

ГОРОДА НА ПОСТСОЦИАЛИСТИЧЕСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Н.В. ЗУБАРЕВИЧ

Города как центры модернизации экономики и человеческого капитала

Россия – страна с огромной территорией и сокращающимся населением. Эту территорию нужно “держать” и связывать воедино. Именно такую функцию выполняют города как опорный каркас расселения. Городов в России немногим более тысячи. Сокращение численности населения неизбежно, и в таких условиях самое главное – эффективно использовать человеческие ресурсы, воспроизводить и наращивать в первую очередь их качество. Эти ресурсы также концентрируются в городах, и чем больше город, тем, как правило, выше концентрирующийся тут человеческий капитал.

Почему же очевидные истины не становятся основанием политики, направленной на системную поддержку модернизации экономики и человеческого капитала российских городов? Выделю несколько причин. Первая – города все еще воспринимаются как функциональное приложение к заводам и фабрикам, еще жива ментальность советской индустриализации, создававшей города в чистом поле (чаще – в тайге и тундре). В рамках таких стереотипов все просто: будут работать заводы, будет жить и город. Вторая причина – города естественно развиваются как полифункциональные и поэтому сложные территориальные организмы, ими трудно управлять. В них более разнообразный социум, больше внутренних противоречий, более сложной, как у любого развивающегося организма, должна быть система согласования интересов в целях развития. А как это сделать с помощью модных ныне директивно-вертикальных методов управления? Третья причина – сохраняющийся уравнительный подход к развитию пространства: в городах и так больше ресурсов, потому им “делиться надо”. Дежурный лозунг губернаторов – надо поддержать периферию!

Тем не менее концентрация человеческих и экономических ресурсов дает городам объективные преимущества развития и без всякой поддержки со стороны властей. Позитивное влияние эффекта масштаба исследовано в региональной науке (можно сослаться, в частности, на [Нефедова, Трейвиш, 1998; Fujita, Krugman, Venables, 2000]), этот эффект проявляется везде, в том числе и в России. Роль центров развития и модернизации выполняют именно города, однако в разной степени и с разным ка-

Зубареви́ч Наталья Васи́льевна – доктор географических наук, профессор Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, директор региональной программы Независимого института социальной политики.

чеством роста. В современной России сформировались четыре типа городов-центров роста [Зубаревич, 2006]:

- федеральные города Москва и Санкт-Петербург и их агломерации;
- города-“миллионники” и близкие к ним по численности¹, их агломерационные преимущества на фоне федеральных столиц заметно слабее, как и концентрация человеческого капитала;
- остальные крупные города-центры регионов (с населением 200 тыс. человек и более), развивающиеся под влиянием статусного фактора и концентрации населения;
- до начала нового кризиса центрами роста были также монопрофильные города с ведущими предприятиями крупных компаний, в основном экспортно-ориентированных; их развитие обеспечивалось более высокими, по сравнению с большинством муниципалитетов, доходами бюджетов и населения, но оно не имеет устойчивого характера из-за влияния конъюнктуры мировых цен на сырье и полуфабрикаты.

Модернизирующий эффект опережающего экономического роста проявился в этих городах по-разному, и не все из них смогли нарастить человеческий капитал и далеко не все готовы к конкуренции за человеческие ресурсы.

Крупнейшие города – центры модернизации

Важнейшую роль в развитии страны играют наиболее модернизированные федеральные города и “миллионники”, где сконцентрировано почти 20% населения страны. Воздействие агломерационного эффекта (эффекта масштаба) в крупнейших городах максимально и они выигрывают конкуренцию с остальными городами России. Конкурируют они и между собой, но условия явно неравные.

Наиболее велик социально-экономический отрыв столицы: до сих пор принято говорить о Москве и “остальной России”. Появившийся в 2000-е гг. штамп “две столицы” – сильное преувеличение с экономической точки зрения. Сохраняющаяся сверхконцентрация экономических ресурсов в Москве обеспечивает ей устойчивое доминирование: на Москву приходится более 23% суммарного валового регионального продукта (ВРП) всех регионов страны (на Санкт-Петербург – менее 4% в 2008 г.), причем за годы экономического роста доля столицы выросла. Москва – единственный в стране крупный город постиндустриальной экономики, в структуре ее ВРП 80% составляют услуги, концентрация торговли и платных услуг в столичной агломерации (вместе с Московской областью) достигает 23–29%. Концентрация инвестиций также остается высокой, хотя они перераспределились внутри столичной агломерации: в конце 1990-х гг. каждый шестой рубль инвестировался в Москву, а в 2008 г. – каждый девятый, но с учетом инвестиций в Московскую область все осталось по-прежнему (см. табл. 1). Снижение доли столицы в объеме ввода жилья в последние годы имело двойную природу – не только из-за активизации строительства в других городах, но и потому, что строительство переместилось из столицы в Московскую область, оставаясь в пределах агломерации. Суммарно в столичной агломерации вводится каждый шестой квадратный метр жилья в стране. На фоне столицы и ее агломерации доля Санкт-Петербурга мала по всем индикаторам и немногим выше доли города в населении страны.

Гигантская концентрация финансовых и инвестиционных ресурсов в Москве не только ускоряет модернизацию потребительского поведения москвичей, но, как пылесос, вытягивает в столицу наиболее конкурентоспособные человеческие ресурсы со всей страны, не говоря уже о притоке низкоквалифицированных мигрантов из других стран. В Санкт-Петербурге происходит то же самое, но в гораздо меньших масштабах.

¹ По переписи 2002 г. было 11 “миллионников” (Волгоград, Екатеринбург, Казань, Нижний Новгород, Новосибирск, Омск, Пермь, Ростов-на-Дону, Самара, Уфа, Челябинск). Численность населения в двух из них теперь ниже миллиона человек, что не меняет их роли как крупных “точек роста”.

Доля крупнейших городов в основных социально-экономических показателях России за 2008 г. (в %)

	Москва		Санкт-Петербург		прочие 11 “миллионников”		Всего	
	1998 г.	2008 г.	1998 г.	2008 г.	1998 г.	2008 г.	1998 г.	2008 г.
Население	7	7 (12*)	3	3	9	9	19	20
Инвестиции	6	11 (16*)	4	4	7	7	27	22
Ввод жилья	10	5 (17*)	3	5	10	13	23	23
Оборот розничной торговли	29	17 (23*)	8	4	11	18	48	39

* С Московской областью.

Городам-“миллионникам” трудно конкурировать со столичной агломерацией. Тем не менее импульс роста и модернизации распространяется по иерархической системе городов – от федеральных к менее крупным. Динамика этого процесса имеет разную скорость, некоторые города-“миллионники” растут и развиваются быстрее за счет преимуществ, обеспечиваемых базовыми факторами: экономическими ресурсами своего региона, выгодным местоположением, высокой концентрацией человеческого капитала, институциональными преимуществами. Влияние этих факторов определяет победителей и проигравших в конкурентной борьбе внутри группы “миллионников” и близких к ним по численности городов. Но пока это промежуточные результаты, так как трансформация экономики городов-“миллионников” далека от завершения и реальная конкуренция еще впереди. В ней участвуют и другие крупные города с населением около 800 тыс. человек и более (Воронеж, Краснодар, Саратов, Красноярск). Тенденции их развития можно оценить по трем параметрам, сформулированным в виде вопросов:

– удастся ли им перетянуть на себя более существенную часть экономической активности и ресурсов, сгладив тем самым огромное отставание от федеральных городов, особенно Москвы, обладающей особыми преимуществами?

– насколько “миллионники” и близкие к ним по численности города различаются между собой по уровню социально-экономического развития, существует ли “разность потенциалов”, отражающая результаты конкуренции между ними?

– каковы перспективы развития агломераций городов-“миллионников” с учетом человеческих и экономических ресурсов их собственных регионов?

Российская статистика не позволяет оценивать развитие в границах крупных агломераций, они четко не определены, поэтому приходится ограничиваться анализом статистики городов. Расчеты показывают, что суммарный вклад 11 городов-“миллионников” в основные социально-экономические показатели страны стал увеличиваться в последние годы. Заметно вырос их вес в розничной торговле за счет прихода крупных торговых сетей и роста платежеспособного спроса (с 11 до 18% за 1998–2008 гг.). Постепенно растет их доля в жилищном строительстве (с 10 до 13%), что также указывает на рост доходов населения. Самая большая проблема “миллионников” – низкая доля инвестиций (7%), она меньше доли этих городов в численности населения страны (9%). Причины невысокой инвестиционной привлекательности в основном институциональные. Это высокие барьеры для получения разрешений на строительство и ведение бизнеса, скудость бюджетов городов-“миллионников” и небольшие бюджетные инвестиции. Источники доходов муниципалитетов ограничены по сравнению с федеральными городами, которые как субъекты Федерации получа-

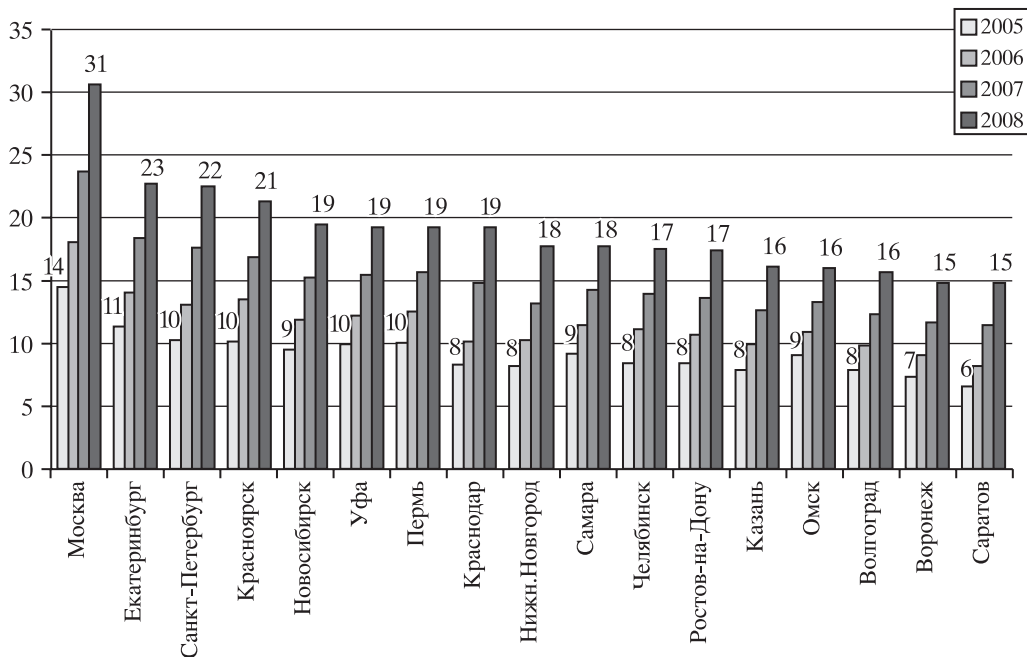


Рис. 1. Средняя номинальная заработная плата в крупнейших городах России в 2005–2008 гг. (в тыс. руб.).

ют более значительные по объему налоги на прибыль, на доходы физических лиц, акцизы и т.д.

Конкуренцию за человеческие ресурсы, как правило, выигрывают те агломерации, в которых заметно выше зарботки. По данным статистики, преимущество Москвы значительно и оно растет (см. рис. 1). В 2008 г. средняя заработная плата в столице составляла 31 тыс. руб., в других крупнейших городах – от 23 тыс. руб. в Екатеринбурге и 21 тыс. руб. в Красноярске (в них более высокие зарботки нивелируются более высокой стоимостью жизни) до 15–16 тыс. руб. в Казани, Омске и Волгограде. В конце 1990-х гг. различия в легальной зарботной плате были меньше, но Москва резко выделялась максимальными душевыми доходами населения а не легальной зарботной платой. Благодаря отрыву по зарботной плате и душевым доходам населения, столица притягивает трудовых мигрантов. Во всей российской чистой миграции (разнице между миграционным притоком и оттоком) за 2006–2008 гг. на Московскую столичную агломерацию приходится 60%, на Санкт-Петербург – 18%, на остальные регионы и города остается совсем немного. Различия в зарботках между другими городами-«миллионниками» недостаточны, чтобы влиять на межрегиональную конкуренцию за рабочую силу. Как и менее крупные региональные центры, они притягивают трудоспособное население своего региона.

Для того чтобы города-«миллионники» были привлекательными для мигрантов с высоким человеческим капиталом, они должны иметь более развитую социальную среду и качество населения. Понятия эти комплексные, их трудно измерить. Фактором модернизации социальной среды служит высокий уровень образования населения, он же является компонентом качества населения. К сожалению, проанализировать структуру населения по уровню образования можно только на основе данных занятого городского населения всего региона, а не конкретного города, а в регионе она зависит от особенностей расселения. Тем не менее картина различий очень показательна: регионы с крупными городами-«миллионниками», которых больше всего в

Поволжье и на Урале, не выделяются высокой долей имеющих высшее образование среди занятого городского населения (не более 25%). Это следствие советской индустриализации Урала и Поволжья, когда наиболее востребованными были работники со средним профессиональным образованием, преобладающие в структуре занятых. Москва и Санкт-Петербург, где 42–43% занятых имеют высшее образование, сильно опережают остальные регионы страны. Среди остальных крупногородских субъектов РФ качеством городского населения выделяются регионы с ведущими вузовскими центрами страны, например Томская область (36% городских занятых имеют высшее образование) и Новосибирская (32%). Таким образом, явное преимущество в виде более высокого человеческого капитала, способствующего модернизации социальной среды, присуще федеральным городам, а для городов-“миллионников” оно ограничено своим регионом. Заметных различий между этими городами нет, за исключением Новосибирска. В результате социальная среда и человеческий капитал не обеспечивают явных сравнительных преимуществ кому-то из крупных городов.

Развитие торговли и рынка жилья, приток инвестиций служат основой для усиления центральных функций крупных городов, но сопоставлять индикаторы нужно с большой осторожностью. Показатели объема розничной торговли в городах с 2007 г. рассчитываются без учета малого предпринимательства. Это большой сегмент торговли, но он измеряется неточно, с помощью дооценок. Его исключение из статистики также искажает дифференциацию городов. Города с большой долей торговли на рынках, например Новосибирск, который служит перевалочной базой китайских товаров и японских автомобилей для Сибири и Урала, явно недооценены по объемам розничной торговли. В 2008 г. по душевому обороту без учета малого предпринимательства лидировали Краснодар (более 80 тыс. руб. на человека), Самара и Нижний Новгород (более 60 тыс. руб. на человека). Самара ухудшила свою позицию, так как в начале 2000-х гг. она имела максимальный показатель благодаря продажам автомобилей. Менее всего развиты крупные и средние торговые структуры в городах – центрах более бедных и аграрных регионов из-за барьеров низкого платежеспособного спроса (Воронеж, Саратов – менее 40 тыс. руб. на человека), а также на востоке страны, где барьеры расстояния замедляют проникновение торговых сетей (Красноярск, Омск – менее 30 тыс. руб. на человека).

Жилищное строительство более активно ведется в городах юга, поскольку там больше приток мигрантов в региональные центры и жилье строится в основном за счет средств населения. Динамика этого показателя не всегда устойчива (см. рис. 2). Быстрее всего росло жилищное строительство в Краснодаре, Челябинске и Новосибирске (в два раза за 2005–2008 гг.). Нестабильное развитие рынка жилья в Самаре связано с институциональными причинами – борьбой за власть в городе, затормозившей процесс выделения земель и разрешительной документации на строительство. Низкие показатели ввода жилья в Волгограде и Перми – также следствие институциональных барьеров. “Рывок” Красноярска в жилищном строительстве форсировала политика региональных властей, но надолго этого не хватило. Кризис негативно повлияет на показатели 2009 г., особенно в регионах экспортной промышленности, в которых спад экономики был более сильным. Преимущество рынка жилья городов юга станет более явным.

На различия в развитии крупных городов как центров розничной торговли и строительства жилья влияет платежеспособный спрос населения и институциональная среда. Душевые показатели ввода жилья и товарооборота торговли различаются по крупнейшим городам существенно – в три-четыре раза. По обоим индикаторам выделяется Краснодар благодаря ускоренному росту экономики юга. Подготовка к Олимпиаде-2014 также ускорила развитие Краснодара и, в меньшей степени, Ростова-на-Дону. Среди городов Урала выделяется Екатеринбург, концентрирующий финансовые ресурсы большой Свердловской области. Благодаря металлургической специализации в области до начала кризиса 2008 г. быстро росли доходы населения. В Поволжье более устойчиво развивались Казань и Уфа, также концентрирующие доходы разви-

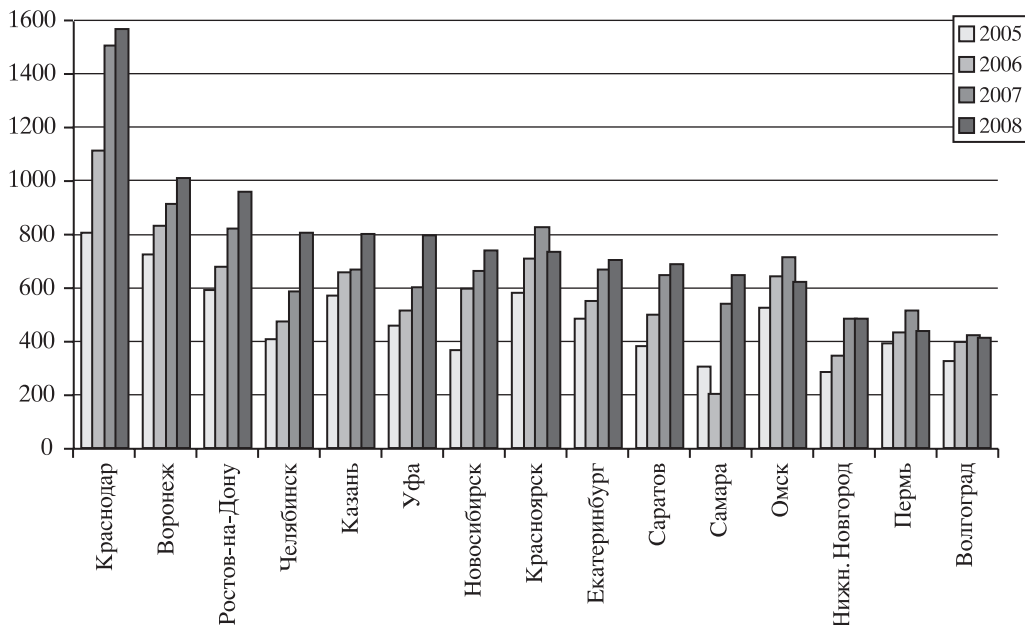


Рис. 2. Ввод жилья в 2005–2008 гг. (в м² на 1000 человек).

той нефтедобычи и нефтепереработки своих республик и, кроме того, получившие немалые федеральные инвестиции. Все остальные города не выделяются устойчивыми преимуществами. В целом “миллионники” Поволжья, Урала и Сибири не только отстают от федеральных городов, но и получают сильного конкурента в виде крупных городов Юга. Приморские регионы Юга стали новой зоной экономического роста, и столичные города этих регионов опережают другие крупные центры страны.

Перспективы развития крупных городов можно оценить, сравнивая душевые инвестиции в основной капитал (см. рис. 3). Москва и Санкт-Петербург лидируют здесь с большим отрывом, при этом нужно учитывать и большую численность их населения. В результате объем инвестиций в столицу на порядок больше, чем в других городах, причем более трети всех инвестиций обеспечивал гигантский столичный бюджет (в середине 2000-х гг. его доля в инвестициях превышала 40%). Санкт-Петербург по душевым показателям проигрывает Краснодару, несмотря на все усилия по привлечению инвесторов. При этом только в 2007 г. объем инвестиций в северную столицу вырос в полтора раза за счет финансовой поддержки федеральных властей и пополнения городского бюджета путем переноса юридических адресов крупных корпораций. Концентрация инвестиций обеспечивает федеральным городам сохранение преимуществ развития и на перспективу.

Прочие лидеры делятся на две группы. Во-первых, это центры регионов, получающих особую поддержку федеральных властей. В столице Татарстана треть инвестиций также шла из бюджетных источников, в основном региональных, так как федеральные власти перечислили значительные средства в бюджет республики на подготовку празднования тысячелетия Казани. Росту инвестиций в Краснодар, помимо объективных преимуществ выгодного местоположения, способствует подготовка к Олимпиаде-2014, двукратный рост инвестиций в 2008 г. дал огромное преимущество городу. Особое отношение федеральных властей к тому или иному региону или городу (ранее – к Татарстану, в последние годы – к Санкт-Петербургу и Краснодарскому краю) усиливает их конкурентоспособность, хотя трудно назвать такую конкуренцию честной.

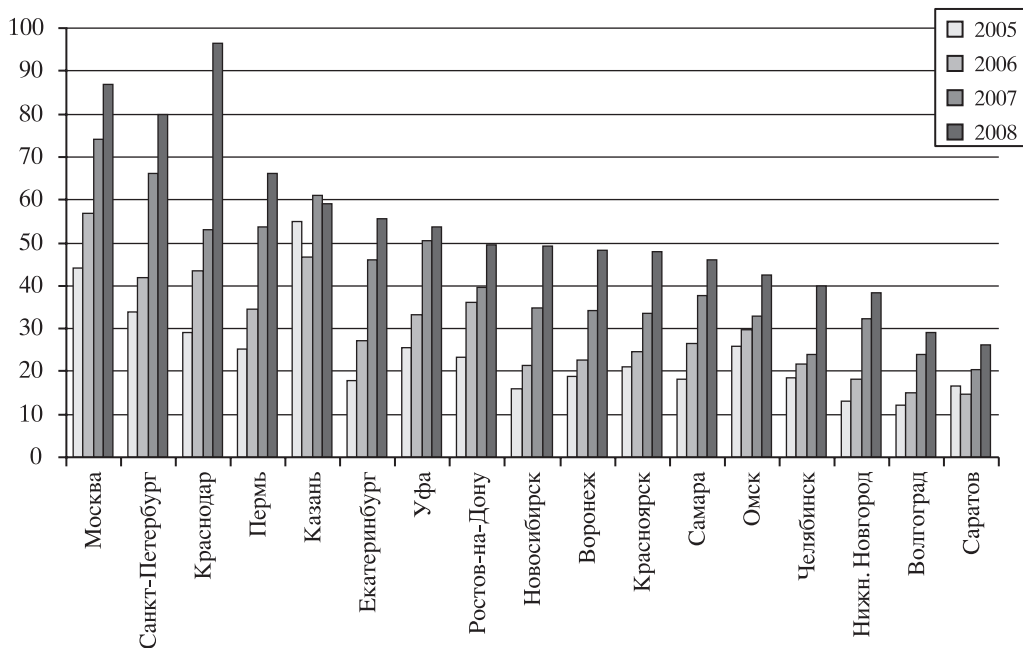


Рис. 3. Душевые показатели инвестиций в основной капитал в текущих ценах (тыс. руб. на человека).

Во-вторых, душевые инвестиции выше в других городах-«миллионниках» (Пермь и Уфа), но по иной причине. Эти города сохранили промышленную специализацию, поэтому инвестиции крупного бизнеса идут в нефтеперерабатывающую промышленность, а не в инфраструктуру и в сектор услуг. Остальным городам труднее конкурировать с лидерами, особенно в неравных условиях, создаваемых федеральным центром. Как и по другим индикаторам, аутсайдеры по объему инвестиций – Саратов и Волгоград. Крупные города Поволжья в целом теряют позиции, за исключением Казани. Схожий тренд характерен и для Омска.

Экономическая устойчивость развития «миллионников» и близких по численности городов создается не только сектором услуг, но и промышленностью. Баланс двух секторов экономики очень разный. Душевые показатели промышленного производства максимальны в крупных центрах нефтепереработки (Пермь, Омск, Уфа), за которым следуют центры металлургии (Волгоград и Челябинск). Показатели в 2,5–3,5 раз ниже лидеров типичны для городов со специализацией на машиностроении, так и не преодолевшем кризисного спада 1990-х гг. (Воронеж, Саратов, Краснодар, Новосибирск, Казань). Эти города быстрее становятся сервисными. Кроме того, в них изменилась структура промышленности и ее рынков сбыта: более устойчиво развивались пищевая промышленность и другие импортозамещающие отрасли, обслуживающие рынок самих городов-центров и своего региона, то есть ближние рынки сбыта. Благодаря сочетанию торговых, инфраструктурных и промышленных функций формируется более устойчивый экономический ландшафт крупных региональных столиц, что в целом повышает их конкурентоспособность.

Переоценивать достоверность статистики не стоит: она позволяет только в первом приближении оценить и сопоставить развитие городов-«миллионников» и близких к ним по численности. Но даже эти замеры показывают, что конкуренция между ними пока в зачаточном состоянии. Города «второго эшелона» слабо различаются на фоне Москвы, собирающей все преимущества в сверхконцентрированном виде. Подавляющему большинству «миллионников» явно не хватает финансовых и инвестиционных

ресурсов, многим – человеческого капитала, редко кому удается притягивать мигрантов из других регионов, хотя миграционная статистика по городам неточна. Более вероятно динамичное развитие крупных городов Юга и Екатеринбурга (после выхода из экономического кризиса). Для Казани неясна возможность ускоренно развиваться без особой финансовой поддержки Татарстана из федерального бюджета. Потенциал Самаро-Тольяттинской агломерации слабо использовался в период экономического роста, а начавшийся кризис еще более замедлит здесь развитие из-за резкого обострения проблем занятости на предприятиях машиностроительного кластера. Остальные “миллионники” также нуждаются в улучшении институциональных условий, особенно в кризисный период. Динамика оборота торговли за 2009 г. показывает, что в крупногородских регионах более заметно снизились доходы населения и потребление, что угнетает развитие сектора услуг.

На развитие крупнейших городов будет влиять и более долгосрочный фактор – возможность концентрации человеческих и экономических ресурсов своего региона. Для некоторых агломераций, например Самаро-Тольяттинской, такая возможность уже почти исчерпана, концентрация населения области в агломерации близка к предельной (см. табл. 2). Для крупных региональных центров Юга и республик Поволжья процесс урбанизации не завершился, поэтому можно прогнозировать дальнейшую и значительную концентрацию населения и экономики в центре. На Урале и отчасти в Пермском крае многочисленные промышленные города также будут в перспективе отдавать человеческие ресурсы крупнейшим агломерациям, хотя и с меньшей скоростью, чем традиционные миграции из села. Возможности дальнейшей концентрации населения и экономики – значительный ресурс в конкуренции крупнейших городов между собой, и здесь выигрывают Юг и республики Поволжья.

Тенденции развития менее крупных региональных центров практически не отличаются от “миллионников”. Их рост достаточно устойчив благодаря концентрации сервисных функций и импортозамещающей промышленности, обслуживающей региональные рынки. В постсоветский период столичный статус оказался важным преимуществом, позволяя концентрировать экономические ресурсы.

Во всех региональных центрах, независимо от численности их населения, заметно выросла заработная плата относительно средних заработков жителей своего региона: если в 1990 г. превышение составляло 2–4% по группам региональных столиц с разной людностью, то в 1998 г. – 15–19%, а в 2006–2008 гг. – более 20%. Наиболее интенсивно росли эти различия в период децентрализации и перераспределения политических и экономических ресурсов в пользу регионов. Но и после смены политического вектора на централизацию экономика региональных столиц развивалась быстрее, чем всего региона. Это следствие агломерационного эффекта: чем крупнее региональный центр, тем более развит в нем спрос на новые рыночные отрасли и выше их концентрация, что приводит к опережающему росту оплаты труда. Максимальным он был в региональных центрах с населением более 500 тыс. человек.

Влияние столичного статуса особенно заметно в развитии торговли: доля региональных столиц в товарообороте торговли своего региона выросла почти вдвое – с 30–35% до 55–60%. Концентрация торговых функций практически не зависит от людности, все города, обладающие столичным статусом, продолжают концентрировать потребление и услуги, то есть становятся более современными городами с растущим постиндустриальным сектором экономики. Проблема в другом – эта концентрация происходит за счет “опустынивания” сельской периферии и малых городов регионов, утраты ими большинства сервисных функций.

Устойчивость развития региональных столиц связана не только с сектором услуг, но и с промышленностью. В двух третях городов-центров прекратилась деиндустриализация: сокращение их доли в промышленном производстве региона в годы кризиса сменилось небольшим ростом. Как и для “миллионников”, новый этап промышленного развития региональных центров – импортозамещающий и поэтому устойчивый, а экспортные производства чаще расположены в других, менее крупных нестоличных

Доля крупнейших городов (агломераций) в показателях своего региона в 2008 г. (в %)

	Численность населения	Численность занятых	Обрабатывающая промышленность	Ввод жилья	Оборот розничной торговли	Инвестиции
Краснодар	15	24	17	31	45	37
Уфа	25	25	45	34	59	42
Ростов-на-Дону– Батайск	27	34	51	56	57	41
Казань	30	32	18	41	57	38
Екатеринбург	31	35	19	56	65	39
Красноярск	33	34	29	63	52	27
Челябинск–Копейск	35	40	37	49	70	36
Пермь	36	42	54	52	77	59
Саратов–Энгельс	40	51	57	66	70	42
Воронеж	41	55	51	76	66	60
Нижний Новгород– Дзержинск	46	55	33	46	75	38
Волгоград–Волжский	51	64	88	63	82	64
Новосибирск	53	64	68	74	82	77
Омск	56	66	94	69	93	83
Самара–Тольятти– Новокуйбышевск	62	73	83	70	88	65

городах. Для региональных столиц промышленный рост позитивен, он обеспечивает сбытовые связи с прилегающими рынками.

Хотя возможности развития крупнейших городов (агломераций) и менее крупных региональных столиц различаются, но других ведущих центров модернизации в стране пока нет и не предвидится, как минимум, в среднесрочной перспективе. Если это так, то главная задача федеральных и региональных властей – поддержать естественные факторы роста этих городов, уже проявившиеся в период экономического подъема. Прежде всего необходимы общее улучшение инвестиционного климата и точечные госинвестиции в инфраструктуру, поддержка инновационных социальных программ, направленных на рост человеческого капитала, отказ от дальнейшей централизации всего и вся. И тогда импульс роста и модернизации будет распространяться нормальным эволюционным путем – от крупнейших центров к менее крупным городам и периферии. Кризис тормозит диффузию инноваций вниз по иерархической системе городов, поэтому задача снятия барьеров и улучшения институциональной среды становится еще более значимой.

Монопрофильные города: наследие индустриальной эпохи

Монопрофильными считаются города, в которых более 25% населения занято на одном предприятии или группе предприятий одной отрасли. В конце 1990-х гг. из 1090 городов России около 440–450 соответствовали критериям монопрофильных [Монопрофильные... 2000]. Огромное число монопрофильных городов – следствие ускоренной индустриализации, почти треть городов была создана в советские годы при строительстве промышленных предприятий. Плановую экономику не волновали колебания рыночных цен и нестабильность “стояния на одной ноге”, которого не может быть в естественно развивающихся городах. Расплачиваться приходится потомкам.

Индустриализация оставила свой след в виде монопрофильных городов не только в России. Проблема “ржавых городов” раннеиндустриальных отраслей, предприятия которых оказались устаревшими, неконкурентоспособными, резко сократили производство или даже разорились, существует во всех развитых странах. В США она решается благодаря более высокой мобильности населения, покидающего такие города и находящего другие места работы. В странах Западной Европы старопромышленные регионы и города получили значительную поддержку государств для экологической санации территории, развития инфраструктуры и переподготовки занятых, чтобы привлечь в эти города инвестиции из других отраслей, чаще всего сервисных.

В России не произошло ни оттока населения, ни санации. Большинство моногородов пережили сильнейший кризис при переходе к рыночной экономике и затем с трудом выживали, потеряв значительную часть занятых и получив новых собственников, зачастую не спешивших модернизировать производство. Однако есть и иные примеры – монопрофильные города некоторых отраслей стали “кормильцами” своих регионов: продукция их предприятий оказалась востребованной мировым рынком благодаря относительной дешевизне и меньшим затратам на экологию (металлургия, целлюлозное производство, минеральные удобрения) или росту спроса и цен на энергоносители (города нефтегазодобычи). Как правило, эти предприятия принадлежат крупным бизнес-группам и частным компаниям или естественным монополиям.

В целом к городам – “вотчинам” крупного бизнеса можно отнести более 150 городов (без закрытых территориальных образований – ЗАТО), это каждый седьмой город страны. В большинстве таких моногородов размещены предприятия крупных частных компаний, 15% составляют города естественных монополий и госкомпаний (Газпром и др.). Всего в моногородах крупных компаний живет 12 млн человек или 11% городского населения страны.

До кризиса социально-экономическая ситуация в монопрофильных городах крупного бизнеса была разной. Есть более благополучные, в которых сосредоточены базовые предприятия крупных компаний (7% городов страны и городского населения). Еще около 6% – второстепенные для крупного бизнеса. В них, как правило, размещены менее крупные и менее прибыльные производства, которые были куплены бизнесом в 2000-е гг. При почти одинаковом количестве базовых городов крупного бизнеса и менее значимых для него городов в последних живет только 4% городского населения страны. Базовые города в среднем почти вдвое крупнее (110 тыс. и 60 тыс. жителей) и уже поэтому более жизнеспособны.

Самыми малыми размерами отличаются города естественных монополий (бывшей РАО ЕЭС, Газпром). Это также наследие советских лет, когда строились небольшие обслуживающие города при крупных электростанциях и в районах добычи газа. В 1990-е гг. малонаселенность оказалась преимуществом, содержать социальную сферу было дешевле. Но у этого преимущества есть и обратная негативная сторона – вся социальная политика компаний в таких городах становится вынужденно внутрикорпоративной, так как большинство жителей связаны с основным производством.

Различия в концентрации городов крупного бизнеса по регионам очень велики. Каждый пятый субъект РФ, особенно нефтегазодобывающие и металлургические регионы, выделяется их заметной концентрацией, а максимальное число монопрофильных городов крупного бизнеса имеет Свердловская область (см. табл. 3).

Базовые города крупного бизнеса, в которых расположены важнейшие активы компаний, с 1990-х гг. выделялись более высокими заработками (в 1,5–6 раз выше средних по региону) и доходами муниципальных бюджетов. Однако к середине 2000-х гг. разрыв между такими городами и региональными центрами в заработках сократился практически во всех регионах страны. Дело в том, что в центрах регионов быстро росло число высокооплачиваемых рабочих мест в сфере управления и секторе услуг, а также повышалась заработная плата многочисленных бюджетников. В промышленных моногородах темпы роста заработков были ниже, крупный бизнес не стал с такой же скоростью наращивать зарплаты занятых (то есть свои издержки),

Регионы с наибольшим числом монопрофильных городов крупного бизнеса

	Регион	Число моногородов	Численность их населения (тыс. чел.)	Доля в городском населении региона (%)
1	Свердловская область	17	1481	38
2	Ханты-Мансийский АО	13	1031	79
3	Иркутская область	8	768	38
4	Ленинградская область	7	339	31
5	Республика Татарстан	7	636	23
6	Республика Башкортостан	7	508	19
7	Мурманская область	7	232	28
8	Пермская область	6	500	24
9	Нижегородская область	5	277	10
10	Челябинская область	5	694	24
11	Республика Коми	4	271	35
12	Самарская область	4	878	34
13	Ямало-Ненецкий АО	4	289	68
14	Красноярский край	4	394	18
15	Республика Хакасия	3	159	41

как бюджет страны. Тем не менее благодаря более высоким доходам довольно быстро шла модернизация потребления жителей “богатых” моногородов нефтяников, газовиков и металлургов: это и отдых за границей, и платное обучение детей в более престижных вузах, и рост потребительского кредитования. Именно базовые города крупного бизнеса обеспечили в 2000-е гг. прорыв модернизации (в основном потребительской) за пределы региональных столиц, помогая передать этот импульс дальше на периферию. Но устойчивого развития в городах с монопрофильной экономикой быть не может, что и показал новый кризис, начавшийся в 2008 г.

Еще одна проблема большинства таких городов – относительно невысокое качество населения и преобладание занятых со среднетехническим образованием, за исключением ЗАТО-“атомградов”. Развитие человеческого капитала и среды моногородов сильно зависит от политики крупного бизнеса. Далеко не все компании вкладывали средства в повышение качества населения с помощью социальных программ и содействия развитию других сфер местной экономики, чтобы рост мобильности и адаптивности населения помог пережить неизбежные для моногородов конъюнктурные колебания цен на их продукцию. В металлургических городах Урала с маломобильным населением крупный бизнес вынужден был воспроизводить старую советскую систему, фактически беря на содержание социальную сферу. При такой политике средств на программы повышения качества населения, как правило, не оставалось. В городах с менее привлекательными активами бизнес выжимал последние соки из имеющихся предприятий, а города так и оставались фабричными слободами или поселками недавних мигрантов. Развитие моногородов зависит и от политики властей регионов. Например, большие бюджетные инвестиции в социальную сферу городов сверхбогатого Ханты-Мансийского АО помогают наращивать человеческий капитал и обеспечивают лучшие перспективы (пока есть ресурсы нефти), в то время как социальная среда и качество населения многих индустриальных городов Урала и Сибири крайне неблагополучны.

В период экономического роста проблема моногородов слабо осознавалась массовым сознанием и властями и только в ходе кризиса стала одной из центральных и крайне политизированных. Неизбежность “периформатирования” функций таких городов диктуется законами развития экономики, промышленная монофункциональность уходит вместе с раннеиндустриальной эпохой. Но проблема не может

рассосаться сама собой, нужна специальная и затратная региональная политика. В 1990-е гг. она хотя бы декларировалась, но денег не было. В 2000-е гг. ощущение рисков развития моногородов быстро исчезло, ведь они либо процветали, либо начали выходить из кризисного состояния – в экономике было много денег, росли заказы на продукцию. Но кризис напомнил, что такие города не могут быть устойчивыми центрами развития.

К концу 2009 г. Минрегионразвития подготовило список из 25 городов, особо нуждающихся в антикризисной поддержке. Были привлечены несколько международных консалтинговых компаний для разработки планов модернизации моногородов. В бюджете выделено 10 млрд руб. на мероприятия по поддержке. Но масштабы проблемы таковы, что быстрого решения быть не может, федеральные власти пока действуют в режиме “пожарной команды”.

Ближние и дальние перспективы социально-экономического развития городов

Ближние перспективы – выход из кризиса, который сильнее всего бьет по моногородам. Сначала под удар попали города с предприятиями металлургии, целлюлозно-бумажной промышленности и производства минеральных удобрений из-за резкого снижения мирового спроса и цен на сырье и продукцию первого передела. Еще более сильным и длительным стал кризис в городах машиностроительной специализации, обернувшийся масштабной и застойной безработицей, особенно в ее скрытых формах (неполная занятость и административные отпуска)².

Для крупнейших городов ударом стал глобальный финансовый кризис, породивший проблемы банков, строительства и розничной торговли. Более сильным рискам подвержены более модернизированные территории – такого кризиса еще не было в постсоветское время. Спад сервисной экономики и строительства в городах-“миллионниках” был значительным, но опыт предыдущих кризисов показывает, что полифункциональная экономика агломераций более адаптивна, особенно если институциональная среда не душит бизнес, в том числе малый, который в этих регионах развит лучше. Для двух крупнейших агломераций страны это утверждение тем более верно, но за некоторые перекосы придется расплачиваться.

Москва получила наибольшие преимущества от экономического бума 2000-х гг., став центром прибыли естественных монополий и большинства крупных сырьевых компаний, на ее долю приходилось 26% всех собранных в стране налогов при 7% населения. Доля налога на прибыль организаций в ее бюджете достигала в 2007 г. 66%, это намного больше, чем в монофункциональных экспортных регионах. Бюджет столицы страны рос как на дрожжах (на 200 млрд руб. ежегодно), позволяя не думать об эффективности расходов и тратить деньги на инвестпроекты с сомнительной отдачей. В 2009 г. доходы бюджета столицы сократились на 22%, что заставило власти жестко ограничивать расходы. Бурный рост экономики Московской области сопровождался очень рискованной политикой заимствований, ее долг превышает 60% доходов бюджета, и за это тоже придется платить, но скорее, федеральному бюджету. На Московскую область в 2007–2008 гг. приходилось 12–13% от всего ввода жилья в стране, поэтому негативные последствия спада в строительстве и риски для покупателей жилья оказались максимальными. Тем не менее при первых признаках выздоровления экономики агломерации федеральных городов вновь станут лидерами роста – агломерационный эффект устойчив.

Для региональных центров кризис оказался более болезненным: в них новый бизнес в секторе услуг быстро рос и поэтому был особенно уязвим. Бюджеты федеральных городов имеют “жировую прослойку”, которую можно использовать, а все прочие

² Анализ кризиса в регионах представлен на сайте http://atlas.socpol.ru/overviews/social_sphere/kris.shtml.

крупные города сидят на голодном бюджетном пайке, будучи муниципальными образованиями с ограниченными собственными доходами (большинство налогов перечисляется в федеральный и региональные бюджеты). К группам риска в крупных городах относятся и небедное население – покупатели жилья и представители малого бизнеса. Легальный малый бизнес и до кризиса находился под прессингом неэффективных институтов и коррупционных выплат, а при ухудшении экономических условий часть из них уходит в тень или разоряется. В федеральных городах в малом бизнесе занято 26–28% работающих, в региональных центрах их доля, скорее всего, близка к этим цифрам (данные отсутствуют). Это более модернизированная и адаптированная часть населения, принадлежащая к нарождающемуся среднему классу.

Социальные последствия кризиса для двух типов моногородов разные. В своих базовых городах крупные компании (металлургические, нефтегазовые, химические, целлюлозно-бумажные) сохраняют ядро занятых, уменьшая издержки путем снижения заработной платы, перевода на сокращенную рабочую неделю и частично оплачиваемые отпуска. Высвобождается персонал низкой квалификации и многочисленные занятые предпенсионных возрастов, вспомогательные подразделения переводятся на аутсорсинг. Государственные меры поддержки занятости позволили перевести значительную часть высвобождаемых работников на общественные работы, оплачиваемые из бюджета. Базовые для бизнеса города переживут новый кризис, для них время “перестройки” еще не наступило. Взрывоопасная проблема – высокая закредитованность населения жилищными и автокредитами: банки неохотно разрешают пролонгацию выплат по ним. Несмотря на проблемы занятости, меры по переселению из таких городов малоэффективны: население будет держаться за лучше оплачиваемые рабочие места, надеясь на временный характер кризиса, а молодежь и так уезжает.

В моногородах с худшими, второстепенными или непрофильными активами для крупных компаний (трудоемкие предприятия машиностроения, старые металлургические заводы и др.) проблемы острее и имеют долгосрочный характер. Случаев остановки неконкурентоспособных градообразующих предприятий в 2009 г. было немного, но идет массовое высвобождение занятых. Социальные риски не должны заслонять тот факт, что кризис ускоряет объективный и неизбежный процесс санации худших активов, начавшийся в 1990-е гг., но прерванный в годы экономического роста. Правительством заявлены меры снижения социальной напряженности – социальная помощь (пособия по безработице, жилищные субсидии и др.), переподготовка высвобождаемых работников, переселения. “Больные” города придется лечить долго, развивая функции местных центров и создавая новые рабочие места. Расходы на санацию в основном ложатся на федеральный бюджет, у регионов нет необходимых финансовых ресурсов на эти цели.

Кризис не вечен, и нужно думать о задачах развития на более длительную перспективу. Понятно, что моногорода надолго останутся головной болью российских властей, но в большинстве из них население стареет и сокращается, поэтому процесс изменения функций идет эволюционным путем, а снижению социальных рисков должна способствовать согласованная политика властей и бизнеса, которая включает санацию занятости, компенсации высвобождаемым занятым, поддержание социальной инфраструктуры, рост социальной и территориальной мобильности и т.д. Рецепты известны и отработаны в других странах, ими нужно пользоваться.

Основной долгосрочной задачей остается социальная модернизация (повышение качества населения, улучшение социальной среды городов). Она транслируется в пространстве двумя путями – по иерархической системе городов (от крупнейших к менее крупным) и из центров агломераций на их периферию, в пригороды. Каждый путь нуждается в своих “подпорках”.

Перед началом кризиса модернизация образа жизни населения дошла до крупных региональных центров, и этот “фронт” требует особого внимания. Во-первых, крупным городам нужна поддержка, чтобы в стране сложился устойчивый каркас центров модернизации и, наконец, ушла в прошлое система координат “Москва–остальная

Россия”. Смогут ли концентрировать качественные человеческие ресурсы из других регионов крупные макроцентры, такие как Екатеринбург, Новосибирск, Ростов-на-Дону, Нижний Новгород, а также другие города-“миллионники” Поволжья, Урала и Сибири? В сложившихся институциональных условиях прогноз, скорее, негативный, поскольку большинство этих городов не имеют необходимых преимуществ в виде более высокого уровня жизни и качества населения, которые бы обеспечивали необходимую “разность потенциалов” и привлекали внешних мигрантов (мигранты из своего региона едут и так).

Во-вторых, у крупных городов, и не только “миллионников”, но и других региональных центров, должно быть больше финансовых ресурсов для развития, а это означает изменение межбюджетных отношений в регионах, иные пропорции распределения налогов между уровнями бюджетной системы. В-третьих, необходимо стимулировать привлечение инвестиций, что позволит создать новые рабочие места и улучшить социальную среду таких городов. Без радикального повышения уровня и качества жизни в крупных городах человеческие ресурсы всей страны будут и дальше концентрироваться в Московской столичной агломерации и, в меньших масштабах, в Санкт-Петербурге. Но вместо поддержки крупных региональных центров и снижения институциональных барьеров для инвестиций федеральные и региональные власти заняты борьбой с мэрами и местным самоуправлением.

Федеральные власти давно лелеют мечты об укрупнении региональной структуры, регулярно возникают планы объединения нескольких регионов “под крылом” большого и более развитого, с сильным центром. Эти планы рождаются под лозунгом создания “самодостаточных регионов”. Лозунг в рамках единой страны бессмысленный: крошечный американский штат Мэн благополучно здравствует, совершенно не претендуя на самодостаточность. К развитию и модернизации крупных городов эти проекты также имеют отношение. Казалось бы, административное объединение облегчает стягивание населения в крупный центр, который становится более конкурентоспособным. Но при этом деградируют бывшие региональные центры, потерявшие этот статус после объединения. Из них вымываются все ресурсы – человеческие и финансовые; так работает центр-периферийный механизм пространственного развития. А ведь импульс модернизации должен перемещаться из крупнейших центров “вниз”, по иерархической системе городов... И чем меньше будет региональных центров, тем медленнее модернизация будет распространяться в пространстве.

Второй путь, то есть “ближняя” диффузия инноваций из крупного центра в пригороды, облегчается при формировании агломераций. Российские власти пытаются использовать административные меры, надеясь с их помощью создать агломерации на базе крупных городов и расположенных неподалеку городов меньшего размера. Мировой опыт показывает, что таким способом агломерации не рождаются, и вообще “объединительные идеи” малопродуктивны. В развитых странах территорию объединяют маятниковые трудовые миграции, развитая инфраструктура и тесные экономические взаимосвязи.

Давно доказано, что агломерации формируются естественным путем. Ее “мотор” – возможность снижения издержек бизнеса и обеспечение лучших условий для удовлетворения спроса потребителей. Государство может помочь формированию агломераций, вкладывая ресурсы в инфраструктурные проекты, стимулируя интеграцию экономики и рынков труда близлежащих городов. Для этого не нужно объединять муниципалитеты в некую административную “агломерацию”, требуется снизить барьеры, мешающие экономической интеграции. К сожалению, в России само государство создает такие барьеры, жестко предписывая муниципалитетам ограниченный круг полномочий и тем самым ограничивая свободу развития. В результате и институциональные, и демографические барьеры развития агломераций усиливаются.

Вместо снижения институциональных барьеров модный “проектный подход” предлагает порой абсурдные решения. На грани фантастики балансирует проект агломерации Владивостока с Находкой и Уссурийском, до которых “всего лишь” 100–

150 км по безлюдным автодорогам депопулирующего Приморского края. Еще более яркий пример – проект “агломерации” Вологда–Череповец. Можно потратить много денег на то, чтобы построить шикарный автобан между трехсоттысячной Вологдой и трехсоттысячным Череповцом, разделенными сотней километров, но агломерации все равно не получится. Это не региональная политика, а закапывание бюджетных денег. Именно такие проекты дискредитируют жизнеспособные механизмы инфраструктурной поддержки. Не бывает искусственных агломераций, их невозможно создать волевым усилием, не имея базовых предпосылок.

Несмотря на отсутствие адекватной политики властей, естественные тенденции пространственного развития будут и дальше стягивать население в крупные города и их пригороды. При создании благоприятных институциональных условий для бизнеса он сам экономически свяжет пространство: ведь агломерационный эффект снижает экономические издержки. Что нужно для ускорения процессов формирования агломераций, которые могут стать наиболее важными зонами социальной модернизации и концентрации высокого человеческого капитала в России? Прежде всего это:

- снижение административных и институциональных барьеров, как в сложившихся агломерациях (например, между Москвой и Московской областью), так и в формирующихся (например, Самара–Тольятти);

- стимулирование горизонтальных связей для принятия согласованных решений по развитию территории; механизмы согласований продуктивно работают в Большом Париже или Лондоне, но почему-то нереализуемы в российских агломерациях;

- масштабные инвестиции государства в транспортную и городскую инфраструктуру, без этого пространство не “сшивается”;

- инвестиции в качественное образование для модернизации городского социума и социальной среды;

- регулирование процесса развития агломераций методами городского планирования, выделение зон с разным статусом (жилые, производственные, рекреационные) и резервных территорий для развития;

- формирование имиджевой политики, которая в развитых странах усиливает конкурентные преимущества агломераций.

Все вышеописанные подходы и меры давно известны и успешно применяются в разных странах. Неужели мы снова будем искать свой особый российский путь?

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Зубаревич Н.В. Города как центры развития современной России // Городской альманах. Вып. 2. М., 2006.

Монопрофильные города и градообразующие предприятия: обзорный доклад. М., 2000. Т. 1.

Нефедова Т.Г., Трейвиш А.И. Сильные и слабые города России // Полюса и центры роста в региональном развитии. М., 1998.

Fujita M., Krugman P., Venables F.J. The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade. Cambridge (Mass.), 2000.