

## РЕКОМЕНДАЦИИ

Всероссийской научно-практической конференции  
**«Сбалансированное развитие населенных мест  
в территориальной стратегии экономического развития России»**  
*(Территориальная концентрация производительных сил и  
опустошение российской провинции – нужен ли этот путь России?)*

Успешность решения поставленных Президентом Российской Федерации В.В. Путиным задач обеспечения устойчивого экономического развития страны, осуществления «новой индустриализации» и создания 25 млн. высокопроизводительных рабочих мест во многом обусловлена рациональным размещением всего комплекса производительных сил на территории страны. Ввиду этого участники научно-практической конференции всесторонне рассмотрели широкий круг вопросов социально-экономического развития различных населенных мест России в контексте рационального размещения производительных сил страны.

Важнейшим звеном государственной экономической политики на всех этапах развития российского государства было создание новых населенных мест – сел, поселков и городов. Наибольшие результаты в этом направлении были достигнуты в советский период. Тогда за исторически краткий период были созданы тысячи новых населенных мест различного типа в европейской, так и в азиатской России. Подобная политика способствовала росту экономического потенциала государства, обеспечивала социальную стабильность на всей его территории.

Полный отказ в 1990-е годы от использования опыта государственного планирования и координации процессов отраслевого и территориального развития, переход к стихии рынка привел к массовому закрытию промышленных и агропромышленных предприятий, особенно в малых городах. Вслед за этим неизбежно сложился серьезный дисбаланс в размещении производительных сил между большими, малыми городами и сельскими поселениями и в возможностях их развития. Негативные процессы, происходящие в территориальной структуре размещения производительных сил страны, вызывают растущую озабоченность. В числе возникших проблем необходимо отметить следующее.

**Разрушение экономической базы населенных мест и деиндустриализация страны.** В результате экономических реформ 1990-х годов промышленный потенциал России уменьшился, по разным оценкам, более чем в 2 раза и вызвал исчезновение или деградацию целого ряда отраслей экономики. При этом экономика малых и средних городов пострадала в значительно большей степени, чем в крупных городах в силу их масштаба и многопрофильности.

Показателем ущербности экономических реформ стало «сжатие пространства» (концентрация) экономической активности, которое происходило одновременно как на всей территории Российской Федерации, так и в масштабе отдельных субъектов Федерации.

**Массовое сокращение числа малых городских и сельских населенных мест** - в результате разрушения реального сектора экономики с карты России за 2 десятилетия исчезло почти 25 тысяч населенных пунктов, прежде всего – сёл и деревень, и даже малых городов. Особенно тяжелые утраты понёс особый тип городских населенных мест – поселки городского типа. С карты России сотни таких поселений, а в оставшихся резко обострились практически все их социально-экономические проблемы.

**Опустошение периферийных территорий** и сжатие пространства экономической активности явилось наиболее ярким показателем ущербности проводимых экономических реформ. Это происходило одновременно как в масштабе территории всей Российской Федерации, так и в масштабе субъектов Федерации. В первом случае это коснулось северных

регионов - Заполярья и Крайнего Севера, а также Забайкалья и Дальнего Востока. Во втором случае – периферийных районов краёв, областей и республик.

Происходящая в стране депопуляция обострила проблемы демографического развития, которое тесно связано, прежде всего, с состоянием сельской местности и малых городов как естественно-исторической основы воспроизводства населения. Их разрушение сокращает возможности роста больших городов – опорного каркаса расселения за счет жителей регионов страны.

***Развитие широкомасштабной центростремительной миграции трудовых ресурсов.***

Ситуация в сфере трудовых ресурсов характеризуется массовым оттоком трудоспособного населения из сел и небольших городов в более крупные города и мегаполисы вследствие ликвидации в них рабочих мест и более низкого уровня оплаты труда на сохранившихся предприятиях. Остановка промышленных и сельскохозяйственных предприятий в малых городах способствовала развитию нарастающей безвозвратной и маятниковой трудовой миграции их жителей. По оценкам, в стране число зарабатывающих на жизнь за пределами своего места жительства превышает 20 млн. человек. Периферийным районам страны грозит резкое снижение качества трудовых ресурсов и даже полная их утрата – местное население переходит к самовывживанию в режиме натурального хозяйства. Среди отъезжающих из малых и средних городов возрастает доля лиц молодого возраста. На фоне общего снижения рождаемости, роста смертности жителей небольших городов и поселков это формирует в них нарушенную половозрастную структуру населения с повышенной долей женщин и лиц пожилых возрастов.

***Нарастающая концентрация ресурсов развития в больших городах.***

Период экономических реформ характеризуется нарастающей концентрацией производительных сил в больших городах – Москве и региональных столицах, что выражается, прежде всего, в устойчивом росте численности их населения за счёт жителей сельской местности и малых городов на фоне его сокращения в целом по стране. Уже к 2006 г. города людностью свыше 100 тыс. чел. сосредотачивали более 60% производства промышленной продукции и почти 80% оборота розничной торговли, общественного питания и услуг, половину всего населения страны. На Москву приходится более 21% суммарного ВРП страны, причем за последние годы эта доля увеличилась.

***Сокращение сети низовых социально-культурных учреждений.*** Вслед за разрушением экономической базы российской провинции развернулись процессы свёртывания практически всех видов территориальной инфраструктуры, обеспечивающей развитие небольших городских и сельских населённых мест. За 2005–2010 гг. прекратили существование 12 377 общеобразовательных школ. Большая часть малокомплектных школ на селе и в малых городах России фактически ликвидирована. Уменьшение количества больниц в стране составило 40%, поликлиник – 20%, причем большинство из них – в малых городах и сельской местности. В сельских районах закрываются не только школы, больницы, но и детские сады, фельдшерско-акушерские пункты, учреждения культуры. Основные объёмы финансирования направляются на развитие крупных учреждений социальной сферы в большие города - региональные центры. Внедрение принципа подушевого финансирования учреждений социальной сферы поставило эти учреждения на грань выживания не только в сельской местности, но и в малых городах и ведёт к их постепенной ликвидации.

***Ликвидация периферийных транспортных структур.*** Транспортная инфраструктура, связывающая сельскую местность и малые города с областными центрами, не получает должного развития. Действовавшая в советский период система внутрирайонных, внутриобластных и межобластных пассажирских перевозок автомобильного, речного, авиационного и железнодорожного транспорта за годы реформ в процессе приватизации транспортных предприятий была во многом разрушена.

**Необеспеченность конституционных прав жителей небольших городских и сельских населенных пунктов.** Свертывание сети социальных учреждений в провинции существенно ограничивает возможность их использования. В условиях низкого уровня доходов населения, роста тарифов на транспорт и ухудшающихся транспортных сообщений, это затрудняет осуществление жителями малых и средних городов основных конституционных прав граждан России, таких как право на труд, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на образование.

**Сокращение финансовых возможностей экономического развития небольших населенных мест.** Существующее налоговое-бюджетное законодательство не создает стимулов для социально-экономического развития муниципальных образований и расширения их собственной налоговой базы. Постоянный рост тарифов на энергоресурсы, связь и транспортные перевозки вырывает небольшие города и возглавляемые ими сельские районы из единой социально-экономической инфраструктуры страны. Российские банки не заинтересованы в кредитовании малых и средних предприятия, которые являются основными субъектами экономики в малых городах. Многие банки сворачивают или уже свернули свое присутствие в небольших городах.

**Позиция федерального центра.** В сложившейся ситуации Правительство Российской Федерации стремится занять позицию стороннего наблюдателя разрушительных процессов в сети малых населенных мест, либо даже ускорить их течение. На разных этапах федеральными органами исполнительной власти выдвигались концепции «компактной России», концентрации экономических ресурсов в 12 городах – «миллионниках». Отсюда - идеи «сселения» неперспективных моногородов и даже большинства малых и средних городов с населением в 15-20 тыс. чел. жителей ввиду их якобы «экономической неэффективности» в целях ускоренного формирования агломераций на базе нескольких крупнейших городов. Административно-территориальные преобразования последних лет, скорее, препятствуют, чем способствуют развитию многих регионов страны, поскольку направлены в основном на сокращение числа первичных единиц управления, в том числе – путем слияния или присоединения к городским округам. Сохранение существующей системы муниципального управления или создание новых поселений могло бы способствовать стабилизации численности населения и развитию экономической деятельности на многих территориях России. Внедрение принципа подушевого финансирования учреждений социальной сферы поставило на грань их выживания не только в сельской местности, но и в малых городах и ведет к их ликвидации. Одновременно реализуется политика безграничного роста населения и территории главного мегаполиса – столицы Российской Федерации и концентрации ресурсов на её развитие.

\* \* \*

Учитывая вышесказанное, участники Конференции указали на разрушительный характер протекающей в стране концентрации людских, финансовых и материальных ресурсов в ряде крупных городов страны. Участники конференции отметили, что любые заявления и практические шаги в сторону той или иной формы ликвидации якобы «неперспективных», «неэффективных» и подлежащих сселению малых населенных мест, вне тщательной, независимой социально-экономической экспертизы каждого такого случая в отдельности, носят деконструктивный характер. Подобные идеи наносят существенный ущерб экономической и социальной стабильности в стране и несут в себе потенциальную угрозу ее безопасности.

Участники Конференции полагают, что социально-экономическая эффективность функционирования каждого отдельного населенного пункта может оцениваться только по всей совокупности составляющих факторов и только в рамках целостной отраслевой или территориальной экономической стратегии.

Конференция рекомендует провести комплекс мероприятий по оздоровлению происходящих в различных населенных местах социально-экономических процессов, по совершенствованию территориальной структуры расселения и размещения производительных сил страны, а именно:

- в рамках перехода к модели стратегического планирования усилить целеполагающую и координирующую роль государства в лице федеральных законодательных и исполнительных органов в выработке принципов и конкретных схем размещения производительных сил, в целенаправленном планировании и регулировании всех пространственных аспектов социально-экономического развития страны;

- активизировать роль региональных органов государственной власти и местного самоуправления в решении вопросов территориальной организации экономики, местного самоуправления и социальной сферы субъектов Федерации, в том числе, в рамках подготовки соответствующих схем территориального планирования и иных документов стратегического планирования развития территорий;

- доработать и принять федеральный закон о региональной политике (законопроект №18259-3 «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации»), в котором должны быть предусмотрены:

- иерархическая система согласованных между собой уровней реализации федеральной политики регионального развития (федерация – федеральный округ – субъект Федерации – муниципальный район – поселенческий муниципалитет);

- правовая база подготовки и согласования плановых и прогнозных документов регионального развития, позволяющая разным уровням власти сохранять самостоятельность и одновременно быть структурными элементами единой системы управления развитием территорий;

- механизмы мониторинга выполнения обязательств (полномочий) каждого уровня управления по вопросам развития территорий, а также обеспечения соответствующей ответственности субъектов управления;

- разработать федеральный закон «Об основах административно-территориального устройства РФ», определяющий соотношение административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления.

- в системе управления процессами размещения производительных сил и расселения выделить 3 категории населенных мест страны:

а) большие города (свыше 200 тыс. жителей) столичные и региональные центры экономического и социального развития;

б) небольшие города (до 200 тыс. жителей), в основном – с функциями районных и межрайонных центров экономического и социального развития;

в) сельские населённые пункты.

В рамках подготовки предусмотренных федеральным законом о стратегическом планировании документов «Стратегия пространственного развития» и «Основы государственной политики регионального развития» следует разработать основы схемы размещения производительных сил и схемы расселения на территории Российской Федерации; государственной политики социально-экономического развития для каждой из названных выше категорий населенных мест, а также оказания помощи тем малым и средним поселениям, которые на основе законодательно закрепленных критериев будут признаны нуждающимися в такой помощи.

***В отношении всех типов муниципалитетов предлагается:***

- включить в перечень вопросов местного значения задачу обеспечения комплексного социально-экономического развития территорий, внося соответствующую поправку в 131 ФЗ;

- существенно расширить доходные источники формирования местных бюджетов, расширив список разрешенных к использованию местных налогов (налоговых надбавок), а также переориентировав на местные бюджеты все налоговые доходы, поступающие от субъектов малого и среднего предпринимательства.

***В качестве первоочередных мер Конференция считает необходимым:***

- разработать и внедрить систему экономических ограничительных мер,

предотвращающих дальнейший рост численности населения, концентрацию трудовых, производственных, финансовых и других ресурсов экономического развития в мегаполисах и больших городах – региональных центрах;

- предпринять комплекс мер, исключающих дальнейшее сокращение числа сельских населенных мест, малых городов, поселков городского типа, в том числе – путем слияния или присоединения к городским округам;

- разработать Федеральную целевую программу развития небольших (малых и средних) городов и поселков городского типа, используя их в качестве инструмента поддержки сельской местности – с одной стороны, и сдерживания дальнейшего роста мегаполисов и остальных больших городов страны – с другой. В рамках Программы развернуть в небольших городах (прежде всего – моногородах), лишенных в процессе реформ градообразующей базы, строительство новых предприятий за счёт средств Федерального бюджета ;

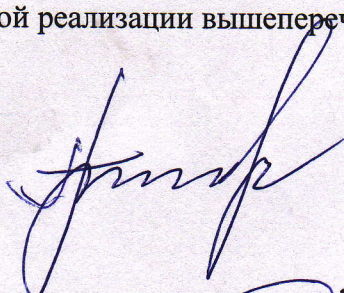
- отказаться от реализации в небольших городах и сельской местности принципа подушевого финансирования систем образования и здравоохранения как не отражающего специфику функционирования социальных учреждений в малых населенных местах;

- осуществить привязку создания 25 млн. высокопроизводительных рабочих мест к конкретным населённым пунктам страны, с размещением более половины таких рабочих мест в небольших городских и сельских поселениях, в том числе, и в периферийных и слабо освоенных районах страны;

- разработать методические рекомендации по совершенствованию муниципальной статистики до уровня, отвечающего потребностям планирования и прогнозирования всех аспектов развития муниципалитетов всех типов;

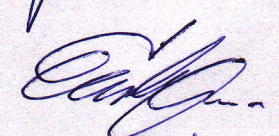
- активно использовать потенциал Академической науки и Союзов городов России при разработке механизма практической реализации вышеперечисленных предложений.

Институт экономики РАН  
Директор



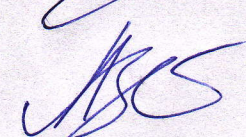
Р.С. Гринберг

Союз малых городов РФ  
Президент



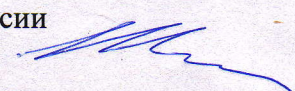
Е.М. Марков

Совета по изучению производительных сил  
И.о. председателя



А.В. Ситнин

Вольное экономическое общество России  
Президент



Г.Х. Попов