

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 удалось. 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 электроэнергетике 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 покинуть 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» проживают. 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 большой 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









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](https://t.me/platforma_channel)