# Есть ли будущее у малых территорий?

«У нас в сельской местности проживает сегодня, условно, лишних 15 млн человек» – фраза, брошенная мэром Москвы Сергеем Собяниным в ходе дискуссии с председателем совета Центра стратегических разработок Алексеем Кудриным, быстро ушла в Сеть, став для многих комментаторов символом отношения власти к глубинке и ее населению.

Встреча Собянина и Кудрина, состоявшаяся в рамках Общероссийского гражданского форума, обеспечила обоим участникам высокий медийный резонанс. Индекс Путина (количество упоминаний в СМИ относительно первого лица) у Кудрина и Собянина составил 11,6% и 13,6%. Однако дискуссия не выявила существенных расхождений в позициях и в целом соответствовала духу форума. На нем много говорилось о тренде на расширение городских агломераций, включении в них все новых пространств, фактическом воспроизводстве китайской модели. Создание таких гиперцентров, объединяющих, к примеру, Екатеринбург, Пермь, Челябинск в один узел, представлялось участникам единственным шансом выдержать мировую конкуренцию между городами. Позиции Кудрина и Собянина могли отличаться деталями, но оба они признают наличие общего курса на дальнейшее масштабирование мегаполисов. Сергей Собянин даже заявил этот курс как готовую большую идею для страны: «15% населения [России] не могут найти себе работу в малых городах, это 30 млн. Сделайте из 30 млн три Москвы, и ВВП нашей страны вырос бы на 40%. Надо сконцентрировать это население в крупных городах, а не пытаться их всеми силами удержать».

Малые города и тем более села выглядят в этом процессе как рудименты, обреченные осколки прошлого. От дискуссии и ее публичного обсуждения создается впечатление, что у малых территорий нет своих сильных лоббистов, встречная позиция никем не сформирована. Центр социального проектирования

«Платформа», ставший вместе с Фондом Тимченко инициатором создания Экспертного совета по развитию малых территорий, попытался разобраться, так ли плохи малые территории, как они видятся через оптику гиперполисов. Результаты экспресс-анализа – в совместном материале с Avelamedia. Проект выходит при поддержке РАСО, использованы материалы экспертных дискуссий, организованных «Платформой».

## Аргументы в пользу укрупнения

2017 год в России был отмечен бумом стратегирования. Разрабатываются две стратегии по линии Минэкономразвития: социально-экономического развития России и стратегия пространственного развития. Параллельно над своей стратегией работает ЦСР. Малые территории – одна из главных болевых точек для разработчиков этих стратегий.

*– Выделено 18 агломераций, и все малые территории должны туда каким-то образом попасть, а кто не сумеет, то это их проблемы… Но, несмотря на это, Россия – страна малых и средних городов. Безусловно, у малых территорий есть перспективы. Но есть и большое количество проблем.*
**(Андрей Никифоров, заместитель директора департамента стратегического и территориального планирования Министерства экономического развития РФ)**

Спор о том, нужно ли поддерживать малые территории, идет уже довольно давно, и его участники действуют в разной логике. Сторонники укрупнения смотрят на вопросы культуры и безопасности сквозь призму экономики. Сторонники поддержки малых территорий ставят во главу угла проблематику, находящуюся, по их мнению, выше экономики.

*– Этот вопрос на площадке Гайдаровского форума поднимается постоянно. У нас очень крупные эксперты, на самом деле, разделились на два лагеря. Есть позиция, она, кстати, позиция не сегодняшнего дня, она идет уже много лет, которая заключается в том, что надо вообще выселять из малых городов.*

**(Дмитрий Рогозин, директор Центра федеративных исследований ИНСАП РАНХиГС)**

Первый аргумент за укрупнение — региональное неравенство. По мнению сторонников развития агломераций, поддержка гиперполисов позволит сгладить различия между российскими регионами, чего нельзя добиться, взяв курс на развитие малых городов.

*— Различия между регионами в развитых и развивающихся странах увеличиваются. 15–20 лет назад различия между регионами в рамках одной страны стали больше, чем различия между странами. Попытки эти различия сократить в Европе и других странах не удались. Поэтому первый вызов — мы не можем обеспечить выравнивание экономического развития между регионами. Любые попытки идти против этого тренда не приводят к результату.*
**(Алексей Праздничных, партнер Strategy Partners Group)**

Второй аргумент за укрупнение — качество жизни, понимаемое в экономических показателях. С точки зрения сторонников линии на развитие агломераций, достичь сходного уровня занятости в актуальных современных профессиях, достойного уровня услуг и досуга в малых городах невозможно. Поэтому не нужно стремиться сохранять их, во что бы то ни стало.

*— У нас нет цели сохранить какую-то конкретную территорию. У нас есть цель повысить качество жизни. Поэтому если в моногородах нет рабочих мест, уровень алкоголизма, наркомании, насилия очень высокий, вы не можете решить эту проблему искусственным экономическим способом. Если люди из этой территории переедут в территорию с новыми возможностями, их социальный, экономический статус радикально изменится. Они станут меньше, скажем, пить, меньше пользоваться наркотиками и так далее. Они будут более интегрированной частью общества и, собственно говоря, более счастливыми.*
**(Алексей Праздничных, партнер Strategy Partners Group)**

Третий аргумент за укрупнение — низкая инициатива на местах.

Вливание малых городов в агломерации — более эффективный способ их развития, потому что главы поселений пассивны и не используют уже имеющиеся инструменты развития.

*— Мы не понимаем элементарных вещей: как заполнить документы, пойти на какие-то курсы, быть элементарно компетентным человеком на той должности, которую ты занимаешь. Очень сложно понять, как в муниципалитеты на региональном уровне попадают такие люди на работу, и не совсем их вина, что они понятия не имеют о существовании каких-то проблем. Реальная жизнь такова. Если поговорить с финансистами, то они скажут: денег такое количество, что периодически их некуда девать. Другое дело, если ты получишь эти деньги, то как ты за них отчитаешься, на что ты их потратишь.*
**(Роман Скорый, бывший заместитель руководителя Федерального агентства по туризму)**

## Аргументы против укрупнения

Сюжет о бесперспективности малых территорий действительно находится в русле государственного курса, который реализуется уже давно. В основе этого курса, по мнению экспертов, ратующих за развитие муниципалитетов, — недоверие государства к низовому уровню управления.

*— Отношение государства к местному самоуправлению, к тому, что происходит внизу, начиная с середины 2000 годов пренебрежительно-недоверчивое. Считается, что ничего такого, что достойно поддержки, там происходить не может. Посмотрите на сам 131-ФЗ об основах организации местного самоуправления. На сегодняшний день местной власти оставили только подключение к электроэнергии да земельные вопросы. Почему вопрос коррупции нас больше не волнует? Потому что никаких полномочий не осталось, кроме как лампочки вкручивать.*
**(Сергей Рыбальченко, директор Института научно-общественной экспертизы)**

Первый аргумент в пользу поддержки малых территорий —

национальная безопасность. Что и кто займет пространство между агломерациями? Если это будет пустынная область, рассеченная трассами, развитие может обернуться бедствием для страны. Вопрос о том, как концентрация населения в агломерациях при одновременном затухании малых городов отразится на национальной безопасности, постоянно звучит, но ответа на него до сих пор нет.

*— Для России важны форпосты. Если мы даже в малых городах сделаем себе жизнь не хуже, чем в крупных, то они будут существовать и, таким образом, поддержат такой муниципальный каркас. С моей точки зрения, муниципальный каркас — это то, на чем, в общем-то, Россия должна держаться. Если мы его потеряем, ну будет у нас несколько точек разрозненных. Я считаю, что мы потеряем в целом страну*
**(Сергей Рыбальченко, директор Института научно-общественной экспертизы)**

Второй аргумент в пользу поддержки малых территорий — люди, их связь с идентичностью малых поселений, потенциал «любви к своему месту». Исторический опыт по переселению людей из обжитых территорий подсказывает, что их связь с поселением носит не только экономический характер. В 1935 году 294 жителя отказались покидать город Молога, затопленный при создании Рыбинского водохранилища. Эксперты, реализующие проекты на малых территориях, отмечают высокую социальную активность населения. Даже в самых безнадежных местах. Этот факт сам по себе указывает на то, что вопрос о переселении в агломерации не сможет пройти гладко.

*— Преимущества у малых территорий есть. Это как раз те самые общественные группы. Но они существуют от безысходности, потому что дела в малых городах достаточно плохи.*
**(Андрей Стась, директор Института территориального маркетинга и брендинга)**

*— Человеческий потенциал из регионов не «вымыт» — наш опыт опровергает эту гипотезу. Поддерживая грантами региональные*

*культурные инициативы, мы видим, что на небольших территориях живут люди с креативным потенциалом, который направляют на то, чтобы менять жизнь к лучшему. Внимательно изучая их инициативы и проекты, мы сможем точно определить драйверы роста.*
**(Елена Коновалова, руководитель направления «Культура» Благотворительного фонда Елены и Геннадия Тимченко)**

Третий аргумент в пользу поддержки малых территорий – недостаточность данных для качественного стратегирования. Один из главных факторов, формирующих взгляд на развитие малых территорий как бессмысленную задачу, – нехватка информации, необходимой для их полного и всестороннего понимания.

*– Федерация, к сожалению, не видит муниципалитеты на уровне статистики. Росстат в принципе не понимает, что там происходит, как там «аборигены» поживают. Так что мы сейчас поднимаем тему статистики на самом низовом уровне. Это необходимо, во-первых, для того, чтобы мы научились строить внятные стратегии, чтобы это не было делом энтузиастов, которые выезжают в несколько городов, сами собирают данные, а потом составляют рейтинги.*
**(Андрей Никифоров, заместитель директора департамента стратегического и территориального планирования Министерства экономического развития РФ)**

– Наша современная исследовательская оптика не позволяет выявить общие характеристики растущих и развивающихся городов и сел с населением менее 100 тысяч человек и общие условия для их роста. Сельская местность, малые города, крупные города, миллионники, агломерации, мегаполисы, гиперполисы – на такой шкале рост сейчас виден, только начиная с миллионников и агломераций. Но, например, стабильное присутствие малых территорий России в топах списков ведущих туристических и экологических рейтингов намекает, что мы далеко не все знаем о своей стране, чтобы делать радикальные выводы.
**(Владислав Шулаев, сопредседатель комитета РАСО по развитию территорий, эксперт агентства АГТ)**

* * *

## Что можно сделать

Развилка между развитием гиперполисов и деградацией малых территорий — пример ложного выбора между экономикой и культурой. Стране необходимо сохранение культурных констант, которые неизбежно глобализируются в больших городах. Эта задача не противоречит задаче обеспечения экономического роста, а дополняет ее.

*— Региональная, городская и любая другая экономика имеет определенный тренд. Мы можем пытаться быть на волне этих трендов, или мы можем идти против этих трендов. Это одна тема. И второй аспект, мы говорим о регионах, городах, это всегда ценность, наши корни. Мы находимся между прагматичным языком и ценностным языком. Поэтому эта тема всегда очень тяжелая.*
**(Алексей Праздничных, партнер Strategy Partners Group)**

Тем не менее, экономика на малых территориях есть, и ее можно развивать. Малые города и села дают ряд возможностей и преимуществ, которые могли бы попасть в фокус стратегий.

Малые города могут конкурировать с большими в качестве площадок для размещения высокотехнологичных производств.

*— Можно ли добиться долгосрочного развития городов, не вписанных в агломерации? В город Свободный Амурской области приходит «Газпром», строит там чуть ли не крупнейший в мире газоперерабатывающий завод, там формируется крупнейший химический кластер, рядом проложен нефтепровод «Сила Сибири», рядом Китай — там сумасшедший контекст! И в городе ожидается взрывной рост населения.*
**(Максим Исаев, директор проектов КБ «Стрелка»)**

Малые территории могут быть встроены в новую экономику как центры индустрии впечатлений, причем далеко не всегда имеет смысл ограничиваться российским масштабом.

*— ВТО за нас посчитала, что при сегодняшней ситуации страна способна принять 78 млн иностранных туристов в год. Куда хочет поехать тот пресловутый «золотой миллиард», все эти обеспеченные люди планеты? Им не нужен торговый центр в Москве, потому что он ничем не отличается от Франции, Штатов и Японии. Никому это уже не интересно. Всем интересна аутентичность, возврат к корням, экологически чистые продукты. Даже китайцам, что сильно удивительно. Кто эти люди, которые будут создавать эти продукты, столь востребованные на мировом рынке? Жители непромышленных территорий.*
**(Роман Скорый, бывший заместитель руководителя Федерального агентства по туризму)**

Успех на этом пути зависит от нахождения точки роста для малой территории. Мнение, что все малые города безнадежны, опровергается опытом ряда поселений.

*— Шерегеш избавился от монозависимости и стал туристическим кластером. Есть еще город Байкальск, его целлюлозно-бумажный комбинат давно не функционирует, — и у города тоже большой потенциал для туристического развития.*
**(Максим Исаев, директор проектов КБ «Стрелка»)**

Малые территории могут быть источником полицентричной модели организации экономических связей, обеспечивающей жителям больший комфорт. Но использование этой возможности требует дополнительного вектора стратегирования, учитывающего характер связи между поселениями на территории районов.

*— В случае с агломерацией пояса прилегающего района имеют обслуживающий характер для центра, а внутри района его центр или крупные сельские поселения обслуживают остальную территорию района. Для малых территорий перспективны модели развития не «центр—периферия», а более полицентричные, в зависимости от наличия в нем более развитых городских и сельских поселений. Это могут быть не только индустриальные, но и сельскохозяйственные поселения на базе культурно-досуговых центров, музеев, агрогородов. Необходима разработка*

*стратегии для крупных сельских поселений с целью придания им статуса центра с более высокими стандартами обслуживания, более развитой сервисной частью.*
**(Наталья Будылдина, ведущий аналитик Центра прикладных исследований и разработок НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге)**

Наконец, малые территории могут дать стране новую модель развития человеческого капитала, основанную на использовании потенциала локальных сообществ.

*— Развитие местных сообществ, а в дальнейшем фондов местных сообществ — возможно, это одна из важнейших задач для того, чтобы территории оживали. Причем чтобы они искали собственные ресурсы. Есть элементарные инструменты, через которые, как мне кажется, мы можем формировать инфраструктуру. И мы, как федеральные игроки, так и местные сообщества, могли бы эффективно работать вместе.*
**(Алена Светушкова, вице-президент по социальному направлению, руководитель программы развития третьего сектора «Рыбаков фонда»)**

Момент для окончательного решения вопроса малых территорий сейчас явно не самый удачный. Отказываться от малых городов и сел Россия не готова. Это значит, что их интересы стоит более внимательно учитывать на федеральном уровне.

> *— Картина гиперполисов, которую рисуют эксперты, холодная. В этом мире зябко. В нем слишком много пластика, конструкций, автоматов. В нем нет прикосновения к своему, подлинному — тому, что еще сохраняют малые территории.*
> ***(Алексей Фирсов, генеральный директор Центра социального проектирования «Платформа»)***

## Фотографии с заседания Экспертного

## совета по малым территориям 9 ноября 2017 года

Курбангалее
Екатерина Шами

Прянишников
Николай Евгеньевич

*Платформа» – социологический и экспертный центр, специализирующийся на изучении резонансных ситуаций в*

*обществе, бизнесе и специальных средах, а также на проектировании общественных процессов.*

*Avelamedia – коммуникационное агентство, команда которого работает на рынке уже более 15 лет и обладает экспертными знаниями в сферах PR, Digital, информационной аналитике, маркетинге.*

*Если вы хотите регулярно получать аналитические материалы ЦСП «Платформа», подписывайтесь на нас через tegina@pltf.ru.*

*Также подписывайтесь на наш telegram канал: telegram.me/platforma_channel*