

© 2013 г.

Николай Горин

кандидат социологических наук

доцент Курганского филиала Уральского института Управления,
экономики и права

(e-mail: gorinn@mail.ru)

Андрей Нецадин

кандидат социологических наук

зам. директора Института региональных исследований и проблем
пространственного развития Финансового университета при Правительстве РФ
(e-mail: ansteel@mail.ru)

Ольга Соськова

старший преподаватель кафедры «Менеджмент» Курганского
государственного университета

Марсель Низамутдинов

кандидат технических наук

доцент Института социально-экономических исследований
Уфимского научного центра РАН

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ГОРОДСКОГО РАССЕЛЕНИЯ В РФ

В статье рассматриваются проблемы городского расселения в России. Авторы подчеркивают, что при всей актуальности развития агломераций для оптимизации расселения городского населения выходом является включение малых городов в систему агломерации, при которой население малых городов могло бы работать и учиться, использовать социальную инфраструктуру крупных городов, не меняя места жительства.

Ключевые слова: агломерация, региональная стратегия развития, малые города.

Одной из острых проблем, препятствующих эффективному развитию пятого технологического уклада, с которым связаны надежды на эффективную модернизацию российского общества, является сложившийся характер городского расселения. С одной стороны, наша страна по формальным показателям (число городов и доля населения, проживающая в городах) является одной из высокоурбанизированных стран. По данным переписей населения, с 1959 по 2010 гг. численность населения РФ выросла с 117,2 до 142,9 млн человек, или примерно в 1,22 раза. В то же время численность городского населения выросла с 61,1 до 105,3 млн человек, или в 1,72 раза. Эти высокие показатели формировались на волне развития и завершения процессов догоняющей индустриализации. Хрущевские реформы конца 50-х – начала 60-х годов, сняв ограничения на

свободное перемещение сельского населения, вкупе с потребностью в развитии новых индустриальных центров в рабочей силе сформировали мощный поток сельской миграции в города, создавший проблемы не только для сельской местности, но и для городов, принявших поток мигрантов.

Население некоторых городов увеличилось многократно. И это касалось не только малых городов, где население иногда увеличивалось в десятки раз: Набережные Челны (26,7¹), Тольятти (11,8), Волгодонск (10,8), Качканар (10,7)), но и довольно крупных уже сформировавшихся к тому времени городских центров: Тюмень (3,86), Липецк (3,21), Ульяновск (2,93), Рязань (2,38), Красноярск (2,33). Коренное население городов оказалось многократно разбавленным сельскими мигрантами первого поколения. Еще не до конца сформировавшаяся городская культура была вытеснена и замещена невероятным конгломератом городских, сельских, а в некоторых случаях и криминальных установок и ценностей. В российских городах причудливо переплетались родственные, соседские и земляческие отношения и связи, сквозь которые с трудом прорастали установки на профессионализм и деловую карьеру, характерные для городской культуры. Профессиональное самоопределение оказалось вытесненным самоопределением по формальному уровню образования – человек гордится высшим образованием (вернее, наличием диплома), а не профессией, с легкостью меняя одни виды занятий на другие.

В общем, речь идет о том грузе «болячек», которыми до сих пор страдают не только малые, но и достаточно крупные города. Проведенный нами анализ показывает, что основные проблемы городского расселения и развития городов, хотя и отягощены коллизиями рыночных преобразований, имеют глубокие корни в тенденциях, сложившихся задолго до современных рыночных, социальных и политических преобразований.

Обгоняющий и более устойчивый рост крупных и сверхкрупных городов – явление известное, оно имеет место во всех развитых и развивающихся странах. Большие города имеют достаточно привлекательных сторон:

- это центры, предоставляющие большие возможности для развития личности, получения образования, престижной работы, досуговых занятий;
- в больших городах ниже удельные расходы на создание и содержание социальной инфраструктуры (образование, здравоохранение, транспортные системы и связь), поэтому и доступность соответствующих благ здесь гораздо выше;

¹ В скобках указан рост численности населения соответствующих городов за период с 1959 по 2010 г.

- большие города чаще являются культурными, научными, спортивными или, например, финансовыми центрами, что облегчает доступ к соответствующим социальным лифтам;

- наконец, экономически большие города, концентрируя современное наукоемкое производство, создают большую добавленную стоимость в расчете на душу населения, соответственно они обладают большими возможностями для развития своего потенциала.

Из экономической географии известно эмпирическое правило Цапфа «Ранг-размер», в соответствии с которым города в пределах страны распределены по показателю людности следующим образом:

$$N_i N^{kp} / R_i$$

Где: N_i – население i -го города;

N^{kp} – население самого крупного города;

R_i – ранг i -го города.

Для лучшего приближения к реальным данным используют натуральные логарифмы соответствующих показателей. Распределение Цапфа, рассчитанное по данным 1959 года представлено на рисунке ниже.

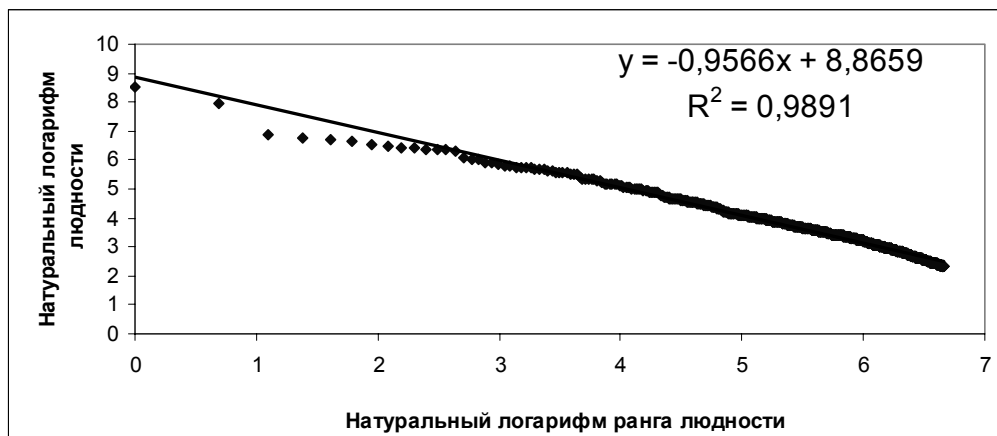


Рисунок 1. Характеристика городского расселения населения России в соответствие с правилом Цапфа (Данные переписи 1959 г. по 782 городам с населением более 10 тыс. человек)

Указанное распределение аппроксимировано прямой $Y = 0,9566x + 8,8659$; надежность аппроксимации 98,9%. Линия наклонена к оси «х» под углом $-43,73^\circ$. Это значение наклона линии аппроксимации говорит о том, что уровень контрастности расселения не является большим – скорее типичным для индустриально развитых стран. Наличие крупных населенных пунктов, в которых сосредоточена значительная часть населения, соседствует с малыми городами, в которых проживет от четверти до трети городского населения.

Росту концентрации городского населения в крупных городах будет соответствовать поворот аппроксимирующей прямой по часовой стрелке. На рисунке 2 распределение Цапфа рассчитано по данным переписи 2010 г.

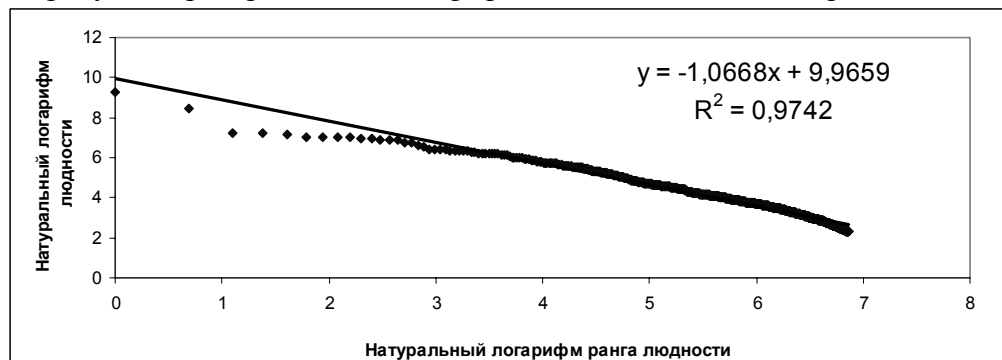


Рисунок 2. Характеристика городского расселения населения России в соответствии с правилом Цапфа (Данные переписи 2010 г. по 955 городам с населением более 10 тыс. человек)

Распределение аппроксимировано прямой $Y = 1,0668x + 9,9659$; надежность аппроксимации 98,9%. Линия наклонена к оси «х» под углом $-46,85^\circ$. Таким образом, в соответствии с теоретической гипотезой прямая повернулась примерно на 3 градуса по часовой стрелке. Это соответствует сложившейся тенденции опережающего роста крупных и сверхкрупных городов. При этом доля населения, проживающего в малых городах, значительно снижается.

В таблице 1 приведены расчетные данные параметров аппроксимирующей прямой по всем переписям в исследуемый период.

Таблица 1

Значения параметров линии регрессии для распределения городского населения России в соответствии с правилом Цапфа

Год	Количество городов с населением 10 и более тыс. чел	Значение параметров уравнения регрессии		Значение угла наклона линии регрессии	
		b	a	В радианах	В градусах
1959	782	8,8659	-0,9566	-0,76322	-43,7293
1970	876	9,3763	-1,006	-0,78839	-45,1714
1979	928	9,7154	-1,0403	-0,80515	-46,1316
1989	966	9,9109	-1,0533	-0,81135	-46,487
1992	918	9,9796	-1,0669	-0,81775	-46,8539
2000	956	9,972	-1,0682	-0,81836	-46,8887
2003	968	9,9061	-1,0537	-0,81154	-46,4978
2010	955	9,9659	-1,0668	-0,81771	-46,8512

Однако рост концентрации городского населения в рассматриваемый период проходил неравномерно. Динамика этого процесса отражена на рисунке 3.

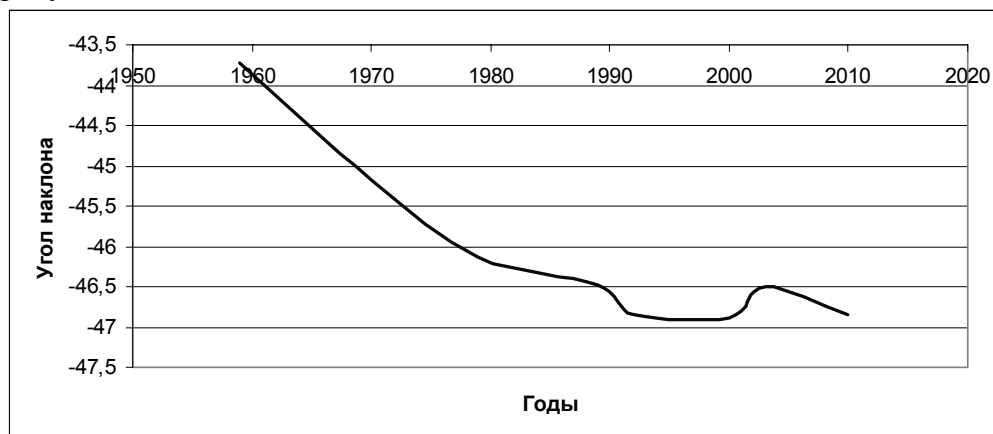


Рисунок 3. Динамика процесса концентрации городского населения в крупных городах (изменение угла наклона линии регрессии к оси «х»)

Из рисунка 3 видно, что рост концентрации населения в крупных городах — общая тенденция городского расселения. В 80-е годы прошлого столетия за счет реализации программы ограничения роста крупных городов административными барьерами (ограничение прописки) этот процесс несколько затормозился. На рисунке этому периоду соответствует снижение крутизны кривой. Однако в самом конце 80-х — начале 90-х годов процесс этот на очень короткий период буквально срывается — население с периферии устремляется в крупные города и местные «столицы». Чуть позже процесс этот вновь замедляется — трудности реформ, начавшихся в начале 90-х годов, несколько ограничивают миграцию из малых городов в крупные. Процессы депопуляции, вызванные ростом смертности и снижением рождаемости населения, даже снижают долю населения, проживающую в крупнейших городах. Это коснулось всех городов «миллионеров», кроме Москвы и Санкт-Петербурга. Сельская же миграция в города практически обнуляется. В незначительный промежуток времени между 1997 и 2003 гг. проявляются даже обратные процессы — замедление роста крупных городов и некоторая стабилизация людности малых городов. Наконец, между 2003 и 2010 годом возобновляется тенденция роста крупных городов.

В этот период мы видим еще два важных процесса: стабилизацию числа городов начиная с конца 80-х годов и рост средней людности городов. Эти процессы отражены в таблице 2.

Таблица 2

Динамика людности городов России

Год переписи	Количество городов с населением 10 и более тыс. чел.	Средняя людность, тыс. чел.	Коэффициент вариации людности
1959	782	65,92	3,47
1970	876	79,36	3,66
1979	928	89,45	3,61
1989	966	97,8	3,61
2003	968	98,03	3,97
2010	955	99,31	4,05

Людность типичного Российского города за 50-тилетний период выросла в полтора раза и, как мы видим, неуклонно приближается к 100 тыс. человек. Вместе с тем, рост коэффициента вариации говорит об увеличении разнообразия городов по параметру людности.

Таблица 3

Доля населения, проживающего в городах различных типов

Тип города по численности населения, тыс. чел	Годы					
	1959	1970	1979	1989	2003	2010
1 млн и более	14,5	20,4	22,6	26,6	25,4	27,0
500-1000	14,9	11,5	14,9	14,7	13,0	16,2
250-500	11,3	15,3	16,6	15,2	15,2	13,3
100-250	14,7	16,5	14,7	14,0	14,2	14,8
50-100	12,4	10,9	10,6	11,6	11,6	11,4
До 50	32,2	25,4	20,4	17,9	16,5	17,4
до 10	4,9	2,4	1,5	1,0	0,9	1,0

Из таблицы видно, что доля населения, проживающего в городах миллионах, за полвека выросла почти вдвое. При этом, доля населения, проживающая в городах с численностью населения от 100 тыс. до миллиона практически изменилась очень мало. Наконец, для городов с населением менее 100 тыс. весь этот период характерно уменьшение доли проживающих в них. И чем меньше город, тем заметнее эта тенденция. Наиболее наглядно этот процесс виден на рисунке 4.

Почти половина городского населения в 1959 году проживала в малых городах с численностью населения до 100 тыс. человек. К 2010 г. их доля сократилась практически до одной трети. Особенно сильно пострадали города с численностью населения до 50 тыс. человек – доля населения, проживающего в них, уменьшилась практически вдвое. Из 834 населенных пунктов этого типа к 2010 г. осталось 778, но это примерно 70%

городских муниципальных образований. Вместе с малыми городами с численностью населения от 50 до 100 тыс. сегодня они служат основными «поставщиками» мигрантов в крупные города. Но это означает, что сами эти населенные пункты практически остаются без резервов развития.

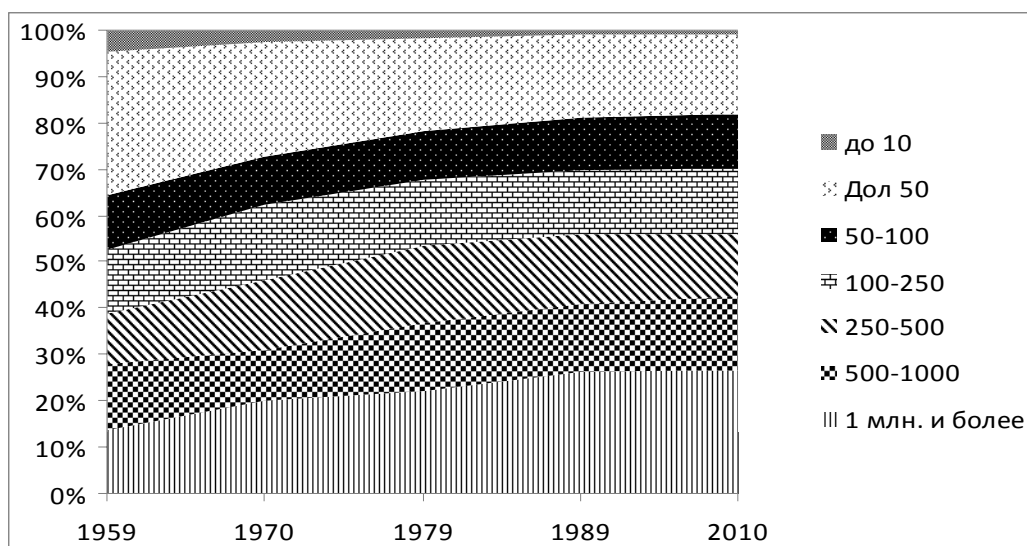


Рисунок 4. Динамика доли городского населения РФ, проживающая в городах различных типов

Практически весь предшествующий период до начала 90-х годов население городов пополнялось исключительно за счет миграции сельского населения. Исключение составляла миграция по общественным призывам и так называемые «лимитчики», рекрутировавшиеся из систем ПТУ средних и малых городов в окружении столицы. Ситуация начинает меняться в 90-е годы, когда сельская миграция практически замерла. Этому способствовало значительное ухудшение социально-экономической ситуации в стране: трудности с трудоустройством, низкие доходы населения, особенно на селе, рост криминогенной напряженности. Кроме того, в городах, в том числе крупных, ситуация на рынках труда так же оставалась напряженной.

В начале двухтысячных окончательно сформировалось новое качество миграционных потоков – опережающее пополнение сверхкрупных и крупных городов происходит за счет городского населения городов «нижней» и «средней» страты. Это амбициозная молодежь, уезжающая в крупные города для получения образования или уже получившая высшее профессиональное образование. Ряд региональных исследований в сфере образования показывают, что более 80% школьников, уезжающих полу-

чать образование, не планируют возврат к месту проживания родителей. До 40% студентов учреждений высшего профессионального образования планируют после окончания вуза переехать в крупный город. Вполне понятно, что не все планы могут быть реализованы, но это умонастроение будет питать уже сложившуюся тенденцию опережающего роста крупных городов.

И не просто роста, а роста за счет молодых, физически здоровых, амбициозных и достаточно квалифицированных слоев населения с уже сложившейся городской культурой. Это создает перспективы в течение примерно одного поколения «дозревания» процессов урбанизации и формирования высокоурбанизированных зон (урбанизированных и по формальным, и по социокультурным признакам). Зон, которые способны обеспечить инновационный уровень развития экономики и высокотехнологичные производства рабочей силой нужного качества.

Вместе с тем, процесс крупных городов не может быть бесконечным. Экономическими пределами роста крупных городов является снижение спроса на рабочую силу при одновременном росте стоимости проживания, включая прежде всего стоимость покупки и аренды жилья. Уже сегодня стоимость квадратного метра жилья (и, следовательно, его аренды) в крупных городах (особенно в Москве и околomosковском окружении) в несколько раз превышает стоимость жилья в средних городах. Поэтому в перспективе – за пределами 2020 года может сложиться тенденция более равномерного роста численности населения городов. Очень многое зависит от процессов роста населения страны в целом. Депопуляция несомненно усилит контрастность развития территорий по фактору населенности. При отрицательном естественном приросте крупные города будут истощать население городов периферии. Прежде всего это коснется малых и средних городов. При положительном естественном приросте эти процессы так же будут иметь место, но масштабы запустения малых городов будут значительно меньше.

Основные проблемы развития крупных городов в предстоящий период связаны с пределами роста их населения:

1. Конкуренция за привлечение высококвалифицированной рабочей силы с периферии приведет к росту относительных издержек на рабочую силу, что может снизить конкурентоспособность соответствующих производств и привести к их выводу из крупных городов на периферию. Это соответственно приведет к изменению характера городского расселения. В этом случае перспективными с точки зрения размещения высокотехнологичных производств могут оказаться города, имеющие крупные образовательные центры с численностью населения от 500 до 250 тыс.

2. Значительную проблему могут составить инфраструктурные издержки, связанные с ростом крупных городов, рост стоимости жизни и снижение экономической привлекательности крупных городов для образованных мигрантов, ориентированных на достаточно высокие стандарты жизни. Это ограничит возможности развития высокотехнологичных производств.
3. Особую проблему составляет обострение рекреативных и экологических проблем крупных городов.

При всей важности решения проблем крупных городов, основные проблемы в предстоящий период возникнут у малых городов России с численностью населения менее 50 тыс. человек. В 778-ми населенных пунктах здесь проживает 18,4% городского населения. Из них 144 населенных пункта имеет среднюю людность 6,5 тыс. человек – это практически поселки. Поселки, живущие по бюджетным правилам, установленным для городов. Около половины малых городов – монопрофильные города, находящиеся «на содержании» проблемно работающих предприятий и, соответственно, испытывающих крайние трудности с наполнением бюджетов. Это означает, что страдает финансирование и развитие сферы образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства и городского благоустройства. Принципы подушевого финансирования бюджетной сферы в силу больших удельных затрат, возникающих в сельской местности и в малых населенных пунктах, почти повсеместно привели к сокращению школ, больниц, учреждений спорта и сферы культуры. Но проблемы возникают не только с финансированием. Не меньшие трудности возникают с кадровым обеспечением функционирования практически всех подсистем, включая образование, здравоохранение и муниципальное управление.

Дальнейшее сокращение людности малых городов за счет миграции молодежи в крупные города в перспективе приведет к обострению существующих и появлению новых проблем:

- При сокращении численности населения в трудоспособном возрасте и снижении потенциала его квалификации (а это неизбежно) возникнут проблемы уже не развития, а поддержания существующих производств. Это коснется прежде всего муниципальных предприятий, но в дальнейшем практически неизбежно и частных. В силу ограниченности рынка рабочей силы станет проблематичным размещение и развитие каких-либо производств. Уже сейчас есть примеры того, как предприятия, расположенные в небольших населенных пунктах и выпускающие вполне конкурентоспособную продукцию, вынуждены завозить работников из близлежащих населенных пунктов.

- Сокращение численности населения без сокращения жилого фонда обострит проблемы, связанные с ростом нагрузки на городские бюджеты и население по содержанию инфраструктуры ЖКХ.
- Старение населения вследствие активной миграции молодежи приведет к ряду эффектов, которые мы назвали – «демографической смертью города»: устойчивое и необратимое превышение смертности населения над рождаемостью.

При всей актуальности и остроте названных проблем мы отнюдь не призываем везде и повсеместно решать их путем государственного субсидирования бюджетов малых городов. Необходимо сделать так, чтобы большая часть налогов, выплачиваемых предприятиями малых городов и населенных пунктов, поступала в соответствующие муниципальные бюджеты напрямую. Это не лишит государство значительной части поступлений в бюджет, но усилит заинтересованность муниципальных образований в развитии этих предприятий. А это не только наполнение бюджетов, но и сохранение рабочих мест, в частности для молодежи. В некоторых случаях это и прямые инвестиции этих предприятий в развитие социально-культурной сферы городов через механизм благотворительности и социального партнерства.

Значительная, если не большая часть малых городов находится вблизи крупных городов – промышленных, образовательных и культурных центров. Сегодня это служит дополнительным фактором миграции молодежи. Принципиальным выходом является включение таких городов в систему агломерации, при которой население малых городов могло бы работать и учиться, использовать социальную инфраструктуру крупных городов не меняя места жительства. Однако сегодня этому препятствуют две причины: недостаточное развитие транспортной инфраструктуры и законодательство, запрещающее, например, свободно лечиться или учиться имея регистрацию в другом населенном пункте. Наконец, сами центры агломераций могли бы участвовать в развитии своей периферии, но это, как говорят, пока относится к сфере нецелевых бюджетных расходов.

При всей актуальности развития агломераций для оптимизации расселения городского населения понятие это является скорее экономическим, научным, но лишенным каких-либо правовых оснований. Не существует закона об агломерации или какого-либо другого нормативного акта, регулирующего отношения между городами внутри уже сложившихся агломераций. И это подрывает стимулы к их развитию.
