



МЕТОДИЧЕСКИЕ ЗАМЕТКИ от StratPlan.ru

Подходы к адаптации системы расселения «сжимающихся» регионов России

Римма Воронкова

Ресурсный центр по стратегическому планированию при Леонтьевском центре

© Ресурсный центр по стратегическому планированию **Stratplan.ru**, 2022 г.

Настоящий документ разработан Ресурсным центром по стратегическому планированию **Stratplan.ru** и никакая его часть не может быть воспроизведена или передана в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами, будь то электронные или механические, включая фотокопирование и запись на магнитный носитель, если на то нет письменного разрешения Ресурсного центра по стратегическому планированию **Stratplan.ru**

Расселенческие аспекты пространственного развития регионов России в XXI веке

Одним из основных вопросов современного этапа пространственного развития России в целом и субъектов федерации в частности являются активные миграционные явления и борьба регионов за население.

На текущем этапе развития, когда система расселения все меньше зависит от размещения производительных сил, а на передний план выдвигаются геополитические, сырьевые и транзитно-логистические основания, роль расселенческих и градостроительных аспектов становится вторичной, что создает определенные разбалансировки и проблемы в развитии территорий.

Цифровизация, роботизация и модернизация производств, постиндустриальный характер экономики государств задают иной вектор развития территориального устройства, что позволяет говорить о новых трендах, влияющих на развитие системы расселения:

- концентрация бизнеса, инвестиций, рабочих мест, человеческого капитала в крупных городах;
- изменение потребностей и предпочтений населения в выборе места для жизни;
- обезлюдение северных территорий и активный миграционный отток из восточных регионов, переток населения из малых городов и сельской местности в административные центры.

В сегодняшних российских реалиях можно выделить три приоритетных направления пространственного развития в долгосрочном периоде, касающихся системы расселения:

1. Устойчивое развитие опорной сети расселения России, как правило, административных центров субъектов федерации и муниципальных образований.
2. Ускоренное развитие агломерационных процессов.
3. Сжатие поселений и отдельных населенных пунктов.

Текущая государственная политика направлена на поддержку и активизацию первых двух направлений.

Третье направление как правило, умалчивается, в том числе на региональном уровне планирования. При этом все бремя поддержания жизнеспособности деградирующей сети расселения несут муниципальные образования.

Отдельно взятым субъектам федерации затруднительно решать вопросы пространственного развития в отсутствие внятной федеральной позиции в отношении «неудобных» расселенческих проблем: цикличности развития городов и аспектов, связанных с депопуляцией и сжатием тысяч малых населенных пунктов и сельской местности, расположенных на очень разных по условиям жизни территориях.

«Пространствами сжатия» становятся целые муниципалитеты или отдельные населенные пункты, определяемые по нескольким признакам (по отдельности или по совокупности):

1. имеют «затухающие» экономические перспективы;
2. не имеют исторического «бэкграунда»;
3. не имеют инфраструктуры жизнеобеспечения;
4. изолированы природными барьерами или значительно удалены от транспортных магистралей и т.д.

Процессы сжатия можно заметить практически в каждом российском регионе. Но в каждом есть своя специфика.

Следствием сжатия территорий становятся:

- пустующее жилье;
- избыточная инфраструктура;
- деградация ландшафтов;
- маргинализация населения;
- рост криминогенности и др.

Тенденции сжатия территорий требуют новых алгоритмов стратегического планирования при использовании традиционных инструментов и механизмов: инвентаризации, диагностики, выявления тенденций, прогнозирования, сценарирования, разработки программ, методик, дорожных карт.

Особенности арктического сжатия

Особенностью арктических регионов являются, в частности*:

- дисперсность, низкая плотность расселения, очаговый характер освоения, высокая степень урбанизации;
- низкая транспортная доступность, высокая значимость телекоммуникационной инфраструктуры;
- повышенная стоимость жизни и производства;
- временность пребывания части населения;
- уникальность локальных культур коренных малочисленных народов Севера (КМНС);
- возможности для арктического туризма;
- моноспециализация большинства поселений;
- ограниченные возможности для сельского хозяйства, высокая зависимость от Северного завоза;
- особые инженерные, градостроительные условия в связи с распространением зоны вечной мерзлоты;

- повышенные требования к системам жизнеобеспечения, функционированию ЖКХ из-за продолжительного зимнего периода;
- наличие особых правовых режимов, системы арктических льгот и преференций;
- преобладающая роль государства в управлении, зависимость от федерального центра.

В арктических регионах особенно актуальна оптимизация сети расселения, предусматривающая, в том числе, управляемое сжатие и ликвидацию населенных пунктов, утративших перспективы развития.

Первым шагом «болезненного» политического процесса сжатия является формализованная оценка целесообразности расселения и ликвидации малолюдных населенных пунктов. Для этого предложена методическая схема, включающая определение критериев и метод балльной оценки (Б.С. Жихаревич, Р.М. Воронкова). Набор критериев и пороговые значения определены применительно к арктическому региону.

Схема оценки поселений арктического региона для изучения возможности расселения (1/2)

Критерий Характеристика и показатели	Значение показателя	Пороговое значение показателя	Баллы*
1. Малолюдность			
1.1. Численность постоянного населения, чел.		100	10/0
2. Связь с КМНС			
2.1. Численность оседлых КМНС, чел.		50	0/10
2.2. Численность кочующих КМНС, приписанных к поселению, но не имеющих жилья, чел.		50	0/10
2.3. Наличие интерната для детей КМНС		0	10/0
3. Транспортная доступность			
3.1. Число видов транспорта летом		1	10/0
3.2. Число видов транспорта зимой		1	10/0
3.3. Число рейсов общественного транспорта в неделю		1	10/0
3.4. Число посадочных площадок		0	10/0
3.5. Число причалов		0	10/0
4. Текущие расходы консолидированного бюджета			
4.1. Бюджетные расходы на исполнение государственных полномочий, тыс. руб. на жителя			0/5
4.2. Все расходы консолидированного бюджета на территории поселения, тыс. руб. на жителя			0/5

Схема оценки поселений арктического региона для изучения возможности расселения

(2/2)

Критерий Характеристика и показатели	Значение показателя	Пороговое значение показателя	Баллы*
5. Износ инженерной инфраструктуры и жилья			
5.1. Доля аварийного и ветхого жилья, %		60	0/10
5.2. Наличие/степень износа системы энергоснабжения**, %		60	0/10
5.3. Наличие/степень износа системы водоснабжения, %		60	0/10
5.4. Наличие/степень износа системы теплоснабжения, %		60	0/10
6. Износ объектов социальной инфраструктуры			
6.1. Наличие/степень износа ДДУ, %		60	0/5
6.2. Наличие/степень износа школы, %		60	0/5
6.3. Наличие/степень износа мед. учреждения, %		60	0/5
6.4. Наличие/степень износа объекта досуга, %		60	0/5
7. Занятость населения			
7.1. Доля занятых в бюджетной сфере в общей численности занятых, %		75	0/10
8. Готовность населения к смене места жительства			
8.1. Доля домохозяйств, выразивших готовность к переезду, %		60	0/10
9. Уязвимость населенных пунктов к возникновению ЧС			
9.1. Наличие средств пожаротушения, % к нормативу		50	10/0
9.2. Подтопление/наводнение, вероятность, %		50	0/10

Примечания: * Баллы присваиваются по правилу: если фактическое значение меньше или равно пороговому, то используется цифра до косой черты; в противном случае – цифра после косой черты.

** При отсутствии системы/учреждения указывается степень износа – 100%.

На основе сравнения фактического и порогового значений критериальных показателей определяется балл, характеризующий степень целесообразности расселения.

Например, при численности менее 100 чел., присваивается оценка 10 баллов, а более 100 чел. – 0 баллов. При доле занятых в бюджетной сфере более 75% – 10 баллов, а менее – 0 баллов. И так далее.

Если поселение набирает больше 100 баллов (всего можно набрать 200 баллов), то попадает в лист потенциально расселяемых. Очередность рассмотрения на предмет расселения может зависеть от суммы баллов. Пороговые значения и баллы устанавливаются в ходе экспертных обсуждений.

Рассмотренная схема может стать основой для подготовки федеральной методики оценки жизнеспособности населенных пунктов с целью дальнейшего регулирования проблемных поселений. Схема легко адаптируется для разных регионов, исходя из специфики географических, экономических и прочих характеристик.

Безусловно, регулирование системы расселения требует взвешенного подхода и обязательного учета интересов населения. Предложенная схема оценки лишь облегчает первичный анализ ситуации.

Дальнейшей задачей становится выбор направлений переселения, которые следует определять с учетом исторических тенденций и общих перспектив развития системы расселения.

Предложения по управлению развитием территорий с учетом сжатия (пример ЯНАО)

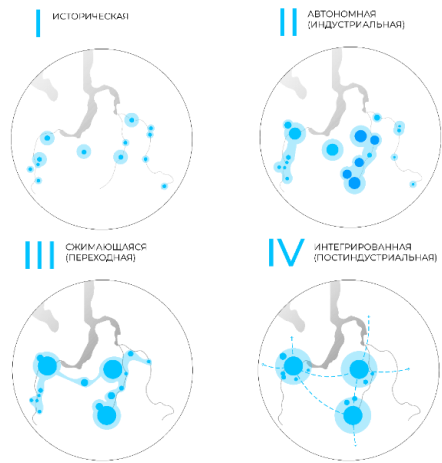
1. Разработка пространственной модели агломерационных систем расселения.
2. Разработка пространственной модели сжимающихся городов.
3. Адаптация населенных пунктов с низким потенциалом жизнеспособности.
4. Новая градостроительная политика поселений:
 - трансформация градопланировочных и объемно-планировочных типов и параметров объектов гражданского строительства, применяемых и необходимых в климатических условиях Арктики;
 - оптимизация жилого фонда и ЖКХ в соответствии с уменьшающейся численностью населения, в первую очередь, использование методов санации и реновации;
 - диверсификация городских функций, развитие новых сервисов и услуг;
 - формирование современных общественных пространств жизнедеятельности, адаптированных для Арктики.



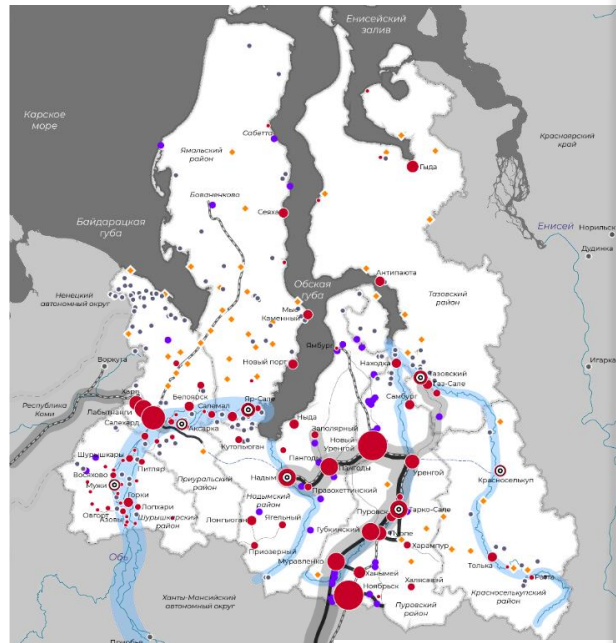
5. Разработка/обновление документов терпланирования муниципальных образований и региональных нормативов градостроительного проектирования округа с учетом выбранных приоритетов пространственной политики.

Эволюция расселения регионов Арктической зоны обусловлена историческими, экономико-географическими и геополитическими факторами (пример ЯНАО)

Эволюция системы расселения ЯНАО

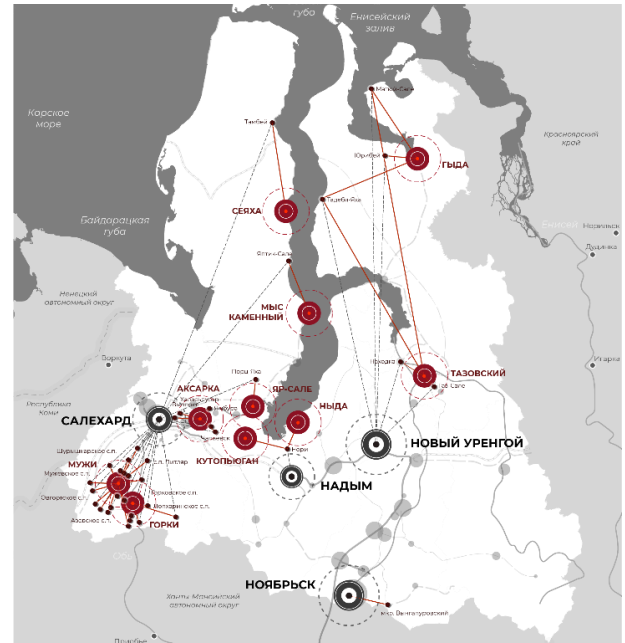


Существующая система расселения



- ⊙ Административные центры районов
- Населенные пункты с численностью:
 - от 100000 чел.
 - 50000 - 100000 чел.
 - 10000 - 50000 чел.
 - 5000 - 10000 чел.
 - 3000 - 5000 чел.
 - 1200 - 3000 чел.
 - 700 - 1200 чел.
 - 300 - 700 чел.
 - 100 - 300 чел.
 - до 100 чел.
- вахтовые поселки
- заводы
- постоянные стоянки чумов и юрт

Концепция регулирования системы расселения



- ⊙ центры концентрации населения 1 уровня
- ⊙ центры концентрации населения 2 уровня
- направления возможного переселения

Источник: материалы по обоснованию Стратегии СЭР ЯНАО, аналитика LC-AV





StratPlan.ru

Ресурсный центр по стратегическому планированию при Леонтьевском центре StratPlan.ru (РЦСП) работает с 2000 года.

Миссия РЦСП: повышение качества стратегического планирования и управления на государственном, региональном и муниципальном уровнях.

Ресурсный центр обеспечивает профессиональное сообщество методической и практической информацией, обеспечивая работу интернет-портала StratPlan.ru и выпуская бюллетень «Новости стратегического планирования».



ForumStrategov.ru

Форум стратегов проводится в Санкт-Петербурге с 2002 года. Площадка Форума стала основным местом ежегодной встречи специалистов по стратегическому планированию.

На Форум стратегов собираются свыше 1 000 человек.

Ежегодно обсуждаются методы и механизмы стратегического планирования, проводятся конструктивные дискуссии по самым важным и острым вопросам реализации стратегий и комплексных проектов развития городов и регионов Российской Федерации.



LC-AV.ru