Алексей Фирсов: Сценарии развития для малых городов

Малые города России остаются головной болью государственного управления. С одной стороны, стало уже общим местом подчеркивать их важность для территориальной структуры — они обеспечивают связность страны, снижают нагрузку на мегаполисы, вносят разнообразие в культурный ландшафт. В конце концов, в них проживает 25% населения страны или 35% городского населения. С другой, совершенно непонятно, как в целом вытаскивать этот пестрый, склонный к депрессии, плохо структурированный ряд территорий на уровень приемлемой жизнестойкости, особенно в ситуации слабой экономики и демографической ямы.

В поисках ответа часто хватаются за успешные кейсы, линейка которых, впрочем, оказывается короткой. Но дело даже не в ее длине, а в том, что за каждой историей успеха стоит фактор, который не поддается широкому масштабированию. В некоторых случаях такой город удачно встроен в крупную агломерацию, оттягивает на себя часть ее ресурсов. Например, он выступает спальным районом для мегаполиса, как подмосковное Одинцово, или формирует близкий к столице декоративно-исторический ландшафт, как это сделала Коломна. Однако близкие к столице малые города настолько интегрированы в агломерацию, что не могут выступать примером для других территорий.

Порою малый город обладает неоспоримыми туристическими

достоинствами, историческими или курортными. Например, Суздаль. Но даже в таком городе-супербренде существует масса сложностей, о которых так настойчиво говорит мэр Суздаля Сергей Сахаров.

Вообще, влияние туризма на развитие таких центров сильно преувеличено — поток гостей, как правило, создает повышенную нагрузку на инфраструктуру, но оставленные ими средства — в силу особенностей налогового законодательства — лишь в малой доле достаются муниципальному бюджету.

Хорошо, когда находится крупный промышленный инвестор, который берет на себя часть социальных инвестиций, как это случается в нефтехимическом Тобольске, машиностроительном Тихвине, в северных городах вокруг нефтяных и газовых месторождений. Однако такая оптимальная для малого города ситуация встречается нечасто, но даже в этих случаях современная идеология российского бизнеса ориентирована на уход от патерналистских моделей. Никаких реальных обязательств у компаний перед городом нет, все, что они делают, является или жестом доброй воли, или формой бартера с региональной властью.

Бывают и редкие случаи, когда в таком городе появляется креативная команда энтузиастов или крайне пассионарный руководитель, и они вытаскивают ситуацию за счет своей активности: создают локальный миф, находят волонтеров, запускают механизм социальной трансформации. Так произошло в свое время с легендарным Мышкиным в Ярославской области. Можно привести в качестве примера Тотьму, еще ряд центров. Однако в этом случае развитие города слишком зависит от субъективного фактора. Изменились обстоятельства у лидеров, сменили они место жительства — и активность легко может угаснуть. Кроме того, сил местной команды, как правило, недостаточно, чтобы изменить ситуацию фундаментально.

Факторов успеха больше — есть небольшое количество инновационных центров, есть города-фавориты типа Плёса, и так

далее. Но здесь важно подчеркнуть, что в любом случае примеры успеха покрывают лишь незначительный объем малых территорий.

Выпущенный при поддержке Экспертного совета по малым территориям (ЭСМТ) доклад показывает, что 75% малых городов отличаются отрицательной динамикой развития. На рост ориентированы примерно 16%, остальные находятся в стабильной зоне. Нельзя сказать, что все хорошо у миллионников; часть из них также теряет население, подобно Омску или Самаре, у некоторых накапливаются сильные внутренние раздражители, пример — экологическая ситуация в Красноярске или Челябинске. Однако в целом положение здесь более устойчиво.

При этом опыт большого количества стран показывает, что малые города могут быть вполне жизнеспособными и даже конкурировать по ряду параметров с крупными центрами. Конечно, даже в развитой Германии, особенно в восточной ее части, можно найти ряд территорий, подверженных быстрой депопуляции.

> *«Управляемое сжатие» — категория довольно новая для России — активно используется в западной урбанистике. Однако в целом современное государство формирует полноценную экосистему, в которой территории различных типов органично сочетаются между собой.*

В отношении динамики населения здесь появляются свои циклы: в одни периоды люди устремляются в большие центры, в другие под влиянием новых культурных обстоятельств происходит обратный отток. Кстати, подобная тенденция может существовать и внутри самих городов: люди в какой-то период жмутся ближе к городскому центру, потом вновь начинают выбирать более просторные окраины, и обратно.

«Крупные мировые города бурно развивались в первой половине XX столетия, а в 1950—1960-е годы их население стало снижаться — люди устали от скученности, от роста цен и стали переезжать в малые городки. Затем амплитуда пошла в другую сторону. Но по динамике развития современных городов можно предположить новое

смещение фокуса на малые территории», — говорится в материалах ЭСМТ. В России эта тенденция если и проявляется, то в самой незначительной мере: как правило, население продолжает втягиваться в воронку мегаполисов. Чем отличаются подходы к малым территориям в России и в Западной Европе или Америке? Отвлечемся от уникальных преимуществ отдельных территорий, посмотрим на наиболее типичные ситуации.

Первое — распределение полномочий и налогов. В европейской или американской модели центр полномочий существенно смещен в сторону муниципалитета. В разных странах это имеет свои особенности, но такого значительного урезания прав местной власти, которое существует в России, у наследников Магдебургского права нет. Как следствие, города за рубежом обладают большими ресурсами, большей маневренностью и большей ответственностью перед своими жителями. Хотя они же берут на себя риск локальной экономики. Например, город в США вполне может оказаться банкротом (что регулярно происходило в период кризисов), а это неизбежно сказывается на жителях. В таком городе сворачиваются социальные сервисы, не убираются улицы, сокращаются полиция и пожарные части.

> *В России мэр — это статусный завхоз, который к тому же находится в особой зоне законодательного риска.*

Это хорошо видно по ситуации с налогами. С учетом того, что налог на прибыль, НДС и даже НДФЛ работников уходят из города в бюджет страны или региона, единственное, что остается в распоряжении муниципалитета, — это земельный налог. Характерно, что сами жители реальное положение мэра оценить не могут и поэтому выдвигают к нему претензии, на которые он при всем желании ответить не может. Это, в частности, хорошо проявилось во время мусорных скандалов в Московской области.

Почему такое положение возникло? Справедливо, хотя и слишком общо сказать о высоком уровне централизации власти как базовой характеристике государства. Заложенный в него «культурный код»

настроен на стягивание ресурсов, а не на их делегирование. Недоверие к местной власти особенно укрепилось в 1990-е годы, когда уровень криминалитета и коррупции на местах достиг своего апогея. Однако решая одну проблему, система управления создала другую. По всей видимости, сегодня баланс полномочий должен быть изменен. Если сложно сейчас передать ресурсы и полномочия всем малым территориям, можно попробовать это сделать в отношении наиболее эффективных руководителей.

Второе — связанность городов между собой. Территории должны вырабатывать свои специализации и встраиваться в более общие экономические ансамбли. Но этого можно достичь через комплексный подход, который размыкает старые территориальные границы, формирует инфраструктуру под новую экономическую реальность. У нас до сих пор единицей измерения является город или село в традиционной модели — ограниченное обжитое пространство. Замкнутый контур, точка на карте. Но более современно смотреть на город как на элемент системы, звено в цепочках подвижных и гибких связей, часть территориального ансамбля. Это позволяет по-другому распределять ресурсы развития. Например, в московском макрорегионе (включая соседние области) какие-то малые города могли бы становиться центрами рекреации для столицы, центрами медицины, комфортным местом для людей старшего поколения. Однако чтобы создавать эти специализации, нужны условия для такого комплексного планирования в масштабах нескольких областей. Опять же, особенность российского законодательства такова, что уже на стыке межмуниципального взаимодействия возникает целый ряд непроходимых сложностей. Особенно если города находятся в различных субъектах федерации.

Третья тема достаточно избита, но от этого не становится менее актуальной. Это гиперконцентрация российской экономической системы. И вопрос не только в Москве, доля которой в ВВП страны составляет 20%. Сами эти показатели — следствие концентрации российской экономики, где доля малого и среднего бизнеса составляет примерно 10–12% (57% в Германии, примерно

по 50% во Франции и Италии, 60% в Китае). Но как раз малый бизнес наиболее органично чувствует себя в небольших городах, является основой их устойчивости. Местный бюргер-лавочник, который держит небольшой магазинчик и платит с него налог в городскую казну, местный инвестор в небольшое производство, которое обслуживает соседние земли, местный миллионер, который вырос в своем городе, любит его и теперь тратит часть средств на реставрацию старинных зданий, — все это традиционная часть экономического ландшафта Европы.

Характерно, что в западной культуре вполне приемлемо перенести в небольшой город штаб-квартиру крупной компании. Это позволяет более компактно и более дешево организовать внутренние взаимодействия, подстроить среду под себя.

К примеру, ультрасовременный офис Facebook находится в Менло-Парке, городке с численностью 32 тысячи жителей. А Apple вполне комфортно чувствует себя в Купертино, где проживает 60 тысяч человек. Но все эти центры хорошо встроены в общую систему связей Калифорнии, их сложно назвать провинцией в российском смысле слова. В России чуть ли не единственной попыткой разгрузить корпоративную Москву стал переезд «Газпрома» и его дочерних обществ в Петербург, а также перенос из столицы бэк-офисов некоторыми другими компаниями.

И наконец, четвертый ключевой элемент. В российской культуре проектирования город — это в первую очередь здания, дороги, трубы, парки и так далее. Физическая основа. Люди — это уже заполнение города. При таком подходе город остается городом, даже если убрать из него население. Может, он даже выиграет от этого — меньше будет мусора. Вот такой подход, конечно, тоже требует перенастройки. Мы не сильно сдвинемся с места, если не начнем понимать город через горожан — их реальные интересы, динамику их жизни, запросы. Город живет, пульсирует, развивается, когда в нем есть активная социальная среда, сообщества. Западный город пронизан сетью активностей, российская среда выглядит гораздо более пассивной.

Вот эти причины являются, пожалуй, базовыми, из них следует целый ряд социальных следствий. Конечно, поле проблем значительно шире, и чего точно нет, так это универсального решения. Однако первая ловушка, в которую мы попадаем, это рассмотрение малых городов в качестве пассива, социальной обузы государства, с которой что-то надо придумать, как-то приткнуть, пристроить, чтобы затем вытеснить из актуальной повестки. Конечно, эти территории надо рассматривать в качестве ресурса будущего. Технологии XXI века создают условия для существенного пересмотра отношения к пространственному развитию на основе физической расконцентрации ресурсов при их цифровой связанности. И вот здесь предстоит сделать очень важное, хотя и болезненное упражнение: дифференцировать территории. Понять, какие из них являются источниками роста, какие находятся в пограничной зоне, а какие неизбежно будут идти к закату. И затем уже выстраивать стратегию в отношении каждой группы, хотя и внутри самих групп обнаружится масса различий.

Автор: Алексей Фирсов.