



**ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ  
ПО МАЛЫМ ТЕРРИТОРИЯМ**

# Управляемое сжатие

Риски. Возможности. Неизбежность.



## Постановка проблемы

С недавних пор в российский управленческий лексикон вошел термин «управляемое сжатие».

С одной стороны, он обозначает важную проблему. Большинство разрабатываемых в России территориальных стратегий ориентированы на рост, что не всегда отражает реальное положение дел. Большинство малых территорий демонстрируют не развитие, а сжатие. Более 75% малых городов сокращают население, с 2000 года в России исчезло около 35 тыс. сел. Требуются политики управления и конкретные меры, направленные на то, чтобы перевести этот процесс из хаотического в управляемый.

С другой стороны, постановка вопроса об «управляемом сжатии» раскалывает экспертное сообщество. В том, возможно ли совместить сжатие территории с ее развитием, Экспертный совет по малым территориям попытался разобраться на дискуссионной сессии, которая прошла на площадке Центра социального проектирования «Платформа».



## Сжатие как принятие

Проблема сжатия городов характерна не только для России, но и для Германии, США, Японии и других стран. Научный сотрудник Института географии РАН **Мария Гунько**, которая изучает тему сжимающихся городов (shrinking cities), рассказала о четырех стратегиях работы с ними. Единственная характерная черта сжимающегося города — депопуляция, хотя параллельно с ней могут наблюдаться экономические проблемы, маргинализация и криминализация определенных городских кварталов. В зависимости от регионального контекста стратегии, подходы, инструменты будут различаться.

- **Первая стратегия** — игнорирование. Проблема есть, а решение не найдено. Планирование и политика управления городом не меняются. Сохраняется статус-кво, все пущено на самотек.
- **Вторая стратегия** — **противодействие**. Сжатие признается, но осуществляются политика и планирование, направленные на возвращение к росту. Власти пытаются привлечь инвестиции и население. Но сжимающиеся города, как правило, — небольшие, удаленные от крупных центров. Они априори не обладают сильными конкурентными преимуществами, туда очень сложно привлечь людей.
- **Третья стратегия** — **принятие**. Это и есть то, что в России называют «управляемым сжатием», или стратегией адаптации к новой реальности: депопуляции, экономическим проблемам, маргинализации части территории. Суть политики заключается в том, чтобы принять последствия сжатия и постараться их смягчить.

Мария Гунько:

— Мы говорим: «Численность населения уменьшается». Что в этом плохого? В первую очередь, это может создать нехватку квалифицированных кадров на рынке труда. Может возникнуть проблема переизбытка площадей: заброшенных зданий, сооружений, неиспользованной инфраструктуры. Это влечет дополнительные издержки для бюджета. То есть сама по себе депопуляция — не проблема. Проблема — ее последствия.

- **Четвертая стратегия** — **использование**, попытка найти в реальности сжатия позитивные моменты и перевернуть ситуацию, найти альтернативный путь развития. Речь идет не о бурном росте, а о развитии города в направлении, например, создания инфраструктуры для остающихся там пожилых людей и решения других проблем подобного рода.

Если говорить о работе со сжатием, то стратегия №4 применяется редко, чаще всего речь идет о принятии и адаптации (стратегия №3). Внутри нее есть разные подходы. Мария Гунько отметила два из них:



- Создание компактного города — вся активность концентрируется в центре. Все инвестиции идут на развитие компактной территории центра города, чтобы избежать его неконтролируемого разрастания, фрагментации пространства, которая вызывает еще больше негативных последствий. Создаются инфраструктура и комфортная городская среда для жителей. Высвобождаемые территории рекультивируются под парки и природные зоны или даже возвращаются в сельскохозяйственный оборот.
- Планируемое сжатие — этот термин и соответствующая политика возникли в США, сегодня она применяется и в России: оптимизация инфраструктуры с закрытием школ, больниц и других объектов. Такая политика имеет много негативных эффектов: сжатие ускоряется, темпы оттока населения увеличиваются.

## Управляемое сжатие в России: опыт Воркуты

Мария Гунько с коллегой **Еленой Батуновой** из Миланского политехнического университета изучили планировочные документы примерно 180 российских городов с численностью населения до 100 тыс. человек, которые потеряли за постсоветский период более 25% населения. Оказалось, что стратегия принятия и адаптации официально осуществляется только в Воркуте (Республика Коми). Там не мечтают о том, что город будет снова расти, а принимают сжатие как текущую и будущую реальность.

С начала 2000-х годов в Воркуте действует программа уплотнения жилого фонда, запущенная легендарным мэром города **Игорем Шпектором**. Специфика Воркуты объясняет и необходимость управляемого сжатия города, и успех этой политики. В городе действует программа переселения людей с Крайнего Севера, соответственно, наблюдается большой операционный отток населения. Из-за того, что люди переезжают, 60% жилого фонда не приватизировано. Это становится проблемой администрации, которой приходится финансировать из бюджета содержание брошенного жилья.

В рамках программы уплотнения жилого фонда все инвестиции концентрируются в центральных кварталах, в них же создается инфраструктура. Остальные территории, в первую очередь пригородные поселки, постепенно расселяются, город становится более компактным, его пространственная структура соответствует количеству оставшихся жителей.

Средства, выделенные для программ «Комфортная городская среда», «Программы моногородов», в Воркуте идут на повышение комфорта проживания в центральной части города. Создаются детские и спортивные площадки, парки, улучшается освещение. В числе прочего, были покрашены дома, что особенно актуально для северного заполярного города.

Может ли опыт Воркуты быть перенесен в другие города? Дискуссионный вопрос.



**Мария Гунько:**

— Во-первых, непонятно, как действовать в ситуации, когда большая часть жилого фонда приватизирована. Во-вторых, у администрации должен быть стимул к принятию сжатия. У руководства Воркуты он был. Если администрация не несет издержек, то и стимула уделять внимания проблеме сжатия у нее нет.

## «Новое казачество» и сжатие городского пространства

Сама постановка вопроса об управляемом сжатии вызывает острейшую дискуссию в экспертном сообществе. Часть экспертов полагают, что сжатие маскирует упомянутую выше стратегию сокращения и ликвидации социальной инфраструктуры с целью экономии издержек.

**Игорь Задорин, руководитель группы ЦИРКОН:**

— Часто понятие начинают управлять реальными процессами. Сначала в реальности фиксируется депопуляция, потом для ее обозначения находят условно приличные выражения. Нельзя же сказать: «катастрофа», «беда», приличнее назвать происходящее «сжатием». А потом управленцы начинают оправдывать этим обтекаемым словом свои решения, усугубляющие катастрофу.

Игорь Задорин предлагает, во-первых, различать сжатие территории конкретного города и сжатие населенной территории страны. Есть риски расширенной трактовки понятия для территории всей страны. А такое «сжатие» — это вопрос национальной безопасности. Главное богатство России — ее территория. Задача удержания этой территории — стратегическая. Не живя на ней, ее нельзя удержать.

Во-вторых, управляемое сжатие противоречит идущим в мире фундаментальным процессам освобождения индивидов от слишком сильной зависимости от государства и других людей. Люди всё в большей степени становятся способны жить в одиночку или малыми группами — новыми «хуторами». Игорь Задорин предложил в случае депопуляции территории развивать «новое казачество». Речь не о поощрении ряженых с шашками, а о том, что многие люди хотели бы (и могут) жить не скученно, а «на фронтире», в малых активных сообществах, осваивать и удерживать территории.



Другая точка зрения состоит в том, что управляемое сжатие в принципе не стоит рассматривать как трансформацию системы расселения. Это процесс работы с конкретной заселенной территорией и ее городским пространством.

**Галина Пивовар**, менеджер образовательных программ Центра управления благосостоянием и филантропии Московской школы управления «Сколково»:

*— Я категорический противник рассмотрения управляемого сжатия в связи с геостратегическими целями страны. В мировой практике этот термин характеризует сугубо рациональный хозяйственный процесс, направленный не на навязывание жителям управленческой воли, а на рационализацию процессов, уже идущих на территории.*

Галина Пивовар привела пример якутского поселка Айхал, который стоит на границе гигантского алмазодобывающего карьера. Добыча алмазов — единственный рыночный вид экономической деятельности, возможный на данной территории. С поселком нет круглогодичного дорожного сообщения, стоимость бытовых потребительских товаров и продуктов питания там в несколько раз выше, чем «на материке». Рано или поздно компания «Алроса» будет сокращать численность работников на руднике, поскольку любое месторождение имеет естественные сроки исчерпаемости. Придумывать для города стратегию нового экономического роста через диверсификацию — самообман и выдача желаемого за действительное. Поэтому администрация поселка должна разработать стратегию выживания в условиях сокращения численности работников на градообразующем предприятии.

В процессе обучения в «Сколково» представители Айхала решили, что наряду с локальными поддерживающими экономическими проектами будут продумывать проект управляемого сжатия. Что это означает в первую очередь? Оптимизацию ЖКХ и жилого фонда. Потому что затраты на содержание деревянного жилого фонда, который в поселке составляет 20% от общего, — более 55% затрат муниципалитета на ЖКХ. Абсолютно логично, чтобы такой поселок имел инструменты постепенного переселения людей в более энергоэффективное жилье. Кроме того, необходимы социальное тьюторство, разработка карьерной стратегии для работников, которые будут вынуждены покинуть город.

Галина Пивовар считает, что все эти процессы можно и нужно продумывать заранее. Драматичным сжатие становится вследствие неготовности осмыслить и планировать судьбу населенных пунктов целостным жизненным циклом, в который входят равно важные этапы: рождение — расцвет — стагнация — сжатие. При этом человек должен максимально нивелировать антропогенный вред, нанесенный территории. Управляемое сжатие понимается как элемент человекоориентированной и устойчивой по отношению к территории политики, когда



вместо реакции на катастрофические тренды их предугадывают и планируют заранее, максимально бережно относясь к людям и окружающей среде.

#### **Комментарий «Платформы»:**

— Хотя две высказанные позиции кажутся противоречащими друг другу, они содержат общие моменты, которые остаются вне поля зрения участников. В частности, заселение фронтальных (отдаленных, но стратегически важных) территорий не предполагает концентрации там больших масс населения. Инфраструктурные и ресурсные решения для компактных поселений существуют, активно применяются в США и Канаде. Освоение таких территорий возможно с одновременным созданием комфортных условий для жителей.

С другой стороны, управляемое сжатие все же предполагает расселение и даже ликвидацию поселений — в частности, при управляемом сжатии Воркуты ликвидируются поселки, окружающие город. Поэтому существует риск того, что, став частью государственной практики, управляемое сжатие будет пониматься как эвфемизм для обозначения ликвидации неперспективных городов.

Как этого избежать?

- Отказаться от использования термина «управляемое сжатие» ввиду его спорности. Это позволило бы снять противоречие в экспертной среде.
- Отказаться от понимания управляемого сжатия как единой политики. Это множественные политики, разрабатываемые индивидуально для каждого города.

#### **Наталья Трунова, вице-президент Центра стратегических разработок:**

— *Это очень тонкий, крайне сложный, точечный инструмент. Ни в коем случае губернаторам, у которых все время чешутся руки что-нибудь ужать, его давать нельзя. То, что у нас любой инструмент может превратиться в средство геноцида, мы видим по истории с внедрением городских округов. Для управляемого сжатия нужна воля самоопределения конкретных точек с полным пониманием того, что ресурс исчерпан, жизненная энергия ушла.*



## Сжатие как необходимость

Де-факто никакой общей политики управляемого сжатия не существует. Это набор кейсов, каждый со своей спецификой. Для ряда городов вопрос о сжатии актуален в связи с риском экологической катастрофы.

### **Галина Пивовар:**

— Кузбасский город Киселевск стоит на угольных пластах. Он настолько неэффективен, что его дальнейшее функционирование просто невозможно — это экологически вредно для жителей и экономически невыгодно. Жители недавно просились в Канаду.

Нередко городу нужен внешний толчок, чтобы задуматься о том, что ему необходимо управляемое сжатие. Так произошло с расположенным в Иркутской области Тулуном, который дважды пострадал от сильнейших наводнений. Дома города и окрестных деревень были унесены водой. Сейчас очевидно, что не везде можно возродить жизнь. Но в городе могут возникнуть новые районы.

**Елена Коновалова**, руководитель программного направления «Культура» Благотворительного фонда Елены и Геннадия Тимченко:

— Фактически Тулун готовится к управляемому сжатию своего окружения. К сожалению, когда у администрации нет понимания того, как надо действовать с учетом интересов всех сторон, вопросы решаются традиционно — в директивном порядке, без учета предпочтений местных жителей, в том числе тех, которые лишились домов в результате стихийных бедствий.

При этом в ряде городов наблюдается обратное явление — временные экономические стимулы задерживают сжатие, казалось бы, необходимое и неизбежное.

**Андрей Максимов**, председатель комиссии Общественной палаты РФ по территориальному развитию и муниципальному управлению:

— В Норильске, несмотря на действующую программу переселения на материк, реального сжатия не происходит. Наоборот, люди часто возвращаются. Потому что бюджетная обеспеченность в Норильске выше, чем почти во всех городах России. Есть инфраструктура. То же самое происходит, кстати, в Анадыре.



Несмотря на консенсус экспертов по вопросу ненужности единой политики сжатия, есть регионы, в которых этот процесс может стать элементом стратегии. В частности, в Арктической зоне России депопуляция по большей части хаотична, неформальна, находится в серой зоне — данные статистики не соответствуют реальной ситуации. Это может вызвать разноплановые последствия, начиная от нефиксации преступности и заканчивая непредвиденными тратами бюджетных средств. Но государство в целом пока мыслит исключительно в категориях роста, что отражается на стратегическом планировании.

**Наталья Трунова:**

*— Наша государственная логика нацелена на увеличение всего: численности населения, промышленного производства, объема введенного жилья. Умножением по отношению к текущим показателям в нацпроектах всем территориям поставили KPI, которые всем нужно будет как-то достигать. В некоторые сельские муниципалитеты пришла разнарядка выдать к 1 января пять-шесть младенцев. Там про половозрастной состав и тенденции никто не думал. Всем сказали: где хотите, там и доставайте. Ходите чаще в огород, ищите в капусте. Договаривайтесь с аистами».*

Власть и общество к разговору о сжатии — ни стихийном, ни управляемом — пока не готовы. Поэтому осознание необходимости сжатия ряда территорий может стать информационным шоком.

**Андрей Максимов:**

*— Уместно сравнение с пенсионной реформой. На протяжении десятилетий тему тщательно табуировали, мы молчали и соглашались с общим настроем, чтобы пенсионный возраст не повышать. А потом власти просто взяли и рубанули, а жители страны оказались к этому совершенно не готовы. Сейчас общество находится в плену иллюзорных построений, что рост — это хорошо, а сжатие — это безусловно плохо. Мы абсолютно морально не готовы принять тот факт, что этот процесс стал массовым.*



**Алексей Фирсов**, генеральный директор Центра социального проектирования «Платформа»:

— Мы находимся в той фазе, когда публичная риторика вступила в конфликт с реальным положением вещей. Есть территории, которые уже не имеют никакого потенциала для развития, при этом на официальном уровне все продолжают говорить о развитии этих территорий. Очевидно, что из этой ситуации нужно искать выход.

## Работа со сжатием

Рискогенный фактор управляемого сжатия — подход, в рамках которого человек становится объектом социальной инженерии: за него уже все решили, его судьба определена.

**Мария Морозова**, генеральный директор Благотворительного фонда Елены и Геннадия Тимченко:

— Есть риск, что появится некий демиург — обезличенная структура, которая начнет вершить судьбы жителей этих территорий. Нужен другой подход — «без нас — ничего для нас», когда решения принимаются, исходя из интересов жителей. Важно, чтобы в центр любой социальной политики были поставлены люди, и они стали не объектом, а субъектом этой политики. Их реальные интересы должны стать видимыми для системы принятия решений. Показатели ее эффективности должны отражать изменения в жизни людей. То, что мы видим сейчас, — это в основном «операционные» результаты: экономические показатели, построенные объекты, обученные специалисты, проведенные мероприятия. Они не позволяют понять настроения людей, и это очень опасно. Особенно если речь идет о таких чувствительных и сложных процессах, как пространственное и территориальное развитие. Комплекс демиурга здесь может привести к дорогостоящим экономическим и политическим ошибкам.

Любая работа в направлении управляемого сжатия может строиться только на основе глубокого изучения настроений местного населения и по его воле.



**Игорь Задорин:**

*— Диагноз по поводу того, умерла территория или не умерла, применять терапевтические меры или уже хирургические, должен ставиться прежде всего населением. И в этом вопросе мы опять упираемся в ущербность нашего т.н. «местного самоуправления», в отсутствие прав, ресурсов и ответственности местных сообществ.*

Управляемое сжатие требует ответственного субъекта, заинтересованного в том, чтобы оно принесло пользу территории. В большинстве удачных случаев такой структурой становится сам муниципалитет. Соответствующий опыт накоплен в Германии. Одна из важных проблем управляемого сжатия — административная вязкость: решение одной проблемы наталкивается на массу других. Российским муниципальным образованиям нужно больше полномочий в области территориального развития.

**Наталья Трунова:**

*— Говорить об управляемом сжатии в западноевропейском понимании у нас практически невозможно. Германия реализует очень внятную, спокойную политику на муниципальном уровне, с полным пониманием демографических и экономических перспектив, без истерии, понимая, что населения ряда городов сократится, скорее всего, на 20–30%. Но там у земель и муниципалитетов объем полномочий и самостоятельности достаточно велик.*

Необходима синхронизация полномочий структур, принадлежащих к разным уровням управления и общая для всех них управленческая «логистика» при решении вопросов, связанных со сжатием.

**Ольга Гай**, заместитель руководителя направления «Пространственное развитие» Центра стратегических разработок:

*— Для сжатия требуется реализация полномочий практически на всех уровнях власти. Один уровень, как бы он ни старался, не может заменить другой. А часто бывает так: разные уровни власти действуют в различных направлениях.*



Управляемое сжатие требует специальной коммуникационной работы с населением, формирования каркаса смыслов.

**Андрей Максимов:**

*— Нужно, с одной стороны, показать людям реальную угрозу, а с другой стороны — цель, к которой можно стремиться. Это могут быть агрогородки, как в Белоруссии или Белгородской области, если говорить о малых населенных пунктах. Или квартиры в мегаполисе, даже в областном центре — для многих жителей малых населенных пунктов — это мечта.*

## Возможные направления дальнейшей работы по проблеме

- Оценка состояния территорий сжатия в каждом из регионов: экономический и демографический анализ, выявление факторов естественного сжатия территорий.
- Выявление и оценка желаний местных жителей — насколько они заинтересованы в судьбе территории, есть ли реальные ожидания долговременного проживания на ней.
- Отказ от закрепления управляемого сжатия как единой стандартизированной управленческой практики.
- Разработка механизмов для реального выражения воли жителей по поводу необходимости и возможности управляемого сжатия.
- Программа информирования общества о том, что происходит в области социально-экономического развития малых территорий, к чему оно ведет, каковы возможные перспективы.
- Выработка программы информационной коммуникации вокруг управляемого сжатия, анализ примеров из мирового опыта, в частности Германии.
- Реализация точечных проектов (кейсов) управляемого сжатия с созданием инфраструктуры и комфортной среды для жизни.



## Список участников дискуссии

<b>Лариса Вдовиченко</b>	декан социологического факультета РГГУ;
<b>Владислав Вершинин</b>	директор по корпоративным коммуникациям и PR ЗАО «Ист»;
<b>Александр Воротников</b>	эксперт проектного офиса по развитию Арктики;
<b>Ольга Гай</b>	заместитель руководителя направления «Пространственное развитие» Центра стратегических разработок;
<b>Мария Гунько</b>	научный сотрудник Института географии РАН;
<b>Игорь Задорин</b>	руководитель группы ЦИРКОН;
<b>Станислав Корякин</b>	эксперт по территориальному развитию;
<b>Елена Коновалова</b>	руководитель программного направления «Культура» Благотворительного фонда Елены и Геннадия Тимченко;
<b>Дмитрий Лисицин</b>	руководитель направления «Общество. Власть» Центра социального проектирования «Платформа»;
<b>Андрей Максимов</b>	председатель комиссии Общественной палаты РФ по территориальному развитию и муниципальному управлению;
<b>Мария Морозова</b>	генеральный директор Благотворительного фонда Елены и Геннадия Тимченко;
<b>Галина Пивовар</b>	менеджер образовательных программ Центра управления благосостоянием и филантропии Московской школы управления «СКОЛКОВО»;
<b>Наталья Трунова</b>	вице-президент Центра стратегических разработок;
<b>Алексей Фирсов</b>	генеральный директор Центра социального проектирования «Платформа».