

© 2010 г.

Николай Горин

кандидат социологических наук, доцент
заместитель директора Курганского филиала Академии
труда и социальных отношений
(e-mail: gorinn@mail.ru)

Андрей Нецадин

кандидат социологических наук, профессор Московского государственного
университета прикладной биотехнологии
(e-mail: ansteel@mail.ru)

ТЕНДЕНЦИИ ТРАНСФОРМАЦИИ СИСТЕМЫ ГОРОДСКОГО РАССЕЛЕНИЯ В РОССИИ

Статья посвящена вопросам выработки государственной политики в сфере градообразования и стимулирования расселения в России. Представлен анализ динамики городского расселения и механизмов миграции с 1930 года, а также прогноз появления в ближайшее время тенденций, которые существенно изменят систему городского расселения под влиянием развития рынка. Обосновывается необходимость общегосударственной программы развития городов, главной целью которой должно стать создание условий для продуктивного использования имеющегося человеческого потенциала в малых и монопрофильных городах России. Одним из таких условий является поддержка создания городских агломераций с целью обеспечения их экономической эффективности и устойчивого функционирования.

Ключевые слова: городское строительство, население поселения, города-агломерации, человеческий потенциал, урбанизация, региональная политика, миграция, малые города, моногорода, региональные территории, социально-экономическое развитие.

Динамика развития городов России. Последний период массового градообразования относится к времени советской власти, причем в этот период происходил самый большой за всю предыдущую историю прирост числа городов. Однако процесс градообразования в этот период не был линейным. Интенсивность процесса градообразования за период с 1920 по 1990 гг. отражена на рисунке 1.

Наиболее сильный прирост городов приходится на период с 1930 по 1940 г. – 153 города. По понятным причинам этот процесс сильно снижался в период с 1940 по 1945 г. – 56 городов, однако в послевоенный период с 1945 по 1955 г. прирост вновь достигает почти довоенной величины – 130 новых городов. Далее следует почти линейное снижение числа новых городов вплоть до 1990 г.

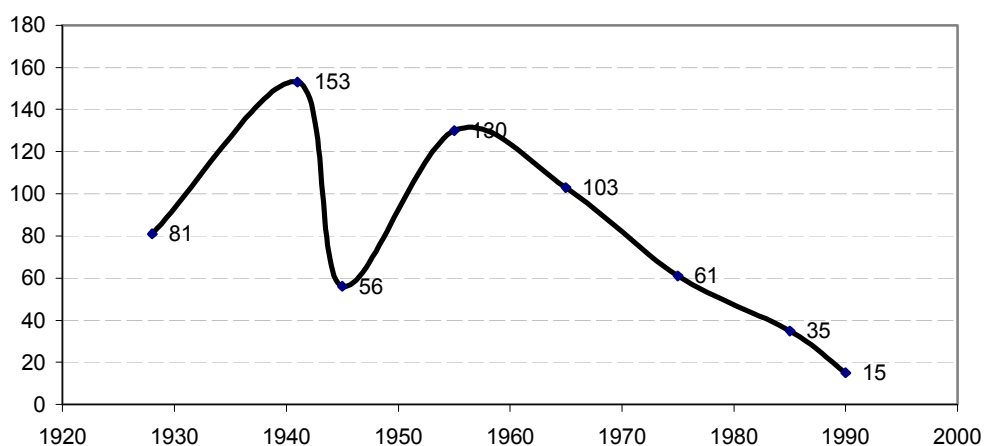


Рис. 1. Интенсивность градообразования в период с 1920 по 1990 г.

Также менялась численность городского населения. Примерно с 1925 по 1985 г. прирост численности городского населения имеет линейный характер, при этом практически до начала 60-х годов прирост численности горожан сопровождается ускоренным ростом количества городов. Лишь после 60-х годов наблюдается некоторая тенденция к общему укрупнению городов. При этом сначала наблюдается некоторое снижение численности (депопуляция) городов с численностью населения до 20 тыс., и лишь с 1979 г. начинает проявляться тенденция к ускоренному росту крупнейших городов.

Таблица 1

**Динамика структуры населения по типам городов
(доля к численности населения проживающего в городах в %)**

Тип города	Год							
	1959	1970	1979	1989	1992	1996	1998	2000
До 20 тыс.	10,4	7,1	5,3	4,6	4,5	4,6	4,7	4,9
От 20 до 50 тыс.	17,5	15,6	13,7	11,9	11,8	11,9	11,7	11,6
От 50 до 100 тыс.	12,5	11,1	10,6	12,1	12,1	12,6	12,6	12,6
От 100 до 500 тыс.	28,4	32,8	32,0	29,5	29,9	30,8	30,9	30,3
От 500 до 1000 тыс.	15,8	18,2	15,2	15,0	14,0	13,0	13,0	14,6
1000 тыс. и более	15,4	15,2	23,1	26,9	27,7	27,0	27,0	26,0

Источник: Данные Росстата.

Такая динамика городского расселения обусловлена особыми механизмами миграции. Процесс градообразования и роста городов за весь период советской власти достаточно жестко регулировался государством. До начала 60-х годов ограничивалась свободная миграция сельского населения через механизм отсутствия паспортов у сельского населения. Там, где это считалось целесообразным, действовали механизмы общественных призывов – форма организованной миграции в города-новостройки. Одновременно ограничивалась прописка в крупных и крупнейших городах. Эта система дополнялась пенитенциарными формами миграции – высылкой отдельных категорий населения из крупных городов, организацией спецпоселений и другими.

Под влиянием регулируемых государством миграционных процессов складывалась достаточно неестественная и слабо функциональная структура городского расселения, а вместе с ней неестественный характер приобретал и процесс урбанизации. Важнейшие характерные черты и противоречия этого процесса: высокий темп роста городского населения, повлекший изменение городской среды, а в социологическом контексте – маргинализацию социальной структуры; незавершенный, ущербный характер урбанизации; низкое качество городской среды; наличие острых экологических проблем в развитии городов; асимметрию городского расселения между Европейской и Азиатской частями страны; деформацию функциональной структуры городов.

Одной из наиболее характерных особенностей в этот период было доминирование монопрофильных городских образований, небольших городов и поселков городского типа, жестко привязанных к предприятию или ряду предприятий какой-либо отрасли. Структура городов России (не включая поселки городского типа) по этому признаку выглядит следующим образом (см. таб. 2).

Из таблицы видно, что почти 90% городов России – это малые города с населением до 100 тыс. человек, притом половина городов относится к типу монопрофильных, производственные структуры которых адаптированы лишь к узкому сегменту рынка. Один из истоков экономического кризиса 90-х годов лежит именно в этой плоскости: структурная перестройка оказалась возможной лишь в сравнительно крупных городах, где перераспределение работников между отраслями и предприятиями оказалось не только желательным, но и возможным. С другой стороны, на той же основе возник кризис системы городского расселения – население большей части монопрофильных городов, лишившись работы и материальных возможностей для смены места жительства, оказалось в них «законсервированным». Исчез важнейший естественный источник пополне-

ния населения крупных и крупнейших городов. Таким образом перспективы развития всей системы городов оказались отодвинутыми.

Таблица 2

Структура городов России по типам

Тип города	Все города		Образованные до 1917 г.		Образованные после 1917 г.	
	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%
Мегаполисы с населением более 1000 тыс. чел.	13	1	13	2,6	0	0
«Большие» города с населением 100 и более тыс. чел.	104	10	70	18,2	34	5,2
«Малые» многопрофильные города с населением до 100 тыс. чел.	404	39	130	33,8	274	42,3
Малые города	577	50	178	45,5	399	52,5

Источник: Данные Росстата.

При этом, как показал анализ, для определенной части из них проблематично даже восстановление докризисного производственного потенциала. Отсутствуют также какие-либо серьезные источники пополнения их населения, так как потенциал сельской миграции практически исчерпан. И, наконец, не менее важный фактор – в них практически отсутствуют институты социализации городского типа: качественная система профессионального образования, учреждения культуры – театры, музеи, картинные галереи, библиотеки – та социальная инфраструктура, которая поддерживает городской образ жизни и обеспечивает его воспроизводство. Таким образом, нет каких-либо серьезных оснований говорить о возможности развития в перспективе городов этого типа как городов в полном смысле этого слова, если конечно мы не вернемся к практике их искусственной реанимации. И с экономической, и с социальной точки зрения это наименее эффективный способ решения проблемы. Более эффективное решение – создать общие условия для ускоренной миграции населения из монопрофильных городов в большие города и таким образом обеспечить перевод процесса урбанизации на качественно иную основу.

Необходима общегосударственная программа развития городов. Прежде всего, это касается создания условий для более продуктивного использования имеющегося человеческого потенциала, в том числе и потенциала тех, кто живет в малых и монопрофильных городах.

Трансформация системы городского расселения под влиянием развития рынка, на наш взгляд, будет характеризоваться приближением структуры городского расселения к «естественному», выраженному эмпирической закономерностью, известной как «правило Цапфа – ранг-размер». Следствием этого на фоне сокращения общей численности населения России будет появление следующих тенденций:

1. Дальнейший рост доли городского населения при снижении его численности вследствие общего снижения численности населения в России.
2. Рост значения крупных и сверхкрупных городов и их ускоренное развитие по отношению к средним и малым городам.
3. Изменение характера миграции: при сохранении сельской миграции в города, основной поток миграции составит миграция в крупные города из средних и малых городов.
4. Увеличение количества малых городов при одновременном сокращении их людности, а также доли и численности населения, проживающего в малых городах.

Наглядную картину тенденций трансформации дают данные изменения людности городов в соответствии с их размером.

Таблица 3

**Изменение людности городов за 1996–2000 гг.
в зависимости от их размера**

Группы городов по численности населения	Количество городов		Данные 1996 г.		Данные 2000 г.		Изменение людности в 1996-2000 гг., %
	1996 г	2000 г.	Численность населения в группе городов	Средняя людность по группе городов	Численность населения в группе городов	Средняя людность по группе	
1 млн и более	14	12	25395	1814	24171	2014,3	+11,0
От 500 тыс. до 1 млн	19	21	12206	642,4	13531	644,3	+0,3
От 250 до 500 тыс.	44	41	15711	357,1	14608	356,3	- 0,2
От 100 тыс. до 250 тыс.	87	89	13289	152,7	13579	152,6	- 0,1
От 50 до 100 тыс.	172	171	11844	68,9	11695	68,4	- 0,7
От 10 до 50 тыс.	588	584	14810	25,2	14540	24,9	- 1,2

Источник: Данные Росстата.

Из таблицы видно, что чем меньше города, тем больше падала численность населения в них, при этом сверхкрупные смогли даже несколько «подрости» за счет городов с населением менее 500 тыс. Эта группа горо-

дов характеризуется развитой образовательной инфраструктурой – наличием научных и образовательных центров. Кризисное состояние экономики и ограниченные возможности трудоустройства имели своим следствием отток из городов с численностью населения менее 500 тыс. образованной молодежи и специалистов высокой квалификации, которые осели в «миллионниках» и крупных региональных центрах. При этом в 2000–2008 годах этот процесс ускорился в силу обострения демографической ситуации.

Новая карта России. По наиболее вероятному сценарию динамика общей численности населения выглядит следующим образом: в 2000 г. численность населения России составила 145 млн человек, к 2010 г., видимо, сократилась до 140 млн человек, в 2025 г. составит примерно 120 млн человек. При этом доля городского населения возрастет, а его абсолютная численность уменьшится. Анализ динамики численности городского населения показывает, что сложилась реальная тенденция сокращения численности городского населения примерно на 0,1% в год. При этом миграция из села во все большей мере не покрывает естественную убыль городского населения и имеет общую тенденцию к снижению.

К 2025–2030 гг. вследствие сокращения абсолютной численности городского населения примерно на 15% (при сокращении общей численности населения на 17,2% – со 145 до 120 млн человек) сложится следующая ситуация.

Лишь первые шесть наиболее крупных городов России могут рассчитывать если не на небольшой рост, то хотя бы на относительную стабилизацию численности населения. Это Москва, Санкт-Петербург, Новосибирск, Нижний Новгород, Екатеринбург и Самара. Остальные сегодняшние «миллионеры» – Омск, Казань, Уфа, Челябинск, Ростов-на-Дону, Пермь – вероятнее всего выпадут из этой категории городов. При этом естественная убыль населения крупных городов (и городов вообще) за счет превышения смертности над рождаемостью в сегодняшних условиях уже не может быть компенсирована за счет сельских мигрантов, как это было характерно для 70-х – 80-х годов прошлого века. Поэтому стабилизация людности или меньшие темпы ее падения в крупных городах будет идти преимущественно за счет миграции из средних и малых городов.

В пользу этой тенденции говорит также и следующий факт: крупные и сверхкрупные города являются центрами современного высокотехнологичного производства и нуждаются не просто в рабочей силе, а в рабочих высокой квалификации с типично городской культурой. Рабочую силу такого качества могут предоставить только средние и не очень многие малые города, но не село, особенно в его нынешнем состоянии.

При этом чем меньше людность города, тем выше потенциал падения численности его населения в предстоящий период. У городов с населением от 500 тыс. до 1 млн человек вероятные темпы снижения численности будут небольшими – не более 5-7% за десять лет. Зато города с населением менее 500 и более 50 тыс. будут терять не менее 1,5-2% в год, а к 2025 году их людность составит от 70 до 75% от нынешней численности их населения. Наконец, в еще большей степени процесс сокращения людности коснется городов с населением менее 50 тыс. человек. Их население будет сокращаться в среднем на 3-4% процента в год, или почти на половину за весь прогнозируемый период. Но это в среднем для группы городов, некоторые из них могут сокращаться быстрее, например монопрофильные города. Некоторые – медленнее, особенно те, что лежат вблизи крупных мегаполисов и входят в их агломерацию.

На процессы сокращения людности малых городов за счет естественной убыли населения наложится отрицательный баланс миграции, при этом сократится как средняя людность малых и средних городов, так и их численность, а также доля населения, проживающих в них. Ряд малых городов в 2025–2030 году потеряет статус города. Это касается особенно монопрофильных городов на севере и востоке России. Таким образом, произойдет уменьшение и общей численности городов при некотором росте городского населения. Уменьшение людности средних городов приведет к их переходу в разряд малых.

Этому процессу будет соответствовать повышение контрастности развития городов и территорий по важнейшим социально-экономическим показателям. Нужно иметь в виду, что к миграции в крупные и средние города склонны прежде всего молодые люди в возрасте до 30 лет, имеющие высшее профессиональное образование. Таким образом, произойдет не просто уменьшение людности средних и малых городов, а значительное сокращение их экономического потенциала. Постепенно ряд таких городов рискует превратиться в поселения пенсионеров, а их трудовой потенциал будет представлен преимущественно низкоквалифицированной рабочей силой. Если сегодня дефицит квалифицированных специалистов и квалифицированных рабочих массовых специальностей коснулся, прежде всего, крупных промышленных центров, то в перспективе это станет проблемой малых и средних городов, не располагающих возможностями подготовки квалифицированных специалистов и рабочих. Соответственно в этих городах сократятся возможности размещения современных производств, а целый ряд производств, существующих сегодня, как минимум сократит производство и рабочие места.

Сокращение численности населения средних и малых городов, имеющих развитую социальную и экономическую инфраструктуру, соз-

даст ряд проблем, связанных с формированием бюджетов городских муниципальных образований. Уменьшение численности населения в таких городах и сохранение существующей инфраструктуры приведет к значительному росту нагрузки как на городские бюджеты, так и на население (рост стоимости социальных услуг). При сокращении доли занятых и существующем порядке образования бюджетов городских муниципальных образований неизбежно уменьшение собственных источников наполнения бюджетов. В этой ситуации возможны лишь две альтернативы: или кардинальное изменение методологии формирования местных городских бюджетов, или практически стопроцентное финансирование содержания инфраструктуры этих городов из вышестоящих бюджетов.

Экономические факторы городского расселения. Города, как и сельские населенные пункты, в идеале образуют гексагональную решетку. Однако это правило не всегда выполняется полностью. На самом деле речь идет о том, что в окрестности крупных городов поселения образуют иерархию, упорядоченную по населенности. Существует, по крайней мере, два качественно различных источника образования таких иерархий. Первый связан с удаленностью от ресурсов, второй – с различием в эффективности применяемых технологий.

Это означает, что населенность поселения динамически стремится к предельной величине. Механизм действия этого закона очень прост: в населенные пункты, где возникают более благоприятные экономические (рост числа рабочих мест) и социальные условия (более высокая предельная цена рабочей силы), увеличивается миграция населения за счет миграции из их окрестности. Таким образом, распределение населения по территории тесно связано с доступностью ресурсов и уровнем технологии.

Смысл этой закономерности заключается в том, что *население концентрируется в тех населенных пунктах, где производится большая добавленная стоимость и, следовательно, возникают лучшие условия его воспроизводства, приложения труда и капитала.*

Второй важный вывод заключается в том, что исторический процесс повышения экономической эффективности технологий должен вести к росту контрастности расселения.

Выражением этого общего процесса является тенденция к образованию и ускоренному развитию больших городов и городских агломераций. *Городская агломерация – компактное скопление населённых пунктов, главным образом городских, местами срастающихся, объединённых в сложную многокомпонентную динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными и культурными связями.*

Ряд авторов развитие агломераций выводит из необходимости экономики капитала, в особенности затрат на рабочую силу и транспортных

издержек. Однако, это доказывает лишь экономическую эффективность агломераций, то есть факт их устойчивого функционирования, а не образования. Механизм же образования и развития агломераций, видимо, следующий. Количество рабочих мест в городе (это функция, связанная с инвестициями в основной капитал) растет быстрее, чем количество «социальных мест» (очень грубо «социальные места» могут быть представлены как свободная жилая площадь). Это происходит вследствие действия двух факторов: во-первых, инвестиции в социальную инфраструктуру всегда запаздывают по отношению к инвестициям в основной капитал, так как первое есть следствие применения капитала в производстве, и, во-вторых, они менее эффективны. В условиях быстрого развития возникает своего рода динамическая социальная перенаселенность города, когда социальные условия жизни горожан могут ухудшаться при высоких темпах экономического роста¹. При этом растет цена рабочей силы, что снижает эффективность применения капитала внутри города. Естественно, что при этих условиях либо капитал устремляется туда, где соответствующие «социальные места» уже существуют и могут быть использованы вместе с населением, то есть в окружение города – происходит диверсификация производства в пространстве на основе специализации и кооперации производства, рассредоточенного по сети городов в окружении центра (классическая европейская модель агломерации). Либо город-центр использует население своего окружения на основе маятниковой миграции, при этом окружение по существу выполняет функции рекреативной системы, обслуживающей центр агломерации (американская модель агломерации).

Таким образом, образование агломерации определяется соотношением не двух, а трех факторов: ростом затрат на рабочую силу, связанным с необходимостью возрастающих инвестиций в социальную инфраструктуру города, ростом транспортных издержек при выносе производства за пределы города, существованием предела затрат времени на перемещение работника от места жительства до места работы, связанного с развитием скорости коммуникации. Этим трем факторам соответствует два типа агломераций: системы городов, связанные с разделением и кооперацией производства, диверсифицированного в пространстве, и системы городов, связанных разделением социально-экономических функций на производственную и рекреативную.

¹ В известных макроэкономических моделях динамического равновесия этот факт не учитывается, так как население лишь перераспределяется внутри макроэкономической системы – исторически сложившегося устойчивого культурного, хозяйственного и социального ареала, а миграцией населения и вывозом капитала за его пределы можно пренебречь.

Однако и рост населенности городов, и развитие агломераций способствуют более эффективному применению капитала. Именно в этом заключается существо тенденции ускоренного развития городских агломераций, и эта тенденция имеет характер закона. Препятствия к их росту по существу ограничивают эффективность общественного применения капитала. Можно полностью согласиться с тем, что административное ограничение роста агломераций и крупных городов в период советской власти имело негативные социальные и экономические последствия.

Возможный каркас поселенческой структуры России. Исходя из описанных тенденций и закономерностей можно с большой долей уверенности попытаться определить примерный каркас поселенческой структуры России. Основной чертой ближайших изменений будет образование как крупных, так и локальных агломераций городов и сельских поселений, причем как по классической, так и по американской модели. Уже сегодня можно предвидеть образование более 20 крупных агломераций с численностью более 1 млн человек на базе наиболее крупных городов; формирование локальных агломераций из промышленных городов, образующих научно-промышленный территориальный комплекс (Березники-Соликамск, Восточно-Донбасская агломерация и т.д.); создание агропромышленных агломераций вокруг районных центров с концентрацией в них перерабатывающих предприятий и предприятий оказывающих услуги сельхозпроизводству.

Также в поселенческие структуры войдут города, обладающие определенными монопольными преимуществами: природными ископаемыми; выгодным географическим положением для реализации логистических структур; уникальными историческими, научными, техническими и другими преимуществами.

При этом содействие в образовании агломераций становится одной из основных задач проектирования развития регионов и муниципальных образований.
