

УДК 339.5:332.122

Л. М. Кузьменко,

*д-р екон. наук,
главный научный сотрудник,*

М. А. Солдак,

*канд. екон. наук,
старший научный сотрудник,*

*Институт экономики промышленности
НАН Украины, г. Донецк*

О МЕЖДУНАРОДНОМ ОПЫТЕ РЕШЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ

Ученые из семи европейских стран: Германии, Великобритании, Италии, Чехии, Румынии, Польши и Украины в мае 2009 г. приступили к

реализации нового международного проекта «Управление убыванием в европейском контексте» (Разумное убывание), целью которого явля-

© Л. М. Кузьменко, М. А. Солдак, 2010

ется исследование теоретико-методологических подходов к анализу социально-экономического положения и динамики развития убывающих городов, а также разработка теоретических и практических рекомендаций по совершенствованию методов стратегического управления такими городами. Он основывается на компаративных кейс-исследованиях в семи городах Европы, при этом особое внимание уделяется городам Восточной и Южной Европы.

Актуальность исследования обусловлена тем, что в последние десятилетия во многих европейских городах с численностью более 200 000 жителей наблюдается сокращение населения, что является результатом неравномерного экономического развития, демографических изменений, изменений в земле- и ресурсопользовании, предпочтениях в стиле жизни. Кроме этого, убывание усиливается процессами глобализации, расширения и интеграции Европы и связанными с ними процессами экономической реструктуризации. В будущем влияние этих факторов на региональное развитие будет усиливаться, поэтому учитывать их представляется важным и необходимым. По оценкам ООН, население Европы к 2050 г. уменьшится по сравнению с 2000 г. на 14 %.

Убывающие города, как правило, разрабатывают свои собственные модели развития и формируют политику, которая отличается от политики успешно развивающихся городов. Следовательно, необходимо проанализировать причины и условия убывания этих городов и разработать стратегии и инструменты управления, соответствующие их особенным требованиям и возможностям.

Для реализации поставленной цели в рамках проекта предусмотрено решение таких задач:

- идентифицировать главные вызовы городскому и региональному развитию;

- проанализировать городское и региональное управление в различных типах убывающих регионов;

- проанализировать местный опыт и разработать аналитическую структуру для определения вызовов развитию в различных типах убывающих городов;

- разработать рекомендации по совершенствованию управления убывающими городами;
- создать сеть экспертов по проблеме убывающих городов;

- обсудить полученные результаты со специалистами и обеспечить их практическое внедрение.

Инновационность проекта заключается в том, что убывание рассматривается как нормальный путь городского и регионального развития, исключая отношение к убыванию как переходному явлению или просто как к проблеме, которую необходимо устранить.

Выбор объектов исследования производится на основании индикаторов, которые отражают различные временные и пространственные характеристики убывания. Выбраны города:

- с населением свыше 200 000 чел.;

- в которых население уменьшилось за последние пять лет более чем на 2 %;

- демонстрирующие различные типы убывания (постиндустриальное, постсоциалистическое, по причине деурбанизации);

- представляющие различные регионы Европы и находящиеся на разных этапах интеграции с Евросоюзом (для Украины это прямое соседство и партнерство).

Для исследования выбраны города: Ливерпуль, Ноттингем, Лейпциг, агломерация Сосновец/Битом, агломерация Донецк/Макеевка, Острава, Тимишоара и Неаполь, которые характеризуют различные варианты путей и причин убывания и позволяют изучить широкий диапазон взаимодействия между уменьшением численности населения и проблемами городского и регионального развития.

В проекте участвуют восемь европейских институтов, которые занимаются различными сферами исследований. Междисциплинарный состав участников проекта необходим для обеспечения полного анализа комплексного предмета исследования. Различные дисциплины будут дополнять друг друга. Кроме того, все они являются частью сферы социальных, пространственных наук, планирования, управления, имеют общую фундаментальную теоретическую и методологическую базу, а также понимание основных терминов и определений. Каждый партнер вносит конкретное знание и опыт, которые только в их целостности позволят достичь поставленных целей.

Проект рассчитан на три года и делится на четыре этапа. Первый этап включает теоретическую и методологическую подготовку исследования. Второй и третий этапы отнесены к кейс-исследованиям. Во втором этапе должны быть определены вызовы убывания для различных сфер городского развития, а также направления убывания. Третий этап включает детальный анализ управления развитием убываю-

ших городов и разработку рекомендаций по его совершенствованию, который основывается на результатах исследования второго этапа. На завершающей стадии делаются заключения, готовится окончательный отчет исследования, а также распространяются результаты проекта на международном уровне.

Этапы исследования разбиты на 10 рабочих пакетов. К настоящему моменту уже завершена работа по первому рабочему пакету. В соответствии с поставленными целями получены следующие результаты:

раскрыто концептуальное понимание ключевых терминов: «городское убывание» и «городское управление»;

идентифицированы и введены в рамки рабочей модели, формирующей основу проекта «Разумное убывание», главные вызовы городского убывания для городского управления и планирования;

определен набор индикаторов и анализируемых показателей, относящихся к явлению городского убывания, а также набор индикаторов и количественно-качественных показателей, характеризующих эффективность городского управления.

Для проекта «Разумное убывание» важное значение имеют понятия городское убывание и городское управление. Сложность определения термина «городское убывание» объясняется отсутствием принятых широкой общественностью определений, а также пересечением с другими терминами, которые были ранее введены в научный оборот. В целях проекта сознательно не используются уже существующие термины: «уменьшение», «снижение», «сокращение», «вымирание», «демографическая депрессия», «депрессивные города».

Городское убывание понимается как процесс, формирующийся под воздействием специфического взаимодействия различных макропроцессов на местном уровне. Такие макропроцессы могут быть связаны с экономическими, демографическими процессами, обеспеченностью жильем, а также с экологическими проблемами или изменением государственного или административного устройства. Городское убывание происходит, когда специфическое воздействие отмеченных макропроцессов снижает численность населения, что определяется как главный индикатор городского убывания. Важно отметить, что снижение численности населения, несмотря на то,

что оно определено как основной показатель городского убывания, не является его полным аналогом, поскольку последнее имеет гораздо больший спектр проявлений.

Термин «убывание» не является распространенным и зачастую не используется в национальных контекстах, которые будут анализироваться в рамках проекта. Отечественная экономическая наука не использует понятия «убывание» и «убывающие территории». Их ближайшим аналогом следует признать такой термин, как «депрессивные территории». В соответствии с законом Украины «О стимулировании развития регионов» [3] к депрессивным территориям относятся регион или его часть (район, город областного значения или несколько районов, городов областного значения), уровень развития которого по показателям, определяемым данным законом, является самым низким среди территорий соответствующего типа.

Вне законодательного поля в научных дискуссиях понятие депрессивных территорий чаще всего используется для определения территорий, возникающих в результате нарастания территориальных диспропорций и характеризующихся отрицательной динамикой социально-экономических показателей или устойчивым отставанием от других территорий по темпам развития.

Таким образом, выделение депрессивных территорий в Украине преимущественно происходит на основании оценки показателей экономического и социального развития. Показатели изменения численности населения при определении депрессивных территорий практически не используются.

Сокращение населения как в рамках отдельных территорий, так и в масштабах всей Украины зачастую трактуется как «демографический кризис» и тесно связывается с процессами социально-экономического развития территорий и страны. Однако существует также точка зрения, согласно которой современная депопуляция является цивилизационным процессом и основная его причина — переход к новому историческому типу воспроизводства населения, для которого присуща низкая смертность и низкая рождаемость. В данном случае чаще используется понятие «демографический спад».

Содержание проекта предполагает определять городское управление как сумму влияний индивидуумов и учреждений, общества и частных лиц на планирование и управление разви-

тием города. В такой интерпритации основными являются:

городское управление — это общественно-частное взаимодействие, которое включает как конфликты, так и объединение различных интересов;

городское управление — динамический процесс, направленный на обеспечение социально-экономического развития города;

городское управление включает как формальные, так и неформальные проявления.

Термин «управление» в различных национальных контекстах может иметь различные значения. Поэтому проект «Разумное убывание» в качестве одной из целей ставит определение локальной специфики управления убывающими городами и анализ ее влияния на инструментарий решения проблем убывания.

Термин «управление» в украинских научных и общественных дискуссиях используется в широком спектре. Подход к его определению мало отличается от мировой практики. В наиболее общем виде под управлением понимается целенаправленное воздействие, необходимое для согласования совместной деятельности людей для достижения желаемого результата.

Особого внимания заслуживает используемое понятие «территориальное управление», под которым понимается регулирование социально-экономических процессов, протекающих в рамках отдельных территорий и совокупность принципов распределения властных полномочий, связанных с осуществлением данного регулирования.

Следует заметить, что в последнее десятилетие в Украине повысилось влияние общественных организаций, т. е. субъектов, не имеющих официальных властных полномочий на процессы территориального управления. Фактически формируется так называемое «украинское муниципальное движение», в рамках которого происходит донесение общественного мнения по разным проблемам и темам до органов власти различных уровней, внедрение идей местного самоуправления в практику государственного строительства, развитие муниципальной деятельности.

В ходе выполнения второго рабочего пакета, основываясь на разработанной ранее рабочей модели, осуществлен анализ демографической ситуации и социально-экономического положения убывающих городов Донецка и Макеевки. Для анализа использовались дан-

ные за период с 1990 по 2008 г. [1, 2, 4], так как именно в этот период численность населения в этих городах начала сокращаться. Были проанализированы: демографическая ситуация; экономическое развитие; показатели, характеризующие занятость и рынок труда, жилищные условия населения; состояние жилищно-коммунального хозяйства, сферы образования и медицинского обслуживания.

Полученные результаты позволяют сделать следующие выводы.

Города Донецк и Макеевка были выбраны в соответствии с предложенными критериями. С 1990 до 2008 г. население г. Донецка сократилось на 13,2 %. Население г. Макеевки за этот период сократилось на 14,4 % [1, 2].

Естественное движение населения городов Донецка и Макеевки в период с 2000 по 2008 г. характеризуется превышением числа умерших над числом родившихся, что выразилось в отрицательном значении коэффициента естественного прироста населения. Стойкое сокращение рождаемости привело к увеличению удельного веса лиц старшего возраста.

Положительное сальдо миграции в городах Донецке и Макеевке не оказывает заметного влияния на изменение численности населения.

В целом до 2008 г. рынок труда в городах Донецке и Макеевке характеризовался уменьшением безработицы, увеличением численности наемных работников, снижением нагрузки на 1 свободное место. Спад производства негативно отразился на состоянии рынка труда в 2008 г. Существенно сократился спрос на рабочую силу, возросло количество увольнений работников, что привело к росту безработицы.

Размер заработной платы наемных работников последние 20 лет имеет устойчивую тенденцию роста в обоих рассматриваемых городах.

Сокращение рождаемости привело к уменьшению числа детей дошкольного и школьного возраста. Это в свою очередь послужило причиной закрытия большого числа школ и детских дошкольных учреждений.

Увеличение показателя средней обеспеченности жильем в городах Донецке и Макеевке обусловлено действием одновременно двух факторов: увеличением жилищного фонда и сокращением численности населения.

Одной из основных проблем для коммунальных служб городов Донецка и Макеевки является большая доля устаревших и аварий-

них сетей, в частности водопроводных и канализационных, что приводит к многочисленным утечкам, снижению качества предоставляемых населению услуг и повышению расходов на содержание и ремонт сетей.

В дальнейшем планируется рассмотреть тенденции развития национальной экономики и их влияние на сокращение городского населения. Кроме того, для получения более полного представления о таком процессе необходимо определить его влияние на социально-экономическое развитие районов города; проанализировать доходы и расходы городского бюджета, экологическую ситуацию.

В течение работы по проекту предполагается реализация выводов и предложений на муниципальных уровнях в выбранных для изучения проблемы убывания городах, а именно:

участники проекта будут представлять теоретические и эмпирические результаты исследований в презентациях на международных конференциях и публиковать статьи в специализированных журналах;

основные результаты исследования будут направляться в органы законодательной и исполнительной власти государств-участников проекта;

состоится семинары с представителями обществности и местных властей с целью рас-

пространения результатов исследования в городских и региональных органах власти;

планируется создание международной сети экспертов по проблематике «управления городским убыванием». Она сделает возможным долгосрочное сотрудничество и сетевой обмен, что позволит проводить научные обсуждения и практические внедрения, то есть соединить исследования и практику. Рекомендации по городской политике, подготовленные данной сетью экспертов, будут направляться в комиссию Евросоюза.

Литература

1. Кількість та територіальне розміщення населення Донецької області. За даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року. Статистичний збірник. — Донецьк : Донецьке обласне управління статистики, 2003. — 100 с.
2. Статистичний щорічник Донецької області за 2008 рік. — Донецьк : Головне управління статистики в Донецькій області, 2009. — 495 с.
3. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р. № 2850-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 51. — Ст. 548. — (Зі змін. та допов.)
4. Статистичний щорічник Донецької області за 2000 рік. — Донецьк : Донецьке обласне управління статистики, 2001. — 336 с.

Поступила в редакцію 15.02.2010 г.