

## МАЛЫЕ ГОРОДА КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ ТЕРРИТОРИЙ

© 2016 Т.Г. Лаврова\*

**Ключевые слова:** малый город, функции малых городов, роль малых городов, дифференциация развития малых городов и сельских территорий, малый город как центр развития, развитие прилегающих территорий, межмуниципальное взаимодействие, экономические, социальные, инфраструктурные, институциональные взаимосвязи.

Раскрывается специфика малых городов, рассматривается их экономическая, социальная роль в развитии прилегающих сельских территорий, исследуется межмуниципальное взаимодействие между малыми городами и сельскими территориями, обосновывается необходимость расширения сфер межмуниципального взаимодействия.

Развитие малых городов является актуальным в научном и практическом аспектах. Уровнем развития малых городов в значительной мере определяется и уровень социально-экономического развития территорий, регионов, примыкающих к малым городам, и в общем благополучие населения. В сравнении с другими типами городов малые города обладают своей спецификой и играют особенную роль в социально-экономическом развитии территорий. Так, малые города более интегрированы в жизнь сельской местности, нежели крупные населенные пункты. Для близлежащих поселений малые города осуществляют те же функции, что и крупные мегаполисы регионов, являясь центрами социальной, экономической, политической и культурной жизни территорий. Влияние малых городов выходит далеко за административные границы, и особенно это ощутимо в небольших сельских поселениях (на уровне местных сообществ)<sup>1</sup>.

Стоит заметить, что сегодня малые города испытывают определенные трудности, обус-

ловленные жизнедеятельностью, внешними и внутренними факторами. Какие-то малые города успешно преодолевают их, приобретая “новое дыхание”, некоторые балансируют на грани выживания, другие же деградируют, превращаясь в села. В этой связи актуализируются вопросы поиска эффективного вектора развития малых городов, что в конечном итоге должно обеспечить поступательное развитие прилегающих территорий.

В настоящее время в Краснодарском крае насчитывается 11 малых городов, в которых проживает чуть более 8 % всего населения, или 14,3 % городского населения края (рис. 1).

Динамика численности постоянного населения семи малых городов края имеет позитивную тенденцию, для остальных четырех городов (Апшеронск, Гулькевичи, Приморско-Ахтарск, Усть-Лабинск) характерно снижение численности постоянного населения (табл. 1).

В малых городах Краснодарского края наблюдается устойчивое преобладание сель-

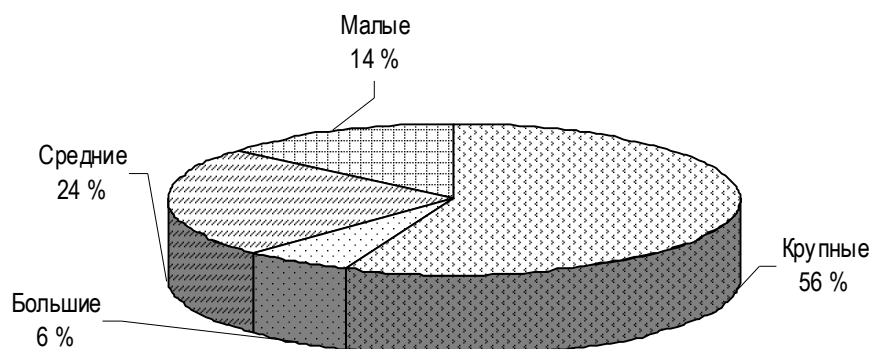


Рис. 1. Распределение городского населения Краснодарского края по видам городов

\* Лаврова Татьяна Георгиевна, кандидат экономических наук, доцент Кубанского государственного университета, г. Краснодар. E-mail: vestnik\_sgeu@mail.ru.

Таблица 1

**Динамика численности постоянного населения малых городов Краснодарского края\***

№ п/п	Город	Годы		
		2012	2013	2014
1	Абинск	35449	35921	36607
2	Апшеронск	40287	40266	40199
3	Горячий Ключ	31290	32404	33459
4	Гулькевичи	34933	34645	34479
5	Кореновск	40681	40803	41330
6	Курганинск	48189	48359	48534
7	Новокубанск	34854	34968	35042
8	Приморско-Ахтарск	32245	31921	31740
9	Темрюк	38284	38386	38780
10	Усть-Лабинск	43083	42842	42355
11	Хадыженск	21735	21958	22246

\* Составлено автором по: Муниципальная статистика : офиц. сайт Тер. органа гос. службы статистики по Краснодарскому краю. URL: <http://krsdstat.ru> (дата обращения: 08.09.2015).

скохозяйственных функций. Обусловлено это во многом наличием сельскохозяйственных земель, прилегающих к малым городам, и размещением подразделений организаций аграрной сферы - бухгалтерий и администраций колхозов, ремонтных мастерских, складских помещений - непосредственно в малых городах, являющихся, по сути, опорными точками для развития сельского хозяйства на прилегающих территориях.

В малых городах края имеется достаточно развитая инфраструктура, необходимая для работы агрофирм: железнодорожные пути, автомобильные дороги, склады, сортировочные пункты, линии электросетей, водопровод и др. Здесь сосредоточены трудовые ресурсы для работы на агропромышленных предприятиях, чем обосновывается выбор месторасположения предприятий данного сектора.

На территориях, прилегающих к малым городам, размещена сырьевая база, что способствует образованию локальных и крупных агропромышленных производств, таких как "Сыродел", "Коровка из Кореновки", что в условиях благоприятного развития транспортных коридоров обеспечивает возможность выхода продукции малых городов не только в пределах региона, но и на российский рынок.

Вместе с тем, в процессе осуществления малыми городами "столичных" функций в отношении прилегающих сельских территорий и вследствие нарастающей тенденции к

развитию социальной сферы и сферы услуг растет значимость таких городов в роли местных развивающихся социально-культурных центров территорий.

Малые города Краснодарского края в своем развитии испытывают целый комплекс проблем, главными из которых следует обозначить монопрофильность экономики и направленность на обслуживание сельскохозяйственных производств. Из 11 малых городов Краснодарского края лишь для двух городов - Абинска и Горячего Ключа - характерна диверсифицированная экономика, остальные 9 преимущественно специализируются на сельском хозяйстве. В условиях западных санкций в отношении России сельскохозяйственные организации имеют потенциал в расширении границ своих рынков, в получении дополнительной прибыли. Однако социально-экономическое развитие малых городов осложняется в условиях монопрофильности экономики. Трудно создавать новые рабочие места, высок уровень чувствительности в отношении колебания цен на сельскохозяйственную продукцию, усугубляется зависимость доходов от функционирования одной отрасли и др.

Представим типичную структуру экономики малых городов Краснодарского края по данным официальной статистики<sup>2</sup> (рис. 2). Во всей группе отраслей экономики доля сельского хозяйства составляет в среднем 38 %, удельный вес занятых колеблется от 26,5 до 38,1%.

Стоит отметить, что доля населения, занятого в социальной сфере, достаточно высока (около 23%), самый высокий показатель занятости населения в данной сфере наблюдается в Апшеронске (23,5%) и Абинске (22,9%), самый низкий - в Хадыженске.

Несмотря на монопрофильность экономики, малые города Кореновск и Усть-Лабинск развиваются достаточно успешно: преимущественно в агропромышленный сектор привлекаются крупные инвестиции, что, безусловно, способствует развитию прилегающих сельских территорий. А вот такие города, как Приморско-Ахтарск, Хадыженск, Курганинск, встречаются с большими проблемами в социально-экономическом развитии, хотя обладают ресурсным потенциалом (Приморско-Ахтарск располагается на побережье

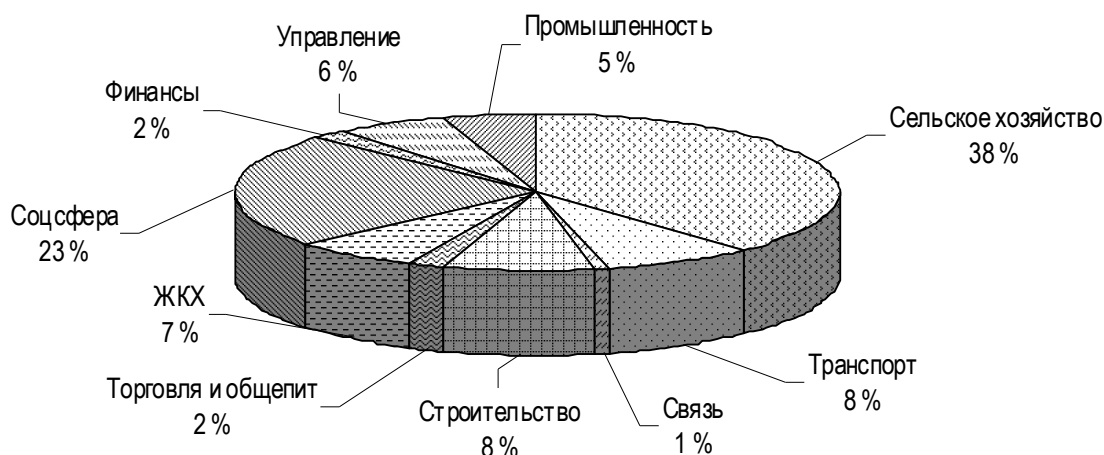


Рис. 2. Структура основных отраслей экономики малых городов Краснодарского края в 2014 г.

Азовского моря, где среди видов экономической деятельности преобладают рыболовство, рыбозаготовка, рыбопереработка; Хадзыженск имеет привлекательные санаторно-курортные зоны). Незрелость экономики и ограниченность возможностей социальной сферы приводят к утрате этими малыми городами как собственных социально-экономических позиций, так и роли центров развития прилегающих сельских территорий. Их жители стараются переориентироваться на другие средние и даже крупные города (идет отток населения).

Среди проблем развития малых городов Краснодарского края следует обозначить дифференциацию их социально-экономического развития. Эта проблема проявляется также во внутрирайонной дифференциации социально-экономического развития в аспекте “центр - периферия”, что демонстрируется существенным разрывом в уровне жизни малых городов как административных центров и остальных поселений, входящих в состав муниципального района. В связи с этим наиболее важным курсом активизации развития малых городов должно стать повышение их роли в социально-экономическом развитии окружающих их сельских территорий. Таким образом, выделяются две основные функции малых городов:

- ♦ оказание качественной поддержки в функционировании агропромышленных комплексов (в том числе обеспечение производств рабочей силой);

- ♦ выполнение роли малых городов как “малых столиц”, организационно-политических центров местного самоуправления в купе

с комплексом культурно-бытового обслуживания тяготеющего населения.

Пока малые города Краснодарского края в полной мере не смогли стать локальными центрами социально-экономического развития территорий, прилегающих к ним, и им объективно необходима внешняя поддержка.

Немаловажная проблема развития малых городов Краснодарского края выявлена в их взаимоотношениях с соседними муниципальными образованиями. Здесь речь идет об организации межмуниципального сотрудничества (кооперации), которая в условиях сокращения бюджетных доходов может стать тем инструментом, который даст возможность муниципалитетам за счет объединения своих ресурсов решать значительный пласт проблем. Особенно это важно для развития малых городов, потому как на окружающей их сельской территории прежде всего им отводится функция содействия развитию местного сообщества.

Межмуниципальная кооперация позволяет в определенной степени сократить межмуниципальную и внутрирайонную дифференциацию социально-экономического развития.

Для понимания роли малых городов в межмуниципальном взаимодействии обратимся к законодательству. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” № 131-ФЗ вся территория РФ разграничивается между тремя типами муниципальных образований: между городскими округами, муниципальными районами и входящими в их состав городскими и сельскими поселе-

ниями. Согласно закону муниципальный район - это несколько поселений, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях совместного решения вопросов данной территории. Это означает, что на уровне муниципальных районов образуется ассоциация городских и сельских поселений, входящих в их состав, т.е. все поселения муниципального района должны действовать сообща с целью решения вопросов местного значения.

Указанным законом определен перечень вопросов, содержащий целый спектр мероприятий: от благоустройства территории, содержания коммунальных служб до организации деятельности бюджетных организаций и управления муниципалитетом.

Взаимоотношения по вертикали выстраиваются между муниципальными районами, городскими и сельскими поселениями. Муниципалитеты совместно с другими органами власти обязаны решать многообразные вопросы управления социальным и экономическим развитием территории, бюджетного выравнивания, планирования и финансирования.

Наибольший потенциал может раскрываться при горизонтальном взаимодействии муниципалитетов и преимущественно между городской средой и окружающей ее сельской местностью. В этой связи необходимо исследовать имеющиеся возможности и извлекаемую пользу, которые дает межмуниципальная кооперация по линии "малый город - село". Следует обозначить ряд перспективных направлений этой кооперации:

- ♦ обмен опытом и его использование в целях управления муниципальными финансами и муниципальной собственностью, в целях решения социально значимых вопросов;

- ♦ применение нормативно-правовой базы по проблемам местного развития и самоуправления;

- ♦ наполнение и использование информационно-аналитической базы;

- ♦ методическая помощь, консалтинговая деятельность;

- ♦ сотрудничество в хозяйственной и социальных сферах;

- ♦ применение опыта при ведении муниципального хозяйства, жилищно-коммунального хозяйства;

- ♦ совместная реализация программ социально-экономического развития муниципальных образований;

- ♦ защита интересов местного сообщества и др.

Для сельской местности самые важные направления сотрудничества малых городов и сельских территорий, "находящихся в зоне их ответственности", должны основываться на инвестиционных проектах и проектах социального развития. Малые города могут концентрировать в себе общедоступные учреждения социальной сферы, которые бы обслуживали потребности не только города, но и примыкающих к нему сельских поселений. При этом будет эффективным и финансирование социальных учреждений всеми поселениями. В этом случае подразумевается перераспределение полномочий и ресурсов в пользу малых городов. Стоит отметить, что данный механизм предусматривается положениями ФЗ-131.

Еще одним важным направлением является взаимодействие по вопросам экономического развития территории, что продиктовано необходимостью создания совместных с малыми городами инфраструктурных объектов, поддерживающих местное экономическое развитие. К примеру, это могут быть ярмарки, выставки, совместные презентации сельской продукции в городах края, а также за пределами РФ и за рубежом. В настоящее время самостоятельно осуществить такой комплекс работ сельским администрациям не представляется возможным. Однако это по силам малым городам при непосредственном содействии окружающих их сельских поселений.

Подытожим, что речь ведется не о прямой передаче полномочий от одних поселений другим, а о перераспределении полномочий в области социально-экономического развития и нахождения или создания на базе малых городов "точек роста" сельских территорий.

В перечень конкретных мероприятий, реализуемых совместно с малыми городами, рекомендуется включить:

- ♦ организацию совместных производств, реализацию инвестиционных проектов;

- ♦ ведение совместных проектов, направленных по решению проблем муниципально-

го хозяйства (коммунальные услуги, общественный транспорт, газификация);

- ◆ культурно-массовые и досуговые мероприятия, развитие туризма;

- ◆ социальную защиту детей и молодежные программы;

- ◆ договорные отношения между муниципалитетами о поставке продукции, производимой на предприятиях в пределах МО;

- ◆ медобслуживание населения;

- ◆ проекты жилищного строительства и др.

В Краснодарском крае опыт межмуниципальной кооперации в основном сводится к перераспределению полномочий между городскими и сельскими поселениями и муниципальными районами, т.е. к вертикальной кооперации. Однако накоплен положительный опыт горизонтальной кооперации, который требует отдельного рассмотрения на предмет ее возможного использования.

Можно представить отдельные примеры межмуниципальной кооперации в Краснодарском крае в области организации тепло-, электро-, водо- и газоснабжения населения, вывоза и переработки ТБО. Встречаются примеры и хозяйственной кооперации в сферах предоставления населению транспортных услуг, организации транспортного обслуживания, популяризации и развития на территории поселений спорта и физической культуры, библиотечного и музейного дела и др.

В настоящий момент в сфере организации тепло-, электро-, водо- и газоснабжения населения в рамках соглашений переданы полномочия в муниципальный район в Ейском районе (12 из 12 поселений), Приморско-Ахтарском районе (9 из 9 поселений)<sup>3</sup>. Для осуществления данных полномочий городские и сельские поселения районов перечисляют в районный бюджет средства, и потом уже администрация района организует выполнение этих полномочий за счет имеющихся ресурсов. На наш взгляд, такая форма вертикальной кооперации, когда все полномочия передаются вышестоящему муниципалитету, является вполне приемлемой.

Приведем примеры горизонтальной кооперации. Так, между городом Абинском и пятью поселениями Абинского района оформлено соглашение о ведении совместного

производства и оказании услуг по водо- и теплоснабжению населения. На базе г. Абинска учрежден коллективный МУП «Водоканал», консолидирующий объекты коммунальной инфраструктуры этих пяти поселений и оказывающий им обозначенные услуги. Примечательно, что другие четыре поселения обслуживаются или через районное муниципальное предприятие, или самостоятельно<sup>4</sup>.

Схожая ситуация сложилась в Гулькевичском районе, где четыре из восьми поселений создали собственные коллективные МУП «ЖКХ» (базой стали малый город Гулькевичи и город Кропоткин). Аналогично и в Апшеронском районе осуществлено объединение трех поселений и на базе малого города Апшеронска создано совместное коммунальное предприятие.

Опыт Темрюкского и Усть-Лабинского районов не менее интересен, их поселения создали совместное муниципальное предприятие на базе малых городов Усть-Лабинска и Темрюка. Обслуживание всех поселений районными предприятиями уже практически не осуществляется.

Одной из ключевых проблем в сфере кооперации по вопросам водо- и теплоснабжения является отсутствие прав собственности на некоторые объекты ЖКХ. Имеющиеся инфраструктурные объекты в основном числятся на балансах хозяйствующих субъектов (сельскохозяйственных предприятий) либо принадлежат районным администрациям.

Сдерживающим фактором реализации данной формы кооперации является и нежелание администраций районов терять финансовые ресурсы. Давление, оказываемое районами на поселения при передаче полномочий на свой уровень, и препятствия для горизонтальной межмуниципальной кооперации встречаются повсеместно.

Сдерживает кооперацию и наличие в поселениях бесхозных объектов жилищно-коммунальной инфраструктуры, находившихся прежде на балансах крупных организаций, ликвидированных к настоящему времени. Такие объекты почти не эксплуатируются, не обслуживаются, частично разрушены и не подлежат восстановлению. Ситуация осложняется отсутствием необходимой документа-

ции, что затрудняет передачу этих объектов от собственников муниципалитетам.

Примеры горизонтальной кооперации существуют также и в сфере организации сбора и вывоза мусора и бытовых отходов. Так, например, в Усть-Лабинском районе (административный центр - г. Усть-Лабинск) из 15 поселений в 5 имеются договорные отношения на вывоз ТБО и обслуживание свалок муниципальным унитарным предприятием (МУП) "Чистая станица", являющимся специализированной муниципальной организацией города<sup>5</sup>. В двух же поселениях заключены договоры на вывоз мусора с частными компаниями, которые, в свою очередь, имеют договоры с данным МУП. Другие 8 поселений заключают периодически разовые договоры с МУП "Чистая станица" на выполнение работ по вывозу и очистке стихийных местных свалок.

Таким образом, рассмотренные примеры горизонтальной кооперации, организованной в Краснодарском крае по линии "малый город - сельское поселение", показывают собой лишь часть возможностей межмуниципальной кооперации с участием малых городов.

Межмуниципальная кооперация может основываться на ресурсных, миграционных, экономических, инфраструктурных, социальных и институциональных составляющих.

Ресурсные связи отражают хозяйственные отношения по добыче, ввозу и вывозу минерально-сырьевых ресурсов, обеспечивая принятие совместных решений по экологи-

ческим проблемам. Эти связи получают свое развитие между малыми городами и сельскими поселениями, а также между малыми городами и регионом. В таком случае малый город становится посредником между регионом и прилегающими сельскими территориями и сам способен в некоторой степени удовлетворять их ресурсную потребность.

Миграционные связи отражают динамику внутренних миграционных потоков, направления ежедневного трудового передвижения жителей муниципальных образований. Такая форма связи характерна для малых городов и окружающих их территорий, находящихся далеко от краевого центра (г. Краснодара) в радиусе 60-70 км или в часовой транспортной доступности.

Экономические связи представляют собой связи хозяйствующих субъектов одного муниципалитета с организациями, сырьевым рынком или рынком сбыта другого субъекта. Данные связи существуют между регионом и всеми муниципальными образованиями района, главным образом в розничной торговле. Инфраструктурные связи показывают организацию транспортных сообщений (маршрутные такси, общественный транспорт), развитие торговых сетей и т.д.

Социальные связи достаточно развиты в социальной сфере (культура, здравоохранение, образование, спорт). Конкретно это выражается в систематическом проведении совместных спортивных соревнований, культурно-досуговых мероприятий, праздников, привлекающих жителей соседних сельских территорий.

Таблица 2

Матрица межмуниципальных связей по линии "малый город - сельские поселения"

	Г. Кореновск	Уровень сельских поселений района	Региональный уровень
Г. Кореновск	X	Ресурсные Экономические Инфраструктурные Социальные Институциональные	Ресурсные Миграционные Институциональные
Уровень сельских поселений района	Ресурсные Экономические Инфраструктурные Социальные Институциональные	X	Ресурсные Миграционные Экономические Институциональные
Региональный уровень	Ресурсные Миграционные Институциональные	Ресурсные Миграционные Экономические Институциональные	X

На базе обозначенных связей для малого города Кореновска и сельских поселений Кореновского района может быть предложена следующая матрица межмуниципальных связей (табл. 2).

Таким образом, межмуниципальное взаимодействие в разных формах может стать тем инструментом, который позволит развиваться как малым городам, так и прилегающим сельским территориям. Данное взаимодействие ведет к усилению роли малых городов в развитии окружающей их территории, способствует более эффективному решению местных социально-экономических проблем, обуславливает развитие региона в целом.

<sup>1</sup> Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства : учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Логос, 2011. 276 с.

<sup>2</sup> Муниципальная статистика : офиц. сайт Тер. органа гос. службы статистики по Краснодарскому краю. URL: <http://krsdstat.ru> (дата обращения: 08.09.2015).

<sup>3</sup> Информация о реализации полномочий в сфере социально-экономического развития территории в муниципальных образованиях - поселениях Краснодарского края // Материалы комитета по вопросам местного самоуправления, административно-территориального устройства и социально-экономического развития территорий Законодательного собрания Краснодарского края. Архив. Д. 7-2/2013.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Там же.

*Поступила в редакцию 29.04.2016 г.*