

# Социальная дифференциация регионов и городов

Растущая концентрация активного и конкурентоспособного населения в крупнейших городах — это приговор «вертикали власти» | **НАТАЛЬЯ ЗУБАРЕВИЧ**

**С**оциальные различия, если понимать их как различия человеческого потенциала, качества населения, уровня и образа жизни, особенно заметны в странах с большой территорией, для которых характерны серьезное экономическое неравенство между регионами и неоднородная этническая структура. Все эти особенности свойственны и России, поэтому внутри нашей страны социальная неоднородность очень велика.

Социальную дифференциацию можно измерить; чаще всего измерения проводят с точки зрения региональных различий. Хорошо изучены региональные различия в демографической ситуации<sup>1</sup>. С конца 1990-х годов измеряется человеческий потенциал российских регионов<sup>2</sup>. Однако региональный ракурс мало пригоден для анализа важнейших социальных трансформаций, связанных с изменением образа жизни и системы ценностей населения, которые развиваются не от региона к региону, а по иерархической системе населенных мест — от крупных городов-центров к периферии. Сочетание двух ракурсов — регионального и центрально-периферийного — позволяет более адекватно оценить социальные различия в России.

## Территориальный ракурс демографических проблем

В России можно выделить четыре «ядра» регионов с выраженной демографической и социальной спецификой:

- *Области Центра и Северо-Запада*

Европейской России, для которых характерны высокие темпы депопуляции вследствие естественной убыли и старения, самая высокая доля пожилого населения, особенно в сельской местности, и низкая доля детей. Из этих регионов более ста лет шел мощный миграционный отток в крупнейшие города страны. Демографическая депрессивность здесь переросла в социальную: высок уровень смертности мужчин трудоспособного возраста, что свидетельствует о проблеме алкоголизма и маргинализации. В результате депопуляции исчезло множество сельских поселений и заселенные территории «сжались».

- *Агломерации федеральных городов с высокой долей трудоспособного населения и минимальной долей детей.* Население федеральных городов постарело (в Петербурге доля населения старше трудоспособного возраста составляет 25 проц., в Москве — 23), но это следствие увеличившейся ожидаемой продолжительности жизни,

что связано с более высокими доходами и доступностью качественных медицинских услуг. Больше половины «молодых» пенсионеров сохраняют трудоспособность и продолжают работать. Численность населения столичных агломераций растет за счет мощного притока мигрантов, которых привлекает огромный рынок труда и более высокая заработная плата.

• *Регионы Севера и Северо-Востока* с высокими темпами депопуляции, что объясняется сильным миграционным оттоком в 1990-е годы из-за проблем с занятостью и в связи

ки юга Сибири (Тыва, Алтай) не завершили демографический переход, но, в отличие от республик Северного Кавказа, их население маломобильно и маргинализировано из-за массового алкоголизма. Зоны социальной депрессии и маргинализации населения, особенно сельского, включают не только области Северо-Запада и Нечерноземного Центра, но и часть регионов Предуралья и Урала, Восточной Сибири и Дальнего Востока, где население не так постарело, но имеет невысокий уровень образования и живет в небольших городах и поселках

**“Из 187 стран Россия занимает 120 место по ожидаемой продолжительности жизни, хотя к концу 2000-х годов данный показатель вырос более чем на 3,5 года”.**

с удорожанием жизни в рыночных условиях. В советское время в этих регионах наблюдался заметный миграционный приток, поэтому возрастная структура населения здесь пока еще благоприятна для экономики: повышена доля трудоспособного населения, значительна доля детей, мало пожилых. Для севера и востока страны также характерно «сжатие» заселенных территорий.

• *Республики Северного Кавказа*, где не завершен демографический переход; для них характерна повышенная рождаемость и многодетность, омоложенная возрастная структура. Слабое развитие экономики обостряет проблемы занятости, особенно для многочисленной молодежи, выходящей на рынок труда. Как следствие, велика теневая занятость и доходы, растет миграционный отток из этих республик в другие регионы страны.

В остальных регионах демографическая специфика выражена не так четко или в разных вариациях сочетает вышеописанные черты. Например, слаборазвитые республи-

ки депрессивной экономикой и неразвитой социальной средой.

По оценкам демографов, различия в демографической ситуации по регионам России постепенно сглаживаются, но в ближайшие двадцать лет останутся существенными. Следовательно, прогнозируемые изменения демографической ситуации будут иметь территориальные особенности:

- численность трудоспособного населения будет снижаться быстрее в регионах Центра и Северо-Запада, для возрастной структуры которых характерна самая высокая доля населения от 50 лет и старше; при росте экономики это создаст дефицит предложения рабочей силы на рынке труда;
- в агломерациях федеральных городов дефицит работников будет компенсироваться миграционным притоком из других регионов России, а также иностранной трудовой миграцией, поскольку крупнейшие агломерации страны наиболее привлекательны для мигрантов;
- малочисленность молодого поколения, рожденного в 1990-е, сократит объем

миграций, в том числе в региональные центры, что усилит спрос на иностранных трудовых мигрантов во всех крупных городах, особенно в городах-миллионниках;

- миграционный отток из северных регионов уменьшится, поскольку численность их населения сократится, но демографическое «сжатие» продолжится из-за старения и естественной убыли (за исключением Якутии и нефтегазодобывающих автономных округов Тюменской области); вероятность изменения вектора миграций на восток в условиях демографического сжатия близка к нулю;

- напряженность на рынках труда республик Северного Кавказа и юга Сибири сохранится, так как прогнозируемое снижение рождаемости позволит уменьшить предложение рабочей силы только после 2030 года;

- проблемы старения населения и рост нагрузки на систему социальной защиты будут наиболее серьезными в регионах Центра и Северо-Запада, а также в федеральных городах (при сохранении существующего возраста выхода на пенсию); менее ощутимыми – в республиках Северного Кавказа и в северных регионах.

### Индекс развития человеческого потенциала

Развитие человеческого потенциала, которое происходит за счет повышения уровня образования и благосостояния, улучшения здоровья и доступных социальных услуг, расширяет возможности выбора. Методика измерения человеческого потенциала, разработанная Программой развития ООН, включает интегральную оценку трех важнейших компонентов: *долголетия*, измеряемого ожидаемой продолжительностью жизни, *уровня образования*<sup>3</sup> и *дохода*, измеряемого ВВП на душу населения по паритету покупательной способности.

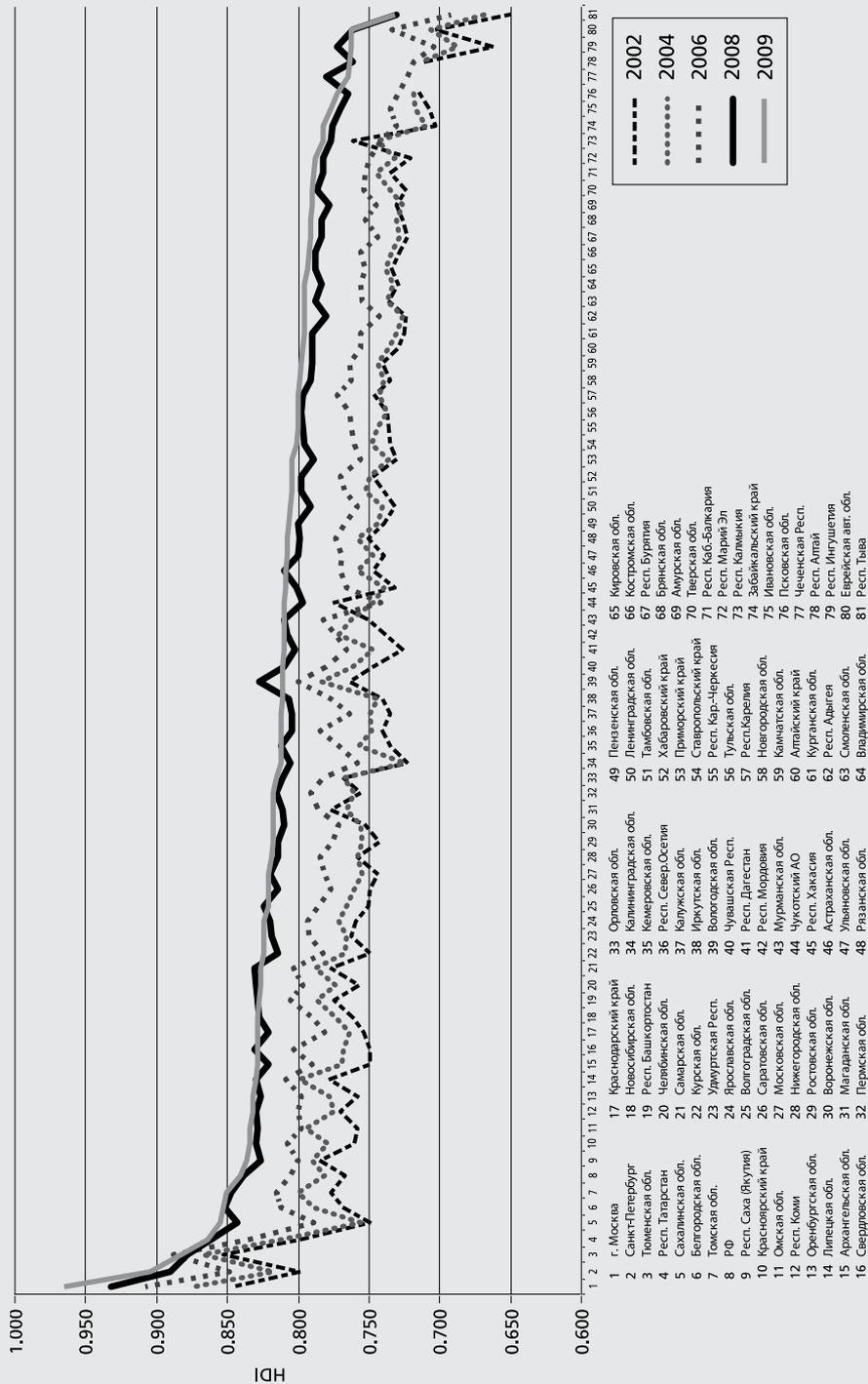
В рейтинге по индексу развития человеческого потенциала (ИРЧП) за 2011 год Россия занимает 66-е место из 187 стран и попадает в группу с высоким уровнем человеческого развития<sup>4</sup>. За последние десять лет место России в рейтинге изменялось незначительно: в диапазоне от 60 до 67. При этом российский показатель устойчиво рос в последнее десятилетие (с 0,662 в 2000-м до 0,719 в 2010 году по новой методике расчета<sup>5</sup>), а среднегодовой темп прироста ИРЧП России был одним из самых высоких среди стран с сопоставимым уровнем дохода. Однако в других странах БРИКС, где исходные значения ИРЧП в 2000 году были существенно меньше, рост происходил стремительнее<sup>6</sup>.

Основным фактором повышения российского индекса стал быстрый экономический рост, обусловленный в значительной степени взлетом мировых цен на энергоносители. Дополнительный фактор – это увеличение численности студентов вузов (качество образования индекс не учитывает), хотя его влияние гораздо меньше. Только со второй половины 2000-х стал улучшаться наиболее проблемный для страны показатель – продолжительность жизни. Динамика ИРЧП не позволяла России занять более высокое положение в мировом рейтинге: другие страны, не обладающие нефтегазовыми ресурсами, развивались теми же темпами благодаря лучшему качеству роста, который измеряется социальными показателями.

Состояние здоровья российского населения – основная причина низкого рейтинга. Россия занимает только 120-е место из 187 стран по ожидаемой продолжительности жизни, несмотря на рост показателя более чем на 3,5 года за вторую половину 2000-х годов. Только в трех странах из группы с высоким уровнем человеческого развития: в России, Украине и Казахстане – ожидаемая продолжительность жизни не достигает 70 лет. По другим составляющим ИРЧП (доход

Рис. 1

ИНДЕКС РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНОВ РОССИИ (РАСЧЕТЫ ПО СТАРОЙ МЕТОДИКЕ) <sup>7</sup>



Источник: расчеты автора для Доклада о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2011 год

и уровень образования) Россия занимает 51–53 места.

Несбалансированность развития человеческого потенциала в России находит отражение в модифицированном индексе, не связанном с доходом (расчет только по двум компонентам — здоровью и образованию). В рейтинге стран по ИРЧП, не связанному с доходом, Россия опускается с 66-го на 74-е место<sup>8</sup>. Такое падение в рейтинге характерно для стран, экономика которых основана на добыче и экспорте энергоресурсов (страны Персидского залива и Каспийского региона), и для малых государств–офшоров (Багамские острова и пр.). Как и в других нефтедобывающих странах, в России высокие доходы от экспорта энергоресурсов недостаточно инвестируются в социальное развитие.

Для российских регионов ИРЧП рассчитывается по старой методике, поскольку отсутствуют данные о средней и ожидаемой продолжительности образования. Показатель выше среднего по РФ имеют менее десяти регионов — федеральные города и ведущие регионы добычи нефти и газа (см. рис. 1 на с. 138).

Далеко не все из них характеризуются высоким уровнем образования и здоровья населения; в число лидеров они попали главным образом благодаря экономическому развитию — показателю ВРП, то есть валового регионального продукта, на душу населения. Большинство регионов имеют показатели ниже средних по России и мало различаются между собой. К числу аутсайдеров относятся 10–15 регионов — слаборазвитые этнические республики (фактор низкого дохода) и депрессивные регионы с низкими значениями всех показателей.

Тенденции за 2000-е годы свидетельствуют о том, что максимальный рост ИРЧП происходил в регионах с динамично растущей экономикой. В их числе новые регионы добычи нефти и газа (Сахалинская

область и Архангельская область с Ненецким АО), федеральные города (особенно Санкт-Петербург, переместившийся на 2-е место в России по ИРЧП), регионы новой индустриализации (Калининградская область). Слаборазвитые республики (Дагестан и Ингушетия) и депрессивный Забайкальский край также оказались лидерами по темпам роста ИРЧП, но это следствие увеличения федеральных трансфертов.

Благодаря экономическому росту 2000-х существенно увеличилась доля населения, проживающего в регионах с высоким ИРЧП. Если в 2005 году в регионах с высоким ИРЧП (более 0,800 по старой методике расчета) проживало 17 проц. населения страны, то в 2009-м — 85 процентов<sup>9</sup>. В России не осталось регионов с низким ИРЧП (менее 0,700), хотя в 2005 году в них проживало 19 проц. населения страны. Индекс менее 0,750 в 2009-м был только у Республики Тыва. Однако рост ИРЧП за 2000-е годы объясняется по большей части резким увеличением нефтегазовых и других экспортных доходов, которые государство перераспределяло в виде бюджетных трансфертов менее развитым регионам. Другие компоненты индекса улучшились в значительно меньшей степени.

### Социальная дифференциация: четыре России

Различия по регионам только отчасти объясняют социальную дифференциацию страны. Многое становится более понятным, если сменить ракурс и использовать другой критерий — центрo-периферийный. В этом случае рассматривается иерархическая система населенных мест: от крупнейших городов к менее крупным, малым и к сельской периферии. Важнейший критерий разделения — численность населения. «Размер имеет значение», поскольку эффект концентрации

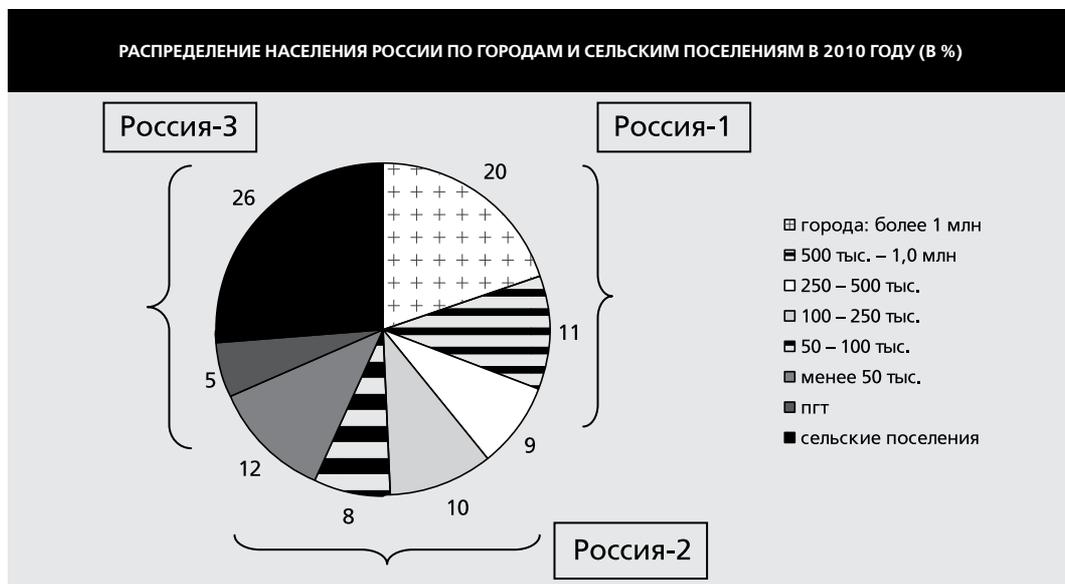
(агломерационный эффект) объективно ускоряет модернизацию. Данный подход позволяет выделить три «России» внутри нашей страны, с разным уровнем и скоростью социальной модернизации. К «России-1» можно отнести города с населением свыше 0,5 млн человек, к «России-2» — города от 50 до 250 тыс. человек (города от 250 до 500 тыс. жителей занимают промежуточное положение между первой и второй группами); к «России-3» — малые города, поселки и сельские территории, хотя любые жесткие границы условны. Все три «России» примерно равны по численности и концентрируют около трети населения страны каждая (см. рис. 2 на с. 140).

**«РОССИЯ-1»** Это жители крупных городов-центров; их объединяет более высокий уровень жизни, образования, развитость высшей школы, массовое использование Интернета. Для «России-1» характерен более широкий выбор рабочих мест и потребительских возможностей, миграционный приток моло-

дежи из периферии. Число таких городов невелико: 61 из более чем тысячи, если считать центры с населением свыше 250 тыс. человек, и всего 34, если относить к ним города с населением более полумиллиона жителей<sup>10</sup>. В четырнадцати городах-миллионниках (данные на середину 2012 года), включая федеральные города, суммарно проживает 21 проц. населения страны, то есть каждый пятый россиянин. В Москве и Санкт-Петербурге — каждый девятый житель страны, и это немало для изменения политической «погоды».

Россия крупных городов неоднородна: очевидны преимущества федеральных городов. Это лидеры постиндустриальной экономики с высоким уровнем развития: ВРП на душу населения в Москве составляет 47 тыс. дол. по паритету покупательной способности, в Петербурге — 22 тыс. дол., что сопоставимо с показателями развитых стран. В федеральных городах самое образованное население: высшее образование имеют 50 проц. жителей Москвы и 44 проц. жителей

Рис. 2



Источник: данные переписи 2010 года; расчеты автора

Санкт-Петербурга в возрасте старше 15 лет. Рынок труда здесь наиболее разнообразен, и больше всего высокооплачиваемых рабочих мест. При этом Москва существенно опережает Северную столицу по всем экономическим показателям: по объему ВРП — в пять раз, по объему бюджета — почти в четыре раза (по душевым доходам бюджета — в 1,5 раза), по среднедушевым денежным доходам населения — в 1,7 раза. Но все эти различия не отменяют главного сходства: в федеральных городах образ жизни наиболее модернизирован. Этому способствует и высокая занятость в малом предпринимательстве (27–30 проц. от общей численности занятых), что стимулирует самостоятельность и ответственность. Однако население федеральных городов существенно постарело, доля жителей пенсионного возраста в Москве и Санкт-Петербурге достигла 24–25 проц. (среди женщин — 31–33 проц.), поэтому надбавки к пенсии и другие механизмы социальной поддержки делают зависимой от государства немалую часть пожилого электората, а также бюджетников.

Все города-миллионники в советское время были крупными промышленными центрами, но за последние двадцать лет произошли заметные изменения. Екатеринбург, Новосибирск, Ростов-на-Дону, Нижний Новгород и Казань быстрее превращаются в крупные центры сервисной экономики, поскольку еще в 1990-е годы их машиностроительная специализация оказалась неконкурентоспособной. Первые три города исторически сформировались как межрегиональные столицы Урала, Сибири и Юга соответственно, в них хорошо развита высшая школа, поэтому они более притягательны для мигрантов. В экономике Уфы, Перми, Омска, Челябинска и Волгограда все еще доминируют советские промышленные предприятия-гиганты (нефтеперерабатывающие и металлургические), но в занятости уже

преобладает сектор услуг. Медленнее всего постиндустриальная трансформация происходит в Волгограде. Этот город — наглядная иллюстрация советской индустриализации — выглядит как растянувшаяся на 70 км вдоль Волги цепочка промзон, состоящая из крупных предприятий, большинство которых с трудом адаптируется к рыночным условиям; они сократили численность работников, но пока не закрылись. Исторически Волгоград не был губернским центром, поэтому культурный слой здесь небольшой. Не только в Волгограде, но и в Омске, Челябинске, Перми и Уфе значительная часть населения сохраняет индустриальную ментальность благодаря промышленной структуре экономики. К тому же в городах-миллионниках Урала, Поволжья и Сибири (за исключением Новосибирска) высока доля населения со средним профессиональным образованием, однако такого уровня образования недостаточно, чтобы адаптироваться к новым условиям на рынке труда и в социальной жизни. С учетом всех этих факторов образ жизни в городах-миллионниках меняется медленно. Еще один фактор, замедляющий модернизацию городской среды, — это низкая бюджетная обеспеченность. В отличие от федеральных городов (субъектов РФ), все прочие крупные города являются муниципалитетами, в их бюджет поступает значительно меньше налогов, так как важнейшие налоги — на прибыль и на доходы физических лиц — поступают преимущественно в региональный бюджет.

Изменения в структуре занятости и потребительского поведения способствуют модернизации образа жизни. В городах-миллионниках доля квалифицированных «белых воротничков» выше, равно как и занятость в малом предпринимательстве; квалифицированных работников в бюджетных отраслях больше — благодаря более развитой высшей школе. Эти города первыми перенимают сто-

личные модели потребительского поведения, хотя заработки там в полтора-два раза ниже, чем в Москве. Быстрее формируется средний класс, появились и «рассерженные горожане». Однако большая часть «рассерженных горожан» концентрируется в огромной и сверхбогатой Москве, в остальных городах-миллионниках активность значительно ниже.

Города с населением свыше 500 тыс. жителей также различаются, но все они представляют собой региональные центры, экономика которых полифункциональна<sup>11</sup>. Однако по сравнению с миллионниками возможностей

ных округов (Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского). Результаты те же: ускоренное развитие развлекательных и торговых центров, высшего образования, максимальные душевые показатели ввода жилья и розничной торговли. Однако проблема заключается в том, что период жизни на ренту заканчивается, доходы городского бюджета сократились, растет недовольство горожан. С такими же трудностями, очевидно, столкнется и Краснодар после 2014 года. В обоих случаях вряд ли можно ожидать резкого роста протестных настроений: оба города окружены

## “Города-миллионники первыми перенимают столичные модели **потребительского поведения**, хотя заработки там в полтора-два раза ниже, чем в Москве”.

для развития рыночных услуг и «беловоротничковой» занятости в них меньше. Тем не менее эти города способны быстро трансформироваться, если растут бюджетные доходы и инвестиции. Например, Краснодар с 750-тысячным населением многие десятилетия существовал в тени Ростова-на-Дону, но с 2000-х годов в нем активно развиваются развлекательный сектор, сеть ресторанов и баров, деловые услуги, высшее образование, хорошо развит Интернет. В конце 2000-х Краснодар был в числе лидеров среди крупных городов России по душевым показателям инвестиций, ввода жилья, оборота розничной торговли. Это объясняется главным образом тем, что в столицу Кубани «перетекла» часть средств, выделенных на Олимпиаду в Сочи. Хотя есть и более долговременный по воздействию фактор: на юге комфортней и дешевле жить, он привлекателен для инвесторов. Почти 600-тысячная Тюмень с середины 2000-х годов получала большие бюджетные инвестиции благодаря перераспределению налогов в пользу Тюменской области от двух ведущих нефтегазодобывающих автоном-

обширной сельской периферией, поставляющей им новых, политически пассивных жителей, а региональная власть более авторитарна, чем в других регионах. Но благодаря высшей школе появляется все больше молодых горожан, которым нужны и качественные рабочие места, и свобода выбора.

Длительное развитие города как крупного центра высшей школы и науки играет огромную роль. Например, Томск с полумиллионным населением в гораздо большей степени модернизирован: каждый пятый его житель — студент вуза; там существуют независимые телеканалы и газеты, активна культурная жизнь, выше гражданская активность.

Если включить в «Россию-1» все города-центры с населением свыше 250 тыс. человек (хотя это слишком оптимистично), в них суммарно проживают 37 проц. россиян<sup>12</sup>. Исследования географов показывают, что в период системного кризиса 1990-х города с численностью населения выше этой границы (по сравнению с менее крупными городами) с социально-экономической точки зрения оказались более устойчивыми<sup>13</sup>. Но процессы

модернизации в них очень разнородны, что подтверждается электоральной статистикой. В некоторых местах модернизация крайне замедленна: так, население Саранска, как и вся Республика Мордовия, голосует исключительно за «Единую Россию»; в Костроме протестная активность выше, но в пользу КПРФ. В то же время в приграничном Калининграде (430 тыс. жителей), как и в приграничном Владивостоке (590 тыс. жителей), на президентских выборах менее 50 проц. избирателей проголосовало за Путина. Такой же результат показала Москва. Границы «России-1» условны; их можно проводить либо исходя из динамики трансформаций, тогда это города с населением более полу-миллиона человек, либо — из устойчивости развития города, тогда, с некоторыми исключениями, это города с населением свыше 250 тыс. человек.

Очевидно, что помимо *базового фактора численности населения* (эффект масштаба) на модернизацию ценностей и образа жизни оказывают влияние и другие. На качественном уровне можно выделить следующие факторы социальной модернизации второго порядка:

- *функции города* (развитость постиндустриальной экономики, особенно высшего образования и рыночных услуг);
- *географическое положение* (модернизация идет быстрее в «контактных зонах» — крупных приграничных городах, расположенных на основных путях международной торговли и с развитой приграничной торговлей);
- *длительность процессов урбанизации*, которая отчасти связана с *этническим составом населения* (патриархальные традиции в менее урбанизированных республиках, а также в некоторых полуаграрных краях и областях замедляют модернизацию образа жизни и системы ценностей);
- *тип регионального политического режима* (степень авторитарности и контроля над

гражданским обществом), что в первую очередь влияет на электоральные результаты, но в более широком контексте авторитарные режимы служат барьером и для модернизации системы ценностей населения.

Доля «России-1» в населении страны неизбежно будет расти, так как миграционные потоки направлены в крупнейшие города. Разница лишь в том, что Московская столичная агломерация и Санкт-Петербург с Ленинградской областью стягивают мигрантов со всей страны, концентрируя соответственно 60 и 20 проц. всей миграции в России. Другие же крупнейшие города притягивают мигрантов в основном из своего региона, в первую очередь молодежь, направленную на профессиональное образование. Растущая концентрация активного и конкурентоспособного населения в крупнейших городах — это приговор «вертикали власти». Электоральная статистика показывает, что результаты федеральных выборов в крупных городах-центрах «России-1» более протестные, чем в среднем по своему региону.

Именно в крупных городах концентрируется большая часть из 50 млн российских пользователей Интернета, что обеспечивает доступность информации. Там же сосредоточены «белые воротнички» и российский средний класс, который формирует запрос на институциональную модернизацию. Активность «рассерженных горожан» обусловлена не надвигающимся кризисом, а пугающей перспективой многолетнего путинского застоя с заржавевшими социальными лифтами, коррупцией, дефицитом инвестиций и новых качественных рабочих мест. Протестная энергия «России-1» не была вызвана и обвалом цен на нефть; вместо рефлексов *“homo economicus”* сработали механизмы морального отторжения.

Что может снизить протестные настроения «России-1»? Прежде всего — новая волна кризиса. Удар по образованному городскому

населению будет сильным, но мобильность и более высокая конкурентоспособность жителей крупнейших городов позволит им быстрее адаптироваться к неблагоприятной ситуации, хотя на это потребуются время и значительные усилия. Второе — существенное уменьшение численности молодежи в ближайшее десятилетие вследствие демографической волны (на рынок труда входит малочисленное поколение родившихся в 1990-е). Это смягчит конкуренцию при поиске квалифицированной работы, а также может привести к снижению политической активности, поскольку численность молодежи, которой более свойственны протестные настроения, уменьшится. Третье — выход из глобальной рецессии и начало экономического роста в мире. В этом случае эмиграция из России резко увеличится, а на поиски работы за рубежом в основном уезжает образованная конкурентоспособная молодежь из крупных городов.

**«РОССИЯ-2»** Это жители городов с населением от 20–50 до 250 тыс. человек, к ним нужно добавить двенадцать более крупных промышленных городов (см. примечание 12). Суммарно во всех этих городах живет от четверти до 30 проц. населения страны<sup>14</sup>. Далеко не все города сохранили промышленную специализацию в постсоветские годы, но ее дух все еще силен, как и советский образ жизни. В дополнение к значительной индустриальной занятости («синие воротнички») в этих городах многие работают в бюджетном секторе, имея в основном невысокую квалификацию. Малый бизнес, как правило, развит слабо из-за более низкого платежеспособного спроса населения и серьезных институциональных барьеров. Есть и исключения: например, в Магнитогорске торговый, развлекательный и рекреационный малый бизнес развит намного лучше, но он напрямую зависит от экономического поло-

жения Магнитогорского металлургического комбината: кризисное снижение зарплаты металлургов обрушивает спрос на услуги.

Многочисленные города «России-2» можно разделить на две группы: индустриальные, среди которых велико число монопрофильных, и города, утратившие значительную часть индустриальных функций в период кризиса 1990-х, которые сейчас развиваются преимущественно как местные центры. Бюджеты последних, как правило, дотационны, преобладает занятость в нерыночных услугах бюджетного сектора, рыночные услуги развиты слабо, хотя существуют примеры и более успешных городов. Перспективы и риски развития местных центров зависят от состояния экономики и бюджета региона, а также от отношений с региональными властями. Протестная активность здесь низкая: население держится за рабочие места в бюджетном секторе, поскольку на местном рынке труда альтернатив почти нет. Растущая трудовая миграция также снижает протестную активность. Конкурентоспособная часть населения перемещается на работу в крупные города, снимая там жилье (мужчины, как правило, устраиваются на работу охранниками, молодые женщины — секретарями в офисах) или работая сезонно в неформальном секторе (строительство дач, ремонт жилья).

Сохранившиеся промышленные города, особенно монопрофильные, подвергаются наиболее серьезным рискам развития. В России около 150 моногородов с относительно устойчиво работающими предприятиями и высокой индустриальной занятостью. В них проживает 9 проц. населения страны. В остальных моногородах советского времени промышленные предприятия еще в 1990-е годы резко сократили численность занятых, такие города трудно считать промышленными, тем более — монопрофильными. Сохранившиеся промышленные города развиваются неустойчиво, как показал кризис

2009-го. В наибольшей степени пострадали моногорода металлургической и машиностроительной специализации. Основные усилия властей были направлены на поддержку занятости любой ценой, независимо от эффективности и конкурентоспособности предприятия. Массово использовался механизм неполной занятости и общественных работ, в некоторых регионах для увольнения работников требовалось разрешение прокурора. Несмотря на сильный спад промышленного производства, занятость удалось поддер-

прочих отраслей экономики. Другой работы в этих городах почти нет, мобильность и конкурентоспособность населения невысоки, за исключением крупнейших промышленных центров и северных нефтегазодобывающих городов. В кризисном 2009 году федеральному бюджету пришлось на треть увеличить финансовую помощь регионам, в том числе в три раза — трансферты на поддержку занятости. Если в ходе нового кризиса денег в федеральном бюджете не хватит, именно жители промышленных городов станут мотором

**“Далеко не все города сохранили промышленную специализацию в постсоветские годы, но ее дух все еще силен, как и советский образ жизни”.**

жать за счет трансфертов из федерального бюджета, но она осталась неэффективной. Федеральные средства на поддержку моногородов были незначительными и распределялись в ручном режиме, при этом крупнейшие предприятия (АвтоВАЗ, Уралвагонзавод) получили намного больше средств, чем города их локализации.

В качестве долгосрочной программы, ориентированной на диверсификацию экономики моногородов, были представлены комплексные инвестиционные планы. Городские власти пытались определить, какие сектора экономики и производства нужно развивать, но так и не смогли найти инвесторов. Эти планы остались на бумаге: учитывая, что и гораздо более благополучные города получают мало инвестиций, никто не пожелал вкладывать средства в неконкурентоспособные моногорода с серьезными социальными проблемами.

Новый кризис сильнее всего ударит именно по промышленным городам «России-2», поскольку прежние проблемы здесь сохранились, а в период кризиса промышленное производство сокращается существенно

протеста, требуя работы и зарплаты, как это уже происходило в городе Пикалево. Такие протесты усилят давление на федеральную и региональную власть и будут способствовать принятию популистских решений. Многие из еле выживающих предприятий необходимо закрывать, поскольку они неэффективны и убыточны, но этого не сделали в 2009-м и, скорее всего, не сделают и при повторной волне кризиса. Российские власти осознают опасность социально-экономического протеста «России-2» и, вероятно, способны его погасить экономическими и административными мерами, пока в федеральном бюджете есть деньги. Однако при сильном и длительном кризисе финансовых ресурсов вряд ли хватит.

Очевидно, что в крупных центрах и в промышленных городах природа протестов различна. В случае новых экономических кризисов «России-2» будет бороться за занятость и зарплату, но останется равнодушной к проблемам плохих институтов, которые волнуют средний класс. Федеральные власти это хорошо понимают и накануне президентских выборов 2012 года попытались натравить

«синих воротничков» из «России-2» на образованных горожан из «России-1». В краткосрочной перспективе подобная тактика оказалась успешной, ведь две России говорят на разных «языках» и плохо понимают друг друга.

Однако в более длительной перспективе применять тот же метод будет сложнее, поскольку преимущества крупных центров увеличиваются, а население промышленных городов быстро стареет. Исследования Независимого института социальной политики показали, что промышленные города, даже относительно благополучные, теряют

такие города становятся внешней периферией агломерации, сюда выносятся или создаются жизнеспособные предприятия, работающие на большой рынок агломерации (пищевые, производство стройматериалов и др.), логистика и новое жилищное строительство. Примером может служить город Копейск, который из полумертвого центра добычи бурого угля стал динамично развивающимся пригородом Челябинска. Города, расположенные на важнейших магистралях, также имеют более благоприятные перспективы развития. Например, города Смоленской

## “Население периферий с низким аграрным потенциалом фактически вернулось к **собирательству** и зарабатывает на жизнь сбором грибов, ягод, ловлей рыбы”.

свою привлекательность. В период экономического роста зарплата в промышленных городах росла медленнее, чем в региональных центрах, так как государство повышало заработки бюджетникам и управленцам благодаря огромной нефтяной ренте, а промышленный бизнес не мог теми же темпами наращивать свои издержки. В кризис зарплата в промышленных регионах снизилась гораздо ощутимее<sup>15</sup>. В результате численность населения в большинстве промышленных городов стремительно сокращается, молодежь мигрирует в региональные центры и агломерации федеральных городов. Кроме того, в промышленных городах, за редким исключением, вводится значительно меньше жилья в расчете на 1000 человек, чем в региональных центрах, что также определяет невысокую привлекательность для жизни.

Перспективы развития городов «России-2», как промышленных, так и почти утративших эту функцию, зависят от того, где они расположены. Местоположение в пределах или вблизи крупных агломераций ускоряет диверсификацию функций. Постепенно

области, расположенные на автомагистрали Москва–Минск, ведущей в Европу, постепенно становятся центрами логистики (принимая на себя транспортные и складские функции) и обрабатывающей промышленности для обслуживания Московской агломерации. Невыгодное периферийное местоположение ускоряет депопуляцию, такие города быстрее теряют население, промышленную специализацию и становятся небольшими местными центрами окружающей территории. Исчезнуть могут только небольшие ресурсодобывающие города и поселки Крайнего Севера, в случае если будет исчерпана ресурсная база.

В 2010-х годах и даже позднее вряд ли можно ожидать объединения протестной активности жителей крупных центров и промышленных городов. Вероятнее всего, процессы будут идти в противозазе: в кризисных условиях в «России-2» будут нарастать социально-экономические протесты с требованием занятости и зарплаты, в то время как образованное городское население прибегнет к индивидуальным стратегиям поиска работы,

не тратя времени на протестную активность. При сохранении экономической стабильности у жителей промышленных городов нет поводов для протеста, в отличие от «рассерженных горожан». Это означает, что при некоторой «ловкости рук» федеральные власти могут изолировать разные протестные группы, используя метод кнута и пряника. Уже сейчас, в ожидании новой волны экономического кризиса, производится жесткая зачистка политического поля в «России-1», чтобы освободить властям руки для купирования кризисных протестов в промышленных городах «России-2», где проводить политику репрессий намного труднее.

**«РОССИЯ-3»** Это огромная по территории периферия, которая включает жителей села, многочисленных поселков городского типа (пгт) и малых городов. Суммарно здесь проживает более трети населения страны, но оно стремительно сокращается, поэтому заселенная территория постепенно «сжимается», как шагреновая кожа. Кроме того, население «России-3» имеет низкий уровень образования, маломобильно и выживает «на земле». Население периферии наиболее дистанцировано от государства: природный календарь сельскохозяйственных работ не зависит от политики властей.

Депопулирующие малые города и поселки периферийной «России-3» со значительно постаревшим населением рассредоточены по всей стране, их особенно много в Центральной России, на Северо-Западе, в промышленных регионах Урала и Сибири. Сельское население концентрируется в Южном и Северо-Кавказском федеральных округах (27 проц. всех сельских жителей страны). В южных «русских» селах лучше сохранился демографический потенциал, люди здесь выживают за счет интенсивного подсобного хозяйства на плодородных черноземах. Крупный агробизнес инвестирует

преимущественно в доходные и нетрудоемкие отрасли земледелия (зерновое хозяйство, выращивание подсолнечника), поэтому многие сельские жители теряют работу в агросекторе, а молодежь покидает село и перемещается в города. Южные регионы еще далеки от завершения процесса урбанизации.

В более урбанизированных регионах жизнеспособны только села, расположенные вблизи крупных городов. Их население моложе и мобильней, больше зарабатывает, значительная его часть — трудовые мятниковые мигранты, работающие в крупных городах. Особенно быстро идет трансформация сельской местности в пределах Московской столичной агломерации, где уже появилось много новых рабочих мест, не связанных с сельским хозяйством. В сельском населении Подмоскovie больше всего доля приехавших из других регионов, а мигранты более энергичны и адаптивны. На депопулирующих периферийных территориях демографическая и экономическая ситуация гораздо хуже. Например, в Псковской области более 40 проц. всех сельских жительниц — пенсионерки, большинство сельскохозяйственных предприятий убыточны, а неаграрный бизнес развивается в сельской местности очень медленно.

Дееспособное население периферий с низким аграрным потенциалом фактически вернулось к собирательству и зарабатывает на жизнь сбором грибов, ягод, кедровых шишек, ловлей рыбы. На Сахалине есть небольшие села, в которых, за исключением бюджетной сферы, вообще нет других рабочих мест, но люди не уезжают: сезон путины, когда красная рыба идет на нерест, обеспечивает теневыми заработками на весь год. Занятость в теневой экономике позволяет не зависеть от государства, а те, кто зависим — бюджетники, пенсионеры, — не имеют возможности ни уехать, ни протестовать. Протестный потенциал «России-3» минимален, даже если

начнутся кризисные задержки пенсий и заработной платы бюджетникам. Изменить ситуацию в обозримой перспективе вряд ли удастся — слишком велики барьеры для модернизации российской периферии.

**«РОССИЯ-4»** Три предыдущих группы выделены в рамках центрo-периферийной модели, которая объясняет социальные различия положением в иерархической системе населенных мест — от наиболее модернизированных крупных городов до патриархальной сельской периферии. Модель вполне применима для большей части страны, но теряет объясняющие свойства в слабо развитых республиках Северного Кавказа и юга Сибири (Тыва и Алтай), где суммарно живет менее 6 проц. населения страны. В этих республиках центрo-периферийный градиент выражен слабее по многим причинам. Здесь продолжается процесс урбанизации, формируется крупная агломерация в Махачкале (по данным статистики, в городе 580 тыс. жителей, но с плотно застроенными пригородами уже почти миллион), но в этой агломерации, как и в других городах — центрах республик, мало городского образованного среднего класса, и он «вымывается», мигрируя в другие регионы, где жить более комфортно. Кроме того, здесь не завершился демографический переход, растет численность сельского населения, и оно пока еще молодо, в отличие от других регионов страны. Сельская молодежь активно перемещается в региональные центры, но миграция как социальный лифт плохо выполняет свои функции: в городах почти нет работы. Необходимо содействие своего клана для получения (покупки) легального рабочего места в бюджетном секторе или в теневой занятости. В республиках Северного Кавказа преобладает теневая экономика, они в большей степени поражены коррупцией. Сохраняется клановая система, этнические

и религиозные противоречия, а борьба местных кланов за власть и ресурсы значительно острее. Население крупных городов Северного Кавказа недостаточно модернизировано, чтобы создать модернизационный тренд для своей республики. Все это уменьшает центрo-периферийные различия.

Перспективы «России-4» широко обсуждаются, в том числе и вероятность дезинтеграции. Но следует учитывать, что, хотя проблем очень много, подавляющее большинство жителей республик Северного Кавказа считают себя россиянами. На их решение в огромной мере влияет политика федеральных властей. Пока она неэффективна и нацелена на заливание деньгами политически нестабильных территорий. В 2011 году объем трансфертов республикам Северного Кавказа, где живет 5 проц. населения страны, составил 179 млрд рублей, или 10 проц. всех трансфертов регионам из федерального бюджета. Распределение крайне неравномерно: из общей суммы трансфертов республикам Северного Кавказа 39 проц. (68 млрд рублей) получила Чечня. Для сравнения, регионы Дальнего Востока, где также живет 5 проц. россиян, получили больше (200 млрд рублей в 2011-м), а Москве только на развитие метрополитена из федерального бюджета было выделено 76 млрд рублей.

Приведенные данные показывают, что объем помощи республикам Северного Кавказа (за исключением Чечни) не так велик. Даже в кризисных условиях федеральный бюджет сможет сохранять существующий уровень поддержки, чтобы препятствовать росту социальной напряженности. Однако выделенная слабо развитым республикам федеральная помощь расходуется непрозрачным образом и только усиливает коррупцию и социальную нестабильность. Без модернизации управления всей страной проблемы Кавказа решить не удастся, поэтому «Россия-4» может надолго остаться

«горячей точкой», а при худшем сценарии – спровоцирует рост социально-политической нестабильности во всей стране.

### Сценарии развития: как изменятся четыре России?

Сценарии развития страны до 2025 года, предлагаемые экспертами, представляют ограниченный спектр возможностей: от воспроизводства в России латиноамериканского «порочного круга» (чередование периодов авторитаризма и институционально неразвитой, слабой демократии с низким качеством управления) до прихода к власти лидера («добротного царя», эффективного менеджера), способного за несколько лет сформировать более современные институты. По мнению некоторых экспертов, вероятность второго сценария минимальна, хотя именно этот путь снижает риски развития.

Для «России-1» институционально неразвитая демократия создает меньше рисков, поскольку объективные конкурентные преимущества крупных городов-центров будут способствовать их развитию. Кроме того, в результате децентрализации управления, неизбежной даже при слабой демократии, уменьшатся масштабы перераспределения финансовых ресурсов в пользу периферийных территорий, и деньги будут концентрироваться в крупных городах. Сценарий институциональной модернизации в наибольшей мере усиливает преимущества крупных городов-центров.

Для «России-2» институционально слабая демократия создает серьезные риски в краткосрочной перспективе, поскольку такая власть не способна оказать помощь промышленным городам в случае кризиса. Однако в долгосрочной перспективе это ускорит санацию неэффективных предприятий и оздоровит российскую индустрию и промышленные города. Социальные издержки и риски в данном случае очень велики: существенное

сокращение занятости во многих промышленных городах, расширение депрессивных зон и рост социальной напряженности. Такие последствия нередко приводят к смене политического курса и восстановлению дирижистской экономической модели, а то и авторитарного политического режима.

Для «России-3» предпочтителен сценарий авторитарного развития, так как он обеспечивает перераспределение финансовых ресурсов в пользу периферии с ее управляемым электоратом. Однако в долгосрочной перспективе выход из «гомеостаза» более вероятен в либеральных условиях, даже при слабых институтах, хотя таких случаев будет немного. Развитие и модернизация периферийных территорий возможны там, где по тем или иным причинам сформировались дееспособные местная власть и бизнес, которые могут использовать локальные конкурентные преимущества, а слабый центр не в силах помешать им в реализации модернизационных планов.

«Россия-4» проигрывает и при авторитаризме, и при институционально слабой демократии. Ее проблемы настолько серьезны, что их можно решить только при длительных и последовательных усилиях со стороны авторитетной и компетентной центральной власти во взаимодействии с региональными акторами – бизнесом, гражданскими структурами и элитными группами. При реализации латиноамериканской модели Северный Кавказ будет постоянным источником дестабилизации (террора и насилия), тем самым способствуя установлению авторитаризма на федеральном уровне.

Территориальные контрасты в концентрации населения будут неизбежно нарастать, особенно между «Россией-1» и «Россией-3», где этот процесс идет давно. Постепенно он распространяется и на депопулирующие города «России-2», за исключением расположенных в пределах крупных агломераций. В

то же время завершение демографического перехода и усиление миграционного оттока из «России-4» в крупные города-центры приведут к деконцентрации населения в слабо развитых республиках.

Социальная политика государства на ближайшее десятилетие предсказуема, и она будет способствовать росту территориальных контрастов, но в первую очередь внутри «России-3». В странах с депопулирующими периферийными территориями неизбежно возникает развилка в социальной и региональной политике: поддерживать существующее сельское расселение и сеть социальных учреждений (школ, больниц и др.) или адаптировать эту сеть к меняющемуся расселению. Как правило, выбор делается в пользу второго варианта, поскольку первый требует больших затрат от государственного бюджета.

В России этот выбор уже сделан. Со второй половины 2000-х годов реализуется программа оптимизации сети социальных учреждений: сокращается число малых школ в сельской местности, медицинских учреждений первичной помощи в селах, небольших поселках и малых городах, организуется система подвоза детей в школы, многие лечебные функции передаются в более крупные медицинские центры. Территориальная концентрация сети социальных учреждений повышает эффективность бюджетного финансирования социальных отраслей и качество услуг, но снижает территориальную доступность базовых услуг для населения периферий, стимулируя миграционный отток квалифицированных кадров и потребителей услуг в более крупные центры. Из-за неразвитости транспортной инфраструктуры в России и огромных размеров периферийной территории трансформация сети социальных услуг приводит к большим социальным издержкам.

В перспективе концентрация социальных услуг продолжится под давлением депопуля-

ции, но многое зависит от того, каким будет политический режим. При институционально слабой демократии усилится разнообразие социальной политики регионов — от жестко ориентированной на оптимизацию бюджетных расходов на социальные цели до сохранения существующей сети первичных услуг, неэффективных социальных расходов с последующим «выбиванием» денег из федерального бюджета. Авторитарный режим менее предсказуем, он может заморозить необходимые изменения, с тем чтобы сохранить электоральную базу жителей периферий, или, наоборот, провести эти изменения жестко, в традиционном для России формате «кампанейщины» с максимальными социальными издержками для населения. Для того чтобы модель трансформации была эффективна не только экономически, но и социально, необходимо учитывать особенности регионов, разрабатывать ее на региональном уровне, принимая во внимание мнение потребителей услуг, плавно адаптировать сеть, минимизируя издержки для населения. Но даже при «добром царе» такое повышение качества управления представляется маловероятным, оно требует развитого гражданского общества, умения защищать свои права и достигать компромисса.

Смягчению территориальных контрастов должно способствовать развитие инфраструктуры, в том числе транспортной. Однако здесь проблемы еще более серьезные: во второй половине 2000-х, несмотря на огромные нефтегазовые доходы бюджета, в России за год строилось столько же километров автомобильных дорог, сколько в Китае за две-три недели. Одна из причин этого — централизация дорожных фондов и перевод их на федеральный уровень в первой половине 2000-х, результатом чего стало трехкратное снижение объемов дорожного строительства. В начале 2010-х годов регионам вернули дорожные фонды, но финансо-

вых ресурсов для строительства дорог в региональных бюджетах крайне мало, поскольку возросли социальные расходы. Частно-государственное партнерство в этой сфере развито слабо из-за серьезных институциональных барьеров. Федеральные программы строительства автомобильных дорог в качестве приоритетов выбирают политические проекты, такие как подготовка Олимпиады в Сочи 2014 года, чемпионата мира по футболу в 2018-м, а также смягчение транспортного коллапса в Москве, уже ставшего полити-

предприятия и бюджеты за счет рентных доходов от ТЭК и заказов от экспортных компаний, а развитие малого и среднего бизнеса замедлится в силу того, что ослабнет эффект масштаба и ухудшится качество населения. Однако политика децентрализации государственного управления ускорит развитие как крупных центров «России-1», так и более благополучных промышленных городов «России-2» со значительной налоговой базой, но при условии, что она будет реализована на двух уровнях: «федераль-

**“Во второй половине 2000-х в России за год строилось столько же километров автомобильных дорог, сколько в Китае за две-три недели”.**

ческой проблемой. Улучшение дорожной сети, связывающей крупные города России и другие места концентрации населения, не считается первостепенной задачей. С учетом возросших бюджетных ограничений инфраструктурные проблемы будут иметь негативные последствия по всей России. Страна разделилась на две части: в одной нет дорог, в другой по ним невозможно ездить.

Экономическая политика государства будет более значимой для развития «России-1» и «России-2». Стимулирование предпринимательской активности и снижение зависимости экономики от нефтегазовых доходов ускорят развитие «России-1», но при этом Москва и, в меньшей степени, Петербург лишатся огромной нефтегазовой ренты. Чтобы компенсировать потери, федеральным городам придется разумнее использовать объективные агломерационные преимущества (эффект масштаба) и снизить неэффективные расходы бюджета, что пойдет только на пользу. Города «России-2» проигрывают при снижении зависимости экономики от нефтегазовых доходов. Государство поддерживает их

новый центр — регионы» и «регионы — муниципалитеты».

Любая экономическая модернизация неизбежно приведет к нарастанию территориальных *экономических* контрастов, поскольку масштабы финансовой помощи периферийным территориям («России-3» и «России-4») из федерального и региональных бюджетов станут более ограниченными, а объективные возможности их развития ниже, чем в крупных городах. Эти риски существенны. Можно смягчить *социальные* различия с помощью политики, нацеленной на развитие человеческого потенциала периферийных территорий, рост мобильности населения и более эффективную адресную поддержку уязвимых групп населения. Однако такая социальная политика возможна только при эффективном федеральном управлении, и даже при этом условии она будет реализована далеко не сразу.

Контрасты между четырьмя «Россиями» велики, но для политических перспектив важнее всего различия между Россией крупных городов и промышленной Россией, и совсем не очевидно, что в будущем они ста-

нут еще больше. В частности, при вероятной децентрализации государственного управления и усилении роли муниципалитетов выигрывает и значительная часть городов «России-2». Однако шансы, что произойдет политическая консолидация интересов постиндустриальных крупнейших городов и более традиционных промышленных городов, невелики. «Россия-2» хорошо помнит социально-экономические издержки прошлых реформ и предпочитает стабильность.

В постсоветской истории еще не удалось сочетать институциональные и экономические реформы с эффективной политикой в сфере занятости, развития человеческого капитала, городской среды, повышения мобильности населения. Но «точки соприкосновения» политических интересов двух наиболее дееспособных «Россий» все же существуют: децентрализация государственного управления и честные выборы городских властей. ■

**ПРИМЕЧАНИЯ** <sup>1</sup> Институт демографии Высшей школы экономики публикует ежегодные доклады «Население России». Последний выпуск: Население России 2009: Семнадцатый ежегодный демографический доклад / Отв. ред. А.Г. Вишневский; Нац. исслед. ун-т Высшая школа экономики. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011.

<sup>2</sup> Ежегодно публикуется «Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации» Программы развития ООН. Доклады представлены на сайте: <http://www.undp.ru/index.php?iso=RU&lid=2&cmd=publications1&id=49>.

<sup>3</sup> До 2010 года — показатели грамотности и охвата детей и молодежи образованием, с 2010-го — показатели средней и ожидаемой продолжительности обучения.

<sup>4</sup> Доклад о человеческом развитии 2011. Устойчивое развитие и равенство возможностей: лучшее будущее для всех. / Пер. с англ.; ПРООН. М.: Весь мир, 2011.

<sup>5</sup> Доклад о развитии человека 2010. / Пер. с англ.; ПРООН. М.: Весь мир, 2010. С. 148.

<sup>6</sup> Горина Е.А. Индекс человеческого развития в России и других странах мира: Обзор по материалам доклада ПРООН // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2012. № 16. С. 193–198.

<sup>7</sup> Индекс за 2010 год пока не опубликован.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2011 г. Модернизация и развитие человеческого потенциала / Под ред. А.А. Аузана, С.Н. Бобылева. ПРООН в РФ. М.: Дизайн-проект «Самолет», 2011.

<sup>10</sup> Численность дана без учета нестоличных промышленных городов.

<sup>11</sup> Автор не относит к «России-1» промышленные нестоличные города (Тольятти, Новокузнецк и Набережные Челны).

<sup>12</sup> Доля повышается до 40 проц. при добавлении девяти нестоличных промышленных городов с населением свыше 250 тыс. человек (Магнитогорск, Нижний Тагил, Волжский, Череповец, Сургут, Стерлитамак, Комсомольск-на-Амуре, Таганрог, Нижневартовск) и трех более крупных с населением свыше 500 тыс. человек (Тольятти, Новокузнецк, Набережные Челны).

<sup>13</sup> Нефедова Т.Г., Трейвиш А.И. Сильные и слабые города России // Полюса и центры роста в региональном развитии / Под ред. Ю.Г. Липеца. М.: ИГ РАН, 1998.

<sup>14</sup> При нижней границе численности населения городов «России-2» в 20 тыс. человек.

<sup>15</sup> Зубаревич Н.В. Регионы России: Неравенство, кризис, модернизация. М.: Независимый институт социальной политики, 2010.