

УДК 338.439.02(100)

DOI: 10.33938/199-82

ВЫДЕЛЕНИЕ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ КАК ОСНОВЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ АГРОПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ СИСТЕМ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Овчинцева Любовь Александровна, к.э.н., ведущий научный сотрудник ВИАПИ имени А.А. Никонова - филиала ФГБНУ ФНЦ ВНИИЭСХ, г. Москва, Россия, тел.: 8 (495) 607-70-72, e-mail: lovchintseva.viapi@vniiesh.ru

Котомина Мария Александровна, к.г.н., старший научный сотрудник ВИАПИ имени А.А. Никонова - филиала ФГБНУ ФНЦ ВНИИЭСХ, г. Москва, Россия, тел.: 8 (495) 607-70-72, e-mail: kotomina.viapi@vniiesh.ru

Аннотация. Статья содержит анализ зарубежного опыта разграничения городских и сельских территорий. Представлены типологии, используемые при международных сравнениях, в частности, типологии ОЭСР и «Евростата», а также более детальные подходы к типизации сельских территорий на примере Германии, Канады и Бразилии. Сделан вывод о необходимости подробного учета локализации населения и разработки сущностной типологии «город – село» в Российской Федерации.

Abstract. The article contains the analysis of urban-rural territorial typologies, including OECD and Eurostat typologies used for international comparisons, as well as more detailed approaches to the classification of rural areas in Germany, Canada and Brazil. Russian Federation needs more precise and localized statistical data for elaborating comprehensive urban-rural typology, which would serve political and scientific purposes.

Ключевые слова: Сельское развитие, типология сельской местности, региональная политика, политика сельского развития, региональные агропродовольственные системы.

Key words: Rural development, rural-urban typology, rural typology, regional policy, rural policy, regional agri-food systems.

Основные положения: Политика в отношении сельских территорий должна базироваться на прозрачной методике разграничения сельских и городских территорий. В странах мира встречается как административный подход к отделению села от города, который, например, принят в настоящее время в России, так и подход, основанный на количественных критериях, таких как численность и плотность населения, а также доступность территории. Количественные методы служат для отграничения сельских территорий в странах ОЭСР, в том числе в Европейском Союзе. Количественный подход позволяет получить более объективную картину деления на город и село, чем административное разделение. Для применения количественных методов выделения сельских территорий необходимо развитие современной статистической базы по численности населения на основе геоинформационных технологий.

Введение. Подходы к реализации национальной политики сельского развития постепенно меняются, что отражается в разработке новых регулирующих документов, соответствующих задачам дня. Принятая в 2019 г. государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий на период 2020-2025 гг.» расширила трактовку понятия сельских территорий за счет малых городов [1]. Такое понимание «сельского» отражает переход от административно определяемой границы между селом и городом [2] к плавно изменяющимся градиентам «сельского» и «городского» в рамках континуума село-город. Этот подход используется во многих странах и служит для типизации сельских территорий как основы региональных агропродовольственных систем и политики сельского развития.

Цель данного исследования – проанализировать практику выделения сельских территорий в зарубежных странах, направления использования типологии «город – село» и возможность применения этого опыта в России.

Методы. В ходе исследования использованы методы сравнительного анализа, сопоставления и систематизации. При аргументации выводов применялись методы индукции, дедукции, классификации, обобщения.

Результаты. В зарубежных странах, при большом разнообразии определений сельских территорий, в основе разделения на город и село чаще всего лежит критерий численности населенных пунктов и/или плотности населения. Например, в Испании и Чехии муниципалитет считается сельским, если численность его населения менее 2000 жителей, в то время как в Турции этот порог составляет 20000 жителей. В странах с низкой плотностью

населения, таких как Норвегия, Швеция или Дания, городскими могут считаться населенные пункты, насчитывающие более 200 жителей, при этом расстояние между домами не должно превышать 200 м (для Дании и Швеции) или 50 м (для Норвегии).

Однако в ряде стран распространен более сложный подход к выделению сельских территорий. В Бельгии сельские территории выделяются национальным статистическим бюро на основе структуры занятости и маятниковых миграций. В Чили поселения численностью от 1000 до 2000 жителей (то есть промежуточные между городскими и сельскими) относятся к тем или другим, исходя из доли занятых в первичном секторе экономики. В Индонезии разделение на город и село осуществляется путем балльной типологии на основе плотности населения, доли семей, занятых в сельском хозяйстве, уровня благоустройства жилья и доступности социальных услуг [3].

Поскольку критерии выделения сельской местности различаются между странами, международными организациями и надгосударственными образованиями были разработаны типологии, позволяющие выделить городскую и сельскую местность согласно единым критериям. Для типологии ОЭСР и «Евростата» таким критерием стала плотность населения, с поправкой на наличие крупного или среднего городского центра.

При разграничении города и села на основе плотности населения, определяющим является качество и детализация статистических данных о численности населения. В последнее десятилетие в странах, входящих в ОЭСР, в частности, в ЕС, при проведении переписи используются геоинформационные системы, что позволяет получить точные сведения о месте проживания жителей того или иного населенного пункта.

В ЕС географическая привязка данных о численности населения позволяет представить их в виде километровой сетки (с величиной ячейки равной 1 км²), покрывающей всю территорию ЕС. Таким образом, ячейки сетки являются первичными «кирпичиками» для построения подробных пространственных типологий. Кроме километровой сетки, при построении типологии могут использоваться данные о численности населения на основе других территориальных единиц (для стран за пределами ЕС), чаще всего это статистические данные по муниципальным районам.

Первичная статистика затем может быть агрегирована для территориальных единиц более высокого ранга. Так, «Евростат» представляет типологию «город-село» в разрезе территориальных единиц NUTS 3 для всей территории ЕС. Одна из самых распространенных типологий «город – село», применяющихся в международной практике – типология ОЭСР (Организации Экономического Сотрудничества и Развития), впервые опубликованная в 2007 г. и затем прошедшая несколько этапов усовершенствования [4].

Типология основана на данных о численности населения: главным показателем служит плотность населения, затем в качестве дополнительного вводится показатель численности населения городского центра. Типология строится в три этапа:

1. Муниципальные образования классифицируются как «сельские», если плотность населения в них составляет менее 150 человек на 1 км² (для Японии и Южной Кореи – менее 500 человек на км²).

2. Затем полученные «городские» и «сельские» ячейки агрегируются на среднем территориальном уровне TL3¹ (уровень небольших районов или провинций). Район относится к одному из трех типов, исходя из удельного веса населения, проживающего в «сельских» муниципалитетах:

- «Преимущественно городской», если доля населения, проживающего в сельских муниципалитетах, ниже 15%;
- «Промежуточный», если доля сельского населения составляет от 15 до 50%;
- «Преимущественно сельский», если доля сельского населения выше 50%.

¹ Territorial Level 3. Подробнее см. OECD Territorial Grids. March 2018. URL: <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/territorial-grid-2018.pdf>

3. На третьем этапе осуществляется поправка на наличие в данном районе городского центра. «Преимущественно сельский» район переходит в категорию «Промежуточный», если на территории района есть город численностью выше 200 тыс. человек (для Японии и Южной Кореи – 500 тыс. чел.), в котором проживает не менее 25% населения района. «Промежуточный» район переходит в категорию «преимущественно городской», если на его территории находится город численностью более 500 тыс. человек (для Японии и Южной Кореи – более 1 млн человек), в котором проживает не менее 25% населения района.

Представленная методика в некоторых случаях наталкивается на сложности, связанные с разграничением крупных городов на отдельные муниципальные районы, что не позволяет повысить ранг «урбанизированности» каждого района, несмотря на наличие крупного городского центра. В подобных пограничных случаях применяется индивидуальный подход к типизации района, с учетом особенностей административно-территориального деления.

В 2009 г. базовая типология ОЭСР была расширена за счет разделения сельских районов на «доступные» и «отдаленные», в зависимости от времени, которое нужно затратить для достижения ближайшего крупного города. Район считается доступным, если время езды на автомобиле для 50% населения до ближайшего городского центра численностью более 50 тыс. жителей составляет менее часа.

Таким образом, типология ОЭСР делит территориальные единицы на пять типов: преимущественно городские, промежуточные доступные, промежуточные отдаленные, преимущественно сельские доступные, преимущественно сельские отдаленные. Как показывают исследования, степень удаленности от городских центров играет определяющую роль в экономическом и социальном развитии сельских территорий.

Статистическая служба ЕС («Евростат») использует методику разграничения городских и сельских территорий, сходную с методикой ОЭСР, при этом используя более совершенную статистику на базе геоинформационных систем [5].

Типология «Евростата» построена на основе территориальных единиц NUTS 3². Разделение территории ЕС на территориальные уровни для целей статистики включает уровни NUTS 1 (крупные социально-экономические регионы внутри стран), NUTS 2 (районы среднего размера, соответствующие провинциям или землям, основные территориальные единицы для осуществления региональной политики ЕС) и NUTS 3 (более дробные районы внутри провинций, например, департаменты Франции).

Основой типологии служит статистика по численности населения, в которой каждая запись имеет географические координаты (геотэг), что позволяет представить данные в виде километровой сетки с площадью ячейки равной 1 км².

Построение типологии проводится в несколько этапов:

1. Выделение «городских кластеров» по данным плотности населения, представленным в разрезе 1 км². Городскими считаются километровые ячейки, имеющие плотность населения выше 300 человек на км², при этом численность всего населенного пункта (состоящего из граничащих друг с другом ячеек) должна превышать 5000 жителей. «Сельскими» считаются километровые ячейки, расположенные вне городских кластеров.

2. Вторым шагом типологии, переходом к более генерализованному масштабу на уровне NUTS 3, является отнесение территориальной единицы NUTS 3 к одному из трех типов:

- «Преимущественно сельский», если доля сельского населения (населения, проживающего в пределах километровых ячеек, отнесенных к «сельским») более 50%;
- «Промежуточный», если доля сельского населения от 20 до 50%;
- «Преимущественно городской», если доля сельского населения менее 20%.

3. На третьем этапе вводится поправка на наличие городского центра. Если «преимущественно сельский» регион включает в себя город численностью более 200 тыс. жите-

²NUTS – «номенклатура территориальных статистических единиц»

лей, в котором проживает более 25% его населения, то это переводит его в категорию «промежуточных».

Если «промежуточный» регион включает городской центр численностью более 500 тыс. жителей, в котором проживает более 25% населения региона, то это переводит его в категорию «преимущественно городской».

Типология «Евростата» актуализируется каждый год, исходя из изменений в территориальных единицах NUTS 3, которые происходят на уровне отдельных стран. Типология служит для представления данных «Евростата» по городской и сельской местности, используется в аналитических исследованиях городских и сельских территорий, а также при реализации политики сельского развития ЕС.

В отдельных странах общие методологические подходы ОЭСР к выделению сельских территорий углубляются и дополняются в зависимости от потребностей национальной политики сельского развития. Например, в Германии для научно-методического обеспечения деятельности Минсельхоза Германии разработан целый комплекс типологий сельских территорий. Работа выполнена Государственным научно-исследовательским институтом им. Тюнена и носит название «Сельский атлас Германии» [6].

В наглядной форме здесь представлены типы сельских территорий, построенные на основе распределения показателей, отражающих различные характеристики структуры расселения, населения, оказания социальных услуг, жилого фонда, доступности объектов социальной инфраструктуры, рынка труда, финансового положения сельских муниципалитетов, использования земельного фонда. Каждый раздел имеет подразделы с более детальными показателями.

Для типологии использованы как отдельные показатели (распределение одного показателя по интервалам и отображение его на карте), так и составные индексы, отражающие комбинацию нескольких показателей.

Для определения «сельскости» территории применяется сложная типология, построенная на основе пяти показателей:

- плотность населения;
- доля земель лесного и сельского хозяйства;
- доля одно- и двухквартирных домов в жилом фонде;
- «региональный потенциал населения» (показатель «Евростата», характеризующий ожидаемую плотность населения в квадратах территории со стороной 50 км);
- удаленность от крупного городского центра.

Все показатели оценены с помощью факторного анализа, показавшего высокую значимость каждого фактора. Суммарный показатель рассчитан как индекс. Далее осуществлено распределение районов по этому индексу и определены децильные группы. В результате анализа полученных групп на основании экспертной оценки выделены три группы: «несельские», «полусельские» и «сельские» [7].

Как сложные (из нескольких показателей), так и простые типологии на основе распределения одного показателя используются для принятия решений в сфере сельского развития Германии.

В Канаде типология, разработанная ОЭСР, также дополнена другими показателями. В аналитических документах, формирующих информационную основу для принятия решений в политике сельского развития Канады, категория «сельское» может иметь различное содержание в зависимости от того, на каком уровне ведется анализ - на местном уровне, на уровне районов или регионов.

С 2016 г. в Канаде используется классификация, согласно которой вся территория страны делится на городские центры (population centre) и сельские территории. Сельские территории – это территории вне городских центров. Городские центры имеют численность населения более 1000 человек и/или плотность населения выше 400 человек на квадратный километр. Городские центры подразделяются на малые с численностью населения от 1 тыс.

человек до 29,9 тыс. человек, средние с населением от 30 тыс. до 99,9 тыс. человек и крупные с численностью населения более 100 тыс. человек [8].

На локальном уровне для оценки доступности школ и других социальных услуг применяют понятие «соседский» (neighborhood) или «местный» (community) уровень.

Как страна-член ОЭСР Канада использует также подходы к определению сельских территорий, принятые в практике этой организации и описанные выше.

И наконец, канадское почтовое ведомство делит территорию страны на участки доставки почты, в обозначении которых цифра 0 на втором месте показывает, что это территория сельская.

Таким образом, в зависимости от задач исследования и уровня управления развитием сельских территорий могут использоваться различные подходы в определении того, какое население относится к сельскому. Здесь нет противоречия, каждое определение направлено на решение специфических задач управления сельским развитием.

Бразилия не входит в число стран ОЭСР, но для целей сельского развития здесь также разрабатываются методологические основы по выделению сельских и несельских территорий. Следует сказать, что профиль сельских территорий Бразилии стремительно меняется со второй половины XX века вследствие индустриализации страны, повышения технического уровня сельского хозяйства, роста малых и больших городов. Урбанизационные процессы в стране стимулируются и институциональными факторами: местные власти заинтересованы считать территорию городской, а не сельской, так как налоги с жителей городских муниципалитетов выше.

В этой связи бразильские ученые, занимающиеся вопросами сельского развития, правомерно ставят вопрос о том, каковы же существенные признаки села в контексте существующих экономических и институциональных реалий. В Бразилии используют несколько методологических подходов к определению того, что такое село. Сравнительный анализ этих подходов дан в работе Фабио до Вале и Джорже да Сильва [9]. Они используют понятие «сельский кластер», под которым подразумевается территория вне крупных городов и зон их влияния, которая включает в себя и сельские населенные пункты, и небольшие города.

Традиционный экономический подход опирается на теорию Тюнена, считающую главным фактором удаленность от рынков сбыта. При этом село характеризуется более низкой плотностью населения, слабым развитием социальных и коммерческих связей, большой удаленностью от городов и бедностью значительной части населения. В сельской местности сельское хозяйство сохраняет свое значение как приоритетная сфера занятости и как источник дохода, пусть и не основного, в бюджете значительной доли сельских семей.

В научном дискурсе существует также определение сельского кластера, как территории, освоенной человеком в меньшей степени (сопоставляются доли площадей, занятых населенными пунктами, фермами, полями, лесами, дорогами и т.п.).

Социологический подход к определению «сельскости» опирается не только на связи с сельским хозяйством и удаленность от города, но также указывает на способы социального взаимодействия в сельских сообществах, консервативность взглядов и в определенной степени отсталость жителей села.

Для отдельных сельских регионов Бразилии характерна структура расселения, в которой вблизи крупных городов присутствует значительное количество малых и средних городов, имеющих значение для развития прилегающих сельских территорий.

Для определения сельских кластеров Фабио до Вале и Джорже да Сильва строят модель, где используются следующие переменные: плотность населения, доля населения в возрасте 65 лет и старше на 100 жителей, доля населения в возрасте от 5 до 14 лет на сто жителей, доля экономически неактивного населения по возрастным группам, доля занятых в сельском хозяйстве в общей численности занятых, доля бедных домохозяйств. Распределение показателей по территориям индексируется, и затем рассчитывается совокупный ин-

декс. Полученные результаты делятся на квантили и отображаются картографически. Анализ проведен для территорий Северо-Востока Бразилии.

Авторы считают, что их исследование формирует методологическую основу для национальной политики сельского развития. Для нас исследование Фабио до Вале и Джорже да Сильва представляет интерес в том отношении, что оно ведется в рамках сельско-городского континуума, определяются районы с большим и меньшим уровнем «сельскости». Проведение подобных исследований в динамике позволяет судить о расширении или сжатии сельского пространства.

Закключение. Анализ типологий «город-село», принятых в зарубежных странах, позволяет разделить их на две группы. К первой относятся «универсальные типологии», разработанные для больших территорий на основе относительно простой и прозрачной методики. К данному типу относятся типологии ОЭСР и «Евростата». Эти типологии позволяют сравнивать районы и страны между собой, а также служат основой для принятия решений в сфере региональной политики и политики сельского развития.

Ко второй группе относятся «прикладные» типологии, разработанные в отдельных странах для решения практических и политических задач.

В контексте принятой в 2019 г. в Российской Федерации государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий», одним из важнейших аспектов политики сельского развития является организация статистического наблюдения. В его задачи должен входить сбор подробной статистики о численности населения и месте его проживания, что позволит провести не административную, а сущностную границу между городом и селом. Разграничение на город и село, отражающее реальную социально-экономическую повестку, послужит основой для анализа состояния сельских территорий и осуществления мер по их устойчивому развитию.

Литература

1. Государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий» на период 2020-2025 гг. / <http://government.ru/docs/36905/>
2. Овчинцева Л.А., Попова О.А. Административная и сущностная граница между городом и селом. // Аграрная Россия. 2013. №2. С. 37-40
3. Hopkins, J., Copus, A. Definitions, measurement approaches and typologies of rural areas and small towns: a review. 2018. The James Hutton Institute, Craigiebuckler, Aberdeen. / <https://www.sruc.ac.uk/download/downloads/>
4. OECD Regional Typology 2011. / <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/>
5. Methodological Manual on Territorial Typologies 2018. / <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/>
6. Landatlas: zur Einführung. / <https://www.landatlas.de>
7. Küpper P. «Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume» // Thünen Working Paper 68 Dezember 2016 / https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn057783.pdf
8. Population Centre and Rural Area Classification 2016 / <https://www.statcan.gc.ca/eng/subjects/standard/>
9. Fabio Freire Ribeiro do Vale, Jorge Luiz Mariano da Silva/ Ruraliti in Brazilian Northeast: spatial distribution and cluster identification. Rio de Janeiro. Brazil 9-11 November 2011 / <http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/pages/>