

НУЖНЫ ЛИ РОССИИ МАЛЫЕ ГОРОДА?

ГЛАВНЫЙ НАУЧНЫЙ
СОТРУДНИК
ФБНУ «ИНСТИТУТ
МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИХ
ИССЛЕДОВАНИЙ»
АКАДЕМИК РААСН

Владимир Яковлевич
Любовный



В России с ее громадными расстояниями и неравномерностью хозяйственного освоения территории малые и средние города занимают особое место в экономической, социальной и политической жизни страны и ее пространственной организации. Именно небольшие города являются опорными центрами, малыми столицами, скрепляющими огромное пространство России, обеспечивающими ее единство и целостность. В большинстве своем это исторические корни российской государственности, национальной культуры и народных традиций.

Из 1100 городов России (согласно переписи населения 2010 года) на небольшие города с населением до 100 тыс. жителей приходится 936, или более 85% всех городов страны, в которых проживает 27,3 млн человек (или каждый пятый житель страны). К небольшим городам по многим позициям примыкают и поселки городского типа (далее – ПГТ) – их 1286 с населением около 8 млн человек.

Небольшие городские поселения особо важную роль выполняют в восточных районах страны, обеспечивая в значительной мере социально-экономическое развитие этих сложных для освоения территорий России и в определенной степени компенсируя недостаточное размещение здесь более крупных городов.

Малые и средние города, несмотря на многие сходные проблемы, различаются не только по числу жи-

телей (первые – до 50 тыс. человек, вторые – от 50 до 100), но и по своим качественным особенностям.

Малые города – это, как правило, местные центры, «малые столицы» тяготеющих к ним территорий с определенным набором обслуживающих объектов и достаточно узкой сферой приложения труда; это поселения, где жители относительно неплохо знают друг друга и сохраняют тесную связь с землей и сельским хозяйством, что является экономическим стабилизатором в сложные периоды жизни и придает малым городам по сравнению с другими категориями большую устойчивость.

Средние города занимают промежуточное положение между малыми и большими городами. Значительная их часть имеет выгодное транспортно-географическое положение, что сыграло существенную роль в размещении в них крупных промышленных предприятий, ряда научных и проектных организаций.

В советское время на протяжении десятилетий преобладающая часть малых городов в силу разных причин испытывала значительные трудности в своем развитии, что негативно сказывалось на социально-демографической, экономической ситуации и на состоянии жилищно-коммунального хозяйства.

Следует отметить, что решение этой проблемы рассматривалось органами власти страны как одна из важных социально-экономических задач. В результате в части малых городов были размещены десятки новых промышленных предприятий, а также филиалы крупных индустриальных объектов, что позволило приблизиться к другим категориям по уровню обеспеченности жильем. Однако диспропорции в развитии городской среды малых городов по сравнению с крупными центрами не уменьшились из-за постоянного недофинансирования объектов коммунального хозяйства и социально-культурного и бытового назначения.

Общими особенностями и одновременно проблемами развития градообразующей базы малых городов являются:

– узкая, односторонняя специализация хозяйства;

Таблица 1

**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ НЕБОЛЬШИХ ГОРОДОВ И ПОСЕЛКОВ ГОРОДСКОГО ТИПА
ПО ТЕРРИТОРИИ РОССИИ НА 1 ЯНВАРЯ 2010 ГОДА**

	Города				Поселки городского типа	
	малые		средние		абс.	%
Федеральные округа	абс.	%	абс.	%		
Центральный	228	29,3	41	26,1	318	24,5
Северо-Западный	122	15,7	11	7,0	141	10,9
Южный	45	5,8	17	10,8	54	4,1
Северо-Кавказский	34	4,4	10	6,4	39	3,0
Приволжский	173	22,2	37	23,5	272	21,0
Уральский	82	10,5	17	10,8	75	5,8
Сибирский	89	11,4	18	11,5	227	17,5
Дальневосточный	50	6,4	6	3,8	169	13,0
Всего	778 (781)*	100,0	157 (155)*	100,0	1295 (1286)*	100,0

Примечание: в скобках приведены данные переписи населения 2010 года.

- техническая отсталость, высокий износ оборудования на большинстве промышленных предприятий;
- низкий уровень производительности труда, высокая доля ручного, малопривлекательного и непрестижного труда, преобладание кадров низкой квалификации;
- сложившаяся специализация, относящаяся к первичным технологическим укладам, с преобладанием продукции, характеризующейся низкой конкурентоспособностью и ограниченным спросом.

Среди сложных и трудноразрешимых проблем малых городов прежде всего следует отметить нарушение половозрастной структуры занятого населения, негативно отражавшееся на общей демографической ситуации. Для сотен малых городов были характерны и сохраняются диспропорции в использовании либо мужского, либо женского труда. Молодежь, не удовлетворенная условиями труда и крайне ограниченными возможностями получения интересной профессии и образования, покидала родные места, что по понятным причинам не способствовало развитию города.

Особого внимания заслуживают *монопрофильные поселения*, в число которых входит почти две трети

малых городов, преобладающая часть ПГТ, а также села, население которых занято несельскохозяйственной деятельностью.

В последнее десятилетие монопрофильные города дважды оказывались в центре внимания властей, поскольку решение проблемы растущей с каждым годом безработицы приобретает все большую актуальность¹.

Однако при определении дальнейшей судьбы монопрофильных городов и поселков в качестве основного, а чаще всего единственного аргумента выступает оценка состояния градообразующего предприятия (предприятий). Естественно, это важно, но назначение таких городов не может ограничиваться ролью удобной площадки для размещения тех или иных производств или пространства, на котором формируется и поддерживается в рабочем состоянии социальная и инженерная инфраструктура, обеспечивающая удовлетворение потребностей производства в кадрах. При этом не учитываются ни самодостаточная значимость города, ни особенности его развития как сложного социально-экономического, инженерного и архитектурно-планировочного образования. Не менее существенно, что при таком подходе исчезают возможности для рассмотрения альтернативных

¹ Эта проблема активно обсуждалась в СМИ, а также в ряде монографий. См., например, Любковный В.Я. Монопрофильные

города в условиях кризиса: состояние, проблемы, возможности реабилитации. М., 2009; Тургель И.Д. Монофункциональные го-

рода России: от выживания к устойчивому развитию. Екатеринбург, 2010.



путей и источников развития города, базирующихся на активизации его благоприятных предпосылок, их востребованности рынком, а также развития тяготеющей к нему и нуждающейся в его помощи и обслуживании им местности, прежде всего сельской.

При рассмотрении проблемы монопрофильных городов следует иметь в виду, что по большому счету речь идет о судьбе практически всех малых городов и поселков городского типа, в которых в силу их небольшой величины трудно ожидать повсеместного диверсифицированного развития экономической базы – наличия производственных объектов различной специализации.

В связи с этим возникает вопрос: нужны ли сотни и тысячи небольших городских поселений или они обречены на вымирание, а правом на дальнейшее существование обладают только крупные центры, городские агломерации, располагающие диверсифицированной экономикой и разнообразной сферой занятости?

В этой связи важно определить роль небольших городских поселений в реализации перспективной стратегии развития страны. Не умаляя важности рационального использования минеральных ресурсов как основы экономики большой группы малых городов и ПГТ, главным ресурсом при переходе на инновационный путь развития следует считать человеческий капитал при создании благоприятных условий для его качественного воспроизводства. Такой подход приобретает особую важность в условиях ухудшения демографической ситуации в стране.

В реализации перспективной стратегии развития России небольшие городские поселения, с нашей точки зрения, будут играть существенную роль в следующих направлениях.

1. Развитие аграрно-промышленного комплекса и сельской местности

В последние годы около 40% продовольственных ресурсов импортные, притом что граница продовольственной безопасности не должна превышать 20% зарубежных поступлений. По нашей оценке, в недавнем прошлом три четверти малых городов в той или иной степени были связаны с обслуживанием сельскохозяйственного производства и населения, тяготеющих к ним сельских районов².

Разрушение связей между городом и селом стало одной из главных причин, приведших к длительной стагнации сельского расселения. Если общее число сельских поселений, согласно переписи, практически осталось на прежнем уровне (155,3 тыс. в 2002-м и 153,1 тыс. в 2010 году), то структура их существенно ухудшилась. Число сельских населенных пунктов, в которых нет населения, возросло с 13,1 тыс. до 19,4 тыс. В настоящее время каждое третье село в России насчитывает менее 10 жителей.

Рассматривая роль малых городов в развитии сельских районов, необходимо выделить их две главные

функции: во-первых, как местных «столиц», обеспечивающих население тяготеющих к ним сел многими видами услуг, такая роль особенно важна в условиях отмеченной выше малолюдности преобладающей части сельских населенных пунктов; во-вторых, как центров локальных аграрно-промышленных комплексов, выполняющих разнообразные функции, связанные с производством сельскохозяйственной продукции, ее переработкой, реализацией, организацией необходимых форм финансово-экономической, юридической, технической и иных видов содействия субъектам хозяйствования. Тем самым малый город, оказывая разностороннюю помощь сельской местности, приобретает прочные и постоянно воспроизводимые функции для своего устойчивого развития, с другой стороны, будет возрождаться и сельская местность, при условии восстановления товаропроводящей сети, существенного снижения тенденции к натурализации хозяйства и появления возможности для цивилизованного выхода на рынок.

Для реального повышения уровня взаимодействия города и села необходимо развитие транспортной и других видов коммуникационной инфраструктуры³. При лидирующей роли малых городов, в которых будут размещаться специализированные объекты социально-культурно-бытовой инфраструктуры, формирование взаимосвязанной системы расселения позволит решить одну из главных проблем развития российского села – закрепление молодых специалистов.

Однако недавно принятая Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации до 2020 года явно в недостаточной степени предусматривает необходимость тесного и взаимовыгодного взаимодействия между малыми городами и сельскими поселениями, ограничиваясь лишь некоторыми социальными аспектами.

2. Развитие промышленности и науки

Из 14 наукоградов в 11 живут менее 100 тыс. жителей, а из 10 закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), связанных с развитием атомной промышленности, таких городов 9. В настоящее время около 200 небольших городов и поселков являются местом размещения объектов оборонно-промышленного комплекса. Однако в целом ситуация с развитием реального сектора экономики в малых городах, как отмечалось выше, не может быть признана благополучной.

В последние годы основной акцент в проводимой политике был сделан на развитии промышленности. В подготовленном Минрегионом России в 2009 году перечне монопрофильных населенных пунктов, сформированном на основе предложений субъектов Российской Федерации, было выделено 335 пунктов. В их составе 215 городов, 120 поселков городского типа и сельских поселений. Следует отметить, что далеко не все вклю-

² В настоящее время, по расчетам доцента географического факультета МГУ А.И. Данышина, из 2072 малых городов и ПГТ 1571, или

76%, находится в зоне сельскохозяйственного освоения и может претендовать на развитие перерабатывающей промышленности.

³ В настоящее время 46 тыс. сел (из 153 тыс.) не имеют выхода на круглогодично эксплуатируемые трассы.



ченные в перечень поселения могут быть отнесены к монопрофильным городам. Например, Тольятти, насчитывающий более 700 тыс. жителей, имеет, помимо АвтоВАЗа, ряд крупных предприятий химической и других отраслей промышленности, 5 вузов и т.д.

Обязательным условием получения государственной поддержки для указанных в перечне поселений стала разработка и использование на региональном и федеральном уровне прогноза социально-экономического и инженерно-планировочного развития города. Комплексные инвестиционные планы (КИП) модернизации, предложенные к разработке Минрегионом России, являются в значительной мере пожеланиями, которые позволяют осуществить перспективные предложения.

Необходимо отметить, что КИП, а также поэтапный отбор городов для реализации программ развития осуществляются в условиях отсутствия общей государственной программы модернизации монопрофильных поселений страны.

Из общего списка монопрофильных городов и поселков городского типа (335), принятых Минрегионом России, в качестве первоочередных для модернизации в 2010 году была выделена группа в составе 27 городских поселений (впоследствии – 35). Здесь расчет на государственную поддержку, осуществляемую через федеральный бюджет, а также через Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства или на средства ФЦП поддержки малого и среднего бизнеса⁴. Существенная роль в реализации принятых мероприятий в отношении выделенной группы городов отведена Внешэкономбанку.

Одним из условий отбора моногородов для оказания государственной поддержки являлось наличие крупных, проработанных инвестиционных проектов на их территории, в первую очередь с участием Внешэкономбанка, позволяющих диверсифицировать экономику этих городов.

В последние годы конкретная работа по изменению ситуации в монопрофильных городах привела к необходимости более широкого подхода к их реабилитации. При этом одним из главных направлений позиционируется *формирование качественной городской среды* как долговременного и устойчивого фактора, способствующего привлечению инвестиций и открывающего дополнительные возможности для диверсификации экономической базы города и расширения сфер приложения труда. Это реализуется в ряде городов за счет развития отдельных видов инфраструктуры, а именно строительства участков дорог или сооружения мостов, обеспечивающих выход на федеральные трассы, замены ветхого и аварийного жилого фонда, капитального ремонта многоквартирных домов, обустройства потенциальных промышленных площадок.

Однако без формирования качественной городской среды в масштабах всего города меры, принятые в отношении изолированных территорий, не принесут ожидаемого результата. Слабая инфраструктурная обеспеченность большинства монопрофильных городов резко снижает их конкурентные возможности по сравнению с крупными центрами.

Принятые в последние годы меры в стране, безусловно, позволили сделать заметный шаг в решении этой сложной проблемы. Вместе с тем их крайне скромные масштабы явно не соответствуют реальным потребностям: в общей сложности полноценное решение получили несколько десятков городов, в то время как в целенаправленных мерах нуждаются несколько сотен городов и поселков городского типа.

В качестве основного документа, определяющего перспективы развития монопрофильных городов и ПГТ, представляется необходимым разработать федеральную программу «Реабилитация и развитие монопрофильных городов России» в общенациональном и региональном разрезах.

Целесообразным будет существенная корректировка подхода к отбору производственных объектов, размещаемых или реконструируемых в небольших городах. В настоящее время значительный акцент при определении специализации таких объектов ставится на выпуске конкурентной на внешнем рынке продукции. При этом значительно меньше внимание необоснованно уделяется потребностям внутреннего рынка.

Существенная переориентация на внутренний рынок, во-первых, позволила бы существенно расширить пространство для отечественных производителей, продукция которых не только не уступает зарубежным товарам, но и нередко превосходит их по качеству. Более активная и в известной степени агрессивная политика в рамках цивилизованных отношений представляется чрезвычайно актуальной в связи с вступлением России в ВТО. Во-вторых, большая ориентация на внутренний рынок – одно из условий стабильного, устойчивого развития экономики страны и снижения зависимости от далеко не всегда предсказуемых негативных проявлений, свойственных мировым кризисам.

Конечно, речь идет не о возвращении к изолированной экономике страны, а о рациональном соотношении в ориентации хозяйства на внешний и внутренний рынок, о формах поддержки и стимулировании отечественных производителей, особенно расположенных в малых городах.

3. Сохранение и рациональное использование историко-культурного наследия

По сравнению со многими странами мира Россия обладает уникальным богатством: каждый третий город, а также ряд ПГТ и сел имеют ценное историко-культурное

⁴ 30 ноября 2011 года подписан Федеральный закон о «Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

Фондом предусматривается софинансирование по двум программам: капитальному ремонту многоквартирных домов и переселению

граждан из аварийного жилищного фонда. Принято решение продлить деятельность фонда до 2016 года.



и архитектурно-градостроительные наследие. Список исторических городов до 2010 года, когда он был сокращен Министерством культуры Российской Федерации в 10 раз, включал 478 городских поселений, с общим числом жителей около 70 млн человек. Более 90% таких поселений расположено в европейской части страны и на Урале.

Объекты историко-культурного наследия, а также сами города – нередко с уникальной планировочной структурой – нуждаются в помощи государства, региональных и местных органов. Многие памятники находятся в аварийном состоянии, а какие-то уже безвозвратно утеряны или находятся на грани исчезновения.

В противоположность России европейские страны успешно решают задачу сохранения и возрождения своих исторических городов и, бережно используя историко-культурное наследие, получают существенный доход, составляющий до трети поступлений в национальные бюджеты.

Перспективная политика по отношению к историческим городам России, по мнению большинства специалистов, должна быть основана на переходе от охраны отдельных памятников к сохранению всей совокупности историко-культурного наследия (памятники, историческая городская и этнокультурная среда, традиционные черты образа жизни, ремесла и промыслы, природное окружение и традиционные формы городского землепользования). Подобный подход позволяет рассматривать наследие как основу возрождения и будущего развития многих исторических поселений России.

Однако согласно совместному приказу Минкультуры и Минрегиона России «Об утверждении перечня исторических поселений», без должного совета с научными учреждениями и общественностью число исторических поселений было сокращено до 41. В этом перечне нет ни Москвы, ни Пскова, ни Новгорода, ни Казани, ни других подобных городов. Это путь к бесцеремонному вторжению в историческую среду уникальных городов и возможность беспрепятственного уничтожения бесценного национального и даже мирового наследия.

В этих условиях крайне важно разработать и утвердить на федеральном уровне положение об историческом городе (поселении), о критериях отнесения к историческому городу, а также создать реестр исторических городов и поселений. Необходимо обеспечить разработку полномасштабной федеральной программы «Сохранение и развитие исторических городов».

4. Определение малых городов как центров цивилизованного природопользования

Россия обладает уникальными по мировым меркам природными ресурсами: четвертью лесных ресурсов мира, десятой частью сельскохозяйственных угодий и ежегодно возобновляемого речного стока. Учитывая нарастающую в мире востребованность природных ресурсов, их рациональное использование должно рассматриваться как важная сфера расширения экспортных возможностей (развитие экзотического и экстремального туризма, поставка водных ресурсов и т.д.), которая может компенсировать снижение роли продажи необработанного углеводородного сырья.

5. Восстановление и расширение сети населенных мест в районах Крайнего Севера

Как известно, на северные территории активно претендует ряд государств. В связи с этим представляется ошибочной массовая ликвидация там большей части поселков. С нашей точки зрения, это не соответствует ни геополитическим, ни экономическим интересам России.

Рассматривая экономические аспекты развития арктической зоны, прежде всего необходимо обратить внимание на транспортные проблемы. Северный морской путь, который по праву считается одним из самых перспективных экономических проектов, сегодня, по сути, стоит. Для того чтобы он нормально функционировал, нужны грузопотоки. В 1985 году по Севморпути было переправлено 6,5 млн т грузов, в 2010 году – 2,7. Уменьшение грузопотоков связано прежде всего с отсутствием нормальной инфраструктуры, в частности новых базовых портов с развитой логистической системой. По словам экспертов, на освоение Арктики нужен как минимум 1 млн человек. Важными направлениями в развитии Крайнего Севера являются разработка полезных ископаемых, в том числе и в зоне шельфов, рыболовство и разведение рыбы в специальных резервациях.

Ввиду столь важной для России роли небольших городов, многообразия выполняемых ими функций и значительных предпосылок к повышению в перспективе их роли вызывает крайнее удивление и неприятие позиция по данному вопросу бывшего Министра экономического развития Российской Федерации Э.С. Набиуллиной, озвученная ею на пленарном заседании Московского урбанистического форума «Глобальные решения для российских городов» 8 декабря 2011 года.

Во-первых, нигде в мире нет политики, целенаправленно ориентированной на уничтожение небольших городов. Скорее наоборот, власти и местные жители заинтересованы в сохранении и улучшении условий проживания в таких городах, находя дополнительные стимулы для их процветания (за исключением случаев, когда такие поселения создавались на территориях, малопригодных для постоянного проживания и рассчитанных на разработку тех или иных полезных ископаемых).

Во-вторых, приведенные в докладе масштабы миграции из небольших городов (15–20 млн человек) сопоставимы с численностью всего их трудоспособного населения. Тем самым в таких городах создается крайне негативная социально-демографическая ситуация. Учитывая практику решения ряда социально-экономических проблем, нельзя исключить, что процессы переселения могут пойти по следующему сценарию. В городах окажется востребованной наиболее дееспособная, активная часть населения. Сам же город, потеряв свой реальный, а возможно, и официальный статус, приобретет функции «приюта» для лиц преимущественно пенсионного возраста и других социально незащищенных категорий населения. По всей вероятности, этот процесс будет сопровождаться резким сокращением объемов и снижением качества предоставляемых услуг, ростом антиобщественных проявлений, деградацией части населения.



В-третьих, сокращение числа малых городов вступает в острое противоречие с геополитическими и экономическими интересами России: мы по собственной инициативе полностью оголяем территорию страны, усиливая экспансивные интересы других стран, которые в ряде случаев будут оправдывать свои притязания «историческими корнями».

В итоге громадные территории, располагающие значительными разнообразными природными ресурсами, станут бесхозными, увеличится площадь необрабатываемых сельскохозяйственных земель, сократятся возможности для развития рекреационной сферы деятельности.

Все сказанное свидетельствует о недооценке столь необходимой для перспективного развития страны самой массовой сети городских поселений. Более того, фактически речь идет о разрушении сложившейся сети городского и сельского расселения, что ставит под угрозу обеспечение национальной безопасности, снижает возможность для полноценного формирования единого экономического и социального пространства, рациональной территориально-инфраструктурной организации страны.

В связи с этим вызывают серьезную озабоченность проекты предоставления в долгосрочную аренду значительных территорий на Дальнем Востоке за мизерную плату (50 рублей за 1 га). Если такая аренда не будет обеспечиваться надежным контролем, то через определенное время такие площади из-за возможного варварского отношения к природным ресурсам могут превратиться в непригодные для последующего развития территории. Другой вариант – формирование на территории России анклавов иностранных сообществ, где существует вероятность непредсказуемых социально-экономических и геополитических последствий.

По сравнению с крупными центрами именно небольшие города предоставляют своим жителям более благоприятные условия жизнедеятельности, соразмерные с реальными потребностями человека. Относительно уравновешенный ритм жизни, работа и отдых, активные межличностные отношения и близость к природе входят в состав ценностей, которые далеко не всегда поддаются денежному измерению, но благодаря наличию которых небольшие города продолжают выполнять одну из важнейших миссий в России – сохранение ее генофонда. Поэтому применительно к таким городам представляется крайне важным более активное проведение демографической политики, разработка комплекса мер, направленных на стимулирование рождаемости и повышение роли семьи.

Приведенные выше позиции свидетельствуют о государственной важности и актуальности проблемы развития небольших городов, в своем развитии нуждающихся в обоснованных научных рекомендациях и практических мерах по их реализации.

На Руси исстари известно понятие «намоленное место», которым обозначали городские и сельские территории с расположенными на них храмами. Это понятие, по-видимому, можно применить и к малым городам, существующим на карте страны с «незапамятных времен».

Бережное отношение к истории, содействие сохранению и процветанию малых городов представляется одной из главных задач для представителей власти всех уровней, бизнес-сообщества и, естественно, самих жителей, решение которой будет свидетельствовать о гражданской зрелости и об осознании современным российским обществом своей ответственности перед будущими поколениями.