

Поселения Якутии: от концепции сплошного развития к принципам селективной политики

Т.Н. ГАВРИЛЬЕВА, доктор экономических наук, Инженерно-технический институт Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова, Отдел региональных экономических и социальных исследований ЯНЦ СО РАН. E-mail: tuyara@list.ru

А.Н. МЫРЕЕВ, кандидат экономических наук, ГАУ «Центр стратегических исследований Республики Саха (Якутия)», Финансово-экономический институт Северо-Восточного федерального университета им.М.К. Аммосова, Якутск. E-mail: fourone7@gmail.com

Диагностика состояния поселений по уровню социально-экономического развития является актуальной задачей, имеющей практическое применение в политике управления пространственным развитием на уровне субъектов РФ. На основе формирования базы данных муниципальной статистики был построен рейтинг поселений Республики Саха (Якутия) за 2006/2007 гг. и 2010/2012 гг., анализ которых позволяет получить выводы о трансформации экономического пространства до и после мирового финансового кризиса. В результате проведенного статистического анализа и полученной типологизации поселений сделан вывод о том, что Якутии необходима новая концепция расселения, базирующаяся на принципах селективного развития.

Полученные результаты исследования могут быть использованы при разработке моделей социально-экономического развития поселений не только в Якутии, но в других субъектах России.

Ключевые слова: рейтинг, сельские поселения, рост, депрессия, селективное развитие

В 2013 г. Отдел региональных экономических и социальных исследований ЯНЦ СО РАН по заказу ГАУ «Центр стратегических исследований РС (Я)» выполнил научно-исследовательскую работу по теме: «Создание моделей устойчивого социально-экономического развития сельских населенных пунктов Республики Саха (Якутия), позволяющих реализовать их экономический потенциал». На основе использования статистических методов была сформирована и систематизирована база данных по состоянию социальной и транспортной инфраструктуры, человеческого потенциала городских и сельских поселений РС (Я), в которую вошли 389 поселений Якутии (исключены крупные городские, а также малочисленные сельские, по которым статистическая информация отсутствовала или была фрагментарной). Поселения были типологизированы по численности, отраслевой специализации, транспортной доступности, обеспеченности

социальной инфраструктурой и другим факторам. Заметим, что такой комплексный сравнительный анализ данных, позволяющий оценивать уровень социально-экономической дифференциации поселений, проводился в республике впервые.

Особенностью Республики Саха (Якутия) является значительная дисперсность расселения. Большое число малонаселенных пунктов (409 городских и сельских поселений) со сложной транспортной схемой, нерациональным территориальным планированием были сформированы на протяжении длительного исторического периода. Часть промышленных поселений, основанных в советский период, например, пос. Бриндакит (1947–1997 гг.), Ыныкчан (1940–2008 гг.), Нелькан (1964–2007 гг.) и др. были закрыты. Некоторые, из-за отсутствия внятной государственной позиции (когда требования к оптимизации депрессивных поселений сталкиваются с тезисом о необходимости закрепления людей на просторах Российского Севера в целях национальной безопасности) продолжают сохраняться.

Поселения были типологизированы по численности населения: до 200 чел. включительно (21 поселение); от 201 до 500 чел. (113); от 501 до 1000 чел. (155); от 1001 до 2000 чел. (58); от 2001 до 5000 чел. (27); свыше 5000 чел. (15 поселений).

В качестве основного объекта исследования, согласно концепции «Четыре России» Н.В. Зубаревич, рассмотрены поселения, относящиеся к третьему типу, с численностью от 501 до 1000 чел. Это – периферия, состоящая из жителей села, поселков и малых городов. Суммарная их доля – 38% населения страны. «Третья Россия» выживает «на земле», она вне политики, ведь календарь сельскохозяйственных работ не зависит от смены властей. Депопулирующие малые города и поселки с сильно постаревшим населением разбросаны по всей стране, но особенно их много в Центральной России, на Северо-Западе, в промышленных регионах Урала и Сибири¹.

На основе статистического анализа были отобраны 26 показателей по пяти основным блокам, которые в дальнейшем были использованы для построения рейтингов (табл. 1). В качестве периодов исследования были выбраны 2006/2007 гг. и 2010/2012 гг.,

¹ Зубаревич Н. Чего ждать четырем Россиям. URL: http://www.vedomosti.ru/opinion/news/1467059/chetyre_rossii#ixzz32EEaAq3w (дата обращения: 10.10.2014).

анализ которых позволяет получить выводы о трансформации экономического пространства до и после начала финансового кризиса.

Таблица 1. Состав показателей и блоки анализа поселений Республики Саха (Якутия)

Вес блока, %	Показатель	Вес показателя, %
	«Человеческие ресурсы»	
22	Численность населения	27
	Естественный прирост населения	22
	Миграционный прирост населения	19
	Удельный вес населения в трудоспособном возрасте	32
	«Социальная инфраструктура»	
15	Обеспеченность учреждениями ДДУ от федерального норматива	6
	Обеспеченность учреждениями НОШ, ООШ, СОШ от федерального норматива	10
	Обеспеченность учреждениями ДО от федерального норматива	6
	Обеспеченность учреждениями здравоохранения	13
	Обеспеченность учреждениями культуры	9
	Обеспеченность учреждениями физической культуры и спорта	7
	Обеспеченность населения жильем (м ² на человека)	19
	Удельный вес не ветхого и не аварийного жилищного фонда в общем жилищном фонде	30
	«Транспортная инфраструктура»	
27	Прохождение через населенный пункт автодороги федерального значения	28
	Прохождение через населенный пункт автодороги республиканского значения	21
	Наличие железнодорожного вокзала	16
	Наличие морского или речного порта	19
	Наличие аэропорта	16
	«Финансы»	
14	Средний объем инвестиций в основной капитал на душу населения за последние 7 лет	23
	Средний сальдированный финансовый результат предприятий за последние 5 лет	26
	Удельный вес собственных доходов в доходах местного бюджета	29
	Расходы местного бюджета на 1 жителя поселения	22
	«Производство и экономическая активность»	
22	Оборот организаций, всего на душу населения	25
	Объем платных услуг на душу населения	14
	Среднемесячная начисленная заработная плата	23
	Отношения среднесписочной численности работников к численности населения в трудоспособном возрасте	21
	Удельный вес среднесписочной численности работников, не занятых в здравоохранении, социальном обеспечении, образовании, предоставлении прочих коммунальных, социальных и персональных услуг, государственном и муниципальном управлении	17

Показатели были приведены в нормированный вид с использованием таких методов статистического анализа, как нормирование и ранжирование². На основе сформированной базы данных были выделены ключевые параметры оценки:

- динамика численности населения за 2006–2012 гг.; за этот период абсолютное сокращение составило 17390 чел., или 4% от численности населения в рассматриваемых поселениях, где, по данным Всесоюзной переписи населения 2002 г., проживали 445800 чел.;

- динамика субиндекса финансовой системы в сравнении с 2006 г. и усредненного значения за 2007–2012 гг. (его относительное снижение за 2007–2012 гг. к 2006 г. составило 5%, что связано как с финансовым кризисом, так и с перераспределением полномочий в пользу субъекта РФ);

- динамика усредненного субиндекса экономической активности за 2007–2012 гг. относительно 2006 г. (снижение составило 2%, что связано с финансовым кризисом и падением рентабельности производства, наращиванием занятости в бюджетном секторе из-за отсутствия рабочих мест в сельских поселениях).

Параметры оценки отклонений (% роста/падения) были сформированы без учета их вариации в зависимости от типа поселения по численности (табл. 2).

Таблица 2. Параметры оценки отклонений

Блок	Показатель	2010/2012 к 2006/2007, %		
		Плохо	Средне	Хорошо
«Человеческие ресурсы»	Динамика численности населения*	Падение более 4%	(+/- 4%)	Рост более 4%
«Финансы»	По динамике субиндекса	Падение более 9%	(+/- 9%)	Рост более 9%
«Производство и экономическая активность»	По динамике субиндекса	Падение более 9%	(+/- 9%)	Рост более 9%

* По данным всесоюзных переписей населения 2002 г. и 2010 г.

На основе расчетов субиндексов по блокам анализа был вычислен интегральный индекс, который позволяет комплексно и в динамике охарактеризовать состояние экономики и социальной сферы поселений РС (Я). Анализ полученных данных (табл. 3.) показывает, что:

- людность существенно влияет на интегральную социально-экономическую динамику поселений: чем меньше численность, тем ниже значения интегрального индекса, динамика, как правило, отрицательная;

- в депрессивном состоянии находятся преимущественно малочисленные поселения, кроме группы от 201 до 500 чел.;

² Рудницкая А. В. Методика оценки конкурентоспособности муниципальных образований / Доклады ТУСУРа. – 2006. – № 5. – С. 144.

- поселения с численностью от 501 до 1000 чел. и от 1001 до 2000 чел. показывают сходную динамику интегрального индекса;

- лидерами роста являются крупные поселения, а также административные центры муниципальных районов;

- в рассматриваемый период отмечается усиление дифференциации: если в 2006/2007 гг. соотношение между показателями интегрального индекса наименее и наиболее людных групп составляло 1,73 раза, то в 2010/2012 гг. – 1,85 раза;

- «точкой перехода» на положительную социально-экономическую динамику является численность населения свыше 2000 чел.

Таблица 3. Средние значения интегрального индекса по группам поселений Республика Саха (Якутия)

№ группы	Группы поселений по людности, чел.	2006/2007	2010/2012	Рост/снижение	Удельный вес поселений с отрицательной динамикой, %
1	До 200	0,303	0,295	-0,008	76
2	201–500	0,322	0,326	0,005	52
3	501–1000	0,338	0,334	-0,005	71
4	1001–2000	0,368	0,363	-0,005	72
5	2001–5000	0,453	0,472	0,018	26
6	Свыше 5000	0,524	0,547	0,023	27

Поскольку одной из задач исследования было определение хронически депрессивных поселений, которые следует закрыть, то на основе анализа расположения, статданных и нормативно-правовых актов были выработаны факторы защиты от ликвидации. Защищенными являются следующие поселения:

- которые имеют доступное сообщение по основным транспортным магистралям (дороги федерального или регионального значения, речные и морские порты), т.е. могут быть вовлечены в формирование внутриреспубликанского расселенческого урбанизированного каркаса, с линейно-очаговым характером размещения;
- имеющие в своем составе памятники истории и культуры федерального, республиканского и местного значения или являющиеся историческими поселениями (согласно «Нормативам градостроительного проектирования РС (Я)», утвержденным приказом министра строительства и промышленности строительных материалов РС (Я) № 92 от 8 июля 2010 г.);

• в которых коренные малочисленные народы Севера (к ним относятся более 40% населения) сохраняют традиционный тип хозяйствования, ввиду их значимости для мировой экономической культуры.

В соответствии с этими подходами был определен перечень поселений, которые не могут быть ликвидированы даже в случае хронической депрессивности, но нуждаются в разработке «тонко настроенных» моделей перспективного развития. Таким образом, защищенными являются 198 поселений (51%); но если учесть, что часть из них имеют только сезонную доступность по зимникам, то перечень «защищенных» поселений был бы существенно короче.

Типологизация поселений по их социально-экономическому состоянию предусматривала, что:

- в депрессивных поселениях снижаются численность населения и субиндекс экономической активности;
- бесперспективные поселения характеризуются падением всех трех значимых факторов (численность населения, субиндексы экономической и финансовой активности);
- бесперспективные, но защищенные поселения: наблюдается падение всех трех значимых факторов, но действует фактор защиты;
- стагнирующие поселения демонстрируют неравномерную динамику всех трех значимых факторов;
- поселения – «точки» или территории роста – определяются по увеличению интегрального индекса, в том числе за счет первых двух факторов.

На основе типологизации были получены следующие характеристики поселений РС (Я) (табл. 4.).

Таблица 4. Типологизация поселений Республики Саха (Якутия)

Группа поселений по людности, чел.	Депрессивные	Бесперспективные	Бесперспективные, но защищенные	Поселения со стагнацией	«Точки роста»	Всего
До 200	9	5	0	6	1	21
201–500	60	8	2	31	12	113
501–1000	90	5	6	42	12	155
1001–2000	32	0	1	17	8	58
2001–5000	10	0	0	3	14	27
Свыше 5000	3	0	0	3	9	15
Всего	204	18	9	102	56	389

Поселения с численностью до 200 чел.:

- значителен удельный вес депрессивных поселений;
- бесперспективных (их следует закрыть) нет;
- всего одно поселение – «точка роста»;
- 28% находятся в стагнации, неустойчивом социально-экономическом положении.

Поселения с численностью от 201 до 500 чел.:

- более половины из них депрессивны, что выше, чем в менее малочисленных (это требует дополнительного анализа);
- восемь поселений следует закрыть ввиду их бесперспективности;
- для двух бесперспективных поселений требуется разработка отдельных программ поддержки в связи с наличием вектора защиты;
- 12 поселений являются территориями развития;
- 27% находятся в неустойчивом социально-экономическом положении.

Поселения с численностью от 501 до 1000 чел.:

- 58% из них депрессивны, что выше, чем в менее людных группах;
- пять поселений следует закрыть ввиду их бесперспективности;
- для шести бесперспективных поселений требуется разработка отдельных программ поддержки ввиду наличия защиты;
- 12 поселений являются территориями развития, но их удельный вес ниже, чем в менее людных;
- 27% находятся в стагнации, неустойчивом социально-экономическом положении.

Поселения с численностью от 1001 до 2000 чел.:

- 55% депрессивны, что ниже, чем в предыдущей группе;
- ни одно поселение не должно быть закрыто, одно бесперспективное имеет вектор защиты и нуждается в специальных мерах развития;
- 12 поселений являются территориями развития, но их удельный вес ниже, чем в менее людных;
- 29% находятся в стагнации, неустойчивом социально-экономическом положении;
- до 14% составляет удельный вес «точек роста», что выше, чем в менее людных поселениях.

Поселения с численностью от 2001 до 5000 чел.:

- кардинально меняется структура поселений по типам социально-экономической динамики;
- депрессивны всего 37% поселений;
- нет ни одного бесперспективного;
- более половины демонстрируют рост;
- незначителен удельный вес (11%) поселений с неустойчивым социально-экономическим положением.

Поселения с численностью свыше 5000 чел.:

- структура распределения лучше, чем по всем предыдущим типам;
- 60% поселений демонстрируют рост;
- доли депрессивных и стагнирующих поселений равны и составляют по 20%.

Расчеты интегральных индексов поселений на основе оценки дифференциации их социально-экономической динамики, а также последующая типологизация должны стать первым этапом более общей задачи разработки реалистичной пространственной политики развития Республики Саха (Якутия).

Концепция сплошного развития, реализуемая до сих пор, подразумевала выравнивание социально-экономического развития, прежде всего, за счет сохранения сформированной бюджетной сети в условиях обширной территории республики. Отмечается несамостоятельность поселений с численностью до 1000 чел., их чрезвычайно высокая зависимость от источников внешнего финансирования – из бюджета РС (Я), а также средств внебюджетных фондов РФ – пенсионного, обязательного медицинского и социального страхования, государственных инвестиций, средств государственных программ. При этом относительно полно можно оценить только средства, проходящие через бюджетную систему (местный бюджет), остальные источники сложно определяемы.

По сути, многие поселения представляют собой скорее места проживания, без какой-либо иной экономики, помимо поддерживаемой бюджетом республики. Зачастую иной занятости, кроме работы в бюджетной сфере, в малочисленных поселениях нет, и эти места крайне дефицитны. Поселения, в которых высока зависимость от бюджетного финансирования, демонстрируют худшую экономическую динамику. Это позволяет сделать вывод о том, что бюджетное финансирование не является эффективным механизмом стимулирования экономики, оно идет на потребление домохозяйств, а не на инвестиции в развитие.

Свою роль в формирование негативных трендов вносит и политика естественных монополий, в частности высокие тарифы на подключение к коммунальным сетям. Например, в настоящее время стоимость подключения сельскохозяйственного предприятия к энергосети в изолированных поселениях РС (Я) превышает 1 млн руб., что крайне ограничивает привлекательность инвестиций в агропредприятия и тормозит возможности развития малого и среднего бизнеса в отдаленных и малочисленных поселениях.

Таким образом, стремление сохранить сложившийся территориальный каркас, формировавшийся в течение длительного исторического периода, и задача закрепления людей на селе путем улучшения качества социальной инфраструктуры, без

создания эффективных рабочих мест во внебюджетном секторе, приводят к воспроизводству бедности сельского населения. А значительные бюджетные расходы республики на содержание поселений не оставляют возможностей для осуществления инвестиций, в том числе в сельское хозяйство, традиционную экономику, инфраструктуру. Все это порождает необходимость разработки селективной пространственной политики республики и ее тонкой настройки при принятии решений в отношении конкретного поселения.

До настоящего времени аграрная политика республики характеризовалась противоречивостью. Инвестиции в крупные предприятия сменялись распылением средств по мелкотоварным личным подсобным и фермерским хозяйствам. Но в рамках селективной политики Правительство РС (Я) может посредством инвестиций в сельское хозяйство стимулировать создание агрокластеров в развивающихся поселениях и соседних с ними. Ядрами подобных кластеров могут быть сельскохозяйственные предприятия по переработке и сбыту продукции.

Кластеры могут быть созданы путем принятия административных решений, но их жизнеспособность устойчива только тогда, когда предпринимательские структуры не только ощущают действие конкурентной среды, но и осознают потребность в развитии партнерских отношений с потенциальными конкурентами. Соответственно в основу формирования региональных локальных кластеров должны быть положены такие признаки, как территориальная близость, относительная однородность и дополнение специализации хозяйства, транспортные связи между поселениями. Необходимо учитывать наличие транспортной инфраструктуры и качество трудовых ресурсов, поэтому формирование ядер агрокластеров целесообразно в поселениях с численностью свыше 1000 чел. Также кластеры должны предусматривать обеспечение материальными ресурсами (семенами, горючим, удобрениями), ремонт и обслуживание техники.

Развитие технологий в области жизнеобеспечения, позволяющих снизить издержки бюджета на содержание социальной сети, а также бизнеса – на коммунальные расходы, граждан – на содержание жилья, имеет ключевое значение в долгосрочном социально-экономическом развитии поселений. Вместе с тем следует рекомендовать комплексное развитие инженерной

инфраструктуры в поселениях с численностью свыше 2000 чел. с положительным естественным и миграционным приростом. В поселениях с меньшей численностью возможны скорее локальные проекты в сфере малой альтернативной энергетики.

Для депрессивных и стагнирующих поселений необходимо разработать проекты по переселению людей в соседние, более крупные поселения или в другие муниципальные районы, а также города, либо обеспечить их минимальными социальными и коммунальными благами. Ликвидация должна затронуть поселения, имеющие очаговое размещение, демонстрирующие на протяжении длительного периода депрессию или стагнацию, не обладающие исторической или национально-культурной компонентой. В них необходимы оптимизация малокомплектных бюджетных учреждений и реализация программ переселения, начиная с семей с детьми школьного возраста, в поселения – «точки роста» и районные центры. По мере ликвидации социальной сети, закрытия централизованных объектов теплоснабжения рекомендуется принятие решений о переводе в категорию «сайылык» (временные, используемые для ухода за скотом в летний период).

При разработке программы ликвидации необходима оценка финансовых затрат. В случае превышения расходов над бюджетным эффектом на долгосрочном горизонте прогнозирования (10–15 лет) рекомендуется реализация проектов по развитию дорожной сети, что позволит перевести данные поселения в разряд имеющих очагово-линейное размещение.

До настоящего времени в Республике Саха (Якутия) превалировал другой подход, когда поселения, подверженные негативным последствиям природного характера (наводнения в весенний паводок), переносились на новое место с полным воспроизводством социальной инфраструктуры. Это не давало сколько-нибудь ощутимого экономического эффекта и требовало значительных бюджетных инвестиций. В качестве примера приведем село Кыллах в Олекминском районе РС (Я)³.

Для групп поселений, имеющих историческую и национально-культурную компоненту, рекомендуются разработка и реали-

³ Филиппова В. В. Социальные вызовы периодических наводнений в Якутии // Арктика и Север. – 2011. – № 4.

зация специальных программ и проектов развития, в том числе по поддержке традиционной экономики, созданию национально-культурных и исторических парков, рекреаций и т. д.

Также нужна корректировка мер аграрной политики в части регулирования и поддержки деятельности общин и поселений коренных малочисленных народов Севера. Необходимы защита их интересов на федеральном уровне, формирование практики исключений из общего федерального законодательства, в частности закона о рыболовстве.

Целесообразно финансировать из государственного бюджета внедрение малых инноваций в сферу жизнеобеспечения малочисленных общин – средства связи, транспорт, мобильное жилье и т. д.

Необходимые условия реализации селективных подходов к управлению пространственным развитием – учет мнений жителей поселений, их жизненных планов и целей, результативности работы органов местного самоуправления на местах, наличие эффективных местных программ развития.

Проведенная диагностика состояния поселений Республики Саха (Якутия) не может рассматриваться как «окончательный анализ», это – база для принятия средне- и долгосрочных экономических, финансовых, социальных и политических решений. Республике необходима принципиально иная схема территориального расселения людей – укрупнение поселений, переход от их содержания за счет бюджета к стимулированию роста, и этот сложный процесс должен учитывать много нюансов.