

Владимир ЛЕКСИН

НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ СИСТЕМЫ РАССЕЛЕНИЯ — ГЛАВНАЯ ПРОБЛЕМА РОССИИ*

Проходящие более 25 лет изменения числа, функций, людности и связности населенных пунктов рассматриваются как процесс, от хода которого зависит целостность, политическая и социальная стабильность государства. Показаны сущность и результаты советской политики создания единой системы расселения и проблемы ее перестроения, возникшие в связи с новыми реалиями. Оценены перспективы доминирования крупных городов, увеличения числа городских агломераций, существования традиционных сельских поселений.

Ключевые слова: городские агломерации, крупные города, моногорода, сельские поселения, система расселения

Россия, по остроумному и едкому замечанию Тютчева, Ахиллес, у которого везде пятак. Действительно, с каждым днем становятся все ощутимей груз и разнообразие проблем, нерешенных, а в ряде случаев порожденных переходом страны в принципиально новое состояние. Экономические, демографические, социальные, миграционные, экологические и другие проблемы осознаются в качестве общественно-значимых, и попытки их решения можно найти в числе мер различных государственных политик; для этого принимаются соответствующие федеральные и региональные законы, государственные программы и т.п. Единственная проблема, не замечаемая до последнего времени, — системные последствия изменения числа, функций, экономической базы, социального состава и взаимосвязей всех населенных пунктов¹.

Постановка проблемы

Начавшееся перестроение системы расселения — процесс социально болезненный и высокочувствительный, с предсказуемыми социально-экономическими и даже геополитическими последствиями. Можно уверенно прогнозировать, что «невидимая рука рынка» будет и далее

* Статья подготовлена по результатам Программы исследований Президиума РАН «Фундаментальные проблемы пространственного развития: междисциплинарный синтез».

¹ Исключением можно считать только программу поддержки моногородов, разработка которой была в значительной степени спровоцирована массовыми выступлениями их жителей в период первой фазы мирового кризиса.

«подстегивать» рыночно опосредованную трансформацию ранее сложившейся системы расселения и одновременно создавать ситуации, решение которых будут обязаны взять на себя государственные и муниципальные органы власти. В отдельных точках страны, видимо, могут возникнуть успешно работающие большие и малые предприятия (чем они успешнее, тем меньше потребность в рабочих руках), но социально-экономическая и геополитическая обстановка будет определяться только тем, каковы условия жизни и воспроизводства населения в десятках тысяч больших и малых, городских и сельских поселений. *Это — действительно самая главная проблема России.*

Проблемы расселения — давний предмет различных дисциплин и научных школ. Перечень даже самых заметных исследований, равно как список авторов весьма внушителен. Опуская многие достойные имена, я начну с упоминания В.П. Семенова-Тян-Шанского — предтечи многих современных исследований систем расселения и автора эпохального труда «Город и деревня в Европейской России», а также академика Н.М. Дружинина («Русская деревня на переломе» и другие работы).

Среди моих современников назову в первую очередь Б.С. Хорева — адепта и пропагандиста идеологии территориальной организации общества; Д.Г. Ходжаева, А.В. Кочеткова и Ф.М. Листенгурта — авторов одной из первых монографий (1977) о системе расселения в СССР; Г.М. Лаппо — великого российского урбанолога, главного редактора энциклопедии «Города России» и автора фундаментальных трудов «География городов» и «Развитие городских агломераций в СССР»; Г.В. Иоффе — автора одной из лучших работ о сельском Нечерноземье; Ж.А. Зайончковскую — выдающегося исследователя связей демографии, расселения и миграции; О.К. Кудрявцева, исследовавшего связи расселения и планировочной структуры крупно-городских агломераций; В.Я. Любовного — инициатора и разработчика первого в постсоветской России научно-информационного справочника «Города России», автора монографий о Самаро-Тольяттинской агломерации, о моногородах России и многих других замечательных публикаций; П.Г. Рындзюнского — автора интереснейшей книги о взаимоотношении города и деревни в социально-экономическом строе дореволюционной России; Т.Г. Нефедову — признанного лидера исследований сельской России; Б.Б. Родомана — одного из самых известных наших географов и автора удивительной монографии о территориальных ареалах и сетях; Л.В. Смирягина — автора теории районирования общества и блестящего исследователя систем расселения в США; А.И. Трейвиша — автора оригинальных и изящных работ по проблемам расселения и одной из лучших книг последнего времени «Город, район, страна и мир. Развитие России глазами страноведа».

Выдающимися научными событиями последнего десятилетия стали книги «Город и деревня в Европейской России: сто лет перемен» (Т. Нефедова, П. Полян, А. Трейвиш — 2001 г.) и «Россия и ее регионы в XX веке: территория — расселение — миграции» — 2005 г. Следовало бы назвать и авторов прекрасных статей по рассматриваемой тематике — О. Вендину, Б.А. Гольца, В.Л. Каганского и многих других, поименовать которых не позволяет формат журнальной публикации.

Есть ли смысл обращаться еще раз к теме, столь давно и основательно изучаемой в России? Уверен, что такое обращение не только уместно, но и необходимо. Именно накопленная масса знаний требует осмысления проблемы трансформации российской системы расселения в контексте обеспечения целостности страны и благополучия ее граждан, социальной и политической стабильности государства. Уместно и необходимо и потому, что само понятие «система расселения» ушло из «стратегий» и тому подобных документов, определяющих перспективы субъектов РФ и федеральных округов.

Предлагаемая читателю статья не претендует на исчерпывающую характеристику состояния, динамики и прогнозов функционирования и связей различных типов населенных пунктов страны. Задача статьи — значительно скромнее. Я хотел бы привлечь внимание к *необходимости выработки отсутствующих ныне концептуальных оснований* исследования и регулирования процессов трансформации системы расселения в современной России. Для этого я счел полезным кратко обсудить несколько ключевых и взаимосвязанных аспектов указанных процессов.

Во-первых, что есть система расселения как фундаментальное понятие регионалистики и как важнейшая характеристика социально-экономической и политической устойчивости государства.

Во-вторых, как формировалась российская система расселения в «доперестроечный» период и почему она оказалась неадекватной новой России.

В-третьих, на чем основывается, какие проблемы порождает относительное благополучие крупнейших городов, почему так специфичны существующие городские агломерации России и есть ли смысл административного формирования новых.

В-четвертых, в чем реальные проблемы и имеется ли традиционное будущее у деревень центральной России.

Система расселения: смысл, элементы, связи

В советской России идеи связности экономических и социальных объектов получили развитие еще в 20-х годах прошлого века, а пик практического интереса к исследованию и формированию систем расселения пришелся на послевоенный период роста числа и людности поселений всех типов и энергичного формирования «единого народнохозяйственного комплекса». Функционирование и развитие сети поселений стало предметом не только научной, но и предплановой и плановой деятельности с присущими ей идеологическими установками, критериями и формами реализации. Были разработаны и приняты концепция «Единой системы расселения», «Генеральная схема развития и размещения производительных сил СССР», схемы так называемых «районных планировок» и другие известные документы.

Какой смысл вкладывали в понятие «система расселения» и ряда других сущностно связанных с ним понятий те, кто мыслью и делом сформировали унаследованную нами сеть и взаимосвязи населенных пунктов России?

В лучшем позднесоветском понятийно-терминологическом издании по регионалистике читаем: «система расселения — территориально

целостная и функционально взаимосвязанная совокупность поселений; характеризуется как параметрами входящих в нее поселений, так и составом и интенсивностью социально-экономических связей между ними. Система расселения — исходное понятие при исследовании расселения населения методами системного подхода. Интенсивность связей — основной критерий определения границ и уровня развития системы расселения... Предпосылки формирования систем расселения возникают параллельно с развитием товарного производства, по мере углубления общественного и территориального разделения труда, но только при капитализме в рамках сетей поселений стихийно складываются системы населенных мест с устойчиво высоким уровнем межпоселенных связей населения. При социализме развитие системы расселения тесно связано с социалистической индустриализацией и экономическим развитием всей страны»².

В приведенном определении представляется особенно существенным *представление о целостности и функциональной связности* населенных пунктов как о чем-то реально существующем и связанном с «развитием всей страны». На этой основе и возникла концепция единой (в принципе, в перспективе) системы расселения, разработанная лучшими советскими географами, градостроителями, демографами и экономистами. Предполагалось, что «развитое социалистическое общество, опираясь на мощную материально-техническую базу и используя возможности, открываемые научно-технической революцией, а также объективные тенденции развития общественного производства, может формировать такую систему расселения, в которой города и сельские поселения существенно не отличаются по условиям жизнедеятельности, уровню производительности труда, уровню жизни и обслуживанию населения; обеспечиваются относительно равноценные условия жизни в городах различной величины и экономико-географического положения; население размещается по территории наиболее рационально и создаются условия для оздоровления окружающей среды. При этом исторически сложившаяся сеть поселений отдельных районов в перспективе должна быть преобразована в целостные региональные системы тесно взаимосвязанных в социально-экономическом отношении городских и сельских поселений»³. Таким образом, представлялось возможным в интересах «относительно равноценных условий жизни» преобразовать, реконструировать и т.п. «исторически сложившуюся сеть поселений» в их систему. Это — *крайне важное положение*, связанное, по моему мнению, с общей для всех сторон и объектов советской жизни идеей внутренней связности. Если «единый народнохозяйственный комплекс», о котором уже упоминалось, все более становился подобием единого мегакомбината, внутри которого тысячи больших и малых предприятий всех отраслей, словно цеха и производственные участки, были взаимосвязаны поставками сырья, полуфабрикатов, продукции

² Географический энциклопедический словарь. Понятия и термины. М.: Советская энциклопедия, 1988. С. 277.

³ Там же. С. 93.

и комплекствующих, и если такие связи могли умело и уверенно устанавливаться плановой системой, то что-то подобное можно было осуществить с тысячами городских, а также с полумиллионом сельских поселений. Эффект агломерации, связности, взаимодополнительности был столь явным в экономике и в социальной сфере, что, казалось, было бы непростительным упущением не реализовать этот эффект и на уровне поселений⁴.

Советские ученые и специалисты-плановики предполагали реализовать идею *связной системы расселения* одновременно с созданием «зон охвата» населения отдельными видами обслуживания (повседневное, периодическое, эпизодическое); с сохранением и упрочением иерархической структуры поселений; с созданием условий для взаимоувязки региональных систем расселения с зонами функционирования территориально-производственных комплексов; с использованием в масштабах таких систем единых схем районных планировок⁵. Считалось полезным и практически осуществимым выделение на территории всех единиц административно-территориального деления городов полифункционального характера с развитой сферой социального и бытового обслуживания в радиусе 1,5–2,0-часовой транспортной доступности. На общегосударственном уровне предполагалось осуществить консолидацию региональных систем расселения, выделить и особо поддерживать город-лидеры, а также межрегиональные центры.

Перечисленные и другие постулаты системы расселения в СССР были достаточно глубоко осмыслены с позиций доминировавшей теории размещения производительных сил при социализме, скорректированной на положения популярной теории центральных мест о принципах построения сетей и зон влияния иерархически связанных населенных пунктов и объектов производственной и социальной инфраструктуры. Абстрактно-механистические представления В. Кристаллера, А. Леша, А. Преда и их коллег о территориях, равномерно насыщенных населенными пунктами, о центрах обслуживания таких территорий («центральных местах»), об «оптимальном» числе населенных пунктов в зоне влияния «центрального места» и т.п. оказались *идеологически близкими* принципам советской системы расселения. Да и духу времени, ориентированному на энергичное воплощение относительно простых моделей различных преобразований.

О результатах реализации планов создания советской системы расселения будет сказано далее. Здесь же отмечу, что из всех объектных проявлений человеческой деятельности населенные пункты (даже временно организуемые), вероятно, наиболее долговечны и инерционны. А вот связи между ними (даже на бытовом уровне, например, родственно-семейные)

⁴ Отмечу, что в XX в. идеи деятельностной реконструкции и связности пространства вошли в число генеральных направлений архитектурно-градостроительной и регионоведческой мысли во всем мире.

⁵ Речь идет о бытовавших в последние десятилетия существования СССР и стран СЭВ теории и практике рациональной (комплексной, основанной на балансе объектов экономики, населенных мест, производственной и социальной инфраструктуры) территориальной организации общества в границах административных районов.

могут быть как необычайно устойчивыми (например, между рыболовецкими поселками и городом-портом, где ведется торговля рыбой, ее хранение на складах и переработка), так и очень хрупкими, зависящими от множества обстоятельств.

Можно ли считать конгломерат населенных пунктов современной России именно системой? Если — да, то что можно полагать ее элементами и связями? Для ответа на эти вопросы следует хотя бы конспективно охарактеризовать советское наследие системы расселения.

Формирование системы расселения до начала «перестройки» и реформ

Формирование систем расселения в России, как и во всем мире, шло двумя параллельными, пересекающимися, а иногда и противоположными путями.

Первый можно считать *естественным*, поскольку в этом случае функционирование имевшихся и создание новых населенных пунктов, а также установление межпоселенных связей становилось результатом действия более или менее «объективных экономических законов», развития техники и транспортного сообщения и складывающейся под влиянием этих факторов социально-экономической ситуации в стране, ее регионах и локалитетах.

Второй путь, который можно назвать *регулятивным*, определялся административными решениями о создании новых столиц, о так называемой производственной «разгрузке» крупнейших городов, о реализации крупных государственно организованных и поддерживаемых проектов хозяйственного освоения новых территорий, о программах приоритетного развития отдельных территорий и т.п. Такое формирование систем расселения было особо свойственно советскому периоду. Этапы индустриализации, послевоенного восстановления народного хозяйства, реализации планов «преобразования природы», создания атомно-ракетного щита во время «холодной войны» и даже таких непродолжительных кампаний, как, например, «химизация народного хозяйства», вносили существенные, а иногда и самые радикальные изменения в систему расселения. Можно уверенно констатировать, что за советское время была создана не только новая экономика, но и *новая система расселения*. Даже исторические или относительно недавно (в XIX в.) созданные поселения меняли свой статус, хозяйственную основу, начиная сосуществовать с другими поселениями в принципиально новых административных и иных взаимосвязях. Наиболее показательны в этом отношении изменения в системе городского расселения.

Россия издавна считалась «страной городов», и в течение тысячи с лишним лет они создавались, росли и трансформировались по естественным законам развития, в ход которых вторгались только административные реформы, перераспределявшие сферы территориально-ориентированного управления и «назначавшие» центры губерний, уездов и т.д. (хорошо известный пример — екатерининские реформы второй половины XVIII в.). В то же время внутри самих городов, весьма

восприимчивых к политическим, экономическим и другим преобразованиям, с каждой общероссийской реформой или с каждым новым этапом экономического развития достаточно быстро обновлялись и потенциал развития, и условия его воспроизводства. Таковыми были, например, изменения в структуре экономики и населения городов в период бурного развития фабрично-промышленного производства в середине XIX века.

Решительной попыткой модернизации системы расселения следует считать подготовку в 1897 г. Министерством внутренних дел России внушительного перечня предложений по наделению населенных пунктов городским статусом, однако за 20 лет (до начала Февральской революции 1917 г.) на карте Европейской части современной России были образованы только семь из них. Большинство же новых городов (в т.ч. включенных в вышеуказанный перечень) появилось *только в послереволюционный период*. Преобразования, осуществляемые молодой советской властью, проводились прежде всего для ее «укрепления на местах» и требовали для этого создания широкой сети партийно-административно-пролетарских центров. Подобную роль могли играть исключительно промышленные города, и за первое послеоктябрьское десятилетие только в Европейской России их появилось в 9 раз больше, чем за 20 предыдущих лет, причем только в 1925–1926 гг. на территории современной Российской Федерации возникло 90 городов. К 1926 г. (перед первой всероссийской переписью) появились «поселки городского типа».

Образование новых городов в 30–40-е годы прошлого века дополнительно стимулировалось проведением самой активной в мире индустриализации. В небывало короткие сроки с использованием всех ресурсов создавались крупные предприятия, вокруг них — рабочие поселки, а затем — и города. Уже к 1939 г. число городов на территории РСФСР увеличилось, по сравнению с 1926 г., более чем на 100 единиц (достигнув 574). Причем в своем большинстве новообразованные (в т.ч. на новых местах) города стали типичными городами-заводами, а в прежних городах профиль становился преимущественно промышленным. Эта же логика промышленного формирования городов вела к резкому увеличению их числа в военные и послевоенные годы, причем в этот период дополнительным стимулом градообразования стало перемещение на восток крупнейших предприятий с временно оккупированных территорий.

Характерной иллюстрацией процессов создания советской сети городских поселений может служить ситуация на территории Сибири и Дальнего Востока, где из 230 ныне существующих городов 182 города, или почти 80%, возникли и получили городской статус в послереволюционный период.

Активное советское градостроительство было крайне противоречивым. Быстрый рост новых городов и приоритетное вложение средств в их инфраструктуру приводили к запустению многих малых и даже средних (в т.ч. «исторических») городов, в которых отсутствие «гигантов советской индустрии» не только не давало возможность строить новое жилье, больницы и т.п., но и делало безучастным к их судьбе

социалистическое государство. Стремление к экстенсивному градостроительству во всех его формах (от строительства новых городов до массового жилого строительства в новых микрорайонах) приводило к нарастанию объема ветхого и аварийного жилья и к «переамортизации» объектов социальной сферы, дорог, водопроводно-канализационного хозяйства и т.п. в исторически сформированных частях ранее появившихся городов.

Строить новое всегда было политически выгоднее, чем поддерживать уже созданное, и политика послевоенного активного градообразования стала еще одним подтверждением этого правила, тем более что на карте России в 60–80-х годах стали появляться самые продуктивные «точки» современного экономического роста. Это было в значительной мере обусловлено освоением нефтегазовых месторождений, прежде всего в Западной Сибири, где возникли: Нижневартовск, Сургут, Нефтеюганск, Нягань, Когалым, Лангепас, Мегион, Надым, Новый Уренгой, Стрежевой. С расширением добычи угля было связано появление Шарыпово и Нерюнгри, а с развитием транспорта и энергетики — Тынды, Певека, Усть-Илимска. Почти все эти новые города быстро благоустраивались, а численность их жителей возрастала за счет механического прироста.

Огромные изменения претерпела и сельская Россия. Отказ от небольших единоличных хозяйств в пользу крупных коллективных (колхозно-кооперативных) и государственных (совхозных), создание разветвленной сети машинотракторных станций, развитие кооперации и т.п. новшества, с одной стороны, законсервировали русскую деревню как тип поселения, жители которого были заняты в одном хозяйстве, и с другой — разделили сельские населенные пункты в административном, инфраструктурном и других отношениях. Сильнейшее воздействие на хозяйственную ориентацию, на образ жизни и на людность оказала их близость к быстро развивающимся промышленным городам.

В 60-е гг. начался процесс трансформации до- и послевоенного сельского расселения в формах «укрупнения» (концентрация в отдельных поселениях объектов социальной и производственной инфраструктуры, несколько приближающих жизнь сельского населения к стандартам городской жизни⁶, а также создание на селе предприятий переработки сельхозпродукции) и включения сельских поселений в групповые системы расселения. Предполагалось, что в результате реализации такого подхода общее число сельских поселений сократится почти вдвое (в т.ч. поселений с численностью жителей менее 500 человек — почти втрое) и опорную сеть составят несколько десятков тысяч районных центров и центральных поселков («усадеб») колхозов и совхозов. Политика «укрупнения» обрела множество противников. Они ратовали за сохранение традиционной русской деревни, считая, что проблемы сельских поселений нужно решать *прежде всего* за счет строительства межпоселенных дорог, газификации и т.п. мер.

⁶ Идеи такого сближения и попытки создания «агрогородов» получили название «стирание граней между городом и деревней».

Одной из задач начатой реструктуризации сети сельских поселений было удержание в них сельских жителей (особенно молодежи), которые, обретя свободу передвижения, начали уезжать в поселения городского типа, где условия жизни были значительно лучше деревенских. Однако профессионально выполненный анализ тенденций движения населения в Нечерноземной зоне России⁷ показывал, что в 70-е и последующие годы «большая часть населения мелких сельских поселений мигрировала за пределы своих областей, минуя центральные усадьбы, т.е. наиболее крупные и благоустроенные поселки в хозяйствах. Причем в десяти областях зоны уменьшилась численность населения даже центров хозяйств, а в шести областях величина прироста населения в центральных усадьбах колхозов и совхозов оказалась меньше в 10 раз, чем величина оттока сельского населения из области в целом.

Так, из Владимирской области мигрировало в 29 раз больше сельских жителей, чем прибыло в центральные усадьбы, из Тульской области — в 23 раза, Калининской — в 22, Костромской — в 14, Псковской — в 12, из Новгородской — в 10 раз и т.д. Все это свидетельствует о том, что процессы миграции сельского населения не определяются непосредственно региональными особенностями в структуре сельской поселенческой сети. Преодоление мелкоселенности, рассматриваемое как основной путь формирования устойчивой и эффективной структуры сельской сети расселения, не принесло ожидаемых результатов».

Как и многие другие начинания советского периода 60–70-х годов, реструктуризация сельских поселений России началась очень активно, привела как к созданию крупных сел, так и к запустению десятков тысяч «неперспективных деревень», но завершена не была.

Городская Россия

Города России различны по статусу и фактическому значению в стране и регионах, по численности населения, бюджетной самодостаточности, наличию рабочих мест, уровню доходов основной части жителей, благоустройству, социально-инфраструктурной обеспеченности и связности с другими городскими и сельскими поселениями. В стране насчитывается немногим менее 1,1 тыс. городов и около 1,8 тыс. поселков городского типа, и ни одно из этих городских поселений не похоже на другое. И, тем не менее, наличие определенных типологических групп вполне очевидно, и ниже применительно к теме этой статьи я остановлюсь только на двух из них — на «региональных столицах» и на моногородах.

Административные центры регионов и несколько связанных с «региональными столицами» крупнейших городов играют в системе расселения уникальную и неоднозначную роль. Восемьдесят три «региональных столицы», вкупе с 15 наиболее крупными городами, составляют агрегат городских поселений, который качественно и количественно выделяется из общей массы населенных пунктов страны,

⁷ Стронгина М.Л. Проблемы совершенствования сельского расселения. Региональные проблемы расселения. М.: СОПС, 1984. С. 103–105.

вбирая в себя значительную часть демографического, социального и экономического потенциала регионов. «Региональные столицы» в подавляющем большинстве — самые крупные по численности населения города в регионах⁸.

«Региональные столицы» и крупнейшие города формируют 40–70% ВРП каждого субъекта РФ, причем рост экономических показателей в «региональных столицах» в предкризисные годы *почти на треть* опережал рост (если он наблюдался) на остальной территории регионов. На территории «региональных столиц» за редким исключением формируется подавляющая часть доходов региональных бюджетов (в Екатеринбурге — до 50%, в Перми — около 60%, в Челябинске — около 70%), но в большинстве из них городские бюджеты из-за принятого порядка распределения налоговых доходов являются дотационными. В «региональных столицах» уровень фактической безработицы на 30–40% ниже, чем на остальной территории регионов, а в предкризисные годы число незаполненных вакансий в каждой второй «столице» вдвое превышало число желающих получить работу⁹.

«Региональные столицы» являются *естественными центрами* притяжения людских и финансовых потоков: там производят в расчете на тысячу жителей в среднем на 30% больше стоимостных объемов платных услуг, розничной торговли и гражданского строительства, чем на остальной территории субъектов РФ. Эти города остаются главными центрами науки и высшего образования: там трудится более 80% научных работников страны и получает очное высшее образование около 90% всех студентов России.

Исключительно значимыми факторами относительно быстрой адаптации большинства «региональных столиц» к постсоветским условиям и усиления их выигрышного позиционирования в пространстве территориальной конкуренции стали мобильная реструктуризация экономики, ускоренное распространение малого бизнеса и интенсификация торговли. Эти города потеряли основную часть своего прежнего индустриального потенциала, *как не соответствующего рыночным реалиям*. Были высвобождены тысячи производственных рабочих, инженеров и служащих, но почти все они нашли работу в другом секторе. «Региональные столицы» стали центрами «сервисной экономики», сфера производства товаров в значительной степени сменилась сферой предоставления услуг, нашедших рыночный спрос и в самих этих городах, и в соответствующих регионах¹⁰.

⁸ Если на территории всех «региональных столиц» проживает около трети населения страны, то во многих субъектах РФ их доля в населении своего региона существенно выше. Например, в Новосибирской области «столица» поглощает 53% областного населения, в Томской — 47%, в Калининградской — 45%, в Республике Удмуртия — 40%, в Камчатском крае — 55%.

⁹ Это в значительной степени связано с несоответствием квалификационных предпочтений «столичных» жителей и предлагаемой малопrestiжной работы, но факт остается фактом: в большинстве «региональных столиц» существует дефицит рабочей силы, который покрывается (не полностью) только за счет миграции.

¹⁰ В Новосибирске, например, в «сервисной экономике» занято людей в 5 раз больше, чем на остальной территории области, в Красноярске — в 3 раза больше.

Крайне существенным (как и в советское время) стало размещение в «региональных столицах» всех мыслимых органов власти: собственно городской, всей региональной (субфедеральной) и даже федеральной. Ныне в «региональных столицах» располагается более 1,5 тыс. территориальных органов федеральных министерств, служб и агентств, а в *восьми* — представительства Президента РФ в федеральных округах. В «региональных столицах» к тому же всегда находятся региональные отделения федерального арбитражного суда, службы выдачи паспортных виз, лицензирования разных видов деятельности и т.д. Уже одно это превращает каждый административный центр региона в своеобразное «одно окно» для бизнеса и придает «региональной столице» дополнительные конкурентные преимущества. Не удивительно, что «региональные столицы», за редким исключением, доминируют на пространстве своего региона. Если же исключить численные значения социально-экономических параметров «региональных столиц» из значений одноименных параметров многих регионов, то окажется, что различия между оставшимися без «столиц» республик, краев и областей *сократятся почти вдвое*.

Влияние «региональных столиц» и других крупных городов на остальную территорию страны и даже на прилегающие территории явно не соответствует экономическому, интеллектуальному и инфраструктурному «весу» этих городов. Процессы этого влияния изучены слабо. Но даже то, что «находится на поверхности», свидетельствует о *многократном превышении центростремительных потоков над центробежными*. Поэтому неудивителен возросший интерес к формированию городских агломераций.

Связность крупных городов с окружающими их населенными пунктами в России начала проявляться только в 20–30-х годы прошлого века, достигнув пика в 60–70-х годах, когда в крупногородских агломерациях проживал каждый второй житель¹¹.

Определенную интригу в обсуждение перспективности и, главное, экономического, социального и политического смысла крупногородских агломераций внесли сведения о планах Правительства РФ и президентской администрации по введению критериев численности городских и сельских поселений, а также по формированию двадцати крупных агломераций с численностью населения свыше 1 млн человек, среди которых самыми успешными должны стать агломерации с населением более 3 млн¹².

В таких агломерациях считается возможным сделать то, что давно по разным причинам не было реализовано: вынести за городскую черту «ядер» агломерации производственные объекты и переселить в пригороды значительную часть населения. Сформировать единое торговое, образовательное и культурное пространство, связать территорию агломерации

¹¹ К началу «перестройки» на территории России насчитывалось около пятидесяти скоплений населенных пунктов с признаками агломераций (в т.ч. полицентрических, каковыми являются, например, Самаро-Тольяттинская и Кавказские Минеральные воды).

¹² Одна из развернутых публикаций по этому поводу была помещена в уважаемой газете «Ведомости» (16. 11. 2010) под красноречивым названием «Передел России». Обсуждение перспектив создания новых городских агломераций (или мегаполисов) велось и ранее, например, применительно к Иркутску-Ангарску-Шелехову и к Ростову-на-Дону — Аксаю.

скоростным общественным транспортом и т.п. Предполагается, что формирование таких агломераций не нарушит и не заменит сеть местного самоуправления. Что соответствующие процессы будут управляться на государственном уровне, а главным в этом управлении станут координация и электронные системы взаимодействий и т.п. Параллельно предлагается создать «с чистого листа» десятки «новоградов», экологичных, комфортных и, главное, новых поселений, не обремененных историей, ветхим жильем, а также бедным населением, привычным к традиционным бытовым неудобствам.

Для реализации таких проектов нужны огромные средства, источники которых пока не определены в связи с неясностью отношения к потенциальным выгодам новых агломераций крупнейших инвесторов. В то же время желание создать новую урбо-агломерационную систему расселения понятно. С одной стороны, нет надежды на приведение в благообразный вид и обеспечение экономической самодостаточности сотен существующих городских поселений. С другой — завораживают примеры зарубежных агломераций, правда, сформировавшихся в других политических и финансовых условиях и при этом выросших преимущественно естественным образом.

Имеется, однако, и пример *государственно-административного стимулирования* создания городских агломераций и мегаполисов в Китае. Этот проект, в отличие от российских, имеет социологические и экономические обоснования, не подтверждающие целесообразность строительства «новоградов».

За последние 30 лет уровень урбанизации в КНР повысился почти на треть, и теперь Китай стал не только более городским, чем сельским, но и начал эффективно использовать преимущества агломерационного расселения. Уже сегодня в трех городских агломерациях, расположенных в дельтах Янцзы и Чжуцзян сосредоточена четверть населения Китая, создается более 45% ВВП страны, используется более 90% иностранных инвестиций. Планируется формирование в различных провинциях Китая еще десяти агломераций, которые займут десятую часть территории и в перспективе смогут дать не менее 50% современного объема ВВП.

Однако самой мощной новацией стал проект создания самого большого в мире мегаполиса — агломерации в дельте реки Жемчужной (провинция Гуандун в непосредственной близости от Сянчана — бывшего Гонконга). Здесь на площади 41 тыс. кв. км (в 40 раз большей, чем площадь Москвы) будут проживать более 42 млн человек. Экономическую основу составят потенциалы существующих городов Гуанчжоу (11,7 млн человек), Шэньчжэнь (8,9 млн), Фошань (5,4 млн), Дунгуань (6,4 млн), Чжуншань (2,4 млн), Чжухай (1,5 млн), Цзянмэнь (3,8 млн), Хуэйчжоу и Чжаоцин (по 3,9 млн), а также прилегающие к ним уезды, где сосредоточены экспортно ориентированные предприятия Гуандунской «фабрики мира». За шесть лет намечено на 5 тыс. км расширить железнодорожную сеть (39 соединительных линий) и обеспечить часовую доступность *между всеми* городами, а также реализовать 150 проектов в сфере коммунального хозяйства, энергетики и т.п. Подчеркивается и социальное значение гигантской агломерации: создание новых рабочих мест, повышение мобильности рабочей силы, эффект кон-

солидации объектов здравоохранения и образования, унификация и *резкое снижение* коммунальных, транспортных и телефонных тарифов, улучшение экологической ситуации. Эффект концентрации ресурсов и повышения экономической самодостаточности городов и населения позволит окупить затраты в 2 трлн юаней (около 300 млрд долл.).

Нужно ли стимулировать создание (или укрепление существующих) агломерационных связей в России? Думаю, нужно, но *именно связей* (современных транспортных магистралей; механизмов реализации совместных инфраструктурных проектов, обеспечивающих скорость передвижения к новым рабочим местам и снижение непомерно завышенных тарифов). К сожалению, все это может остаться без финансирования (в отличие от Китая, Россия получает основные доходы *только* от торговли энергоресурсами), а в случае начала реализации привести к дополнительному упадку внеагломерационных населенных пунктов¹³.

Сельская Россия

Сельские поселения еще более разнообразны, чем городские. Не требует доказательств и то, что, например, каменно-кирпичные и многодетные сельские поселения национальных республик, Северного Кавказа, деревни русского Нечерноземья, рыболовецкие или «леспромхозовские» поселки (все они по статистике — сельские) — это разнопорядковые объекты. Различны даже русские и татарские поселения в пределах одного и того же Татарстана. Поэтому анализ и прогнозирование перспектив систем сельского расселения уместно проводить в масштабе их четко локализованных и даже хозяйственно близких сообществ, в нашем случае таковыми станут сельские поселения нечерноземной зоны.

Сколько в стране насчитывается сельских поселений, не знает никто. Правда, официальный перечень их присутствует в «Общероссийском классификаторе объектов административно-территориального деления» (ОК 019-05), разработанном Госкомстатом России, и принятом (введенный в действие) Госстандартом России еще в 1995 г. Однако между официальными и реальными данными есть немалые расхождения. В связи с этим напомним, что свои базы данных имеются и в субъектах РФ¹⁴.

Бесспорно, что общее число сельских населенных пунктов уменьшается; по заявлению одного из руководителей Минрегиона России (июнь 2010 г.), за 20 лет исчезли 23 тыс. населенных пунктов, из которых 20 тыс. сельские поселения. С другой стороны, с конца 80-х годов начался процесс перехода городских населенных пунктов в сельские, что привело, в частности, к статистически зафиксированному приросту сель-

¹³ Аналогичные вопросы возникают и в связи с увлечением идеями кластеризации хозяйствующих субъектов. Как реализация таких идей может повлиять на связность населенных пунктов в зонах кластеров и на состояние систем расселения вокруг этих зон?

¹⁴ Например, на сайте Вологодской области указано, что там расположены 8244 сельских поселения, из которых пятая часть (1750 наименований) не имеет постоянного населения, а в некоторых районах, например в Усть-Кубенском, таких «поселений» — почти 40%. Можно ли считать непостоянно населенные пункты «населенными» — вопрос особый.

ского населения страны за 1989–2008 гг. более чем на 1,3 млн человек. Этот процесс шел неравномерно. Более всего таких преобразований было отмечено в Свердловской области (около 70), менее всего — в пределах крупногородских агломераций¹⁵.

Коренные изменения в жизни российского села только начинаются, и все они будут связаны: со становлением новой товарно-рыночной среды в сельскохозяйственном секторе, с серьезным социальным расслоением в сельской среде, с реальными изменениями в системе сельского расселения. Определяющим моментом этих радикальных перемен станет, по моему мнению, то, что сельская Россия в конце XX — начале XXI веков имела огромный потенциал самовывживания и ничтожный потенциал саморазвития. Люди сельской России *были наиболее подготовлены* к любым тяготам жизни, они, в отличие от многих горожан, имели не только навыки выживания в любой ситуации, но и собственное производство самого необходимого. Этот потенциал не исчерпан, *но он бесполезен* (а в мотивационном отношении и вреден) для фазы коренных преобразований сельскохозяйственной и иной экономической базы сельских поселений.

Российское село *сможет сохраниться как особый тип поселения только в случае*, если малая номинальная занятость в крупных и средних хозяйствах и распространенность преимущественно мелкоиндивидуальных хозяйств, во многом ориентированных на натуральное самообеспечение, сменятся товарным производством конкурентоспособной продукции, а также постепенным сокращением доли натурального самообеспечения. Соединение самоэксплуатации со свободным распределением времени должно смениться преимущественно наемным трудом со столь непоказанной нашим селянам жесткой дисциплиной, исполнительностью и ответственностью. Согласие на обеспечение минимальных потребностей должно смениться стремлением к среднегородским стандартам потребления. Должен быть осуществлен переход к городскому типу обустройства, а медленное саморазрушение социальной, производственной и транспортной инфраструктуры должно сменить строительство новой сети нормально оборудованных школ, больниц. Безальтернативно качественное обновление сети межпоселенных дорог¹⁶. Неминуемо и появление нового дисперсного расселения.

Все перечисленное далеко не полный, но *единственно возможный перечень* условий сохранения сельских поселений как особых и жизненно необходимых элементов региональных и общероссийской систем расселения. Особых уже потому, что сельское хозяйство как экономическое смысловое основание существования таких поселений еще не скоро сможет обходиться трудом фрилансеров или городских «вахтовиков». И здесь система сельского расселения начинает напрямую зависеть от производительности сельского труда, а значит, и от числа требующихся рабочих рук.

¹⁵ Намного меньше случаев перехода поселков городского типа в города (ситуация в какой-то степени характерная только для Тюменской области).

¹⁶ В настоящее время треть сельских поселений не связана с другими населенными пунктами дорогами с твердым покрытием.

В первом десятилетии XXI века производительность сельскохозяйственного труда в крупных и средних хозяйствах в несколько раз уступала производительности их зарубежных конкурентов, да и производительности на сельских подворьях. Как бы ни расширялось — интенсивно или экстенсивно — крупно- и среднемасштабное сельскохозяйственное производство, ему вряд ли удастся предоставить места более чем 10 млн человек (рекорд трудозанятости 1970 г.), а модернизация сельского хозяйства может сократить эту величину вдвое. У сельского хозяйства России, если оно будет существовать как товарно-рыночное и конкурентоспособное, *нет иного выбора*, чем производить и дешевле, и намного меньшим числом работников. А это означает, что для половины существующего сельского населения в перспективе нет иного выбора, чем уход из сельского хозяйства, а во многих случаях — и из сельских населенных пунктов.

Не менее важно и то, что, в отличие от градообразования, в «селообразовании» важны не столько отрасль, сколько тип хозяйства. От этого зависит, живут ли селяне на хуторе (фермерство) или в крупном селе (бывший колхоз или совхоз). Своеобразная связь ее ранее сформировавшейся поселенческой структуры с типом хозяйства в условиях начавшегося кардинального изменения этого типа может привести к не менее серьезной трансформации поселений.

Принимается ли все вышесказанное теми, кто призван определять государственную политику сельского расселения? И да, и нет.

В конце ноября 2010 г. Правительством была утверждена «Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года». В этом документе под сельским поселением понимается то, что зафиксировано в последней версии Федерального закона «Об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а именно ареал исполнения функций местного самоуправления¹⁷. В Концепции (крайне редкий случай) появился раздел «Политика сельского расселения». Однако все его положения, даже бесспорно правильные, вызывают много вопросов.

Бесспорно правильна та часть «главной цели государственной политики в области сельского расселения», где все предполагаемые улучшения будут производиться «на основе развития горизонтальных и вертикальных хозяйственных и социальных связей сельских поселений». Однако далее этот тезис растворился в декларативно сформулированных «задачах», не всегда соответствующих заявленной «главной цели»¹⁸.

Бесспорно правильные задачи «формирования в сельских поселениях опорных пунктов, выполняющих роль центров социально-культурного и торгово-бытового обслуживания группы населенных мест» и «преодоления изолированности сельских поселений, обеспечения их взаимосвязи между собой, с центрами муниципальных районов, а также с малы-

¹⁷ Сельских поселений в таком понимании в «Концепции» насчитывалось 155,3 тыс., в т.ч. более 13 тыс. «без постоянных жителей».

¹⁸ Например, ставятся задачи «сохранения существующих сельских поселений во всем многообразии сложившихся форм сельского расселения — от мелкопоселковых до крупнопоселенных в зависимости от конкретных условий и особенностей региона», а также «создание во всех сельских поселениях минимальных базовых условий социального комфорта». Но нереалистично одновременное сохранение всех сельских поселений и обеспечение во всех из них «социального комфорта».

ми и средними городами для улучшения социального обслуживания населения»¹⁹, соседствуют с утверждением необходимости «оптимизации расселения на сельских территориях с учетом необходимости устойчивого социально-экономического развития субъектов РФ», «создания в отдаленных регионах, особенно в Сибири, благоприятных условий для развития относительно автономных сел для выполнения ими важнейших общенациональных функций» и даже «разработки механизмов перевода поселков постоянного проживания, возникших на месте дачных и садовых некоммерческих объединений граждан, в сельские» (почему они станут именно «сельскими?»).

Сельская Россия, сформированная веками и последним двадцатилетием, *обречена на количественные и качественные перемены*. Сельский уклад жизни и облик сельских поселений, порожденные огромным внутренним рынком далекого прошлого, крупным коллективным (общинным, колхозным, совхозным) хозяйством, навыками жизни и привычностью к инфраструктурно не обустроенной среде, малыми потребностями и уравнительной бедностью населения, подталкиваются к коренной трансформации явлениями последовательного разрушения хозяйственного, бытового и социально-мотивационного фундамента. Повторю, что за последние 20 лет создания практически всех предпосылок для рыночного капитализма сельская Россия *продемонстрировала весь мыслимый и немыслимый потенциал выживания*. Теперь необходима иная энергия, которая не может быть ни аккумулирована, ни проявлена в прежнем хозяйственно-бытовом облике и в прежней расселенческой форме сельской России. Перемены неизбежны, но пока что сельская Россия к ним не готова ни в материальном, ни в социальном отношениях.

* * *

Аномально высокую неравномерность, разреженность, очаговость расселения по территории России часто называют в числе главных угроз ее целостности. Однако дело не столько в разреженности, *сколько* в бедственном состоянии, *в ощущении «доживания» множества поселений*, но *главное*, в их крайне слабой (во многих случаях в отсутствующей) связности, не пешеходной или сезонной, а постоянной и современной, в способной обеспечивать продуктовые, хозяйственные и социальные связи. Рассуждая о разобщенности территорий современной России, обычно имеют в виду слабость связей между отдельными регионами, а иногда — и макрорегионами (например, Дальнего Востока или Севера с остальной территорией страны). Однако мне это представляется недопустимым упрощением: *только города и сельские поселения* (а не административно очерченные «территории регионов») — единственные реальные сгустки хозяйственной и социальной жизни. А хозяйственные, социальные и иные связи

¹⁹ К сожалению, не объясняется, почему после полувека нерешённости этой задачи она будет решена в ближайшие 10 лет.

между ними — *единственные реальные линии соединения территории страны в нечто целостное.*

Как справедливо отметила О. Вендина, «важность равномерности освоения отходит на второй план, уступая место связности»²⁰. Столь желаемая многими обжитость огромных пространств Северо-Востока России была бы, вероятно, гораздо успешнее достигнута при наличии нескольких десятков инфраструктурно насыщенных поселений, постоянно связанных с другими современными видами транспорта, чем при наличии сотен относительно равномерно расположенных поселений, не имеющих (как в настоящее время) никаких постоянных связей друг с другом и с внешним миром и к тому же инфраструктурно не обустроенных.

Повторю, за последнее 25-летие в России произошла и продолжается самая масштабная за всю историю трансформация *числа*, статуса и оснований жизнедеятельности всех без исключения населенных пунктов страны. В этот же период распались прежние (относительно стабильные) и не установились принципиально новые связи не только между хозяйствующими субъектами, но и между населенными пунктами всех типов.

Исследование столь сильно измененных оснований расселенческого системообразования представляется сложной, но, в принципе, посильной задачей для научных коллективов и их потенциальных заказчиков: федеральных, региональных и муниципальных органов власти. Думаю, что результаты таких разработок *при их правильном восприятии* помогли бы существенно скорректировать конкретное содержание реформ в жилищно-коммунальном хозяйстве и в здравоохранении, в сфере образования и культуры, на транспорте и в энергетике и даже в политике приватизации. Такие исследования могли бы ответить и на редко задаваемые сейчас вопросы о том, какой степени достигла автаркичность экономической и социальной жизни в пределах населенных пунктов, как это сказывается на условиях этой жизни; насколько такое явление органично и регулируемо.

Способна ли рассматриваемая проблема к саморазрешению?

В социально и политически невозмутимой среде экономически несостоятельные населенные пункты России могли бы в ближайшие 20–30 лет прекратить существование либо изменить свое функциональное предназначение (например, став местами сезонного проживания или резерватами бюджетно обеспечиваемых обитателей социального жилья). Нетрудно предвидеть, однако, что социально-политическая среда в предстоящий период вряд ли будет спокойной, потому продолжающаяся деградация большинства населенных пунктов *способна спровоцировать кризисные ситуации отнюдь не местного значения.*

Говоря о вероятных возмущениях социально-политической среды, способных усилить деструкцию системы расселения, я имею в виду не массовые волнения, распространение террористической активности или возникновение «цунами» сепаратистских настроений, спровоцирован-

²⁰ Вендина О. Перспективы полицентрического развития пространства России. Россия и ее регионы в XX веке: территория — расселение — миграции. М.: ОГИ, 2005. С. 330.

ных внешними силами. Более серьезным и вероятным фактором таких деструктивных воздействий может стать реализация наших собственных планов и программ, последствия которых для нормального функционирования существующей, а главное, для жизненно необходимой обновлённой системы расселения никогда не принимались во внимание.

Не случайно, например, люди, живущие в сельской местности или занятые в агропромышленном производстве, с тревогой ожидают присоединения России к ВТО без обеспечения условий государственной поддержки сельского хозяйства, которые приняты во всех развитых и развивающихся странах (кроме Новой Зеландии). Вот почему жители наукоградов с опасением относятся к беспрецедентным преференциям, обещанным для зарубежных и российских резидентов будущего Сколково. И таких примеров множество.

Отечественной регионалистике (если она позиционирует себя как серьезная междисциплинарная область знания), видимо, уже в ближайшее время будет необходимо установить: насколько представления о системах расселения, сложившиеся в советское время, имеют отношение к современной реальности; сколь приложимы догматы «новой экономической географии» к анализу этой реальности и к прогнозированию ее развития; входит ли сейчас (и будет ли входить в будущем) системная связность населенных пунктов России в число приоритетных условий сохранения целостности страны и формирования ее устойчивого политического, экономического и социального пространства. Российская регионалистика должна помочь в определении смысла и перспектив существования каждого городского и сельского поселения. И я хотел бы, чтобы предлагаемая вниманию читателя статья поспособствовала пробуждению интереса к исследованию этой пока еще пунктирно намеченной проблемы.