

СТРАТЕГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

Территориальное развитие России: перспективы, проблемы и пути их решения

В России усиливается неравномерность расселения. На фоне сохраняющейся депопуляции городские агломерации не только притягивают к себе людей и бизнес, но и вынуждают сельское население группироваться вокруг своих ареалов. Это объективные процессы, с ними невозможно бороться, на них можно лишь грамотно влиять.

Тема перспектив территориального развития стала главной в ходе научного семинара “Пятнистая Россия: агломерации и периферия”, прошедшей в Высшей школе экономики. Предлагаем вам познакомиться с позицией ведущих ученых по этой теме.

Н.В. Зубаревич¹: “Неравномерность заселения российской территории усиливается: сопротивляться этой тенденции или адаптироваться к ней”.

Российская урбанизация проходит при сверхцентрализованной структуре государства, что приводит к “распуханию” столичной агломерации. При этом одновременно идет трансформация системы расселения, созданной в индустриальную советскую эпоху, когда треть всех городов создавалась при вновь построенных заводах. В регионах нового освоения сырьевой бизнес оптимизирует издержки – расширяется применение вахтового метода, закрываются низкоприбыльные добывающие предприятия, что ускоряет миграционный отток населения. Россия остается редкозаселенной: в стране 1090 городов, из которых крупных, с населением 250 тыс. чел. – 74. Усиливается концентрация расселения: 27% всего сельского населения живет в Южном и

¹ Н.В. Зубаревич – директор региональной программы Независимого института социальной политики, доктор географических наук, профессор кафедры экономической и социальной географии России географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, эксперт Программы развития ООН, автор разделов в 12 ежегодных докладах о развитии человеческого потенциала в России.

Северокавказском федеральных округах, 28% городского населения – в городах-миллионниках и близких им по численности.

Депопуляция в стране продолжается, чтобы ни говорили об этом политики. В период с 2002 по 2010 г. численность населения заметно увеличилась только в агломерациях федеральных городов, республиках Северного Кавказа, причем не во всех, и важнейших нефтедобывающих регионах Севера. За этот же период стало больше регионов с уменьшающимся населением

Для агломераций федеральных городов главная составляющая роста – миграционный приток населения. На столичную агломерацию приходится до 60% чистой миграции (разницы между прибывшими и выбывшими), на Санкт-Петербург — до 20%. Приток мигрантов идет также в Белгородскую, Калининградскую области, Краснодарский край, но в значительно меньших масштабах. В 2000-х регионов притока мигрантов стало меньше, хотя в 1990-х годах миграционный приток получало большинство регионов, кроме северных и восточных, из которых более 20 лет идет устойчивый миграционный отток.

Россия – страна крупных городов: 31% ее населения сосредоточено в городах с населением более полумиллиона человек, 9% — в городах с населением от 250 до 500 тыс., еще 10% — в городах с населением от 100 до 250 тыс. человек. Города с населением свыше 250 тысяч человек развиваются более устойчиво, особенно региональные центры. В сельской местности проживает 26% населения, в небольших городах и поселках – примерно столько же. (см.рис. 1,2.) **СЛАЙД 7,8**

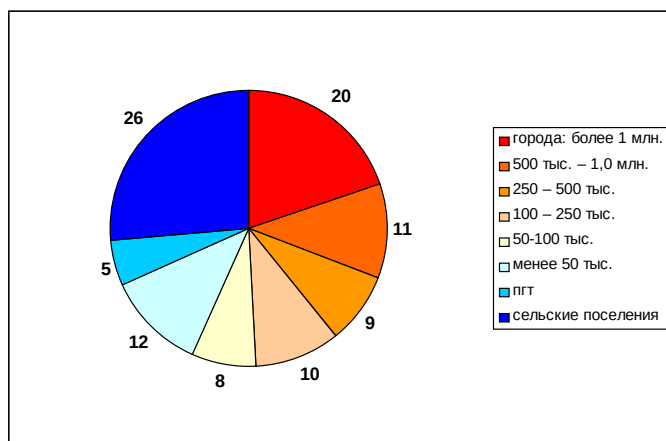


Рис. 1. Структура населения по типам поселений

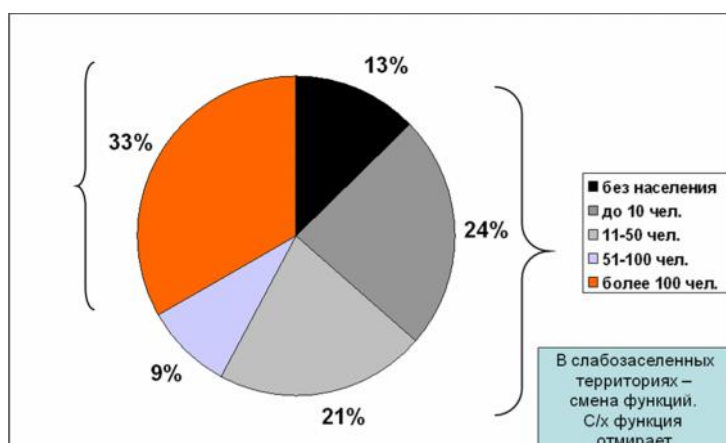


Рис. 2. Сельское расселение: концентрация в крупных селах и пригородах. Распределение сельских населенных пунктов по людности в 2010 г., % (всего – 153 тыс. сельских населенных пунктов)

Сельская местность депопулирует: 13% сельских населенных пунктов не имеют постоянного населения, в 24% живет до 10 человек. В селах с населением менее 300 человек население продолжает сокращаться, и только в селах с населением выше 3000 — растет, прежде всего в крупных селах республик Северного Кавказа. (см. табл.1.). **СЛАЙД 9**

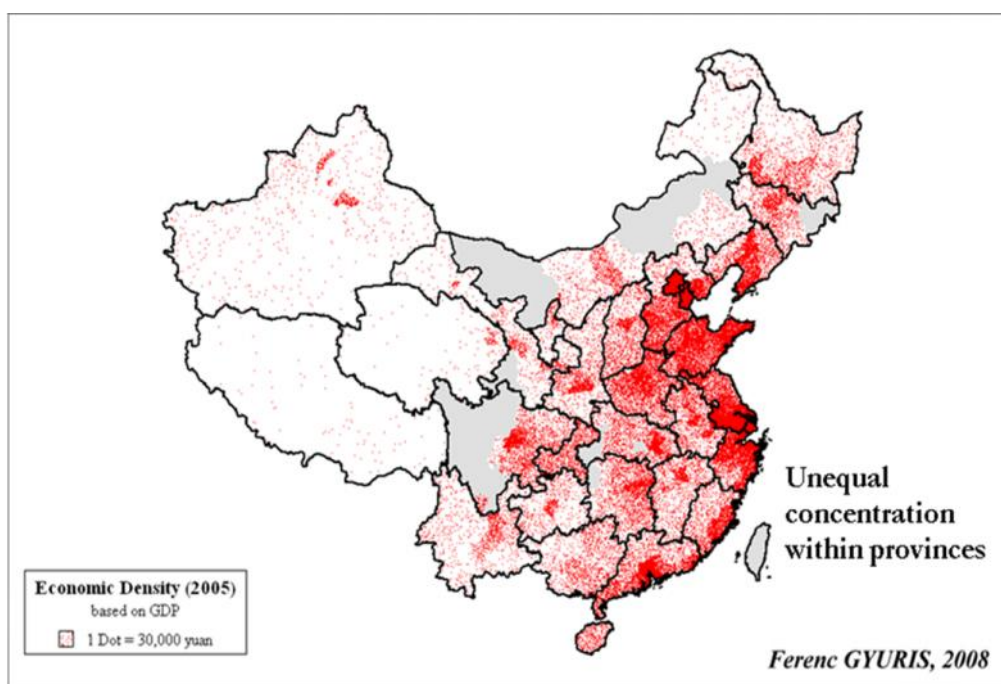
Таблица 1

Доля живущих в сельских населенных пунктах с численностью жителей, %

Количество жителей	1979 г.	1989 г.	2002 г.	
Сельские населенные пункты, всего	100	100	100	
Из них с населением, чел.:				
До 50	3,8	3,3	2,9	↑
51–200	12,7	10	8,7	
201–500	20,3	18,2	17,1	
501–1000	20,6	20,7	19,5	
1001–3000	26,2	27,7	25,8	
3001–5000	7,3	7,9	8,6	↓
5001 и более	9,2	12,2	17,4	

Тренд "сжатия" обусловлен объективными факторами, никакая политика переменить его не может. И региональная, и социальная политика должна учитывать этот тренд. Одним из приоритетов должна стать поддержка территорий с конкурентными преимуществами, чтобы обеспечить более быстрый рост экономики всей страны. Другим — смягчение социального неравенства регионов, инвестиции в человеческий капитал. Усиление экономической концентрации и неравномерности территориального развития характерно не только для России. Еще более контрастно выглядит карта экономической плотности Китая: с максимальной концентрацией в восточных прибрежных муниципалитетах, и практически пустующими западом и севером. (рис. 3) слайд 11

Пространственное неравенство — объективно! Утешает только то, что территории-лидеры меняются со временем.



(в квадрате — Уровень дохода, базирующийся на ВВП (2005 г.) 1 точка = 30 тыс. юаней

Справа надписи убрать

Рис. 3. Экономическая плотность в Китае – подрис

Одно из конкурентных преимуществ создается агломерационным эффектом – территориальной концентрацией населения и экономики. В России только две крупнейшие агломерации федеральных городов стягивают человеческие и финансовые ресурсы всей страны, особенно Москва. Другие агломерации значительно меньше и развиваются за счет человеческих ресурсов своих регионов. И финансовых ресурсов у них намного меньше, ведь даже города-миллионники по статусу – муниципалитеты.

Москва перестанет быть самым привлекательным местом страны только при децентрализации управления и финансовых ресурсов. Конкуренция агломераций между собой за инвестиции и человеческий капитал будет способствовать улучшению городской среды и качества жизни. Регионы с более выгодным географическим положением смогут его лучше использовать, в качестве примера можно назвать близость к европейскому Союзу (Калининград, северо-западные регионы) или приморское положение. Только конкуренция заставит снижать институциональные барьеры, в том числе в распоряжении земель, привлекать инвесторов с целью получения современных технологий.

Приоритетами региональной политики должна стать опора на существующие конкурентные преимущества, а именно:

- **стимулирование агломерационных преимуществ:**
 - ускорение развития крупных городов – центров регионов и их агломераций;
 - инфраструктурные инвестиции государства в территории, где концентрируются крупные города и население;
 - снижение экономического расстояния для бизнеса и большинства жителей страны;
 - расширение экономической зоны Московской столичной агломерации на соседние области, развитие инфраструктуры с целью сокращения транспортных издержек и стимулирования притока инвестиций в производство товаров и услуг;
- **использование преимуществ географического положения:**
 - реализация преимуществ соседства с развитыми странами ЕС, снижение барьерных функций границы и улучшение инвестиционного климата для ускорения притока инвестиций (Северо-Запад);

– реализация преимуществ приморского транзитного положения, снижение институциональных барьеров для привлечения инвестиций, инфраструктурных инвестиций государства (Дальний Восток);

▪ **использование ресурсных преимуществ:**

– снижение институциональных барьеров для развития агросектора и пищевой переработки регионов Черноземья и Европейского Юга;

– снижение транспортных тарифов для более удаленных от путей зернового экспорта регионов Поволжья и Юга Западной Сибири;

– развитие совместных проектов (СРП, концессий) с целью привлечения современных технологий для развития ресурсодобывающих и транзитных регионов Европейского Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Для России крайне важна интеграция региональной и социальной политики. Региональная политика должна стимулировать мобильность населения и центры развития, для социальной политики приоритетны воспроизводство человеческого капитала и адресная поддержка населения, особенно в периферийных, слаборазвитых и депрессивных территориях.

Отдельный вопрос – что делать с системой расселения: противодействовать "сжатию" всеми силами или стимулировать этот процесс. На мой взгляд, нужно руководствоваться принципом «золотой середины». При принятии управленческих решений нужно постепенно уходить от ориентации на сохранение сложившейся пространственной структуры, избегать консервации существующей системы расселения, не противодействовать объективным тенденциям. Но и стимулировать концентрацию нужно осторожно. Процессы стягивания населения в «зоны роста» давно идут сами по себе, нужно снижать институциональные барьеры, именно это ускорит развитие крупных городов.

Обобщая, можно выделить четыре главных направления действий для решения проблем территориального развития в современной российской ситуации:

- развитие агломераций (институциональная модернизация и инфраструктурные инвестиции)
- управляемое сжатие периферии (помощь желающим уехать, эффективные базовые социальные услуги тем, кто остался);

- содействие росту мобильности населения (один из факторов мобильности - рост доходов населения);
- налаживание системы взаимодействия власть-бизнес-население при решении территориальных проблем.

Конечно, любая трансформация идет долго и трудно, как тяжелая болезнь. Но, к счастью, лекарства и протоколы лечения в мировой практике есть.

Н.Б. Косарева²: “Экономика городов в настоящее время находится в противоречии с традиционными административными методами управления”

В России насчитывается по разным методикам от 50 до 100 агломераций, 83% из них находятся в европейской части, в 25 регионах агломераций нет. Большинство российских городов с населением более 300 тыс. чел. представляют собой ядра городских агломераций.

Российские агломерации имеют свою специфику. История их появления зачастую связана с эпохой плановой экономики: такие города, как Тольятти, Пермь, Брянск, – де-факто агломерации, сложившиеся вокруг заводов. Формирование агломераций происходит в условиях депопуляции. Практически четверть городов – моногорода. Процессы субурбанизации³ и джентрификации⁴ идут синхронно. Земля как ресурс вообще не вовлечена в экономические отношения. Наконец, огромное влияние на этот процесс оказывают особенности российской сверхцентрализованной бюджетной системы и низкая роль налогов на недвижимость.

² Н.Б. Косарева – канд. экон. наук, президент Фонда “Институт экономики города”, один из разработчиков проектов федеральных законов “Об основах федеральной жилищной политики”, “Об ипотеке (залоге недвижимости)”, Земельного кодекса РФ, Государственной целевой программы “Жилище”, Концепции реформы ЖКХ в Российской Федерации и других нормативных правовых документов.

³ Субурбанизация – процесс роста и развития пригородной зоны крупных городов. В результате происходит формирование городских агломераций. При субурбанизации темпы роста населения пригородов по сравнению с городами – центрами агломераций выше.

⁴ Джентрификация – комплексное изменение городской среды, происходящее в результате переселения состоятельных граждан в кварталы, заселенные представителями низших классов. Этот феномен отчетливо наблюдается в США, Европе и Австралии, где он связан с возвращением белых профессионалов в запущенные городские центры, населенные преимущественно этническими меньшинствами. Возрождение старых промышленных городских кварталов на основании постиндустриальной экономики также является частью процесса джентрификации.

На рис. 4. **СЛАЙД 4** – график, составленный по «правилу Ципфа», характеризующему приемлемую равномерность распределения городов по численности проживающего в них населения. Согласно этому правилу в России сегодня пустует ниша, в которой должны располагаться примерно пять городов с населением от 2 млн до 4 млн чел.

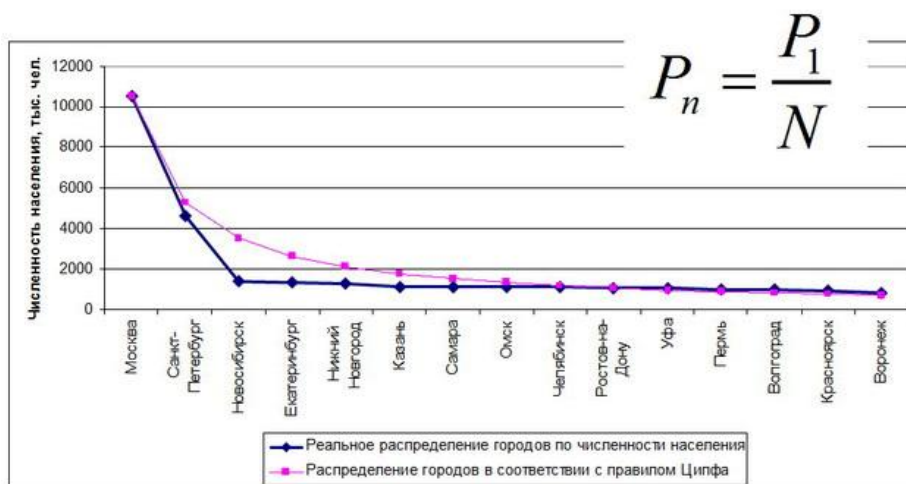


Рис. 4. Правило Ципфа (“ранг – размер”)

Пример

Реальная численность населения Казани – 1136,6 тыс. чел., “идеальная” численность – 1760,5 тыс., “не хватает” – 623,9 тыс. чел.

Экономика городов в настоящее время находится в противоречии с “традиционными административными” методами управления. Так, при укрупнении в рамках городских агломераций многие проблемы только усугубятся: вместо трех маленьких монополий – одна большая. Происходит отдаление интересов административной структуры и местных сообществ. Многие интересы и конфликты при укрупнении перестают представляться публично.

Эффективное управление агломерациями необходимо развивать по следующим основным направлениям:

- координация стратегических программ городского развития и территориального планирования;
- расширение договорных и двухуровневых моделей управления агломерациями.

Договорная модель в России потенциально возможна, но она не имеет нормативно-правовой базы, поэтому может реализоваться лишь в таких формах, как:

- создание межмуниципальных хозяйственных обществ;
- заключение межмуниципальных соглашений;
- покупка услуг одними муниципалитетами у других;
- совместное территориальное планирование.

Двухуровневая модель имеет два варианта:

- создание надмуниципальных органов (не имеет правовой базы);
- государственно-муниципальное управление через создание административных округов. Этот вариант популярен среди региональных руководителей, но несет в себе опасность фактического огосударствления местного самоуправления.

Эти проблемы и варианты управления агломерациями становятся весьма актуальными в связи с появлением “большой Москвы”. В результате ее создания в новых границах будут соседствовать 146 муниципальных округов “старой” Москвы, два городских округа – Щербинка и Троицк, 19 сельских и городских поселений, части трех муниципальных районов – Подольского, Наро-Фоминского и Ленинского. Как будут сосуществовать эти разнородные образования при современной административной системе? Звучали обещания, что им оставят их нынешние права.

Возможно, процесс создания “большой Москвы” окажется полезным для российских агломераций в целом. В частности, это объединение привело к тому, что депутаты московских муниципальных образований вдруг поняли: у них гораздо меньше прав, чем у подмосковных коллег.

При создании агломераций следует соблюдать принципы разграничения полномочий.

Межмуниципальный уровень включает полномочия:

- по формированию общей стратегии социально-экономического развития

- выгоды от которых распространяются на всю территорию мегаполиса.

Муниципальный уровень предполагает исполнение:

- полномочий, которые не нарушают прав других районов/муниципалитетов города;
- услуг, которые могут без ущерба для других предоставляться на территории одного муниципалитета.

В качестве примера можно привести практику разграничения полномочий в Париже, который, как и Москва, является муниципалитетом и департаментом (уровень государственной власти) одновременно.

Пример

Децентрализуемые полномочия в Париже:

- разработка местных планов землепользования;
- содержание дорог местного значения;
- предоставление транспортных услуг населению (в кооперации с другими муниципалитетами);
- содержание школьных автобусов, подвоз детей в школы;
- обеспечение дошкольного и начального образования (строительство школ, их оборудование, выплата заработной платы учителям);
- предоставление услуг в сфере культуры;
- содержание библиотек, музеев, архивов;
- содержание и развитие центров для молодежи;
- предоставление услуг полиции (под надзором госслужб);
- предоставление услуг по водоснабжению, канализации, газо-, электро-, теплоснабжению (совместно с департаментом).

А.А. Эпштейн⁵: “Крупнейшие города мира стоят перед проблемой реорганизации пространства”.

⁵ А.А. Эпштейн – директор Института региональных исследований и городского планирования НИУ Высшая школа экономики.

Современная городская экономика – это экономика постиндустриальная, экономика знаний. Ее развитие характеризуется сокращением ранее широко используемых ресурсов – трудовых, инфраструктурных, земельных. В результате происходит высвобождение трудовых и земельных ресурсов в центрах городов. Сегодня во всех крупнейших городах мира возникают проблемы реорганизации пространства городского центра и производственных территорий.

В центрах российских городов уже сейчас много неэффективно используемых пространств. Эту проблему необходимо решать осмысленно. В качестве положительного примера можно привести городскую программу Перми.

А.А. Высоковский⁶: “Необходимо создание новой институциональной среды городского планирования”.

Российские агломерации – terra inkognita, они не исследованы. Мы не знаем настоящих мотивов и целей перемещений, почему возникают те или иные конфигурации миграционных потоков. Понимая убожество нашего управления, в т. ч. пространственного, которое совершенно не ориентировано на создание благоприятных для человека условий, а решает свои проблемы с помощью этих процессов, мы поняли, что градостроительная деятельность должна быть трансформирована. Необходимо создание новой институциональной среды городского планирования, в которой учитывались бы объективные законы развития агломераций.

Т.Г. Нефедова⁷: “Не стоит бороться с неизбежным”.

За пределами крупных агломераций происходит сокращение населения и площадей освоенных территорий. Но это локационное сжатие пространства – не обязательно следствие упадка, оно может быть и результатом модернизации.

Усиливается корреляция благополучия города от количества населения – с 1990 г. соответствующий коэффициент вырос более чем вдвое. Из 471

⁶ А.А. Высоковский – декан Высшей школы урбанистики НИУ Высшая школа экономики.

⁷ Т.Г. Нефедова – д-р геогр. наук, ведущий научный сотрудник Института географии РАН.

депрессивного российского города 431 – с населением менее 50 тыс. чел., что более половины в данной категории населения. Среди городов с населением более 500 тыс. не только вовсе нет депрессивных городов, но и “средний” – лишь один, остальные – “хорошие” и “лучшие” (табл. 2 и 3). **СЛАЙД 8**

Таблица 2

Города и горожане накануне кризиса 2008 г.

Города с населением, тыс. чел.	Число городов с разной оценкой их состояния в баллах (2007 г.)				
	5 (лучшие)	4 (хорошие)	3 (средние)	1–2 (депрессивные)	Всего городов
Более 500	16	20	1	0	37
100–500	20	68	34	10	132
50–100	11	42	69	30	152
Менее 50	17	78	197	431	723
Всего городов	64	208	301	471	1044

Таблица 3

Доля населения в городах с разной оценкой, %

Города с населением тыс. чел.	Число городов с разной оценкой их состояния в баллах (2007 г.)				
	5 (лучшие)	4 (хорошие)	3 (средние)	1–2 (депрессивные)	Населения в городах
Более 500	29	15	1	0	45
100–500	5	16	6	2	29
50–100	1	3	5	1	10
Менее 50	1	2	5	9	16
Всего городов	36	36	17	12	100

После кризиса 1998 г. резко выросла миграция в Москву, в 2011 г. на столицу пришлось 55% всего миграционного притока российских городов. В мегаполисе происходит гиперцентрализация населения и доходов, которая усилится с расширением Москвы (рис. 7-8). **СЛАЙДЫ 5-6.**

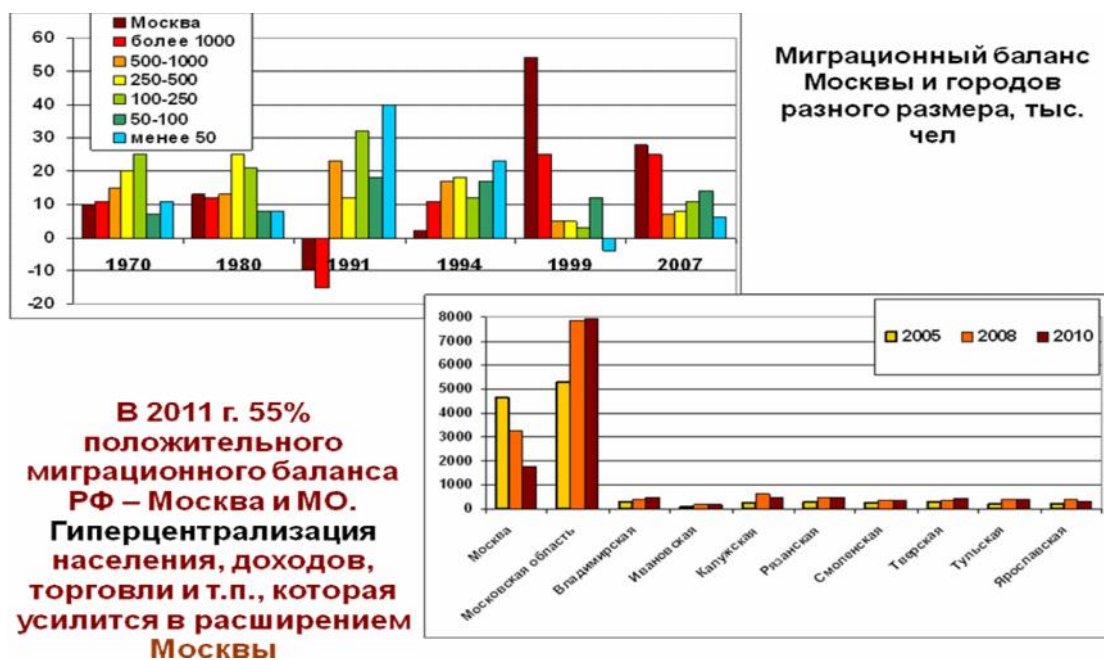


Рис. 7. Миграционный баланс Москвы и городов разного размера, тыс. чел.

Остальная территория: Малые города и аграрные районы

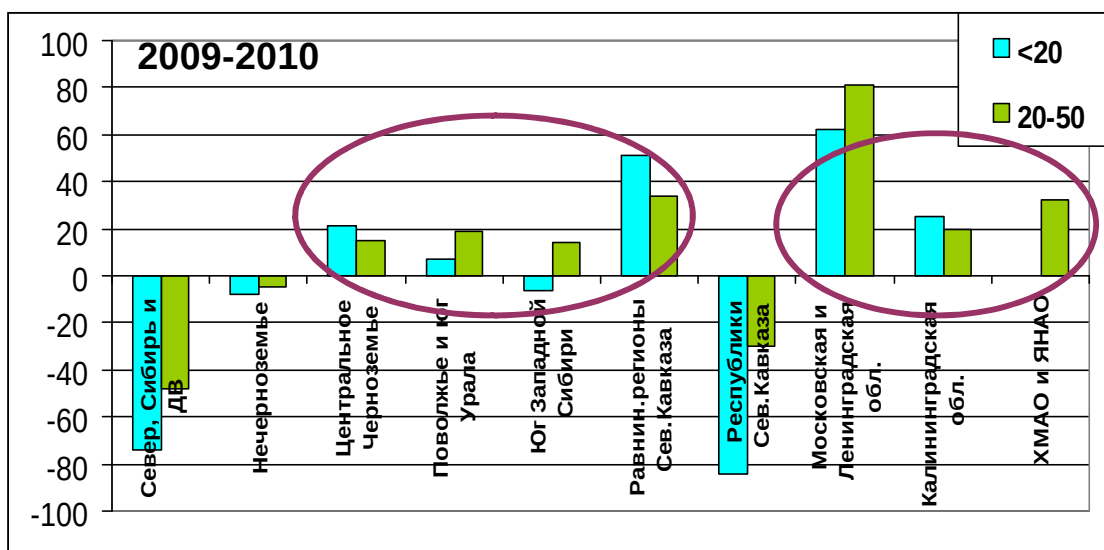


Рис. 8. Миграционный баланс малых городов на 10 тыс. жителей

В России 153 тыс. сельских населенных пунктов, из которых 55 тыс. не населены либо имеют менее 10 постоянных жителей. От 10 до 100 чел. проживают в 47 тыс. населенных пунктов. Основой структуры сельского расселения необходимо считать пункты с населением более 100 чел. – таких в стране 51 тыс., это прежде всего южные, пригородные и этнически нерусские районы.

Рост сельского хозяйства в отдельных ареалах при депрессии на остальной территории говорит о поляризации аграрного пространства России. Здесь можно выделить два объективных процесса: первый – разделение по принципу “север – юг”, это нормальное территориальное разделение труда, неизбежное в больших странах; второй – по принципу “пригород – периферия”, усиление влияния городов на сельскую местность. При редкой сети больших городов в России происходит усиление очаговости освоения.

При этом следует подчеркнуть, что нельзя говорить об упадке сельской местности и сельского хозяйства в России в целом. Сельское хозяйство было слишком затянута в природно-маргинальные районы, теперь же оно развивается там, где есть подходящие природные условия и трудовые ресурсы. На смену землеемкому экстенсивному освоению приходит ареальное, очаговое и даже точечное освоение, к которому власти совершенно не готовы.

Россия – уже давно архипелаг больших островов на Юге и малых островов в Нечерноземье и Сибири вокруг городов. Опорный каркас развития территорий исходя из природных и социально-демографических предпосылок и ограничений составляет:

- в Нечерноземье – 10–20% (наибольшая пятнистость);
- вместе с югом – более трети имеющихся сельскохозяйственных угодий России.

Не стоит бороться с неизбежным. При идущем территориальном разделении труда и модернизации агропроизводства не надо вовлекать все заброшенные колхозные поля снова в оборот. Нужны модели экономики хозяйственного сжатия.

Е.Г. Ясин⁸: “Небольшие города заслуживают сохранения, если в них создается свое гражданское общество”.

По моему мнению, небольшие города заслуживают сохранения, если в них создается свое гражданское общество. В этой связи следует вспомнить мэра подмосковного города Дзержинский Виталия Доркина, который смог своими немалыми усилиями создать общину в этом городе, у которого было будущее. Это будущее было пресечено проведенной реформой муниципального уровня власти. Считаю, что нынешнее законодательство о самоуправлении – это законодательство об антисамоуправлении. Однако уверен, что децентрализация и местное самоуправление станут одними из основных направлений, по которым будет развиваться укрепление гражданских свобод в России.

⁸ Е.Г. Ясин – д-р экон. наук, научный руководитель Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики”.