

Кузнецова Т.Е.

РОССИЙСКОЕ ПРОСТРАНСТВО И ПРОБЛЕМЫ ЕГО ОРГАНИЗАЦИИ

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы организации и освоения российской территории в историческом аспекте: пространственный потенциал страны, расселенческо-поселенческие факторы, механизмы, способствующие освоению и развитию российского пространства; подчеркивается важность разграничения политико-административных и социально-экономических территориальных основ федеративных отношений при формировании административно-территориального деления; исследуется динамика поселенческо-расселенческой сети; названы механизмы, ведущие к достижению сбалансированности пространственного развития страны.

Ключевые слова: пространственный потенциал, регион, субъект Федерации, освоение территории, административно-территориальное деление, город, село, муниципализация.

Цель данной статьи – рассмотреть проблемы организации и освоения российского пространства: его потенциал, расселенческо-поселенческие аспекты, механизмы, способствующие его освоению и развитию с учетом исторических факторов. Актуальность подобного анализа определяется важностью разграничения политико-административных и социально-экономических территориальных основ федеративных отношений при административно-территориальном делении; наблюдающейся противоречивостью динамики поселенческой сети; необходимостью выявления современных управленческих механизмов достижения сбалансированности пространственного развития страны, сохранения ее целостности.

О пространственном потенциале России

Россия обладает огромным пространственным потенциалом (понимаемом в самом широком смысле как территория, ее природно-ресурсная составляющая, социально-экономическая среда и т.д.), который практически всегда осваивался неэффективно и использовался нерационально¹. Уменьшение территории страны после распада СССР не улучшило ситуацию ни с точки зрения реализации богатой природно-ресурсной составляющей страны, ни с точки зрения организации жизнеобеспечения и жизнедеятельности основной части населения.

В современных условиях при оценке территории России стали возникать дискуссии о том, благо или нет для России ее ресурсные богатства и огромная территория. Высказывается позиция, согласно которой «мы отдаем нашим необъятным просторам больше, чем мы получаем от них. Они как бы высасывают соки из организма страны, постоянно подталкивая ее на путь экстенсивного развития. И если бы за Уралом плескался океан, то, скорее всего, Россия уже давно была бы полноправным членом сообщества цивилизованных стран»².

Однако океана за Уралом нет. По-прежнему стоит вопрос о том, как российское пространство максимально обустроить и эффективно использовать.

Отчасти сложности в использовании пространственного потенциала страны связаны с суровыми природными условиями, характерными для значительной части российской территории. Об этом свидетельствует и расселение населения по территории страны. До сих пор в европейской части, которая по площади равна 25% всей территории, проживает 79% населения, вся же азиатская часть, составляя 75% территории, насчитывает 21% населения. В южной части страны, занимающей примерно 26% территории, проживает свыше 95% населения, а в северной это соотношение равно 74 и 5% соответственно³.

Освоение российского пространства и в царское, и в советское время отличалось тем, что его приоритетным фактором было использование природных ресурсов и реализация получаемой от них продукции, преимущественно на внешнем рынке. Что касается внутреннего развития страны, то здесь преобладало сельское хозяйство и создание в основном отраслей тяжелой промышленности. Развитие отраслей, направленных на обустройство жизни населения, существенно отставало. В советский период спешно создавались предприятия промышленных отраслей, осваивались природные ресурсы, при этом обустройство жизни населения осуществлялось быстро и небрежно. Промышленность возникала часто на голом месте почти при полном отсутствии как производственной, так и социально-бытовой инфраструктуры. Как правило, наблюдалось полное пренебрежение к экологическим факторам, беспощадно эксплуатировались людские ресурсы, подвергались порче природные ландшафты и т.д. В результате огромный пространственный потенциал страны учитывался крайне слабо, а использовалась преимущественно та ресурсная его часть, которая не требовала серьезной переработки.

Территория страны и ее организация понимались в основном с позиций создания единой административно-пространственной вертикали при недооценке и даже игнорировании горизонтального развития пространственно-территориальных структур и связей. Вертикаль от народно-хозяйственного до локального уровней формировала пространственную целостность страны⁴. Во главу угла ставился ресурсно-отраслевой подход, определяемый сущностью огосударственной общественной системы и выразившийся в государственной социально-экономической политике, предполагавшей максимальную централизацию всех сторон хозяйственной и общественной жизни.

В определенной мере такой подход объяснялся мобилизационным характером экономики в условиях осуществления ускоренной индустриализации, что, в свою очередь, порождало перераспределение ресурсов в пользу ресурсно-промышленных целей и в ущерб другим сферам экономики (прежде всего сельской сфере, производству товаров народного потребления, отраслям социально-производственной и бытовой инфраструктуры). В результате, пространственный потенциал страны использовался ограниченно и без должной отдачи. Ценились в большей степени территории, которые обладали природными ресурсами, являвшимися базой развития отраслей тяжелой промышленности и продуктов экспорта. Производство на таких территориях развивалось быстро, но не комплексно, при этом игнорировались многие ресурсные и социально-экономические составляющие пространственного потенциала, нарушалась его структура⁵.

Современная российская практика, связанная с территориально-пространственным развитием, продолжает преимущественно советские традиции, используя территорию главным образом в качестве основы ресурсных отраслей. Социально-экономическая комплексность территории, самоценность пространства и многообразные возможности его использования, особенности демографического и национального факторов, пространства как культурного достояния или остаются в тени, или игнорируются.

Несомненно, производственно-отраслевая специализация – чрезвычайно важный аспект развития пространства. Однако не единственный и не достаточный. Ценность пространства полнее раскрывается только с учетом всех сторон его потенциала, позволяющего комплексно использовать имеющиеся ресурсы, в соответствии с этим формировать производственную структуру территории, находить адекватные ее особенностям формы жизнеобеспечения и жизнедеятельности населения. К таким сторонам кроме естественно-природных и ресурсных относятся исторические и этнонациональные традиции населения, социокультурная среда, совокупность социально-экономических отношений, отражающих специфику территории. Последнее обстоятельство имеет принципиальное значение с точки зрения характера использования территории, возможностей реализации пространственного потенциала, создания благоприятных условий труда и жизни населения на разных территориальных уровнях: как местном, так и региональном и общенациональном.

В России пока не разработана стратегия пространственной политики на уровне страны. Однако в отдельных регионах все в большей мере приходит осознание необходимости комплексного подхода к использованию собственного пространства, воспроизводству разных сторон его потенциала⁶. В целом же в России пока отсутствует понимание важности и необходимости эффективного использования ее пространства для сохранения целостности страны, преодоления неравномерности развития территорий, для учета и максимального использования местных особенностей и ресурсов.

Значимость осознания пространственного потенциала для такой страны, как Россия, имеет несколько аспектов: во-первых, для раскрытия различных сторон этого потенциала, чтобы понять основы социальной и экономической специфики России как государства; во-вторых, для определения наиболее адекватных методов, условий и форм административной организации российского пространства; в-третьих, для получения более обоснованных представлений о рациональной организации экономики страны, вертикальных и горизонтальных хозяйственных связях, типах экономического оборота; в-четвертых, для выявления взаимосвязи территориальных сообществ, организации систем населенных мест, в целом расселенческо-поселенческих взаимосвязей; в-пятых, для учета этнонационального фактора; в-шестых, для раскрытия реальной пространственной роли России в процессах мирового экономического, социального, цивилизационного развития. В условиях глобализации этот фактор становится особенно важным.

Организация российской территории

Комплексное использование такого мощного пространственного потенциала, каким является пространство России, вызывает необходимость рациональной организации ее территории – выделения региональных и муниципальных структур и реализации их возможностей на основе освоения имеющихся ресурсов.

Основой организации российского пространства являются крупные территориальные структуры – субъекты Федерации⁷. Российский федерализм находится в стадии становления и имеет много недостатков. Он эклектичен, характеризуется усложненными взаимоотношениями центра и субъектов Российской Федерации, несоответствием разделения между ними властных полномочий, функций и ресурсов, несовершенством системы межбюджетных отношений, делающих основную часть субъектов дотационными, заставляющих муниципальные образования в ряде субъектов Федерации отказываться от своих полномочий из-за полного отсутствия средств на их исполнение и т.п. Асимметричность разных аспектов федеративных отношений (масштабные различия по территории субъектов Федерации; различные основания их образования – национальные, экономические, правовые) усиливает противоречия в системе общественных отношений в стране. Между тем развитие реального федерализма в условиях России – естественный и совершенно необходимый

процесс при ее территориальных масштабах (природно-ресурсных различиях, различиях по местоположению территорий и т.д.).

Федерализм как системное явление включает в себя политическую, административную, правовую, экономическую, социальную составляющие. Существенной в данном случае является необходимость не просто их сочетания, а системность. С этой точки зрения важно различать политико-административные и социально-экономические территориальные основы федеративных отношений.

Политико-административным основанием выступает субъектность территории как члена (субъекта) Российской Федерации, определяющая характер организации власти в стране и ее территориально-административную структуру, соотношение территориальных уровней, взаимоотношения этих уровней между собой и центром. В российских условиях при субъектности территории самостоятельную роль играет национальный фактор, поскольку существуют национальные республики и национальные округа. Именно через субъекты Российской Федерации и их вертикальные и горизонтальные связи реализуется административно-организационный характер федеративных отношений.

Естественно-природной основой федерализма являются территории-регионы. Каждый регион представляет собой территорию с характерными особенностями и своей спецификой условий, отличающих ее от других территорий-регионов. Специфику условий жизнедеятельности и жизнеустройства населения определяют естественно-природные, ресурсные, демографические, иначе говоря, региональные факторы, формирующие особую социальную среду.

В отличие от субъектности (административно-организационной структуры) регион, по существу, не имеет четких естественных границ, может включать в себя ряд переходных к другим регионам территорий, частично пересекаться с ними. Но крайне важно, чтобы в основе административно-территориального (субъектного) деления лежал учет региональных особенностей. Максимальное совпадение субъектности и региональности (субъекта Федерации и региона) создает благоприятные предпосылки для становления целостных, организационно оформленных социально-экономических территориальных структур, комплексных и полноценных субъектов Федерации.

Подобная идентичность отражается в ряде показателей, среди которых можно выделить: объективные условия для развития экономических, социальных, инфраструктурных и других связей; наличие центров тяготения, способных обеспечить социально-экономическую и административную управляемость территорией, ее структурированность и агломерированность; диверсифицированность и масштабность ресурсной базы, позволяющей территории быть экономически относительно самостоятельной, осуществлять расширенное воспроизводство, удовлетворять интересы и потребности населения, обеспечивать органичность включения региона в общий процесс социально-экономического развития страны; преодоление периферийности как самой территории, так и отдельных ее частей на основе развития транспортной, социально-культурной и

социально-бытовой инфраструктуры, информационных и иных форм связей и т.п.

В настоящее время не все субъекты РФ по своим субъектным и естественным параметрам адекватно соотнесены с регионами, на основе которых они образованы. Между тем, в том числе и при наличии таких несовпадений, в стране сформировано административно-территориальное деление (АТД). Это деление время от времени подвергается изменениям, вызванным как объективными (изменение границ страны, присоединение новых территорий или их отделение; смена общественного устройства; активное освоение периферийных ранее не освоенных территорий; перемены в принципах управления регионами; правовая унификация административно-территориальных образований; экономический потенциал территории и ее возможности развиваться на основе хозяйственно-экономической самодостаточности и т.д.; наличие/отсутствие центра территории, способного обеспечить формирование ее целостности и управляемости ею; преодоление «двойной» периферийности и ослабление притяжения центров соседних территорий и т.п.), так и конъюнктурными факторами (ослабление или, наоборот, усиление роли региональной, местной бюрократии, потребности в специальном руководстве и т.п.).

На примере административно-территориального деления в советский период и отчасти в настоящее время видны возможности административно-политических манипуляций и административно-экономических преобразований (иногда их трудно разделить) в пространственном развитии страны.

Из административно-территориальных манипуляций известно, например, что мятежная в первые годы советской власти Архангельская губерния с 1917 по 1923 г. была уменьшена по территории в 1,8 раза.

В 1923 г. в условиях рыночных отношений (НЭПа) после «военного коммунизма» была организована Уральская область, объединившая территории четырех уральских губерний – Екатеринбургской, Пермской, Челябинской и Тюменской. Тем самым были созданы условия для развития Урала как единого регионального хозяйственного комплекса, основанного на взаимодействии чисто индустриальных районов с районами аграрными и промысловыми. В данном случае совпадали не только региональные и субъектные принципы, но и просматривалась перспектива развития и организации территории страны в будущем. Однако в 1934 г. в соответствии с изменением экономических и политических предпосылок, в частности с «развернутым социалистическим строительством», Уральская область была разделена на Свердловскую, Челябинскую и Обь-Иртышскую. В 1938 г. из Свердловской области была выделена Пермская.

Эти области уже не обладали достаточными возможностями для экономической самоорганизации и превращались в полностью подчиненные воле центра субъекты общей административно-политической системы страны. В результате подобных перемен в регионе было деформировано уже сложившееся отраслевое кооперирование, нарушены традиционные технологические связи между отраслями хозяйства, остро стали ощущаться недостатки в материально-техническом обеспечении, квалифицирован-

ных кадрах и т.п. Вместе с тем резко увеличился бюрократический аппарат. С созданием новых областей административно-управленческий аппарат на Урале к концу 1930-х гг. вырос более чем в три раза⁸.

В связи с развернутым строительством социализма сформировался новый подход к административно-территориальному делению страны. Его суть заключалась, во-первых, в том, что изменились ранее принятые в связи с введением НЭПа условия проведения модернизации страны. Территориальный принцип, лежащий в основе разработок Госплана в начале 1920-х гг., был заменен, по мере принятия и начала выполнения пятилетних планов, отраслевым. При освоении территории в основу развития хозяйства легло уже не районирование, широко развитое в дореволюционной России и учитывающее ее комплексные особенности, а размещение производительных сил, т.е., по сути, преимущественно сырьевой фактор развития отраслей тяжелой промышленности. На этой основе происходило интенсивное освоение территории без необходимой производственной и социальной инфраструктуры.

В этот период по времени совпали два процесса – перемещение, в том числе принудительное, значительных групп населения из освоенных районов в необжитые и освоение новых природных ресурсов, строительство новых городов, заводов и т.п. на вновь осваиваемых территориях. И то и другое требовало большего контроля и, следовательно, более удобных для этих целей, соответственно меньших по размерам, территориальных образований. Процесс «дробления» больших краев и областей, начавшись с северных и восточных территорий, охватил затем всю страну. В результате если на 01.05.1930 г. существовало 34 субъекта АТД (области, края, республики), то на 01.05.1940 г. их было уже 63⁹.

С началом войны поднялась новая волна репрессий, вызванная национальной политикой государства – выселением ряда народов на восток, приведшая к изменению АТД. Опять перекраивались территориальные образования (области, республики, края и автономные округа).

В настоящее время административно-экономические и отчасти административно-политические подходы к административно-территориальному делению сохраняются, хотя они, возможно, не столь очевидны. Так, началось одно из возможных направлений изменения существующего АТД, а именно укрупнение и сокращение количества субъектов Федерации, в том числе за счет присоединения экономически слабых, преимущественно несырьевых национальных автономных округов к более экономически развитым субъектам – краям и областям. Так, уже произошло включение Коми-Пермяцкого АО в состав Пермской области и создание Пермского края. Формируется Забайкальский край, охватывающий Читинскую область и Агинский Бурятский автономный округ, в Камчатскую область включен Корякский АО и т.п.

В то же время остаются самостоятельными такие малые национальные образования, как, например, Республика Адыгея с 425 тыс. населения, в котором лиц коренной национальности менее 25%. Остальное население представлено всеми национальностями России. Республика Адыгея находится в пределах Краснодарского края. По существу, она не имеет са-

мостоятельных источников развития и, более того, абсолютно идентична внутренним территориям Краснодарского края по природно-ресурсному потенциалу и во многом по хозяйственной структуре.

Совпадение субъектных и региональных границ при формировании АТД важно не только для организации пространства страны в целом¹⁰, но и для формирования конкретных территориальных образований. Это также имеет немалое значение и для оптимизации первичного территориального уровня, в частности выделения муниципальных образований внутри субъектов Российской Федерации.

Необходимо учитывать, что административно-территориальное деление влияет на развитие и формирование «каркаса» пространства, включающее выделение и укрепление сети опорных центров развития территории и их доступности для периферии; состояние транспортных магистралей и их пересечений; внешние связи территорий; развитие всех видов как производственной, так и социально-бытовой инфраструктуры; особенности организации территориальных сообществ на основе муниципализации и развития местного самоуправления; жизнеустройство и жизнеобеспечение населения.

В случае нарушения основ формирования субъектов Федерации и в целом административно-территориального деления страны, в особенности гипертрофии административного фактора, российский федерализм неизменно отягощается мешающими развитию наслоениями (провалы в межбюджетных отношениях, необходимость использования преференций и льгот, усиление социально-экономической дифференцированности регионов и муниципальных образований по социально-экономическим признакам и т.п.).

Особенность современного АТД заключается в том, что параллельно в составе Российской Федерации существует нескольких типов субъектов, различных по экономическому потенциалу, по численности населения, масштабам территории и т.п. Этими субъектами являются национальные республики, края, области и автономные округа. В основу их выделения в качестве административно-территориальных структур положены неоднородные критерии (национальный, территориальный, экономический, правовой). Ведутся дискуссии о том, достаточно ли совершенно такое административно-территориальное деление. Однако на сегодняшний день реальность такова, что субъекты Федерации строятся по многомерным признакам, но, как правило, при этом умаляется значимость их экономических и социальных характеристик, возможности их развития как целостных социально-экономических структур.

В результате разные субъекты Федерации не однозначны с точки зрения их экономической самодостаточности и перспектив социально-экономического развития.

В настоящее время нет жесткой необходимости пересматривать или менять их границы. Целесообразно решать данные проблемы постепенно, посредством более рационального использования территории и ресурсов каждого из субъектов Федерации, а внутри их – учета особенностей муниципальных образований. Перемены станут возможными и безболезненными

на основе осуществления сдвигов в непроизводственной инфраструктуре, изменения межбюджетных отношений, развития внутреннего рынка.

Расселенческо-поселенческие факторы

В советский период индустриализации и коллективизации страны претерпела принципиальные изменения как социально-экономическая структура населения, так и система расселения. Постепенное развитие расселенческо-поселенческой сети страны в это время сменилось более интенсивным. Нарушилась прежняя специфика расселения в соответствии с реальным потенциалом территории, постепенным ее освоением на основе возможностей населения и соответствующих рыночных механизмов. Изменились также типы и структура расселения, подчиняясь новым планово-административным правилам и нормам. Развитие расселенческо-поселенческой сети определялось особенностями отраслевого развития и характеризовалось приближением производства к источникам сырья; стремлением к освоению новых ресурсов и территорий; ограничением роста крупных городов (прежде всего через институт прописки); приданием малым городам особой роли и стимулированием их развития вне зон влияния крупных городов; созданием поселков городского типа, жители которых имели статус горожан, но с сельскими условиями жизни, и т.п.

Что касается Севера и Востока, то еще в дореволюционное время транспортное развитие явилось основой формирования многих районов и образования городов, а уже затем транспорт трансформировался в обслуживающую инфраструктуру. Принципиальное влияние на расселенческую сеть России оказало строительство транссибирской магистрали. Территория вдоль этой магистрали стала, по существу, как называют ее географы, «главной полосой расселения» страны, занимающей $\frac{1}{3}$ территории России, где сосредоточено 93% ее населения. В пределах главной полосы расселения формировались города различного масштаба, включая крупные и крупнейшие, концентрировалось население, образуя локальные системы расселения, являющиеся взаимосвязанными группами поселений разных типов, объединенными между собой различными формами связей, начиная с производственных и инфраструктурных, миграционных и маятниково-трудовых заканчивая культурно-бытовыми и рекреационными.

Эта тенденция во многом сохранялась и в советское время, хотя в задачах транспортного развития страны идеологическая или военная составляющая играла важнейшую роль.

В советский период существовала тенденция развития малых городов или поселков городского типа на периферии, в глубинных районах. Градообразующей основой такого развития были освоение ресурсов, создание предприятий, прокладка магистралей, строительство электростанций и т.п. Отраслевой подход как определяющий в советские годы приводил к тому, что расселение происходило в тесной связи с размещением промышленного производства. Этим обуславливалась как непрерывность, так и дискретность систем расселения, их динамика.

Принципиальными недостатками такого подхода были, во-первых, практически полное отсутствие инфраструктуры в районах нового освоения и точечной застройки; во-вторых, слабое преодоление периферийности в результате отсутствия развитых форм связей, включая производственные. Создание крупных производственных комплексов со всеми видами и циклами производства ограничивало пространственный, горизонтальный характер хозяйственных связей и развитие малых производств, а унифицированный плановый оборот упрощал и сужал производственные отношения, вступая в противоречие с неизбежным усложнением экономики и пространственными возможностями страны.

Важный идеологический момент, сказавшийся на системах расселения в советские годы, был связан с желанием скорее превратить страну из аграрной в индустриальную, одним из показателей которой было соотношение в стране городского и сельского населения. В результате наряду с созданием действительно новых городов и реальным ростом городского населения начался специфический процесс интенсивной, но ложной урбанизации. Этот процесс проходил в форме административно-количественного роста числа городов за счет преобразования сельских поселений в поселки городского типа, приравненные по поселенческой структуре населения к городам, но без принципиальных перемен в их благоустройстве. Тем самым искусственно увеличивалась численность городского населения.

В результате в развитии городов и поселений разных типов в советский период прослеживались две основные противоположные тенденции: к равномерному распределению населенных мест по территории страны и пространственной концентрации, что приводило в системах расселения к «равномерной неравномерности» или «рассредоточенной концентрации»¹¹.

В настоящее время в России насчитывается около 20 городских относительно сформировавшихся агломераций. На их становление и размещение большое влияние оказывают природные ресурсы и транспортные коммуникации. Основные урбанизационно-агломерационные оси проходят вдоль транссибирской магистрали и вдоль рек Волги, Оки, Камы, а также вдоль железнодорожных магистралей Москва – Санкт-Петербург и Москва – Нижний Новгород. Городские агломерации европейской части России отличаются от агломераций восточной части тем, что они включают большее число населенных пунктов, территориально более компактны, в них меньше расстояние между населенными пунктами, лучше развиты производственно-хозяйственные, транспортно-информационные и социально-культурные связи, наблюдается интенсивная маятниковая миграция населения.

Распад страны, слом «антитоварной» административной системы, ослабление отраслевого фактора в развитии территорий, развитие различных форм предпринимательства, становление местного самоуправления, демократизация общественных отношений, возможность большей свободы передвижения по территории страны и т.п. должны были придать новый импульс развитию поселенческой сети и системам расселения, сти-

мулируя как агломерационное развитие, так и новые формы взаимодействия поселений. Однако этого не произошло, более того, нарушилась как эволюция расселения, так и эволюция урбанизационных процессов. Разрушение экономики, ориентация на сырьевые отрасли, активное включение в пространственное развитие частнособственнических начал, неотрегулированность земельных отношений и т.п. привели к возникновению неожиданных тенденций и в системах расселения, и в структуре поселенческой сети.

Территория страны оказалась разделенной на анклавов, почти не контактирующие друг с другом, ослабили социально-экономические связи с центром, которые характеризовали организацию советского пространства. Былая централизация сохраняется лишь в административных формах. Управленческие пространственно-территориальные отношения строятся исключительно по вертикали, сдерживая развитие горизонтальных связей, связей между регионами и субъектами Федерации как на макро, так и микроуровне. Это существенно затрудняет эффективное и рациональное использование пространственного потенциала страны, деформирует процессы расселения, почти повсеместно происходящие в условиях снижения численности населения.

С 1992 г. естественный прирост населения России является отрицательным. По состоянию на 1 января 2008 г., в стране проживало 142 008,8 тыс. человек, что на 5444,1 тыс., или на 3,7% меньше, чем в 1990 г.¹² Более существенного снижения численности удалось избежать за счет притока мигрантов. За межпереписной период (1989–2002) естественная убыль была на $\frac{3}{4}$ замещена миграционным притоком населения из-за рубежа, подавляющая часть которого приходится на иммигрантов из стран СНГ и Балтии¹³. В 1992–1997 гг. средний ежегодный миграционный прирост составлял более полумиллиона человек (512,6 тыс.)¹⁴. Затем этот показатель снизился – за период с 2001 по 2008 г. он в среднем за год составлял 82 тыс. человек¹⁵.

Уменьшение численности населения затронуло все федеральные округа, за исключением Южного. Нехватка трудовых ресурсов в ряде районов в докризисный период превратилась в фактор, не только лимитирующий экономический рост, но и препятствующий сохранению ранее созданной социокультурной и производственной инфраструктуры. Безработица, вызванная современным кризисом, ведет к деградации поселений, специализирующихся на наиболее пострадавших отраслях, особенно моноспециализированных.

Для анализа перемен в расселенческо-поселенческой сети важно учитывать соотношение численности городского и сельского населения. В 2008 г. доли горожан и сельских жителей впервые за много лет изменились: соотношение, долгие годы составлявшее 73:27%, стало равняться 73,1:29,6%¹⁶. Однако достоверная оценка динамики численности и соотношения городского и сельского населения затруднена из-за административных решений, касающихся статуса отдельных поселений. Только за 1989–2000 гг. в сёла были преобразованы 304 поселка городского типа с числом жителей около 1,2 млн. человек, в результате чего численность сельского населения увеличилась примерно на 3%¹⁷, а городского, соот-

ветственно, сократилась. Правда, за эти же годы был рассекречен ряд закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), т.е. преимущественно городов, которых долгие годы не было на картах страны. Это в большей мере отразилось на числе поселений, чем на численности населения, поскольку население этих городов учитывалось, перераспределяясь между другими населенными пунктами соответствующего региона, прежде всего между городами.

Перевод поселков городского типа в сельские поселения в настоящее время был проведен также административным путем, как в 1930-е гг., когда сёла переводились в поселки городского типа, а поселки городского типа – в города. В настоящее время эта акция была проведена потому, что во многих поселках городского типа оказались разрушенными и заброшенными промышленные предприятия, разрушена инфраструктура, а условия жизни как были, так и остались плохими. Сказались также и новые, уже рыночные, причины – возможность получить больший участок земли в селе, льготы по налогообложению в сельской местности, меньший тариф на электроэнергию и т.п.

Изменения как в численности, так и перераспределении городского и сельского населения по территории страны затронули расселенческо-поселенческую сеть, а также обусловили изменения в условиях развития поселений всех типов.

В настоящее время переживают демографический кризис крупные и крупнейшие города России. Из 11 городов с населением свыше 1 млн. человек (на 01.01.2007) только три не теряют население (Москва, Казань и Ростов-на-Дону). Сокращается численность населения во многих областных центрах. Ряд областных центров сохраняют население на одном и том же уровне. Растет население в городах с численностью от 500 до 999,9 тыс. человек, в которых проживает 15% российских горожан. В этих городах экономика оказалась более диверсифицированной.

Процессы изменений в размещении населения затрагивают и сельские поселения. Согласно официальной статистике, наблюдается уменьшение числа сельских поселений, обезлюдение значительной их части, преимущественно в северных и восточных регионах, а также нечерноземной зоне европейской части страны.

Несмотря на разнонаправленность перемен, отдельные тенденции размещения населения по территории страны проявились достаточно определенно и приобрели устойчивый характер, что позволяет сделать некоторые выводы.

В стране незначительно увеличивается доля городского населения. При этом меняется характер урбанизации. Россия находится на пороге перехода к сложному, но объективно необходимому процессу субурбанизации, когда численность населения городов как административных образований, особенно крупных, снижается или перестает расти (это ясно видно на примере российских городов – «миллионников»). Ускоряется агломерационное развитие, возникают города-спутники, на пригородных территориях начинает реализовываться часть собственно городских функций (например, промышленных, торговых, инфраструктурных, жилищных).

В то же время многие города, особенно малые, формально сохраняя свой статус, утрачивают возможность выполнять многие городские функции. Таким образом, процессы субурбанизации в России сочетаются с процессами очаговой рурализации.

Учет расселенческо-поселенческой сети важен и при федеративном развитии, так как территория должна обладать соответствующей поселенческой сетью и количеством городов, составляющих каркас этой сети и определяющих место субъекта Федерации в стране¹⁸.

Сочетание процессов сокращения численности населения в большинстве центров субъектов Федерации, в малых городах, сельских поселениях вызывает необходимость разработки расселенческо-поселенческой стратегии страны с учетом всех современных факторов организации и сохранения российского пространства (районирования, формирования агломераций, муниципализации территорий).

Управленческие механизмы, способствующие освоению и развитию российской территории

Среди важнейших механизмов, с помощью которых возможна реализация эффективного пространственного развития страны, можно назвать следующие:

- изменение отношения к российскому пространству, восприятие его как величайшей ценности при осуществлении государственной политики по развитию российской территории;
- направленность государственных решений и законодательной базы на пробуждение самодеятельности и инициативы населения в использовании местных ресурсов на основе предоставления ему реальной хозяйственной свободы (развития малого предпринимательства; промыслового хозяйства путем стимулирования создания и институализации различных видов кооперации, артелей, муниципальных предприятий и других частнопредпринимательских структур);
- муниципализация российской территории и развитие местного самоуправления, позволяющего местным сообществам стать ее истинными хозяевами;
- интеграция города и села как основа комплексного решения производственных агропромышленных проблем, обеспечения рационального использования территориального, ресурсного и социального потенциала села и города, улучшения экологических условий;
- расширение межрегиональных связей внутри страны, создание внутреннего рынка;
- изменение межбюджетных отношений, отказ от стягивания наверх практически всех финансовых средств с их последующим перераспределением по субъектам Федерации и муниципальным образованиям, что приводит к росту иждивенческих настроений, отказу от инициативы в использовании имеющихся ресурсов и пространственного потенциала;

- развитие всех видов как производственной, так и социальной инфраструктуры, в том числе на основе государственно-частного и частно-муниципального партнерства;
- возрождение проектов по освоению территории страны, поиску путей поддержания деградирующих старорусских, прежде всего сельских, поселений разных типов и малых городов; проявление особого внимания к поселениям в азиатской части страны, к возрождению Северного морского пути и освоению северных территорий с применением современных производственных, информационных, инновационных и организационных технологий и т.п.

Использование названных механизмов будет способствовать решению важнейших задач современного этапа социально-экономического развития страны – сохранению ее целостности, эффективному использованию хозяйственного потенциала, достижению сбалансированности пространственного развития.

ЛИТЕРАТУРА

1. Демографический ежегодник России. 2008 – М.: Росстат, 2008. – С. 25.
2. Россия и ее регионы в XX веке: территория–расселение–миграция. М.: ОГИ, 2005. – С. 709–710.
3. Алексеев В.В., Алексеева Е.В., Зубков К.И., Побережников И.В. Азиатская Россия в цивилизационной динамике. XVI-XX века. М.: Наука, 2004. – С. 365.
4. Лаппо Г.М. Итоги российской урбанизации к концу XX века // Россия и ее регионы в XX веке: территория–расселение–миграция. М.: ОГИ, 2005. – С. 204.
5. Трейвиш А.И., Шупер В. Теоретическая география, геополитика и будущее // Свободная мысль. 1992. – № 12. – С. 27.
6. Федоренко Н.П. Россия: уроки прошлого и лики будущего. М.: Экономика, 2001. – С. 57–58.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ «Россия на сегодняшний день использует всего 2,4–2,7% своего совокупного общенационального ресурса, тогда как в США коэффициент полезного использования национального богатства в 10 раз больше (28,5%). В странах Европы этот коэффициент еще выше и достигает 50%, а по отдельным видам природных ресурсов (земельные угодья, уголь, нефть, газ, водные ресурсы) зашкаливает за 75–80%, что, с одной стороны, демонстрирует высочайшую эффективность хозяйствования, а с другой – сигнализирует о полном истощении собственных сырьевых запасов, а стало быть, и о небезоблачных перспективах независимой национальной экономики» (Федоренко Н.П. Россия: уроки прошлого и лики будущего. М.: Экономика, 2001. – С. 57–58).
- ² Трейвиш А.И., Шупер В. Теоретическая география, геополитика и будущее // Свободная мысль. 1992. № 12. – С. 27.
- ³ К программе социально-экономического развития России 2008–2016 гг. Научный доклад. Институт экономики РАН. 2008. С. 167.
- ⁴ Это, конечно, не означало, что не было других способов и форм освоения российского пространства, но последнее носило зачастую неформальный, а то и законодательно запрещенный характер, однако сочетание планово-административного хозяйствования и неформальных методов позволяло стране осваивать пространство страны, правда нерационально, неэффективно, точно.
- ⁵ Выделялись даже специальные территории с особым административным статусом, в которых добывались и осваивались ресурсы фактически без развития инфраструктуры, на основе использования труда или добровольцев из старорусских районов, стремящихся улучшить свое материальное положение за счет поощрительных надбавок в тяжелых условиях Севера, или принудительного труда заключенных – Дальстрой, например, охватывал огромные северные и восточные пространства страны. Только в декабре 1953 г. Президиум Верховного Совета СССР учредил на его территории принятую в стране единицу административно-территориального деления – Магаданскую область с вхождением в нее Чукотского национального округа.
- ⁶ В регионах разрабатываются комплексные программы социально-экономического развития, началась разработка схем территориального планирования. Однако эти программы и схемы, как правило, не реализуются. Они явятся эффективным инструментом управления комплексным развитием территории только при условии, если будут базироваться на долгосрочной концепции пространственного развития страны, по мере реализации которой станут возникать и устойчиво нарастать позитивные для жизнеустройства и жизнедеятельности населения результаты.
- ⁷ Конституция РСФСР 1918 года установила федерализм как основной принцип территориального устройства Советской России, согласно которому «все местные дела решаются исключительно местными советами» (резолюция Третьего Всероссийского съезда Советов «О федеральных учреждениях Российской Республики. См.: Россия федеративная: проблемы и перспективы. М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2002. – С. 14). Конституциями СССР 1924, 1936 и 1977 гг. это подтверж-

далось. Однако реального федерализма в стране не наблюдалось. В настоящее время, согласно статье 1 главы 1 Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 г., «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления».

- 8 Алексеев В.В., Алексеева Е.В., Зубков К.И., Побережников И.В. Азиатская Россия в цивилизационной динамике. XVI–XX века. М.: Наука, 2004. – С. 365 и сл.
- 9 Россия и ее регионы в XX веке: территория–расселение–миграция. М.: ОГИ, 2005. – С. 709–710.
- 10 Однако такой подход не всегда соблюдался при формировании субъектов Федерации и межсубъектных образований. Например, недостаточно обоснованным является включение Волгоградской области в Южный Федеральный округ, поскольку исторически и по своим природным характеристикам, и по местоположению вдоль реки Волги, объединяющей приволжские территории, по характеру своих экономических связей эта область всегда была ближе к Приволжскому региону, чем к Югу России.
- 11 Лаппо Г.М. Итоги российской урбанизации к концу XX века // Россия и ее регионы в XX веке: территория–расселение–миграция. М.: ОГИ, 2005. – С. 204.
- 12 Демографический ежегодник России. 2008. – М.: Росстат, 2008. – С. 25.
- 13 Об итогах всероссийской переписи населения 2002 г. – Сайт Росстата, www.gks.ru.
- 14 В данном случае учитывается фактор миграции как наиболее тесно связанный с использованием пространственного потенциала. Хотя понятно, что в оценке изменения численности населения действуют и другие демографические факторы, заметно отражаясь на показателях численности населения.
- 15 Рассчитано по: Демографический ежегодник России. 2008 – М.: Росстат, 2008. – С. 425.
- 16 Демографический ежегодник России. 2008 – М.: Росстат, 2008. – С. 31, 34.
- 17 Лаппо Г.М. Итоги российской урбанизации к концу XX века // Россия и ее регионы в XX веке: территория–расселение–миграция. М.: ОГИ, 2005. – С. 204.
- 18 Между тем в начале 1990-х гг. один из субъектов РФ, а именно Усть-Ордынский Бурятский автономный округ в Иркутской области, при переводе находящихся в нем поселков городского типа в сельские поселения остался без городского населения.