

УДК 314.143

В.В. Орешников

Институт социально-экономических исследований Уфимского федерального исследовательского центра Российской академии наук, г. Уфа, email: voresh@mail.ru

АНАЛИЗ ИЗМЕНЕНИЯ СИСТЕМЫ ГОРОДСКОГО РАССЕЛЕНИЯ В РОССИИ И РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН

Ключевые слова: города, население, система расселения, естественный прирост, миграция, стратегическое планирование, прогнозирование.

В статье рассматриваются вопросы изменения системы расселения в Российской Федерации в части количества и структуры городских поселений, а также численности проживающего в них населения. Сохраняющиеся тенденции в данной области характеризуются снижением уровня рождаемости, повышением смертности, миграционным перетоком в экономически более развитые населенные пункты страны. В совокупности это приводит к обострению противоречий между необходимостью обеспечения экономического роста отдельных городов, являющихся драйверами развития целых регионов, и задачами комплексного развития территорий, недопущения обезлюдения отдельных районов, а также непропорционального роста нагрузки, как на объекты социальной инфраструктуры, так и на бюджеты различных уровней. В рамках исследования, проведенного на данных Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, проанализировано изменения количества городских округов с различной численностью населения в 2021 г. Проведена оценка дифференциации регионов страны по уровню урбанизированности, выявившая трехкратный разрыв по данному показателю. Рассмотрено влияние естественного и миграционного движения населения на людность городов, а также влияние произошедших за данный период административно-территориальных преобразований. Установлено, что, несмотря на продолжающийся рост доли городского населения, имеются негативные тенденции. Снижение численности населения характерно не только для сельских населенных пунктов и малых городов, но и для крупнейших городов страны, в том числе для ряда городов-миллионников. В связи с этим, стратегии социально-экономического развития и другие документы стратегического планирования включают разделы, непосредственно связанные с данными вопросами. Однако имеющее место несогласованность стратегических документов отдельных муниципальных образований, а также недостаточная точность сформированных прогнозов, снижают их эффективность. Стратегическое планирование в области изменения системы расселения в Российской Федерации требует применения современных научно обоснованных подходов, включающих широкое задействование информационных систем, направленных на определение прогнозных значений и оценку мер регулирующего воздействия.

V.V. Oreshnikov

Institute of Social and Economic Research – Subdivision of the Ufa Federal Research Centre of the Russian Academy of Sciences, Ufa, email: voresh@mail.ru

ANALYSIS OF URBAN SETTLEMENT CHANGES IN RUSSIA AND THE REPUBLIC OF BASHKORTOSTAN

Keywords: cities, population, settlement system, natural increase, migration, strategic planning, forecasting.

The article deals with the issues of changes in the settlement system in the Russian Federation in terms of the number and structure of urban settlements, as well as the number of population living in them. Continuing trends in this area are characterized by a decrease in the birth rate, an increase in mortality, and a migration outflow to economically more developed settlements of the country. Taken together, this leads to an aggravation of contradictions between the need to ensure the economic growth of individual cities, which are the drivers of the development of entire regions, and the tasks of comprehensive development of the territory, preventing depopulation of individual areas, as well as a disproportionate increase in the burden on both the social infrastructure and the budgets of various levels. Within the framework of the research based on the data of the Federal State Statistics Service of the Russian Federation the changes in the number of urban districts with different population size in 2021 were analyzed. The differentiation of the country regions by the level of urbanization was estimated, revealing a threefold gap in this indicator. The influence of natural and migratory movement of population on the urban population, as well as the impact of the administrative-territorial transformations that took place during this period was considered. It has been established that, despite the continuing growth of the share of urban population,

there are negative trends. Thus, the decline in population is characteristic not only for rural settlements and small towns, but also for the largest cities in the country, including a number of cities with a population of millions. In this regard, strategies of socio-economic development and other strategic planning documents include sections directly related to these issues. However, the inconsistency in the strategic documents of individual municipalities, as well as the lack of accuracy of the formed forecasts, reduce their effectiveness. Strategic planning in the field of changes in the settlement system in the Russian Federation requires the use of modern science-based approaches, including extensive use of information systems aimed at determining the predicted values and evaluation of regulatory impact measures.

На сегодняшний день социально-экономическое развитие Российской Федерации и ее субъектов во многом определяется параметрами сложившейся системы расселения, характеризующейся концентрацией материальных, финансовых, людских, административных и других ресурсов в столицах регионов страны и немногочисленной группе крупнейших городов [1]. Необходимо отметить, что данная проблема является актуальной и для многих зарубежных стран, что находит свое отражение в соответствующих публикациях [2-3]. Однако для России она стоит наиболее остро в связи с величиной территории, особенностями пространственного расположения страны и исторически сложившейся системой городского расселения в сочетании с негативными демографическими процессами. Рассматривая вопросы территориального расселения населения в Российской Федерации, необходимо отметить, что в последние годы в целом сохраняются раннее сформировавшиеся тенденции увеличения доли населения, проживающего в городах на фоне снижения рождаемости в большинстве регионов страны и миграционного перетока в более крупные населенные пункты, а также по направлению «периферия-центр». Вместе с тем необходимо принимать во внимание, что эти демографические процессы обуславливаются социально-экономическими факторами и характеристиками территории, такими как уровень оплаты труда, качество городской среды, доступность объектов социальной инфраструктуры и другими. Несомненно, что также значимое влияние оказывает и непосредственно структура населения, т.е. одни демографические процессы обуславливают изменения в других демографических процессах, тем самым становясь причиной изменения системы террито-

риального расселения. С другой стороны, система расселения в свою очередь становится фактором экономического развития, предопределяя его на долгосрочную перспективу. В совокупности это актуализирует задачу исследования вопросов изменения численности населения и структуры городов России.

Анализ изменения системы городского расселения в России

За 2021 г. численность населения России сократилась на 613,4 тыс. чел., в том числе на 355,3 тыс. чел. за счет жителей городов. Однако доля городского населения возросла на 0,1 п.п., что в целом соответствует сложившейся ранее тенденции. Как отмечают исследователи, «тенденция устойчивого роста численности городского населения наблюдается, как минимум, на протяжении почти 100 лет» [4]. При этом различные территории страны существенно различаются как текущему уровню урбанизированности, так и по динамике данного показателя. Более того, высокая степень дифференциации наблюдается и в пределах отдельных субъектов федерации [5]. На начало 2022 г. в шести регионах страны доля городского населения превышала 90% (г. Санкт-Петербург 100,0%, г. Москва 98,3%, Магаданская область 96,1%, г. Севастополь 94,2%, Ханты-Мансийский автономный округ 92,7%, Мурманская область 92,1%). В то же время в ряде субъектов федерации эта величина не достигала 50% (Республика Алтай 29,1%, Чеченская Республика 38,0%, Карачаево-Черкесская Республика 42,9%, Республика Калмыкия 46,4%, Республика Дагестан 46,4%, Республика Адыгея 47,0%). Для большинства регионов в 2021 г. было характерно постепенное увеличение значения данного показателя в среднем на уровне 0,2 п.п., однако в шести из них значение возрос-

ло более чем на 0,5 п.п. Лишь в 29 субъектах Российской Федерации произошло снижение доли городского населения (в среднем менее чем на 0,1 п.п.). Наиболее существенное сокращение зафиксировано в Архангельской области (на 0,3 п.п.). Однако во многом это было связано не с демографическими процессами, а с изменением статуса ряда населенных пунктов. Так, были преобразованы рабочий поселок Березник Виноградовского муниципального района (5,3 тыс. чел.) и городское поселение Каменское Мезенского муниципального района (1,7 тыс. чел.). То есть из общего снижения численности городского населения на 13,3 тыс. чел. порядка 52,6% обусловлено указанными административными преобразованиями. Схожая ситуация наблюдалась в Нижегородской области, где аналогичные процессы коснулись 1,6 тыс. чел. Однако в большинстве случаев изменение статуса населенного пункта приводит к увеличению численности городского населения. Например, включение в черту города Губкинский поселка Пурпе в Ямало-Ненецком автономном округе обеспечило рост данного показателя на 9,8 тыс. чел. В прошлые периоды подобные изменения были еще более существенны. Так, в 2020 г. в Московской области сельские населенные пункты Боброво, Бутово, Дрожжино, Измайлово, Лопатино, Новодрожжино Ленинского городского округа преобразованы в посёлки городского типа, что привело к формальному увеличению численности городского населения на 34,7 тыс. чел. В том же году в черту города Грозный (Чеченская Республика) включены сельские населенные пункты Гикало и Пригородное с численностью населения 15,9 тыс. чел.

Вместе с тем, основной вклад в изменение численности городского населения всё же вносят демографические процессы. Анализ развития городов России с численностью населения свыше 100 тыс. чел. показывает, что в каждой из выделенных по численности населения групп наиболее крупными являются подгруппы, характеризующиеся миграционным приростом населения на фоне его естественной убыли (рис. 1). При этом существенную долю составляют города, в которых наблюдается сниже-

ние численности населения в силу обеих причин. В частности, такая ситуация наблюдалась в трех городах-миллионниках – Волгограде, Омске и Челябинске.

В результате совокупности демографических процессов и административных преобразований общая численность городских округов в России (без учета городов федерального значения, имеющих статус отдельных субъектов Российской Федерации) в 2021 г. снизилась на 10 единиц. Численность населения, проживающего в данных городских округах (ГО), также сократилась на 432,5 тыс. чел. Изменения размеров городов повлекли за собой их переход из одних категорий по уровню населенности в другие. Данные в целом по Российской Федерации представлены в таблице 1.

Как видно из представленной таблицы, снижение численности населения характерно не только для сельских населенных пунктов и малых городов, но и для крупнейших городов страны, в том числе для городов-миллионников. Происходящая на сегодняшний день трансформация системы расселения, на наш взгляд, в дальнейшем может принять еще большие масштабы. Причиной, в том числе, является изменение возрастной структуры населения. Снижение рождаемости и повышение продолжительности жизни в условиях миграционного оттока населения в трудоспособном возрасте приводит к ускоренному повышению среднего возраста жителей, увеличению доли населения старшей возрастной группы, повышению демографической нагрузки и соответствующим изменениям нагрузки на бюджеты всех уровней, величины среднедушевых доходов и других социально-экономических параметров.

Отражение вопросов демографического развития городов в документах стратегического планирования

Несмотря на то, что демографическая проблема и ее составляющие являются актуальными для подавляющего большинства городов Российской Федерации, на муниципальном уровне данные вопросы зачастую не находят своего отражения в виде узконаправленного документа стратегического планирования.

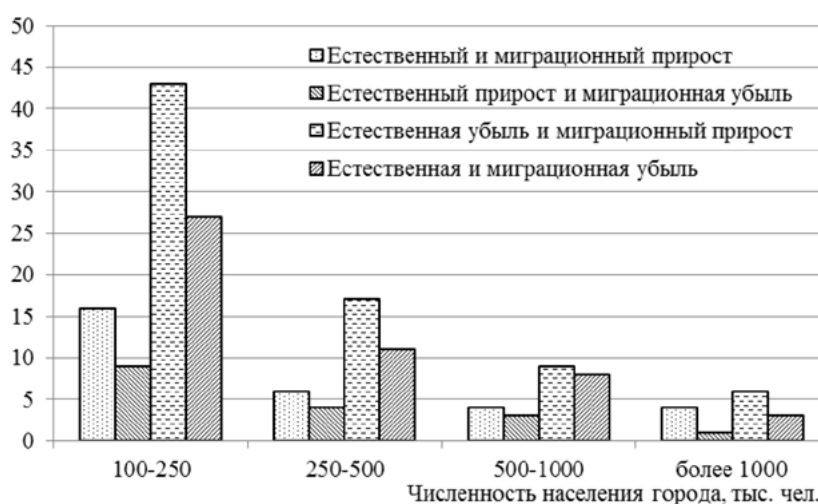


Рис. 1. Группировка городов России по естественному и миграционному приросту, ед.

Таблица 1

Количество и численность населения городских округов в России

Показатель	Всего	в том числе с числом жителей, тыс. чел.											
		до 10	10 – 15	15 – 20	20 – 30	30 – 50	50 – 100	100 – 150	150 – 200	200 – 250	250 – 500	500 – 1000	более 1000
Численность населения (2021 г.), млн чел.	79,3	0,3	0,4	0,9	1,8	4,4	8,5	7,1	5,0	4,2	15,2	15,0	16,7
Численность населения (2022 г.), млн чел.	78,9	0,3	0,4	0,8	1,7	4,4	8,4	7,0	4,4	4,4	16,0	14,5	16,6
Изменение за 2021 г., тыс. чел.	-432,5	-11,8	8,5	-23,5	-146,3	-25,7	-108,3	-62,5	-510,9	189,2	801,6	-531,7	-10,9
Количество ГО (2021 г.), ед.	622	51	30	49	71	110	122	60	27	19	44	25	14
Количество ГО (2022 г.), ед.	612	50	31	48	66	110	120	59	24	20	46	24	14
Изменение за 2021 г., ед.	-10	-1	1	-1	-5	0	-2	-1	-3	1	2	-1	0

Источник: составлено автором по данным Росстата

Отдельные вопросы включаются в муниципальные программы развития тех или иных сфер жизнедеятельности общества или схожие документы. В частности, это происходит в рамках решения задач развития здравоохранения, социальной поддержки граждан, формирования современной городской среды, разработки мер молодежной политики, обеспечения жильем отдельных категорий граждан, содействия занятости населения. Муниципальные програм-

мы, непосредственно ориентированные на вопросы демографического развития, на сегодняшний день разработаны лишь в ряде субъектов Российской Федерации. Например, муниципальные программы «Социальное и демографическое развитие города Пыть-Яха Ханты-Мансийского автономного округа», «Демографическое развитие муниципального образования «Новодугинский район» Смоленской области», «Улучшение демографической ситуации на территории

муниципального образования «Рославльский район» Смоленской области» и т.д. Однако наиболее часто данные вопросы находят свое отражение как элементы комплексных стратегий социально-экономического развития муниципальных образований. Подобный подход имеет преимущества и недостатки. Так, это в некоторой степени снижает риски разбалансированности прогнозных параметров развития отдельных муниципальных образований, однако не позволяет решить вопрос координации прогнозов развития всей совокупности территорий. Учет параметров стратегии развития субъекта федерации, в который входят муниципальные образования, зачастую не только не исключает данную проблему, но и вносит дополнительные трудности, поскольку либо не содержит интересующих показателей, либо их величина по региону в целом не соответствует сумме частных значений по входящим в его состав территориям.

Стратегии социально-экономического развития городских округов Республики Башкортостан до 2030 г. были разработаны в 2017-2018 гг. (ЗАТО Межгорье не рассматривалось в рамках данного анализа в связи с особым статусом данной территории). В первую очередь следует отметить определенное различие в структуре и содержании данных документов, проявляющиеся, в том числе, в использовании различных показателей оценки. В частности, в одних случаях рассматривается среднегодовая численность населения, а в других – численность населения на конец периода. Более того, в стратегии городского округа город Сибай не была обнаружена количественная оценка показателя на 2030 г. В отношении миграционного прироста ситуация аналогична – в различных документах представлены показатели по величине миграционного прироста в абсолютном выражении, величине общего коэффициента миграционного прироста, коэффициента миграционного прироста в трудоспособном возрасте, коэффициента интенсивности миграционного оборота и даже качественная оценка без указания количественных характеристик (табл. 2). В совокупности это затрудняет проведения анализа и оценку совокупного прогнозируемого

изменения численности населения и миграционного прироста в рассмотренных городах.

В целом можно утверждать, что стратегии развития всех городских округов Республики Башкортостан ставят своей целью увеличение численности населения и повышение миграционной привлекательности территорий. При этом целевые индикаторы стратегии социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до 2030 года предполагают снижение численности населения региона до 4065,0 тыс. человек к концу рассматриваемого периода (к 2022 г. снижение достигло 4001,7 тыс. чел. против планового значения 4073,1 тыс. чел.). Если учесть, что стратегии развития муниципальных районов также предполагают улучшение демографической ситуации, то обнаруживается противоречие, подразумевающее несоответствие прогнозных оценок на различных уровнях. Вместе с тем, следует признать, что, обладая рядом преимуществ по сравнению с соседними территориями, города остаются и в дальнейшем ориентированными на привлечение мигрантов (в первую очередь трудоспособного населения) из других муниципальных образований региона. Как показывает исследование [6], в подавляющем большинстве случаев уровень привлекательности крупнейших городов Республики Башкортостан в разы превышает соответствующие показатели по муниципальным районам. В то же время имеют место агломерационные эффекты, способствующие росту привлекательности и величины миграционного притока в муниципальных районах, находящихся в непосредственной близости с данными городами [7-8]. Однако это не решает проблему повышения риска обезлюдения всей остальной территории региона. Аналогичная ситуация наблюдается и в других субъектах Российской Федерации. Анализ стратегий социально-экономического развития столиц регионов Приволжского федерального округа показывает, что даже в тех регионах, где уровень урбанизированности достигает 80% (Самарская область, Нижегородская область, Кировская область) миграционный прирост численности населения их столиц сохраняется в качестве одной из задач в обозримой перспективе.

Таблица 2

Целевые ориентиры демографического развития городских округов Республики Башкортостан до 2030 г.

Городской округ	Год разработки	Целевые ориентиры в области численности населения на 2030 г.	Целевые ориентиры на 2030 г. в области миграции (коэффициент миграционного прироста)
Уфа	2018	1182,1 тыс. чел.	– 2,11 чел. на 1 тыс. населения – «коэффициент миграционного прироста в трудоспособном возрасте 35,3 чел. на 10 тыс. населения»
Кумертау	2018	«рост среднегодовой численности населения на 800 человек»	«прирост в 2030 году в размере 120 чел.»
Стерлитамак	2018	283,2 тыс. чел.	«отрицательная миграция населения перерастет в положительную»
Салават	2017	152,2 тыс. чел. (целевой сценарий)	3,3 чел. на 1 тыс. населения
Нефтекамск	2018	151,5 тыс. чел.	3,4 чел. на 1 тыс. населения
Октябрьский	2017	118,7 тыс. чел.	«коэффициент миграционного прироста населения в трудоспособном возрасте не менее 45 чел. на 10 тыс. населения»
Агидель	2018	15,3 тыс. чел. (целевой сценарий)	– «коэффициент интенсивности миграционного оборота 9,77 (число прибывших и выбывших к среднегодовой численности населения, в %)» – постепенное снижение величины указанного показателя (целевой сценарий)
Сибай	2018	-	– «коэффициент миграционного прироста населения в трудоспособном возрасте 30 чел. на 10 тыс. населения»

Источник: составлено автором на основе данных представленных в стратегиях развития соответствующих муниципальных образований

В данных условиях представляет необходимым сосредоточить усилия на формировании стратегий сбалансированного развития всех муниципальных образований региона, что подразумевает взаимосвязанность прогнозов и планов их развития. В таком случае, приоритетом развития должно стать не простое увеличение численности населения городов за счет миграционного прироста из других населенных пунктов региона, а эффективное использование имеющихся разнородных ресурсов, обеспечение инновационного роста [9].

Выводы

Проведенное исследование показало, что изменение людности городских поселений в Российской Федерации зачастую носит негативный характер. Снижению данного показателя способствует и миграционный отток, приводящий

к концентрации человеческих ресурсов в наиболее экономически развитых городах, и естественная убыль, вызванная, в том числе, продолжающимся снижением рождаемости. Однако для эффективного управления социально-экономическим развитием как отдельных городов, так и в целом системой городского расселения в России требуется четкое понимание того, какова будет численность и структура их населения в среднесрочной и долгосрочной перспективах, а также влияющих факторов. Несмотря на то, что значение демографических параметров изменяются во времени значительно медленнее, чем большинство социально-экономических показателей, их прогнозирование и планирование сталкивается рядом трудностей, приводящих к тому, что фактические значения существенно отличаются от целевых ориентиров.

Стратегическое планирование эффективно требует применения современных научно обоснованных подходов, включающих широкое задействование информационных систем, направленных не только на сбор и хранение больших массивов информации, а также ее автоматизированную обработку и анализ, но и на определение прогнозных значений и оценку целесообразности принятия тех или иных мер, связанных с изменением условий и параметров функционирования элементов городской системы. Одним из наиболее перспективных направлений в данной области на наш взгляд является разработка имитационных моделей, способных многократно воспроизводить условия эксперимента с различными вариациями с целью оценки последствий принимаемых решений.

Вместе с тем, на сегодняшний день подобные инструментарии в практике государственного и муниципального управления применяются весьма ограниченно. Сложность реализации связана не только с масштабностью решаемых задач, но и с пробелами и разрозненностью теоретической базы. В связи с этим, развитием представленных исследований, на наш взгляд должна стать разработка методологической базы исследования проблемы стратегического управления развитием городов с применением методов имитационного моделирования.

Данное исследование выполнено в рамках государственного задания УФИЦ РАН № 075-03-2022-001 от 14.01.2022 г.

Библиографический список

1. Низамутдинов М.М., Орешников В.В. Российские города как центры притяжения экономических ресурсов и человеческого капитала: анализ и оценка // Аудит и финансовый анализ. 2019. № 4. С. 144–150.
2. Egidi G., Quaranta G., Salvati L. et al. Investigating density-dependent patterns of population growth in Southern Italy, 1861–2019. Lett Spat Resour Sci. 2021. № 14. P. 11–30.
3. Carlucci M., Ferrara C., Rontos K., Zamboni I., Salvati L. The long breadth of cities: revisiting worldwide urbanization patterns, 1950–2030. Applied Economics. 2020. № 52 (38). P. 4162–4174.
4. Фаттахов Р.В., Низамутдинов М.М. Городское расселение в России за 50 лет: оценка тенденций и перспектив // Экономика и математические методы. 2014. Т. 50. № 2. С. 24–34.
5. Красносельская Д.Х. Полицентризм пространственного развития экономики региона: анализ ключевых подходов // Вестник УГНТУ. Наука, образование, экономика. 2017. № 3 (21). С. 59–65.
6. Ахметзянова М.И., Атнабаева А.Р. Исследование привлекательности муниципальных районов и городов Республики Башкортостан с применением компонентного и кластерного анализов // Вестник евразийской науки. 2020. Т. 12. № 5. С. 3.
7. Гайнанов Д.А., Атаева А.Г., Уляева А.Г. Трансформация пространственно-экономической системы региона в условиях усиления агломерационных процессов // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2016. № 12. С. 14–19.
8. Гатауллин Р.Ф., Атаева А.Г., Уляева А.Г. Перспективы формирования трансграничной агломерации (на примере Альметьевск-Октябрьской агломерации) // Урбанистика. 2020. № 3. С. 111–126.
9. Ахметов Т.Р. Качество инновационного роста как основной критерий для обоснования приоритетов территориального развития // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2020. Т. 16. № 1 (382). С. 145–161.