходил во многом стихийно, исходя из естественных потребностей социально-демографического, экономического, политико-управленческого типа. В последние годы он приобретает более управляемый характер, прежде всего за счёт институционализации, происходящей в различных формах. К ним можно отнести:

- законы и проекты законов субъектов Российской Федерации в области управления развитием агломераций;
- документы стратегического планирования субъектов Российской Федерации, актуализирующие агломерационную повестку;
- концепции и стратегии развития агломераций;

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и администрации Краснодарского края в рамках научного проекта № 19-411-230022 «Политико-административные ресурсы публичного управления социально-экономическим развитием Краснодарской агломерации».

² Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 год. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/a3d075aa815dc01f981d9e7fcb97265f/130219_207-p.pdf

- схемы территориального планирования субъектов РФ, включающие агломерационный дискурс и схемы территориального планирования агломераций;
- межмуниципальные соглашения о сотрудничестве в рамках агломераций;
- создание органов управления развитием агломераций;
- разработка отраслевых документов по отдельным аспектам развития агломераций.

Проблемы развития Краснодарской городской агломерации и управления этим процессом вызывают исследовательский интерес по ряду причин. Среди них можно выделить такие, как:

- уникальность самой агломерации, расположенной на территории двух разнотипных субъектов РФ, интеграция которых достаточно активно происходит в экономической сфере, но вызывает политические противоречия;
- связанные с предыдущим обстоятельством сложности определения границ агломерации и перспектив её управляемого развития;
- неопределённость не только относительно модели метрополитанского управления, но и механизмов её формирования;
- сложившиеся дисбалансы в распределении экономических и социальных ресурсов на территории агломерации, которые затрудняют её развитие и могут в современных условиях быть преодолены в основном за счёт использования политико-административных механизмов;
- недостаточная разработанность институциональных основ развития агломераций на национальном уровне, которая напрямую влияет на реализацию конкретных проектов в этой сфере.

Как мы видим, в предложенном перечне присутствуют причины как общего, так и более частного характера, что объясняется влиянием разноуровневых процессов экономического и социально-политического характера на развитие Краснодарской агломерации. В этих условиях актуальность исследования данного объекта обусловлена возможностью получить выводы и рекомендации, касающиеся не только проблем политико-административного управления развитием ядра и периферии конкретной территории, но и агломерационных процессов современной России в целом. Регулируют эти процессы институциональные возможности и ограничения формального и неформального характера. О них часто упоминают современные исследователи процессов агломерации, в том числе и на примере Краснодарской агломерации (Шмидт, Антонюк, Франчини, 2016). В этом контексте проведённый анализ предполагает обобщения практического и теоретического характера, значимые для развития публичных составляющих систем метрополитанского управления.

Степень научной разработанности тематики исследования

Поскольку общетеоретические и концептуальные аспекты исследования политико-административного управления городскими агломерациями были рассмотрены нами ранее (Кольба, 2019; Кольба, Терешина, 2019), в данной публикации хотелось бы остановиться на более узком направлении научного анализа, связанном с развитием собственно Краснодарской агломерации. Если не принимать во внимание работы, характеризующие развитие отдельных факторов их функционирования (транспорт, коммуникации и др.), можно выделить корпус исследований, объектами которых являются агломерация как целостная система, её

внутренние и внешние связи (Лаврова, 2015а; Лаврова, 2015b; Гвердовская, Яроцкая, 2019; Илясова, Попова, 2019). Следует отметить статью учёных, представляющих Адыгейский государственный университет и Кубанский государственный университет, в которой на первый план выдвигаются проблемы управления агломерационным развитием с учётом её территориального расположения. В частности, концентрируется внимание на проблемах межрегионального и межмуниципального сотрудничества по данному вопросу и необходимости определения модели управления агломерацией (Тамов, Родин, Бабичев, 2019).

Не прекращаются дискуссии по проблемам развития агломерации, в том числе и организации управления ею, и в экспертных кругах. В рамках стратегических сессий, круглых столов и других публичных мероприятий неоднократно подчёркивалась необходимость создать структуры публичного управления с участием представителей заинтересованных субъектов РФ и муниципалитетов, использовать проектный подход для перехода от стихийного развития к упорядоченному и т.д.³ Однако несмотря на достаточно полную презентацию научным и экспертным сообществами имеющихся противоречий и проблемных вопросов при формировании системы управления Краснодарской городской агломерацией, относительно мало внимания уделяется их детализации и возможным перспективам решения. В рамках данного исследования мы проводим анализ возможностей использования политико-административных ресурсов для решения проблем развития Краснодарской агломерации.

Методология и методика исследования

Основой проведённого исследования является неинституциональный подход, в рамках которого взаимодействия акторов политико-административного управления рассматриваются как производные от существующих норм и правил отношений, предопределяемых характером их институционализации (Норт, 2004; Остром, 2010). С точки зрения данного подхода процесс выявления и преодоления проблем агломерационного развития опосредован сложившейся конфигурацией интересов политико-административных структур и связанных с ними групп интересов. В этом контексте направленность и характер использования политико-административных ресурсов в первую очередь зависит от того, насколько существующие институты управления позволяют консолидировать и учесть при принятии решений мнение основных субъектов развития.

Для обоснования представлений о возможных моделях политико-административного управления Краснодарской городской агломерацией были востребованы сложившиеся в современной науке подходы к организации метрополитанского управления (Рубл, 2013; Norris, 2015; Fang, Yu, 2017). В современных исследованиях широко дискутируются преимущества и недостатки различных моделей её организации (Павлов, 2019). Вне зависимости от того, какой подход используется в качестве базового, необходима институционализация создаваемых управленческих структур и формальных основ управления, что предполагает включение и развитие институциональных ресурсов.

³ См., например: Мегалополис проблем. Краснодарская агломерация, или Каждый сам за себя. Краснодарский край. ФедералПресс. Режим доступа: <https://fedpress.ru/article/2279226>; Краснодару нужен мегапроект: как развивать городскую агломерацию. *Эксперт-Юг*. Режим доступа: <https://expert.ru/south/2021/10/krasnodaru-nuzhen-megaprojekt-kak-razvivat-gorodskuyu-aglomeratsiyu/>

В исследовании также используется конфликтологический подход (Kriesberg, 1998), с позиций которого рассматриваются противоречия в развитии агломераций и возможные способы их урегулирования.

В качестве основного метода исследования был избран опрос экспертов, который позволил выявить и агрегировать мнения специалистов, непосредственно участвующих в той или иной форме в развитии Краснодарской городской агломерации.

В рамках проведенного в апреле-июне 2021 г. экспертного опроса были изучены следующие блоки вопросов:

- выбор модели управления агломерацией;
- установление границ агломерации;
- проблемы, субъекты, ресурсы развития агломерации;
- конфликты развития агломерации;
- сценарии развития агломерации.

Было опрошено 16 экспертов, представляющих научное сообщество, органы власти, общественные структуры, бизнес-сообщество.

Также использовался традиционный анализ документов, на основе которого были сделаны выводы о механизмах формирования Краснодарской городской агломерации.

Результаты исследования

Краснодарская городская агломерация находится на первоначальном этапе объединения четырех муниципальных образований Краснодарского края (Краснодар, Динской и Северский районы, а также Горячий Ключ) и трех муниципальных образований Республики Адыгея (Адыгейск, Теучежский и Тахтамукайский районы) в единое социально-экономическое пространство с населением более 1,4 млн. чел. Согласно концепции, предложенной В. Я. Любовным, данная фаза формирования соответствует первой стадии развития агломераций, в рамках которой развитие имеет преимущественно экстенсивный и центростремительный характер, а также происходит юридическое оформление агломерации и системы управления ею (Любовный, 2015). Согласно экспертным оценкам, к 2040 г. с сохранением современных тенденций миграционного прироста Краснодарская агломерация может увеличиться до 3,2 млн. чел.⁴

Таблица 1. Механизмы формирования Краснодарской агломерации

Table 1. Mechanisms for the formation of Krasnodar agglomeration

Наименование механизма	Агломерационный воздействие
Административный статус регионального центра	Статус г. Краснодара как регионального центра позволяет использовать эффект «столичности», усиливающий привлекательность городского пространства для размещения бизнеса и проживания населения, что способствует получению региональным центром экономической ренты. Также статус города-миллионника дает возможность получать более высокий уровень федерального финансирования

⁴ Три пути развития: каким будет Краснодар к 2040 году. *РБК-Кубань*. Режим доступа: <https://kuban.rbc.ru/krasnodar/29/07/2019/5d3edf6f9a794789e6331a90>

Эффективная межмуниципальная деятельность производственных и торговых предприятий	Предприятия распространяют свою производственно-коммерческую деятельность не только на целевой город, но и на его поселения-спутники, рассматривая их как источник трудовых ресурсов и потребителей. Для Краснодара характерна ежедневная маятниковая миграция из пригородов в краевой центр в учебных и трудовых целях. Важным неклассическим кейсом является пространственно-интегрирующая роль ИКЕА в ТЦ «Мега Адыгея-Кубань», которая объединяет место расположения (аул Новая Адыгея) и целевой рынок сбыта (г. Краснодар) таким образом, что жители центра ездят на работу и за покупками в периферийное поселение, расположенное в другом субъекте РФ. Осознавая угрозы фактора удаленности расположения и важность краснодарских потребителей, компания инвестирует в развитие связывающих поселения автомагистралей и финансирует систему бесплатного автобусного сообщения между микрорайонами Краснодара и торговым центром
Формирование новых спальных районов	Непропорциональное развитие Краснодара на правом берегу р. Кубань привело к широкомасштабной застройке свободных пространств восточной, северной и западной зон и формированию на этой основе новых многоэтажных и коттеджных спальных районов. Расширение спальных районов фактически соединяет город с промышленным пригородом и поселениями-спутниками, между которыми до этого были большие пространства межселенной территории
Развитие транспортных сетей	Фактором интеграции «город — пригороды» по отношению к Краснодару является использование пригородного железнодорожного электротранспорта и автобусного сообщения, а также окончание строительства Западного, Восточного и Южного обходов города. Стратегическим решением стало решение органов власти реализовать трехэтапный проект «Наземное метро Краснодара». Первый этап — связь ст-цы станицу Новотитаровской и Северского района между собой и с центром Краснодара, а также северной части города с восточной. Второй — связь центра Краснодара со ст-цей Динской. Третий этап предполагает развитие пригородного скоростного железнодорожного сообщения между центром Краснодара, городским аэропортом и Усть-Лабинским районом ⁵ . Другой инфраструктурный проект, имеющий агломерационную ценность, — проект мультимодального транспортного хаба в Краснодаре, в частности предусматривающего строительство ветки аэроэкспресса, которая свяжет Краснодар и пригороды.
Маятниковая миграция «город — пригороды»	Формированию единого агломерационного пространства способствует ежедневная миграция из поселений-спутников Краснодара в краевой центр на учебу и работу, а также периодическая миграция в обоих направлениях с целью посещения торгово-развлекательных центров и активного отдыха.

В табл. 1 представлены ее основные механизмы формирования.

⁵ На те же рельсы: как развивается проект «наземного метро» в Краснодаре. *РБК-Кубань*. Режим доступа <https://kuban.rbc.ru/krasnodar/13/03/2019/5c88e64b9a794791935fe561>.

Одним из важных факторов формирования агломерации, пока не находящимся в центре публичных дискуссий, является определение характеристик метрополитенского управления, позволяющих наиболее полно учесть особенности существующего административно-территориального деления и общественно-политических отношений. К Краснодару исторически тяготеют несколько муниципальных образований, расположенных на территории Республики Адыгея. Объективно их расположение создаёт ряд преимуществ в развитии (близость к центру агломерации при наличии свободных земель, относительно дешёвые трудовые ресурсы и жильё и др.), что подтверждается ускоренными темпами экономического роста данных территорий в последнее десятилетие.

Недавно сделанный выбор концепции развития Краснодара в формате агломерации⁵ указывает на то, что процесс её формирования перешёл на стадию принятия политико-управленческих решений. При этом видение модели управления ею пока ещё не сформировано политико-административными методами, что подтверждается результатами проведённого экспертного опроса.

Все опрошенные эксперты считают, что Краснодарская городская агломерация к настоящему времени находится в стадии формирования, что является результатом естественного развития города и прилегающих к нему территорий. В ряде аспектов (маятниковое перемещение рабочей силы, единые рынки труда и недвижимости, развитие транспорта и коммуникаций, активное освоение предпринимателями пригородных территорий и др.) её можно считать уже сложившейся. Одна из важных проблем развития, препятствующих организационному оформлению агломерации, — неопределённость с выбором модели управления ею. Большинство экспертов склоняется к тому, что необходимо сохранить существующие муниципальные образования, при этом некоторые подчёркивают возможность создания единого одноуровневого или двухуровневого муниципалитета (отметим, что в настоящее время такое объединение муниципальных образований, относящихся к разным субъектам РФ, не допускается российским законодательством). Оптимальным может быть вариант управления агломерацией на основе межмуниципальных соглашений, которым должно предшествовать соглашение между регионами (Краснодарский край и Республика Адыгея).

Несмотря на одобрение избранной в 2019 г. агломерационной модели развития города, эксперты указывают на ряд проблем в её реализации. К таковым относятся: отсутствие чёткого понимания, как и в какие сроки будет реализовываться эта модель; откладывание на неопределённый период заключения межрегионального соглашения по вопросам развития агломерации, относительно слабая заинтересованность органов муниципальной и региональной власти в создании общих структур управления (особенно подчёркивается незаинтересованность адыгейской стороны). В то же время невелика заинтересованность бизнеса (за исключением девелоперского) в развитии данного проекта. При этом для граждан, проживающих в агломерации (со стороны обоих субъектов), данный проект представляется выгодным и находит поддержку.

Относительно границ и территории агломерации преобладающим является мнение о необходимости включения в проект на первом этапе развития муници-

⁵ Три пути развития: каким будет Краснодар к 2040 году. РБК-Кубань. Режим доступа <https://kuban.rbc.ru/krasnodar/29/07/2019/5d3edf6f9a794789e6331a90>

палитетов, непосредственно граничащих с Краснодаром (Тахтамукайский район Республики Адыгея, Динской район, Красноармейский район и др.). Они должны образовать первый пояс агломерации. В дальнейшем возможно включение более отдалённых муниципалитетов (Горячий Ключ, Адыгейск, Северский район и др.).

Институциональная составляющая развития Краснодарской городской агломерации в настоящее время, по мнению экспертов, является недостаточной. Подчёркивается необходимость принятия нормативных актов на федеральном уровне (Стратегия развития агломераций в РФ, соответствующий федеральный закон), в рамках которых должны быть прописаны механизмы взаимодействия субъектов РФ в данной сфере. Разработка правовых основ неизбежно потребует закрепления в законодательстве подходов к выделению и делимитации городских агломераций (Антонов, 2020). Их институционализация даст возможность согласовать нормативные документы на региональном и местном уровнях (в частности, скорректировать планы развития г. Краснодара). При этом возможность принятия таких нормативных актов в среднесрочной перспективе оценивается скептически. Также большинство экспертов считает, что органы власти двух регионов должны заключить соглашение, создающее нормативную базу для дальнейшего развития агломерации, в том числе и определения модели управления. Подчёркивается необходимость создания отдельной межрегиональной программы развития, а также разработки дорожной карты по внедрению разработанных и принятых решений.

Опрос показал неоднозначность мнений экспертов по поводу экологических аспектов развития агломерации. Большинство ученых считают, что экологический баланс пространственного развития может быть достигнут только на обширных территориях, поскольку существующая плотная застройка ядра агломерации не в состоянии обеспечить экологическое равновесие и экологические требования в сфере зеленых зон, общественных пространств, качества окружающей среды в целом, при этом эксперты подчеркивают: решение экологических проблем может носить как интегрирующий (создание общего экологического каркаса, объединение финансовых, организационных ресурсов для решения проблем отходов и т.д.), так и дезинтегрирующий характер, если ресурсы и экологические последствия агломерирования будут распределяться (экологическое зонирование, планировка размещения объектов размещения отходов) без единой стратегии экологически устойчивого развития агломерации.

В целом экспертное мнение склоняется к пессимистическому сценарию развития.

В качестве наиболее важных целей развития агломерации выделяются повышение конкурентоспособности экономики, устранение «перекосов» в транспортной и социальной инфраструктуре, достижение баланса в комплексном развитии системы землепользования. Более низкие оценки получили цели, связанные с оптимизацией миграционных потоков и созданием условий для реализации крупных инфраструктурных проектов. Ряд экспертов отметили значимость экологических проблем, связывая их с реализацией рекреационного потенциала агломерации и созданием комфортных условий жизни для граждан.

Эксперты оценивают вероятность конфликтов в процессе реализации проекта как весьма высокую. В качестве потенциально конфликтогенных факторов выделяют межэтническую напряжённость, которая может возникнуть в муниципалитетах, относящихся к Республике Адыгея. По мнению респондентов, развитие агломерации может рассматриваться как шаг к слиянию республики и края не

только органами власти Адыгеи, но и частью граждан. Также конфликтогенным фактором является непрозрачность принятия решений по вопросам развития агломерации, слабая вовлечённость широких слоёв общества в этот процесс. Возможно также нарушение коммуникаций между органами власти на муниципальном и региональном уровнях. К конфликтогенам относятся и разногласия в бюджетной и налоговой сферах.

Выводы и обсуждение

Озвученное предложение о создании такого органа, как Совет Агломерации⁶, позволяет предположить, что речь идёт о выборе одноуровневой договорной модели, основанной на межмуниципальном сотрудничестве и отличающейся низким уровнем централизации. Для её эффективного использования необходимо соблюсти следующие характеристики: договороспособность и согласованность действий муниципалитетов при поддержке как «снизу» (создание общественных совещательных структур), так и «сверху» (на основе соглашения с органами власти субъекта федерации) (Волчкова, Минаев, 2013). Однако в случае Краснодарской агломерации ситуация осложняется её расположением на территории двух субъектов, что вызывает дополнительные вопросы: будут ли заключаться соглашения с каждым из этих субъектов; будут ли субъекты заключать какие-либо соглашения между собой и создавать структуры управления агломерацией; как будут урегулироваться возможные конфликты между муниципалитетами и субъектами, не понадобится ли для этого федеральное вмешательство и др. Таким образом, на практике одноуровневая модель может трансформироваться в двух- и даже трёхуровневую.

Среди российских агломераций наиболее близка к Краснодарской в этом отношении Санкт-Петербургская, также расположенная на территории двух субъектов РФ. Поскольку её формирование началось раньше, можно рассмотреть имеющийся опыт приложения политико-административных ресурсов в этом процессе. Как управляющий орган здесь был создан Координационный совет агломерации, в котором представлены органы власти Санкт-Петербурга и Ленинградской области, однако его решения имеют рекомендательный характер⁷. Решения и правовые акты могут приниматься только субъектами РФ, т.е. совет не может рассматриваться как орган управления агломерацией. Институциональные ограничения существенно сдерживают развитие агломерации и решение правовых, экологических, миграционных и других проблем. Так, в частности, нет возможности перераспределять налоги между субъектами РФ, затруднено согласование генеральных планов между муниципалитетами и т.д. Таким образом, существует недостаточно инструментов для решения совместных проблем⁸. В силу этого политико-административные ресурсы не могут быть в полной мере задействованы для решения проблем, возникающих в сфере публичного управления. В научной литературе рассматриваются как стимулирующие, так и обязательственные методы решения политико-управленческих противоречий (Безлепкин, 2014), но пока на практике

⁶ Для будущего Краснодара выбрана агломерационная модель: что это значит. *РБК-Кубань*. URL: <https://kuban.rbc.ru/krasnodar/20/08/2019/5d5b87f99a7947067bd03c38>

⁷ О создании Координационного совета Санкт-Петербурга и Ленинградской области в сфере социально-экономического развития. *Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации*. Режим доступа <http://docs.cntd.ru/document/537929097>

⁸ Сценарии развития агломерации Санкт-Петербурга. *Эксперт-Северо-Запад*. Режим доступа <https://expertnw.ru/news/2014-02-03/stsenarii-razvitiya-aglomeratsii-peterburga>

они реализуются в недостаточной степени. Аналогичная ситуация с высокой степенью вероятности ожидает и Краснодарскую агломерацию. Существует опасность, что она, как и ряд других подобных образований, не сможет реализовать концепцию новых «экономических двигателей» из-за глубоко укоренившихся структурных проблем и нынешней слабости управленческих структур (Kinossian, 2016).

Следует также учесть, что в рамках Санкт-Петербургского кейса основные решения сразу принимаются на уровне субъектов РФ, тогда как при формировании Краснодарской агломерации речь идёт об объединении муниципалитетов, контролируемых разными субъектами РФ. Несмотря на формальную самостоятельность местного самоуправления, реальный уровень полномочий муниципальных органов власти не так велик, чтобы можно было обойтись без политико-административного вмешательства региональных органов власти в метрополитенское управление. Следовательно, речь должна идти о формате и границах такого вмешательства, а также его институциональном дизайне. Прямое заимствование мирового или же отечественного опыта здесь вряд ли продуктивно.

Существующие проблемы политико-административного характера, порождаемые ими противоречия и риски развития, а также возможные ресурсы для их решения обобщены в табл. 2.

Заключение

Таким образом, к основным направлениям использования политико-административных ресурсов как источников развития агломерации относятся:

- инициирование и конституирование институциональных изменений, необходимых для настройки системы государственного и муниципального управления под потребности администрирования агломераций (создание соответствующих форматов управления, законодательной базы и т.д.);
- определение и формирование модели управления агломерацией в соответствии с её особенностями;
- стимулирование развития публичной сферы в социальном пространстве агломерации, создание благоприятных условий для реализации проектов различного масштаба, механизмов организации переговорных процессов;
- урегулирование отдельных противоречий в публичной сфере, требующих вмешательства третьей стороны.

Агломерационная повестка, интенсивно артикулируемая в публичном управленческом пространстве, способствует развитию политико-административных практик управления агломерациями, а также становится предметом значительных общественных ожиданий. Изменения в законодательстве и региональной политике, создание механизмов межмуниципального и межрегионального сотрудничества по наиболее важным вопросам территориального значения являются важными инструментами в формировании модели управления агломерацией и институционализации эволюционно сложившихся практик.

При этом в Краснодарском крае, как и в других регионах, реализация условий, способствующих переходу на «агломерационные рельсы» развития, зависит не только от федеральной повестки, но и от действий, предпринимаемых на местном уровне. Более того, жизнеспособность многих инициатив «сверху» определяется степенью готовности локальных сообществ к соответствующим изменениям.

Таблица 2. Карта проблем, рисков и политико-административных ресурсов развития Краснодарской городской агломерации

Table 2. Map of Problems, Risks and Political and Administrative Resources of the Development of the Krasnodar Urban Agglomeration

Блоки проблем	Возникающие противоречия	Риски для развития агломерации	Возможности регулирования	Необходимые ресурсы и инструменты
Определение субъектов развития, структуры их интересов	Слабая вовлечённость субъектов; разное видение перспектив развития	«Зависание» ключевых решений; сопротивление реализации решений	Инициирование обсуждения, агрегация и артикуляция позиций	Организация публичной дискуссии; создание дискуссионных площадок, модерация и медиация
Делимитация границ агломерации	Несовпадение фактических и нормативных границ; межэтнические противоречия	Деформация территориальной структуры; рост межэтнической напряжённости	Планирование в соответствии с реальными тенденциями развития	Переговоры на межмуниципальном и межрегиональном уровнях
Выбор модели управления агломерацией	Распределение агломерационных эффектов; противоречия между субъектами федерации	Снижение управляемости развития	Инициирование обсуждения для формирования оптимальной модели	Привлечение экспертного сообщества
Согласование целей развития	Низкая степень совместимости интересов субъектов развития	Открытые конфликты; блокирование принятия решений	Инициирование обсуждения, агрегация и артикуляция позиций	Развитие сетевых взаимодействий; организация коллаборативного планирования; нормативное регулирование

Библиографический список

- Антонов, Е. В. (2020). Городские агломерации: подходы к выделению и делимитации. *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*, 13(1), 180–202.
- Безлепкин, Н. М. (2014). Санкт-петербургская агломерация: выбор модели управления развитием. *Научные труды СЗИУ РАНХиГС*, 3(15), 36–41.
- Волчкова, И. В., Минаев, Н. И. (2013). Модели управления агломерациями: международный опыт и российская практика. *Экономика и управление*, 11(108), 53–57.
- Гвердовская, М. Д., Яроцкая, Е. В. (2019). Делимитация границ Краснодарской агломерации. *Современные проблемы и перспективы развития земельно-имущественных отношений: Сборник статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции. Краснодар, 23–24 апреля 2019 г.* (с. 199–206). Краснодар: Эпомен.
- Илясова, Е. В., Попова, К. И. (2019). Разработка бренда Краснодарской агломерации как инструмент развития в условиях конкуренции. *Экономика: теория и практика*, 4(56), 47–52.

- Кольба, А. И. (2019). Политико-административное управление агломерациями: проблемы концептуализации. *Южно-Российский журнал социальных наук*, 3(20), 76–90.
- Кольба, А. И., Терешина, М. В. (2019). Проблемы использования политико-административных ресурсов публичного управления городскими агломерациями: современное состояние исследований. *Среднерусский вестник общественных наук*, 6(14), 15–36.
- Лаврова, Т. Г. (2015а). Краснодарская городская агломерация как центр развития региона. *Управленческие науки в современном мире*, 1(2), 548–552.
- Лаврова, Т. Г. (2015б). Краснодарская городская агломерация: развитие и управление. *Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование*, 5(8), 80–89.
- Любовный, В. Я. (2015). Городские агломерации России: от стихийного к целенаправленному развитию. *Муниципалитет: экономика и управление*, 1(10), 5–16.
- Норт, Д. (2004). Функционирование экономики во времени. *Отечественные записки*, 6(20). Режим доступа <http://www.strana-oz.ru/2004/6/funkcionirovanie-ekonomiki-vo-vremeni>
- Остром, Э. (2010). Теория рационального выбора коллективного действия. Бихевиористский подход. *Вопросы государственного и муниципального управления*, 1, 5–52.
- Павлов, Ю. В. (2019). Будущее муниципалитетов в агломерации: эволюция взглядов на метрополитенское управление. *Экономическая политика*, 1(14), 126–153.
- Рубл, Б. (2013). Мировой опыт в эпоху городских агломераций: уроки для управления Москвой. *Логос*, 4, 264–287.
- Тамов, А. А., Родин, А. В., Бабичев, К. Н. (2019). Краснодарская агломерация: проблемы интеграции и связанности с учётом особенностей территориально-административного районирования Краснодарского края и Республики Адыгея. *Вестник Адыгейского государственного университета. Серия «Экономика»*, 4(250), 60–68.
- Шмидт, А. В., Антонюк, В. С., Франчини, А. (2016). Городские агломерации в региональном развитии: теоретические, методические и прикладные аспекты. *Экономика региона*, 3(12), 776–789.
- Fang, Ch. & Yu, D. (2017). Urban Agglomeration: An Evolving Concept of an Emerging Phenomenon. *Landscape and Urban Planning*, 162, 126–136.
- Kinossian, N. (2016). State-led Metropolisation in Russia. *Urban Research & Practice*, 1(11), 466–476. <https://doi.org/10.1080/17535069.2016.1275619>
- Kriesberg, L. (1998). *Constructive Conflicts. From Escalation to Resolution*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Norris, D. F. (2015). *Metropolitan Governance in America*. L.: Routledge.

Статья поступила в редакцию 29.07.2021
Статья принята к публикации 05.09.2021

Для цитирования: Кольба А. И., Терешина М. В. Проблемы и политико-административные ресурсы развития краснодарской городской агломерации: к итогам исследования. — *Южно-российский журнал социальных наук*. 2021. Т. 22. № 3. С. 19–31.

PROBLEMS AND POLITICAL AND ADMINISTRATIVE RESOURCES FOR THE DEVELOPMENT OF THE KRASNODAR URBAN AGLOMERATION: RESULTS OF RESEARCH

A. I. Kolba, M. V. Tereshina

Alexey I. Kolba,
E-mail: alivka2000@mail.ru. ORCID 0000-0002-7663-8890.

Mariia V. Tereshina.
E-mail: mwstepanova@mail.ru. ORCID 0000-0001-8982-5831.

Kuban State University, 350040, Russia, Krasnodar, Stavropolskaya Str., 149.

Acknowledgements. The research was financed by RFBR and the Administration of Krasnodar Krai (research project No 19-411-230022 “Political and administrative resources of public administration for socio-economic development of the Krasnodar agglomeration”).

Annotation. The article examines the problems of the development of the Krasnodar urban agglomeration at the present stage and the possibility of using political and administrative resources for their solution. The authors highlighted the main mechanisms of the formation of the agglomeration, substantiated the need to create a system of metropolitan administration to coordinate their functioning. On the basis of an expert survey with the participation of 16 experts representing the scientific community, government authorities, public structures, the business community, an analysis of problems was carried out on such blocks of issues as the choice of an agglomeration management model; establishing its boundaries; problems, subjects, resources for the development of the agglomeration; conflicts associated with this process; scenarios for the further development of the agglomeration. Most experts are inclined to the highest likelihood of a pessimistic development scenario, which could lead to an increase in socio-economic and political contradictions. Based on the results of the study, the main directions of the use of political and administrative resources as sources of the development of the agglomeration were identified, a map of problems, risks and political and administrative resources for the development of the Krasnodar urban agglomeration was formed.

Key words: Krasnodar urban agglomeration, political and administrative resources, problems, risks, conflicts, agglomeration development mechanisms.

DOI 10.31429/26190567-22-3-19-31

References

- Antonov, E.V. (2020). Gorodskie aglomeracii: podhody k vydeleniyu i delimitacii [Urban Agglomerations: Approaches to Identification and Delimitation]. *Kontury global'nyh transformaciy: politika, ekonomika, pravo* [The Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law], 13(1), 180–202.
- Bezlepkin, N. M. (2014). Sankt-peterburgskaya aglomeraciya: vybor modeli upravleniya razvitiem [St. Petersburg Agglomeration: Selecting Management Model Development]. *Nauchnye trudy SZIU RANHiGS* [Scientific Works of SZIU RANEPА], 3(15), 36–41.
- Fang, Ch. & Yu, D. (2017). Urban agglomeration: An evolving concept of an emerging phenomenon. *Landscape and Urban Planning*, 162, 126–136.
- Gverdovskaya, M. D., Yarockaya, E. V. (2019). Delimitatsiya granits Krasnodarskoy aglomeratsii [Delimitation of the Boundaries of the Krasnodar Agglomeration]. *Sovremennye problemy i perspektivy razvitiya zemel'no-imushchestvennykh otnosheniy: Sbornik statey po materialam Vserossiiskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. Krasnodar, 23–24 aprelya 2019 g.* [Current problems and Prospects for the Development of Land and Property Relations: Collection of Articles on Materials of the All-Russian Scientific and Practical Conference. Krasnodar, 23–24 April 2019] (pp. 199–206). Krasnodar: Epomen.
- Ilyasova, E. V., Popova, K. I. (2019). Razrabotka brenda Krasnodarskoy aglomeratsii kak instrument razvitiya v usloviyakh konkurencii [Brand Development for the Krasnodar Agglomeration as a Development tool in a Competitive Environment]. *Ekonomika: teoriya i praktika* [Economics: Theory and Practice], 4(56), 47–52.
- Kinossian, N. (2016). State-led Metropolisation in Russia. *Urban Research & Practice*, 1(11), 466–476. <https://doi.org/10.1080/17535069.2016.1275619>
- Kol'ba, A. I. (2019). Politiko-administrativnoe upravlenie aglomeratsiyami: problemy konceptualizacii [Political and Administrative Management of Agglomerations: Problems of Conceptualization]. *Yuzhno-Rossiiskiy zhurnal social'nykh nauk* [South-Russian Journal of Social Sciences], 3(20), 76–90.
- Kol'ba, A. I., Tereshina, M. V. (2019). Problemy ispol'zovaniya politiko-administrativnykh resursov publichnogo upravleniya gorodskimi aglomeratsiyami: sovremennoe sostoyanie issledovaniy [Problems of Using Political and Administrative Resources of Public Administration of Urban

- Agglomerations: the Current State of Research]. *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk* [Central Russian Journal of Social Sciences], 6(14), 15–36.
- Kriesberg, L. (1998). *Constructive Conflicts. From Escalation to Resolution*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Lavrova, T. G. (2015a). Krasnodarskaya gorodskaya aglomeratsiya kak tsentr razvitiya regiona [Krasnodar Agglomeration as The Center of Regional Development]. *Upravlencheskie nauki v sovremennom mire* [Management Sciences in the Modern World], 1(2), 548–552.
- Lavrova, T. G. (2015b). Krasnodarskaya gorodskaya aglomeratsiya: razvitie i upravlenie [Krasnodar urban agglomeration: development and management]. *Problemnyy analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie* [Problem Analysis and Public Administration Design], 5(8), 80–89.
- Lyubovnyy, V. Ya. (2015). Gorodskie aglomeratsii Rossii: ot stihynogo k tselenapravlennomu razvitiyu [Urban Agglomerations of Russia: From Natural to Targeted Development]. *Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie* [Municipality: Economy and Management], 1(10), 5–16.
- Norris, D. F. (2015). *Metropolitan Governance in America*. L.: Routledge.
- Nort, D. (2004). Funkcionirovanie ekonomiki vo vremeni [Performance of the Economy in Time]. *Otechestvennye zapiski* [Domestic Notes], 6(20). Retrieved from <http://www.strana-oz.ru/2004/6/funkcionirovanie-ekonomiki-vo-vremeni>
- Ostrom, E. (2010). Teoriya ratsional'nogo vybora kollektivnogo deystviya. Bihevoristskiy podhod [Theory of Rational Choice of Collective Action. Behavioral Approach]. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya* [State and Municipal Management issues], 1, 5–52.
- Pavlov, Yu. V. (2019). Budushchee municipalitetov v aglomeratsii: evolyutsiya vzglyadov na metropolitenskoe upravlenie [The Future of Municipalities in Agglomeration: Evolution of Views on Metropolitan Governance]. *Ekonomicheskaya politika* [Economic Policy], 1(14), 126–153.
- Ruble, B. (2013). Mirovoy opyt v epohu gorodskikh aglomeratsiy: uroki dlya upravleniya Moskvoy [Lessons from Around the World for Moscow Governance in a Global Metropolitan Age]. *Logos* [Logos], 4, 264–287.
- Shmidt, A. V., Antonyuk, V. S., Franchini, A. (2016). Gorodskie aglomeratsii v regional'nom razviti: teoreticheskie, metodicheskie i prikladnye aspekty [Urban agglomerations in Regional Development: Theoretical, Methodological and Applied Aspects]. *Ekonomika regiona* [Economy of the Region], 3(12), 776–789.
- Tamov, A. A., Rodin, A. V., Babichev, K. N. (2019). Krasnodarskaya aglomeratsiya: problemy integratsii i svyazannosti s uchyotom osobennostey territorial'no-administrativnogo rayonirovaniya Krasnodarskogo kraia i Respubliki Adygeya [Krasnodar Agglomeration: Problems of Integration and Connectivity, Taking Into Account the Peculiarities of the Territorial-Administrative Zoning of the Krasnodar Territory and the Republic of Adygea]. *Vestnik Adygejskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya "Ekonomika"* [Bulletin of the Adyge State University. Series "Economics"], 4(250), 60–68.
- Volchkova, I. V., Minaev, N. I. (2013). Modeli upravleniya aglomeratsiyami: mezhdunarodnyy opyt i rossiyskaya praktika [Agglomeration Management Models: International Experience and Russian Practice.]. *Ekonomika i upravlenie* [Economics and Management], 11(108), 53–57.

Received 29.07.2021

Accepted 05.09.2021

For citation: Kolba A. I., Tereshina M. V. Problems and Political and Administrative Resources for The Development of The Krasnodar Urban Agglomeration: Results of Research.— *South-Russian Journal of Social Sciences*. 2021. Vol. 22. No. 3. Pp. 19-31.

© 2021 by the author(s). This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).