

ДМИТРИЙ КОТЕЛЕНКО, ОЛЬГА ПАТРАКЕЕВА

Факторы пространственного развития юга России

Транспортная инфраструктура,
численность населения и административно-
территориальные статусы (на примере
Ростовской и Волгоградской областей)

Ключевыми факторами пространственного развития муниципальных образований (городские округа и муниципальные районы, городские и сельские поселения) являются транспортная инфраструктура, численность расселения и, наконец, административно-территориальные статусы. В совокупности их взаимодействие определяет устойчивость как положительной, так и негативной социально-экономической динамики, что подтверждается в случае как благополучных, так и депрессивных районов.

«Оживленные магистрали» и «межмагистральные ячейки»

Транспортная инфраструктура играет огромную роль в жизни территорий. Она является важным фактором и аттрактором развития социальных систем. Практически вся хозяйственная и социально-политическая жизнь

сосредоточена в районах оживленных транспортных магистралей и крупных городов, лежащих на их пересечении. Именно к ним «тяготееет активное население страны»; здесь же расположены крупнейшие предприятия (см. Рис. 1—2).

При этом большинство административных центров субрегионального уровня (городские округа и муниципальные районы) сосредоточено вдоль ключевых транспортных артерий (федеральные автотрассы, крупные автодороги и железнодорожные пути). Именно здесь находятся местные администрации, подразделения федеральных и региональных органов власти, принимаются бюджетные решения, осуществляется надзор, правосудие и т. д.

Здесь же в основном сосредоточена и хозяйственная жизнь — розничная и оптовая торговля, переработка местной продукции и т. д. Кроме того, для таких территорий характерны гораздо более широкие возможности в сфере образования, культуры и досуга.

КОТЕЛЕНКО Дмитрий Геннадьевич — ученый секретарь Института социально-экономических и гуманитарных исследований Южного научного центра РАН, кандидат политических наук (г. Ростов-на-Дону).

ПАТРАКЕЕВА Ольга Юрьевна — младший научный сотрудник лаборатории социальных и экономических исследований Института социально-экономических и гуманитарных исследований ЮНЦ РАН (г. Ростов-на-Дону).

Работа выполнена по гранту Президента РФ (проект МК-5999.2012.6) и Программе Президиума РАН «Фундаментальные проблемы модернизации полиэтнического макрорегиона в условиях роста напряженности» (проект «Организация и деятельность местного самоуправления»).

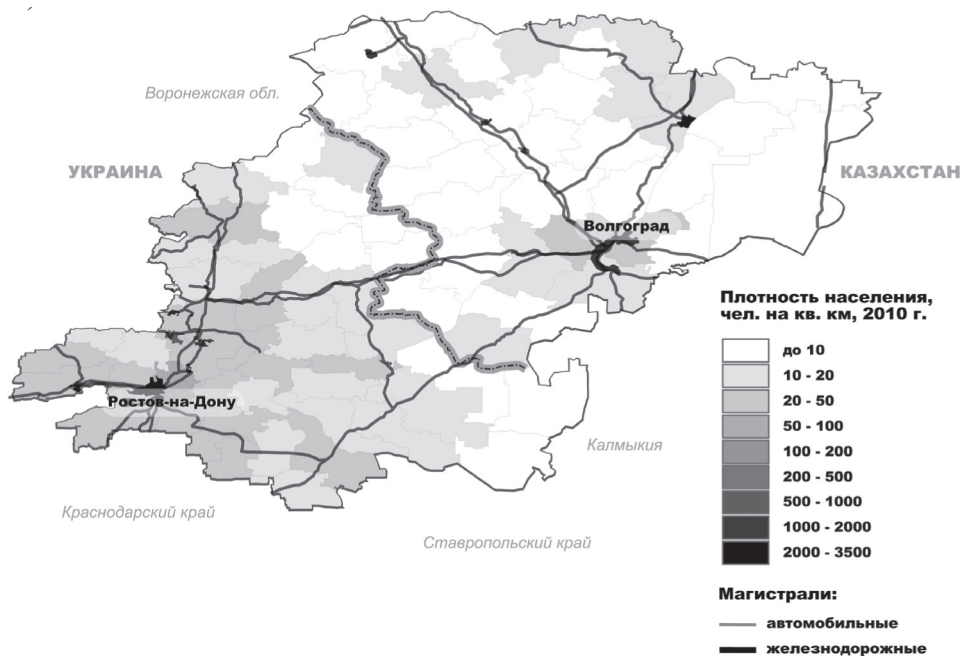


Рисунок 1. Транспортные магистрали и плотность населения Ростовской и Волгоградской областей

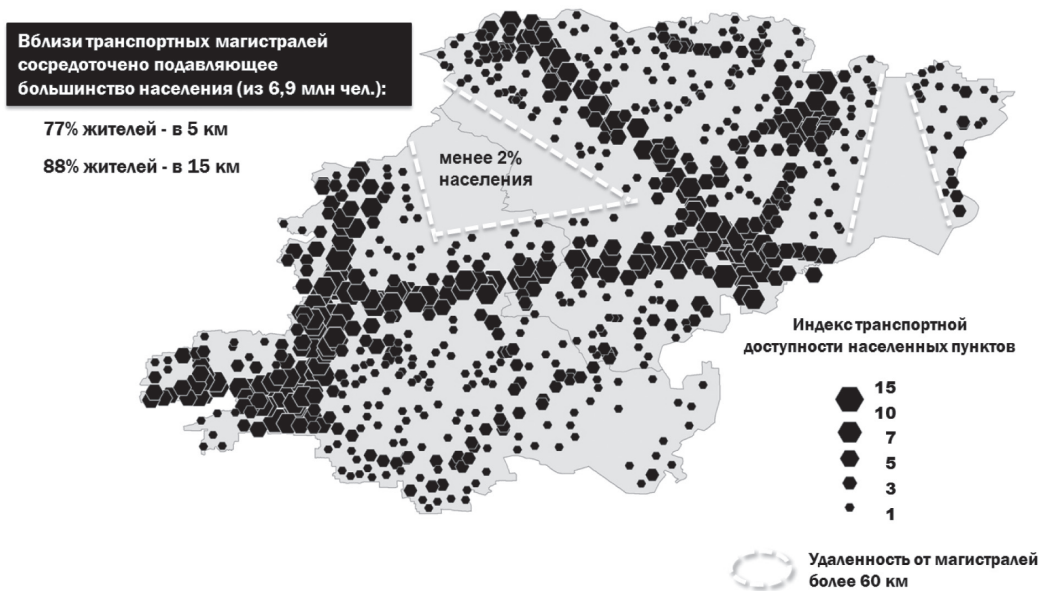


Рисунок 2. Индекс транспортной доступности городских и сельских поселений

Были выбраны населенные пункты, отстоящие от федеральных трасс и железнодорожных магистралей не более чем на 60 километров (несколько диапазонов с шагом 5, 10, 15, 30 и 60 километров).

Соответственно, относительно благоприятный социально-экономический климат способствует тому, что административные центры муниципальных районов способны аккумуля-

тировать до половины населения подведомственных им территорий, а в районах транспортных магистралей эта способность возрастает до 80 процентов.

Удаленность от транспортных магистралей более, чем на 60 километров подразумевает крайне ограниченные транспортные, а следовательно — и экономические, возможности, отсутствие перспектив. В конечном итоге эти факторы определяют прогрессирующий отток населения, выбирающего более благополучные места для проживания, что еще более усугубляет ситуацию. Такие территории Б. Родоман назвал «межмагистральными ячейками»¹. Неслучайно в населенных пунктах Южного федерального округа (ЮФО), удаленных от крупных городов на 100—300 и более километров, ветхими являются большинство домов².

Устойчиво депрессивные территории, а также демонстрирующие стабильное отставание по ключевым

социально-экономическим показателям, как правило, не охвачены транспортными магистральями. Сравнение нынешней ситуации с показателями семидесятипятилетней давности показывает, что отстающие районы Ростовской области и ранее имели уровень рождаемости в два раза ниже, чем в благополучных районах, существенно ниже была и урожайность³. И дело тут не только в менее благоприятном климате. Большую роль играют низкая плотность населения и, соответственно, обусловленные ею меньшие финансовые (бюджетные) возможности.

Кроме того, здесь отмечается самая высокая доля населения старше трудоспособного возраста и самый низкий потенциал воспроизводства трудовых ресурсов (см. Рис. 3). Столетняя динамика свидетельствует, что только в этих районах происходило снижение численности населения (см. Рис. 4).

Обезлюдение сел и целых районов в областях и краях ЮФО — серьезная

¹ См. материалы «круглого стола» «Административно-территориальное устройство России и местное самоуправление». — «Вопросы государственного и муниципального управления». 2010. № 1. С. 137.

² См. Г. Г. Матишов, В. А. Авксентьев, Л. В. Батисев. Атлас социально-политических проблем, угроз и рисков Юга России. Т. 3. Ростов-на-Дону, 2009. С. 183.

³ См. «Ростовской области — 70 лет (1937—2007 гг.). Сборник документов». Ростов-на-Дону, 2007. С. 14, 29, 30.

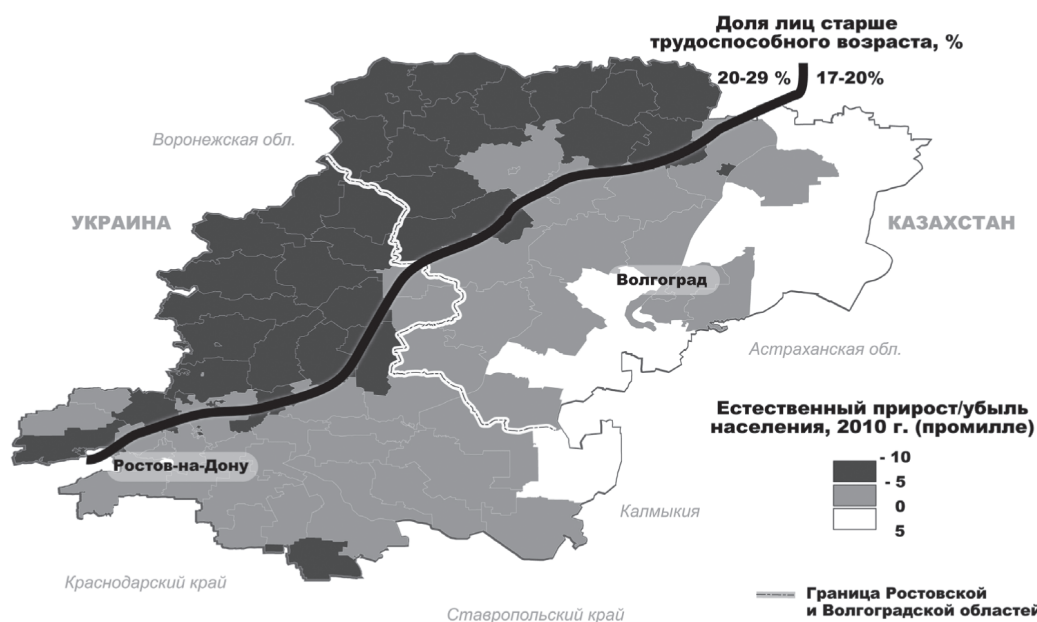


Рисунок 3. Депрессивные территории Ростовской и Волгоградской областей

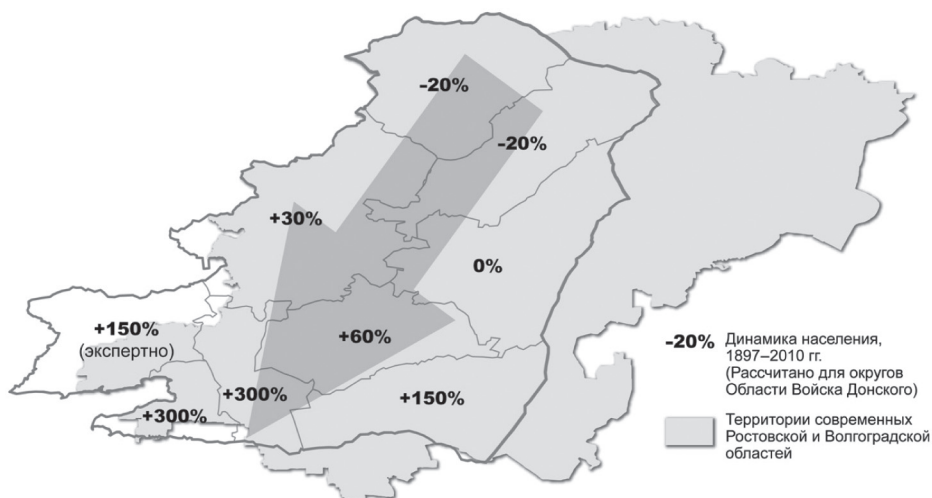


Рисунок 4. Изменение численности населения за 1897–2010 годы (прирост/убыль, в процентах)

социальная и политическая проблема. В период «шоковой терапии» 1990-х годов вследствие развала крупных хозяйств на селе были утрачены рабочие места, произошел массовый отток молодежи в города. Заметно ухудшилась возрастная структура сельского населения⁴.

Уровень ежегодного миграционного прироста региональных столиц (Ростова-на-Дону, Волгограда) примерно соответствует численности одного из вышеуказанных депрессивных районов (12–18 тысяч человек). Тем не менее далеко не все население спешит покинуть эти районы. Возможно, причины этого явления лежат не только в области экономики; важно, что здесь достаточно велика доля лиц старше трудоспособного возраста. Вероятно, определенную роль играют и социокультурные факторы, в первую очередь духовная связь населения со своей «малой» родиной.

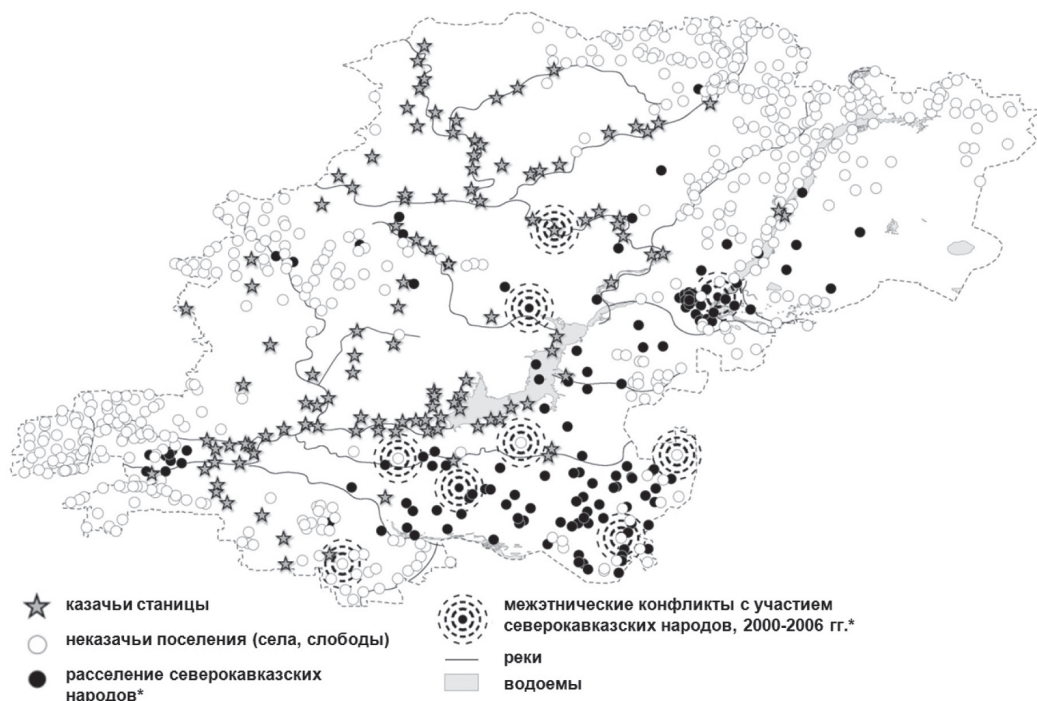
Рассматриваемые районы составляют социокультурное ядро исторической Области Войска Донского. В верховьях

Дона, бассейнах рек Хопер и Медведица сконцентрировано большое количество казачьих станиц. Социокультурное своеобразие этих районов проявляется, например, в том, что они практически не были затронуты экспансией нетрадиционных религиозных конфессий, массово представленных на Юге не только в городах, но и в сельской местности (адвентисты Седьмого дня, свидетели Иеговы, пятидесятники, баптисты, евангельские христиане и др.). Кроме того, станицы стали естественным препятствием для этнических миграций на Юге (см. Рис. 5). Еще одна характерная черта — высокий уровень поддержки власти на федеральных выборах (особенно на выборах президента РФ)⁵.

Однако при всем социокультурном потенциале этих территорий экономические реалии таковы, что сопредельные северные районы Ростовской и Волгоградской областей образуют своего рода «пояс неразвития». Для описания этих территорий мы используем понятие «межрегио-

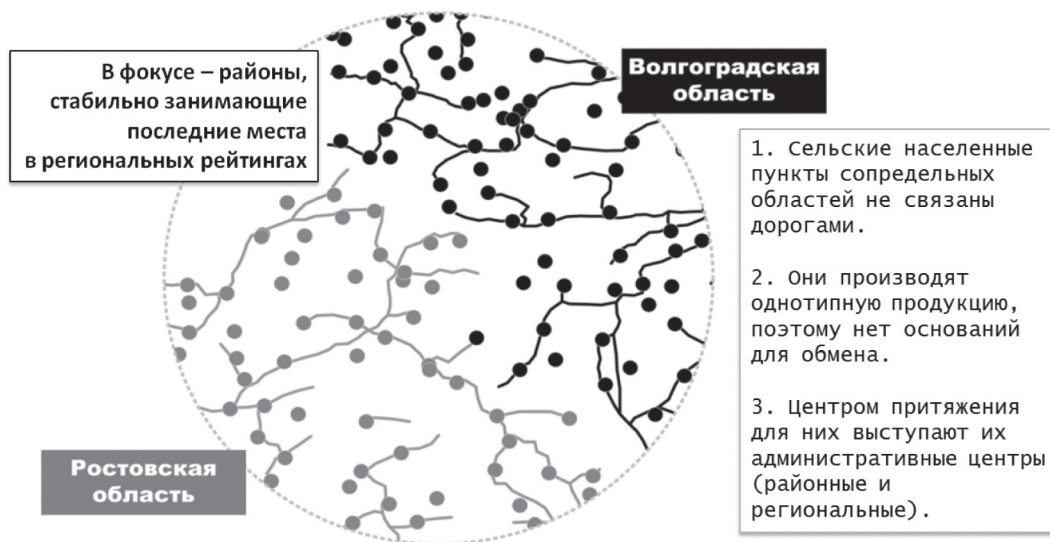
⁴ См. Г. Г. Матишов, В. А. Авксентьев, Л. В. Батиев. Атлас социально-политических проблем, угроз и рисков Юга России. Т. 3. С. 177.

⁵ См. Г. Г. Матишов, Д. Г. Котеленко, В. А. Авксентьев и др. Религиозный фактор и проблемы безопасности Юга России. Ростов-на-Дону, 2010. С. 31–39, 52–55.



Источник: «Атлас социально-экономических проблем, угроз и рисков Юга России». Под ред. акад. Г. Г. Матишова. Ростов-на-Дону, 2006.

Рисунок 5. Социокультурное ядро исторической Области Войска Донского



Почему ни советские руководители, ни современные администрации Ростовской и Волгоградской областей даже не пытались совместно решить транспортные проблемы сопредельных территорий

Составлено по: «Атлас автомобильных дорог». М., 2009.

Рисунок 6. Фрагмент дорожной сети сопредельных районов (дороги с покрытием)

нальная периферия». Эти районы практически никак не связаны со своими соседями из ближайших регионов. На Рисунке 6 приведен пример Ростово-Волгоградского пограничья, но похожую ситуацию мы можем наблюдать и в других регионах России.

Что же предприняли власти двух регионов для решения столь острой транспортной проблемы? Что изменилось с реализацией программ двустороннего сотрудничества 2006—2008 и 2009—2011 годов? К сожалению, ничего. Разработчики Программы 2009—2011 годов ограничились расплывчатой формулировкой: «Организовать совместное рассмотрение

экономического развития. В частности, в «Стратегии социально-экономического развития Ростовской области...» прямо констатируется, что «область поделена на две части — Западную с развитой транспортной, экономической и социальной инфраструктурой и Восточную, практически *неосвоенную и депрессивную*»⁶.

О том же говорят и результаты исследований ученых Южного научного центра (ЮНЦ) РАН. Отмечается, что «недостатки южной экономики хорошо известны. Они имеют системный характер. В первую очередь это отсталая инфраструктура... Нельзя развивать экономику региона, не имея

собственной логистики и дорожной сети. С последней, по всей видимости, и нужно начинать»⁷. В качестве приоритетной задачи экономической политики выступает опережающее развитие единой (федеральной) инфраструктуры на юге России⁸. Предпочтительный сценарий развития региона в первую очередь включает наращивание транспортной

Региональные стратегии социально-экономического развития, на наш взгляд, не отвечают в должной мере современным вызовам ускоренного развития, в них отсутствует системное видение проблемы.

документов территориального планирования межсубъектных граничащих территорий». Проблема развития транспортного сообщения между сопредельными депрессивными территориями двух областей даже не упоминается. Между тем в Программе нашлось место концертам, юбилеям и даже фестивалю парикмахерского искусства.

Мы несколько не драматизируем ситуацию, так как далеко не первыми отмечаем существующую проблему: факт наличия депрессивных территорий в регионах отражен и в региональных стратегиях социально-эко-

инфраструктуры, развитие малонаселенных районов и регулирующую миграцию. Строительство дорог должно стать своеобразным «локомотивом» для подъема всей сопутствующей инфраструктуры — ЛЭП, связь, газопроводы. Вдоль основных трасс должны быть построены новые поселки, обеспечено водоснабжение, газо- и элект-

⁷ Г. Г. Матишов, В. А. Авксентьев, Л. В. Батиев. Атлас социально-политических проблем, угроз и рисков Юга России. Т. 5. 2011. С. 41.

⁸ См. Г. Г. Матишов, В. А. Авксентьев, Л. В. Батиев. Атлас социально-политических проблем, угроз и рисков Юга России. Т. 2. 2007. С. 159.

⁹ См. «Атлас социально-политических проблем, угроз и рисков Юга России». Под ред. акад. Г. Г. Матишова. С. 133.

⁶ См. «Стратегия социально-экономического развития Ростовской области до 2020 г.» — www.donland.ru/Default.aspx?pageid=85416

роснабжение... Строительство дорог, поселков и необходимой инфраструктуры сделает обязательным развитие индустрии стройматериалов. Необходимо добиться комплексного развития многофункциональной общероссийской инфраструктуры⁹.

Стратегии экономического размежевания регионов

Региональные стратегии социально-экономического развития, на наш взгляд, не отвечают в должной мере современным вызовам ускоренного развития, в них отсутствует системное видение проблемы. Реализуя свои интересы, каждый регион придерживается собственной стратегии выживания, что порождает центробежные тенденции, приводит к доминированию краткосрочных проектов, сужению горизонтов планирования, мезохозяйственной деградации¹⁰. За двадцать постсоветских лет реализована не одна целевая программа развития, а «дезинтеграция единого экономического

пространства до настоящего времени так и не преодолена»¹¹. Инвестиционные проекты регионов ЮФО в силу своего «регионального происхождения» имеют местное значение и даже зачастую конкурируют друг с другом. Между тем для нормального развития округа необходима взаимная согласованность таких проектов, что позволит реально объединить экономику регионов¹².

Региональные стратегии находятся в отрыве друг от друга (см. Рис. 7). Показателен пример Ростовской и Волгоградской областей. Из программных установок следует, что регионы в упор не видят друг друга, векторы экономического сотрудничества разнонаправлены. В связи с этим говорить о какой-либо кооперации в решении проблем сопредельных депрессивных территорий не приходится. В частности, Ростовская область ориентирована на Москву, Украину (Евроегион «Донбасс») и Средиземноморский бассейн

¹¹ Г. Г. Матишов, Л. В. Батиев, И. В. Пащенко, В. В. Романов. Атлас социально-политических проблем, угроз и рисков Юга России. Т. 5. С. 40.

¹² См. Г. Г. Матишов, В. А. Авксентьев, Л. В. Батиев. Атлас социально-политических проблем, угроз и рисков Юга России. Т. 3. С. 227.

¹⁰ См. «Стратегии макрорегионов России: методологические подходы и пути реализации». Под ред. А. Г. Гранберга. М., 2004. С. 198, 218–219.

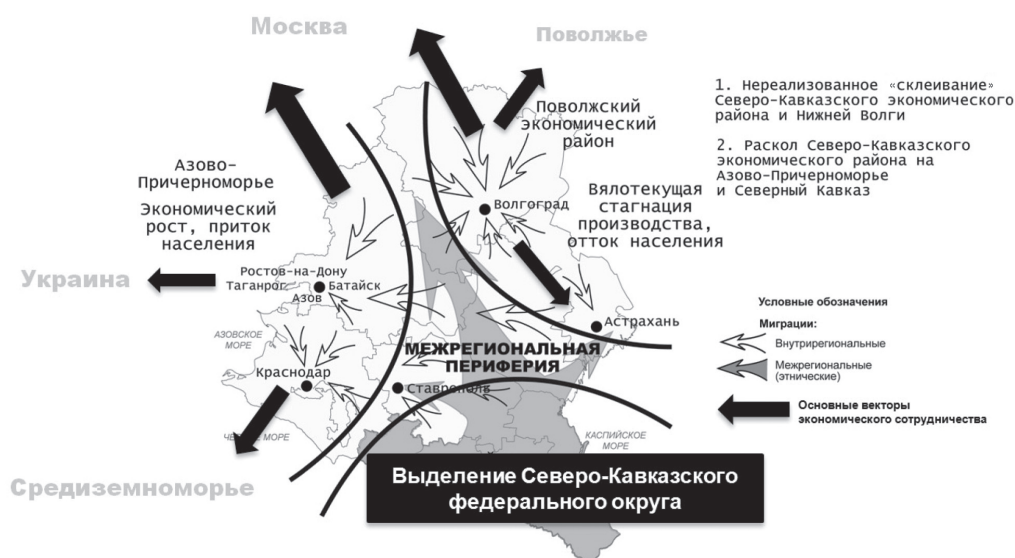


Рисунок 7. Дальнейшая фрагментация экономического пространства Юга России

(южное направление). Приоритеты пространственного развития Волгоградской области таковы: «Главной расселенческой осью области является автомобильная трасса и железная дорога Волгоград — Москва... Эта ось станет главным планировочным ориентиром в градостроительстве и системе расселения. Второстепенное значение имеют направления Волгоград — Саратов., Волгоград — Ростов-на-Дону, третьестепенное — Волгоград — Краснодар, Волгоград — Астрахань». Такая ориентация преимущественно на Москву, игнорирование соседей (крупные центры развития — Ростов и Краснодар), отношение к более удаленному от центра региону (Астраханской области) как собственной периферии означает, что во главу угла поставлено не хозяйское, рачительное отношение к собственной области, а нечто другое.

В рамках Программы торгово-экономического сотрудничества Ростовской и Волгоградской областей развивается товарооборот между регионами. В предкризисном 2008 году он составил 15 миллиардов рублей. Однако эта цифра в тридцать раз меньше суммарного внешнеторгового оборота двух областей в том же году! Сама Программа помимо ряда контактов на уровне предприятий, разбита на множество не связанных между собой мероприятий (обмен опытом, фестивали, юбилеи, стажировки и т. д.).

Действующая Стратегия социально-экономического развития Южного федерального округа, в который входят Ростовская и Волгоградская области, нацелена на снижение фрагментации социально-экономического пространства, однако в ней предлагаются отдельные решения. С одной стороны, география выделяемых в ней «зон опережающего развития» скрепляет, связывает воедино входящие в округ регионы: Астраханскую и Волгоградскую, Ростовскую и Волгоград-

скую области, Ростовскую область и Краснодарский край. С другой — все эти зоны привязаны к относительно благополучным участкам границ регионов. Депрессивные территории на границах регионов были оставлены без внимания, хотя именно в компетенции федеральных округов находятся вопросы межрегионального развития. Очередной раз управленцы демонстрируют нежелание (неготовность?) решать проблему кардинально.

Естественному ходу развития региональных экономик препятствует административная чехарда. По оценкам исследователей, создание Южного федерального округа в мае 2000 года за счет присоединения депрессивных республик Северного Кавказа к относительно стабильным и благополучным краям и областям Юга было призвано нормализовать политическую и социально-экономическую ситуацию. В значительной степени эта задача была выполнена. Однако целый комплекс социально-политических проблем, и в первую очередь сохраняющаяся террористическая активность, заставили руководство страны сконцентрировать внимание на проблемах Северного Кавказа. В результате в 2010 году был создан Северо-Кавказский федеральный округ¹³. Это решение шло вразрез с политикой предшествующих десяти лет. Сегодня озвучиваются проекты создания нового федерального округа в границах Северо-Кавказского экономического района. Очередное раздробление связано с отрывом от ЮФО и так слабо связанных с ним Волгоградской, Астраханской областей и Республики Калмыкия. На выходе вместо интеграционного эффекта мы получаем дальнейшую фрагментацию социально-экономического пространства юга России.

¹³ См. Г. Г. Матишов, В. А. Авксентьев, Л. В. Батиев. Атлас социально-политических проблем, угроз и рисков Юга России. Т. 5. С. 9—10.

Корректировка административно- территориальной сетки: некоторые предложения

Ключевая проблема пространственного развития Юга, по справедливому замечанию Т. Н. Нефедовой, — «недоурбанизированность». Одним из элементов указанной проблемы является нехватка крупных городов, которые могли бы стать опорными точками для прорывного развития, способствовать трудоустройству мигрантов из сел. «Расселенческие оси» Ростовской и Волгоградской областей в основном совпадают с трассами Ростов — Москва и Волгоград — Москва. Однако расположенные здесь населенные пункты характеризуются наибольшей миграционной убылью. В долгосрочной перспективе трудно говорить о том, что здесь сформируются крупные города — опорные точки развития. Для Юга, по справедливому замечанию Нефедовой, численность населения таких центров должна составлять не менее 200—250 тысяч человек¹⁴. Нынешняя численность городских округов в большинстве случаев существенно не дотягивает до этой «критической массы» (при стабильной миграционной убыли!).

Можно утверждать, что ключевой задачей развития юга России является ускоренная урбанизация, включающая поддержку существующих и создание новых крупных городов в качестве центров развития. Первоочередным шагом, на наш взгляд, должна стать поддержка региональных столиц. Они являются локомотивами роста. Главным препятствием

для развития региональных столиц — флагманов экономического развития регионов — является их недостаточно высокий статус. Мощным импульсом развитию городов с миллионным населением — таких, как Ростов, Волгоград, а также Краснодар, могло бы стать придание им статуса субъекта федерации — «города федерального значения». На наш взгляд, это способствовало бы увеличению их финансовых и административных возможностей. Не случайно Н. В. Зубаревич считает порог в 500 тысяч жителей своеобразной «границей социальной безопасности» города, начиная с которой резко падает уровень безработицы, расширяются возможности трудоустройства, активнее развивается малый бизнес и т. п.¹⁵

Мы уже писали о том, что нынешнее административно-территориальное деление в значительной степени консервирует решение застарелых социально-экономических проблем сельских территорий. Существующая сетка районов заимствована из советского прошлого без адаптации к нынешним условиям. Раньше район представлял собой хозяйственную единицу, замыкал на себе ряд производственных функций (например, число МТК, обслуживавших группы колхозов, в основном соответствовало количеству административных районов). То же касается и сельских поселений, границы которых прочерчены по границам давно развалившихся и приватизированных по частям колхозов (см. Рис. 8, 9).

На наш взгляд, существование значительной части муниципальных районов в их нынешнем виде неоправданно. Полагаем, что логичным

¹⁴ См. Т. Н. Нефедова. Основные тенденции изменения социально-экономического пространства сельской России. — «Известия РАН. Серия географическая». 2012. № 3. С. 9.

¹⁵ Цит. по: Т. Г. Нефедова. Российская периферия как социально-экономический феномен. — «Региональные исследования». 2008. № 5.

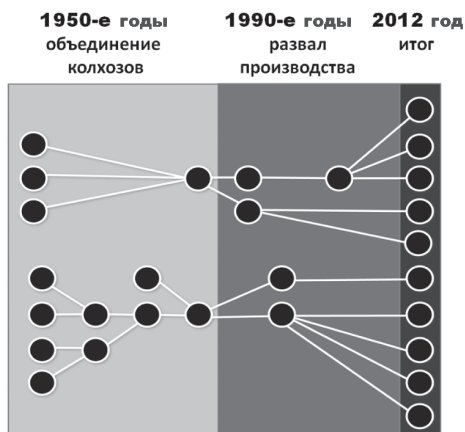


Рисунок 8. Развал системы сельхозпроизводства (на примере сельхозпредприятий Грушево-Дубовского сельского поселения Ростовской области)



Рисунок 9. Зброшенна животноводческая ферма

Источник: Г. Г. Матишов, В. А. Авксентьев, Л. В. Батиев. Атлас социально-политических проблем, угроз и рисков Юга России. Т. 3. С. 167.

решением данной проблемы могло бы стать объединение районов. Фактически речь идет о придании административного статуса реально существующим субрегионам — группам районов, имеющих схожие проблемы и приоритеты. Причин для укрупнения муниципальных районов много. На Рисунке 10 представлена только одна из них — когда три крупных административных центра фактически находятся рядом. Среди других оснований для укрупнения — низкая численность населения, транспортная зависимость одного района от другого и т. д.

Именно на субрегионах сделан акцент в действующих стратегиях социально-экономического развития Ростовской и Волгоградской областей. Из этих документов следует, что каждый субрегион объединяет около десятка муниципальных районов и городских округов. Эти субрегионы достаточно компактны (удобно управляемы), но при этом обладают необходимыми ресурсами для развития (см. Рис. 11). И самое главное: они представляют своего рода пространственные целостности, с одинаковыми проблемами и возможностями.

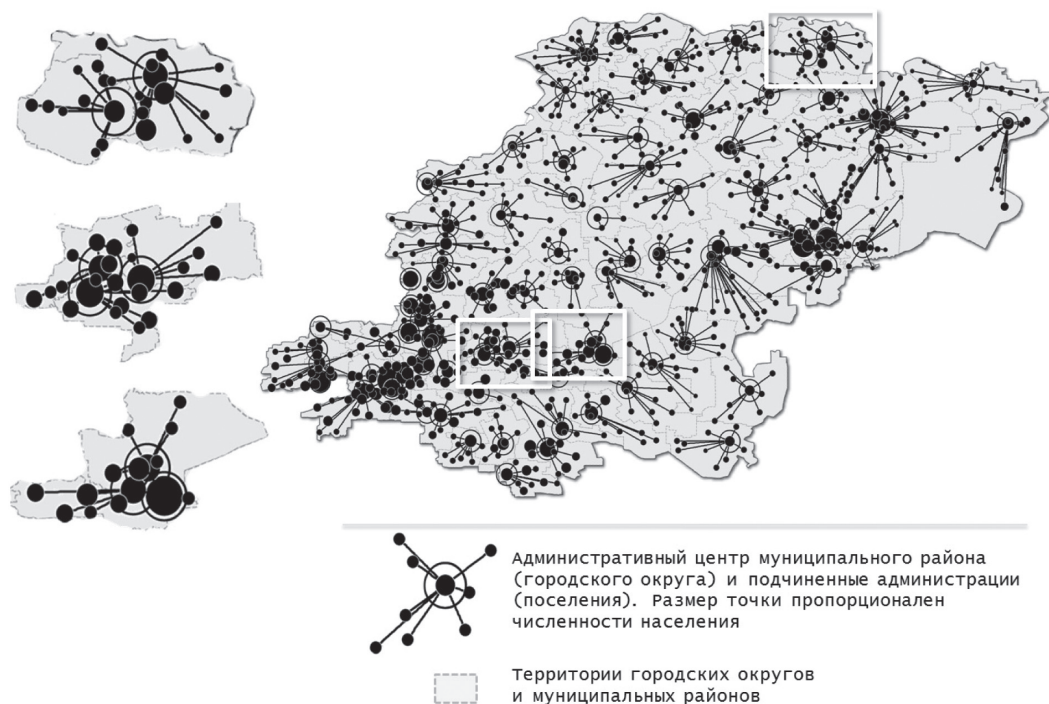


Рисунок 10. Предпосылки для укрупнения отдельных районов (некоторые примеры)

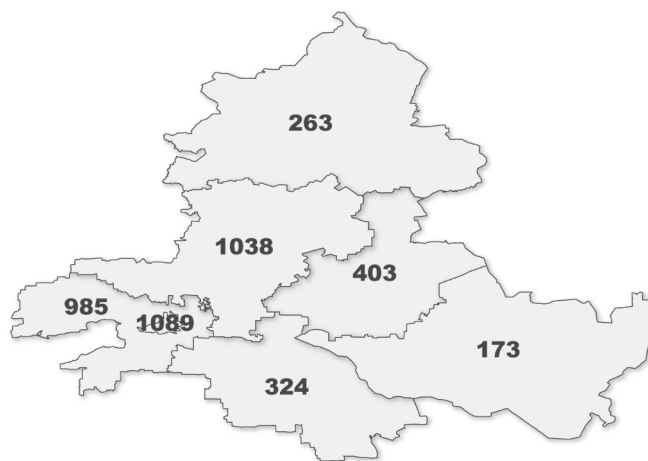


Рисунок 11. Демографический потенциал экономических субрегионов Ростовской области, тыс. человек

Соответственно, можно прогнозировать, что типовые воздействия на эти объекты управления с высокой долей вероятности приведут к ожидаемым результатам. Однако в стратегиях не поднимается вопрос о придании субрегионам правового статуса административно-территориальных единиц.

Идея субрегионального районирования не нова (на роль этого фактора

указывают А. И. Трейвиш, Е. Е. Лейзорович, В. Л. Каганский и др.). Стоит обратиться опыту дореволюционных округов и уездов (более крупных аналогов нынешних муниципальных районов). Они являлись низшей административной, судебной и фискальной единицей в Российской империи. Численность их населения и территории в среднем были в семь—десять

раз больше, чем у современных муниципальных районов. Это районирование в гораздо большей степени соответствует социально-политическим реалиям современной России, идеологии свободного движения людей и капитала — в то время как нынешняя (дробная) административная

сетка разрабатывалась в условиях командной экономики и авторитарного политического режима. Прежние (советские) инструменты закрепления людей в сельской местности (неэкономические методы принуждения) в настоящее время неприменимы (см. Рис. 12).

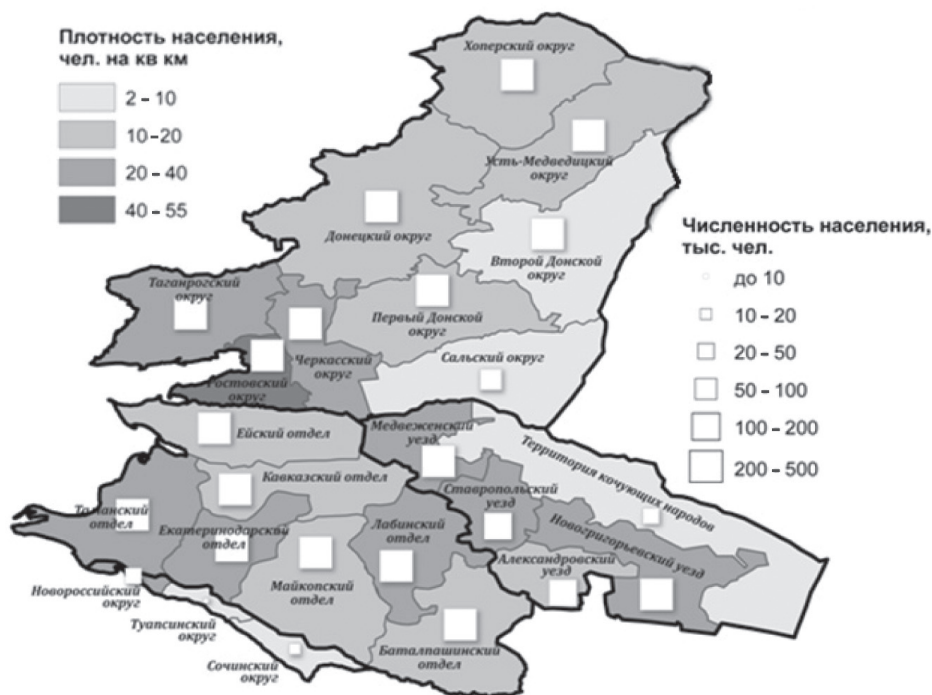


Рисунок 12. Округа, отделы, уезды Области Войска Донского, Кубанской области и Ставропольской губернии в начале XX века

Центры этих субрегионов вполне могли бы стать точками притяжения сельского населения, ускорить процесс концентрации трудовых ресурсов. Важно помнить, что административно-территориальные преобразования в имперской и Советской России проходили регулярно. Не следует делать общество объектом экспериментов. Однако «застой» — не лучшая альтернатива, поскольку проблемы будут накапливаться. «Административная инженерия»¹⁶ была неотъемлемым элементом нормального функционирования общества.

Административно-территориальное деление периодически необходимо приводить в соответствие с существующими социально-экономическими реалиями и объективными запросами общественного развития.

Таким образом, взвешенный комплексный подход к решению проблем социально-экономического развития Юга должен включать три основных компонента: внятную стратегию управления миграционными потоками; формирование транспортной системы не разъединяющей, а скрепляющей регионы; а также использование возможностей административно-территориальной нарезки в целях стимулирования экономического роста. ◆

¹⁶ Термин А. Цуциева. См. «Атлас этнополитической истории Кавказа (1774—2004)». М., 2006. С. 67.