**Федеральный научно-исследовательский
социологический центр
Российской академии наук**

МАЛЫЕ ГОРОДА РОССИИ:
НОВЫЕ ВЫЗОВЫ, СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Москва • 2021

УДК 316.4.06
ББК 60.56
М18

Публикуется по решению Учёного совета ФНИСЦ РАН

Редакционная коллегия:

член-корр. РАН М. Ф. Черныш (отв. ред.)
д-р социол. наук, проф. В. В. Маркин (отв. ред.)
д-р социол. наук М. Л. Малышев
канд. филос. наук А. В. Воропаева
канд. социол. наук Л. Ю. Коростелева

Рецензенты:

член-корр. РАН *В. А. Ильин*
д-р социол. наук, проф. *В. К. Левашов*

Авторский коллектив:

М. Ф. Черныш, В. В. Маркин, Г. Р. Баймурзина, В. В. Воронов, А. В. Воропаева, Е. Г. Городецкая, В. К. Егоров, Ю. Б. Епихина, В. А. Захарова, Е. В. Кабашова, А. В. Кинсбурский, В. В. Козловский, Л. Ю. Коростелева, П. И. Куконков, В. Ю. Леденева, М. Л. Малышев, Е. М. Марков, А. С. Мищенко, Н. М. Морозова, Е. В. Недосека, Н. А. Орлова, А. О. Панфилова, Р. В. Петухов, А. И. Самсонов, И. А. Секушина, А. А. Сычев, Н. А. Ткачева, А. Ю. Труфанов, М. С. Туракаев, В. В. Узунов, Т. В. Ускова, С. В. Устинкин, И. Б. Утяшева, К. В. Фофанова, В. А. Чигрин, Н. В. Чигрина, А. В. Юдашкин

М18 **Малые города России: новые вызовы, социальные проблемы и перспективы** : [монография] / М. Ф. Черныш, В. В. Маркин, Г. Р. Баймурзина [и др.] ; отв. ред. М. Ф. Черныш, В. В. Маркин ; предисл. М. К. Горшков ; ФНИСЦ РАН. – М. : ФНИСЦ РАН, 2021. 598 с. URL: https://www.fnisc.ru/publ.html?id=10267/
ISBN 978-5-89697-378-2
DOI: 10.19181/monogr.978-5-89697-378-2.2021

Центром региональной социологии и конфликтологии Института социологии ФНИСЦ РАН совместно с другими подразделениями ФНИСЦ РАН и региональными партнерами с 2019 по 2021 гг. проводилось комплексное изучение проблем малых городов в современной России. Первые результаты исследования изложены в монографии «Малые города в социальном пространстве России» в 2019 г., где рассмотрены наиболее острые проблемы развития малых российских городов, стратегии и практики их решения, с рекомендациями по погашению негативных тенденций в социально-экономической и социокультурной сферах. В 2020 г. издана монография «Пространственное развитие малых городов: социальные стратегии и практики». В ней раскрыты особенности социального воспроизводства в малых городах, региональная специфика деятельности их социальных общностей, разработаны модели комплексного и сбалансированного развития территорий.

Настоящая монография «Малые города России: новые вызовы, социальные проблемы и перспективы» предлагает иное видение проблемы места и роли малых городов в поселенческо-расселенческих структурах: агломерациях, конурбациях, мегалополисах, локализованных социально-территориальных образованиях, на территориях, удалённых от больших городов. Предлагаемая миксметодология непосредственно выходит на научное обоснование стратегирования социально-экономического и социокультурного развития различных моделей малых городов.

Монография представляет интерес как для научных сотрудников и специалистов в социологии и регионоведении, так и для специалистов в области управления местного, регионального и федерального уровней.

УДК 316.4.06
ББК 60.56

ISBN 978-5-89697-378-2

© Авторы, текст, 2021
© Горшков М. К., предисл., 2021
© ФНИСЦ РАН, 2021

Оглавление

Предисловие 5
Введение 8

Раздел I. Методологические проблемы исследования малого города в дискурсе пространственного развития России 15

Глава 1. Малые города России: новые вызовы социально-пространственных трансформаций в контексте стратегирования их социально-экономического и социокультурного развития 16

Глава 2. Исследование особенностей формирования сетей малых городов России: генезис и современность 39

Глава 3. Цифровизация в малых городах 62

Глава 4. Прикладная методология исследования и экспертные оценки развития малых городов России 89

Глава 5. Малый город в социопространственном дискурсе: вчера, сегодня, завтра 119

Раздел II. Проблемы социальной сферы малого города: условия и перспективы их решения 143

Глава 6. Малые города в призме противоречий развития социальной сферы. . . . 144

Глава 7. Социальная инфраструктура как фактор сохранения и развития малых городов 161

Глава 8. Образование молодежи в воспроизводстве человеческого потенциала малых городов 182

Глава 9. Тенденции развития обратной миграции в малые поселения современной России 204

Глава 10. Малые города России: особенности социализации иностранных трудовых мигрантов 227

Глава 11. Социальный конфликт в малом городе: барьеры и перспективы урегулирования 246

Раздел III. Социально-экономическое и социокультурное развитие малых городов России: региональные особенности и модели стратегирования 263

Глава 12. Проблемы и перспективы развития малых городов Европейского Севера России 264

Глава 13. Малые города в период цивилизационных перемен: ситуация в Ленинградской области РФ 284

Глава 14. Социально-экономические и социокультурные аспекты социологической диагностики развития малых городов (на примере Нижегородской области) 310

Глава 15. Экономическое и социальное развитие малых городов Республики Башкортостан: особенности и перспективы 335

Глава 16. Особенности социальной инфраструктуры малых городов Тюменской области и перспективы их развития 370

Глава 17. Проблемы и факторы социально-экономического развития малых городов Приморского края (на примере города Спасск-Дальний) 402

Глава 18. Малые города Крыма: историческое прошлое и современные траектории интеграции в общероссийское пространство 418

Раздел IV. Власть и общественное самоуправление в малом городе 451

Глава 19. Государственная власть и местное самоуправление в малых городах: проблемы взаимодействия 452

Глава 20. Местное сообщество: как реализовать свое право на город 475

Заключение 497

Список литературы 506

Приложение 1 519

Приложение 2 581

Сведения об авторах 594

Предисловие

В последнее время в обществознании исследователями всё чаще используется социопространственный подход, опирающийся на достижения социологической науки, в котором, прежде всего, выделяется особая субъектность социально-территориальных групп, дифференцируемых по каким-либо признакам (демографическим, национальным и т. п.). В составе социально-территориальных субъектов общественного развития численность населения малых городов составляет более трети городского населения России. Но дело не только в их количественном отношении к общей численности городов. Гораздо большее значение имеет качественная сторона, структурно-функциональное содержание социетальной, общегосударственной роли малых городов в пространственно-темпоральном континууме нашей страны с её огромной территорией и чрезвычайным разнообразием природно-климатических, социально-экономических, общественно-политических, социокультурных и других условий и характеристик жизнедеятельности людей.

В связи с этим более глубокого социологического исследования требуют социальные проблемы малых городов, их места и роли в поселенческо-расселенческих структурах как связующих звеньев между большими городами и сельскими поселениями, в агломерациях и малозаселённых местностях, социально-экономического и социокультурного влияния на пространственно-региональное развитие, в том числе и в новых формах пространственно-территориальной организации страны, выделенных в «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года», приоритетных национальных проектах, других общегосударственных и региональных перспективных программах.

Центр региональной социологии и конфликтологии Института социологии ФНИСЦ РАН совместно с другими подразделениями ФНИСЦ РАН и региональными партнёрами с 2019 г. в рамках государственного задания «Малые города в социальном пространстве России» проводит комплексное изучение перечисленных проблем. На основе анализа нормативно-правовых актов, статистики, материалов массовых опросов, фокус-групп в целевых аудиториях, экспертных оценок были подготовлены монографии «Малые города в социальном пространстве России» (2019 г.) и

«Пространственное развитие малых городов: социальные стратегии и практики» (2020 г.), многочисленные журнальные публикации; члены авторских коллективов выступали с докладами на международных и всероссийских научно-практических мероприятиях, а также направляли предложения в федеральные, региональные и местные органы власти.

Вместе с тем сложные общественные процессы и события последних лет, в том числе связанные с пандемией, обусловили углубление старых и появление новых проблем развития региональных социумов. Многовекторность складывающихся в них социальных ситуаций делает необходимым поиск в каждом конкретном случае сочетания различных методологических подходов и методико-инструментальных техник анализа и диагностики в фокусе миксметодологии праксиологичекой направленности, одна из которых и предлагается в настоящей монографии. Эти подходы и техники сложились, прежде всего, в рамках многомерных методологических концептов междисциплинарных исследований, направленных на преодоление дисциплинарной односторонности и ограниченности применяемых исследовательских методик, связанных с изучением местных сообществ, с учётом особенностей их жизни в малых городах. При этом предлагаемая миксметодология прямо и непосредственно выходит на научное обоснование и сопровождение стратегирования социально-экономического и социокультурного развития, соответствующего различным типам (моделям) малых городов. Авторы применяют данный подход в четырёх направлениях: теоретико-методологическом, показывая его различные аспекты; проблемно-узловом, где анализируют актуальные проблемы социальной сферы; модельно-региональном, представляя специфику малых городов в регионах и, наконец, политико-управленческом, в котором упор сделан на отношениях власти и общественности в малых городах.

Будем надеяться, что результаты проведённых исследований и разработок междисциплинарного синтеза гео- и социопространственных оснований обратят на себя внимание не только социологов, но и учёных самых разных областей социальных и гуманитарных наук, получат продолжение в исследованиях данной проблемы с позиции как социопро-

странственных, так и мультидисциплинарных подходов; станут важным элементом инновационных подходов в деятельности органов власти и управления разных уровней при принятии ими административно-управленческих решений, существенного совершенствования государственной политики пространственного развития России, обновления политики по развитию малых городов.

Академик РАН
М. К. Горшков

Введение

Сложные трансформации российского социума, произошедшие в 90-х годах прошлого века и в первые десятилетия XXI в., коснулись всех сторон общественной жизни, но в особенности проблем социального неравенства и социальной справедливости. В социально-пространственном плане это выражается в деформации поселенческо-расселенческой структуры, в нерегулируемом разрастании крупнейших и крупных городов и резкой дифференции малых городов, наряду с сельскими поселениями, которая характеризуется не только естественной разницей, но и крупной диспропорцией социально-экономического и социокультурного развития, уровнем и качеством жизни горожан, ограниченными возможностями удовлетворения материальных и духовных потребностей, реализацией общественных и личных интересов. Другой важный аспект проблемы – диспропорция пространственно-территориального порядка между европейской и восточной частями страны, малыми городами в агломерациях и удалёнными, локализованными на малонаселённых территориях.

Данные проблемы значительно усилились в ходе постсоветских трансформаций, а в современных условиях ещё более обострились в силу новых вызовов, связанных с неблагоприятной социально-демографической ситуацией, оттоком молодёжи из малых городов, старением населения и т.д. Произошёл скачок гиперурбанизации (агломератизации) территорий вокруг крупных городов и опустынивания вокруг малых за счёт сокращения сельских поселений. Резко вырос уровень износа основных фондов предприятий и объектов социальной сферы (особенно жилья и коммунальных сетей), созданных ещё в советское время. Это и многое другое отнюдь не способствует здоровому образу жизни, росту образования и культуры, духовно-нравственной атмосфере родственных связей и добрососедства, сохранению лучших традиций, которые отличали малые города России. Наконец, в 2020 г. пришла новая беда в виде пандемии COVID-19. Также в качестве вызова развитию малых городов следует назвать крайне неопределённую общегосударственную политику, которая актуализирует проблематику малых городов в научно-практическом дискурсе. В 2019 г. Минобрнауки России принял предложение Института социологии ФНИСЦ РАН об открытии темы НИР «Малые города в соци-

альном пространстве России» в качестве государственного задания на 2019–2021 гг.

В этот период были развёрнуты и проведены масштабные социально-экономические и социологические исследования, охватившие практически все макрорегионы (федеральные округа), с выделением наиболее типичных регионов (субъектов РФ), а в них – модельных малых городов по признакам пространственного локуса (в агломерациях крупных городов и удалённых), экономической профильности (отраслевой принадлежности, в том числе моногородов), уровня социально-экономического и социокультурного развития, вариантам организации местного самоуправления. К данному проекту были привлечены сотрудники институтов и филиалов ФНИСЦ РАН, других партнёрских организаций, эксперты ряда областей науки из разных регионов. Руководство Союза малых городов Российской Федерации оказало не только научно-организационную и консультационную помощь в реализации проекта, но и аналитическую поддержку. На основании анализа официальных документов, материалов статистики, данных исследования фокус-групп отдельных акторов малых городов (представителей власти, бизнеса, местного сообщества, гражданских структур), экспертных опросов были получены оригинальные результаты как в фундаментальном научном, так и прикладном планах, а также выработаны предложения для совершенствования политико-управленческих практик. При этом были изданы две коллективные монографии[1] (2019 и 2020 г.) и опубликовано ряд статей в авторитетных журналах, имевших весьма широкий научный и общественно-политический резонанс. Ученые-исследователи настоящей монографии, придерживаясь основных концептуальных подходов и подводя общие итоги, внесли в конечные результаты долговременной работы полученную научную новизну.

В *первом разделе* «Методологические проблемы исследования малого города в дискурсе пространственного разви-

[1] Малые города в социальном пространстве России: [монография] / А. Ю. Ардальянова, П. В. Бизюков, Р. Г. Браславский [и др.]; отв. ред. В. В. Маркин, М. Ф. Черныш; предисл. М. К. Горшков. М.: ФНИСЦ РАН, 2019. 545 с.; Пространственное развитие малых городов: социальные стратегии и практики [монография] / М. Ф. Черныш, В. В. Маркин [и др.]; отв. ред. В. В. Маркин, М. Ф. Черныш; предисл. М. К. Горшков. М.: ФНИСЦ РАН, 2020. 523 с.

тия России» представлен системный анализ новых вызовов пространственных трансформаций в контексте стратегирования социально-экономического и социокультурного развития малых городов в российских регионах. Авторы выдвигают принципиально новую методологическую установку в изучении малых городов, непосредственно связанную с политико-управленческими практиками, основанными на стратегических подходах. В этом плане расширяется понятие миксметодологии, с включением в неё не только аналитического теоретизирования с применением сенситивных категорий, сочетания количественных и качественных методов, но и исходных праксиологических оснований, включающих приоритеты и основные принципы разработки и реализации соответствующих концепций, проектов и программ. В развитии выдвинутого подхода представлен анализ особенностей формирования сетевой структуры малых городов России, её генезиса и современных типов с привязкой к региональным условиям и учётом выявленных особенностей в политико-управленческих практиках.

В дискурсе новых вызовов пространственного развития представлен феномен цифровизации, в отношении которого дан оригинальный подход к его исследованию в малых городах, анализ содержания данного процесса, условий и средств его расширенного применения в целях преодоления ограниченных возможностей малых городов для удовлетворения многообразных запросов их жителей, преодоления определенных видов социального неравенства.

Использование миксметодологии даёт возможность провести анализ экспертных оценок как некоего инструмента, позволяющего наряду с другими исследовательскими средствами осуществить аналитико-диагностический срез состояния, выявить прогнозно-проектный вектор стратегического социально-экономического и социокультурного развития малых городов с целью определения мер, направлений государственной политики, способствующих сохранению малых городов, поддержке их роли и значения в выравнивании уровня развития на всём социальном пространстве страны.

Второй раздел монографии «Проблемы социальной сферы малого города: условия и перспективы их решения»

посвящён анализу проблем социальной сферы, в которой наибольшего внимания заслуживают вопросы социальной инфраструктуры как одного из главных факторов сохранения и развития малых городов. В этом ракурсе рассматриваются особенности функционирования систем образования, здравоохранения и культуры. Это связано с тем, что нынешнее состояние социальной инфраструктуры является одной из причин оттока молодёжи из малых городов, а без этой социальной группы у городов нет будущего. Из-за бедности населения, сокращения государственной поддержки сферы образования в локальных территориях, сокращения транспортной доступности к средним и крупным городам, закрытия филиалов вузов отсутствуют перспективы профессионального образовательного воспроизводства, что ограничивает развитие малых российских городов.

В числе новых исследований социальной жизнедеятельности малых городов представлен анализ процессов обратной миграции – из большого города в малый – не только как следствие экономического кризиса, но и возникновения противоречий между личностными представлениями о жизни, желанием возврата к культурным ценностям и ценностям потребительского общества. Этому переселению способствует возможность удалённой работы в связи с пандемией, а также технологические и информационные ресурсы в преобразовании жизни в малом поселении. Время пандемии создаёт новые проблемы в сфере образования в малых городах. Перевод на дистанционное обучение школьников и студентов, хотя и на короткие отрезки времени, показал, что образовательные учреждения малых городов не оборудованы высокоскоростным интернетом, а имеющийся низкий уровень сигналов мобильной связи явно недостаточен для проведения качественных видеоуроков. Кроме того, в образовательных организациях малых городов существует серьёзная проблема языковой и социокультурной адаптации детей мигрантов. Накапливающиеся в малых городах недостатки, проблемы и противоречия, которые в той или иной мере осознаются действующими социальными субъектами, проявляются в виде конфликтных отношений. В целом, для малых городов характерны конфликтные проявления, касающиеся

противоречий между интересами местных жителей и городского руководства, представителей бизнеса и власти.

В *третьем разделе* рассмотрены региональные особенности и модели стратегирования социально-экономического и социокультурного развития малых городов в разрезе географического и природно-климатического разнообразия России. Авторы показывают особенности жизнедеятельности малых городов Европейского Севера России, к которому относятся Республики Коми и Карелия, Вологодская, Мурманская и Архангельская области (включая Ненецкий автономный округ), Ленинградской и Нижегородской областей, Республики Башкортостан, Республики Крым, Приморского края, уделяя при этом основное внимание специфике малых городов, так как считают каждое подобное поселение уникальным. Подчёркивается, что в каждом регионе к настоящему времени сформировалась своя структура (конфигурация) малых городов, которая под влиянием текущих тенденций переживает глубокую трансформацию.

Во всех малых городах, как подчёркивают авторы, сохраняются негативные демографические тенденции, и главной стратегической целью развития малых городов России выступает их сохранение как организационно-хозяйственных центров. Особенно это касается населённых пунктов, расположенных на значительном расстоянии от крупных и больших городов. Такие населённые пункты выполняют особую миссию – выступают местом локализации производственных предприятий и учреждений социальной сферы, где работают, приобретают товары и получают услуги не только сами жители этих мест, но и население близлежащих сёл и деревень. Разрушение сети малых городов России чревато обезлюдиванием стратегически важных для обеспечения национальной безопасности территорий страны.

В настоящее время особенно важно сохранять и развивать в малых городах сеть образовательных организаций, начиная от детских садов и заканчивая как минимум учреждениями среднего специального образования. Молодые люди, уезжая даже в региональный центр для получения образования, редко возвращаются обратно. Таким образом, постепенно город теряет трудоспособных, экономически активных жителей, обостряется и проблема естественной

убыли населения. Важно сделать малые города привлекательными для молодёжи, что потребует, соответственно, реализации мер по созданию высокооплачиваемых рабочих мест и повышению качества услуг, предоставляемых учреждениями здравоохранения, образования, культуры и спорта. Обеспечение комфортной и безопасной среды для жизни является важным моментом повышения привлекательности малых городов.

Решение проблем, препятствующих выходу малых городов на путь устойчивого экономического развития, потребует, по мнению авторов *четвёртого раздела* «Власть и общественное самоуправление в малом городе», реализации целого комплекса управленческих инструментов и методов, причём не только со стороны органов местного самоуправления, но и со стороны региональных и федеральных властей. В данном контексте одним из наиболее эффективных решений может стать разработка региональных стратегий или программ социально-экономического развития малых городов, учитывающих особенности их положения и глубину имеющихся проблем.

После принятия в 2021 г. поправок в Конституцию РФ, в том числе о единой системе публичной власти, особую важность приобрели вопросы взаимоотношений государственной власти в лице органов федерального и регионального уровней с органами местного самоуправления, в том числе малых городов. В развитии малых городов существует потенциал общественных организаций, который в настоящее время реализуется посредством деятельности городских отделений общероссийских объединений и собственно местных сообществ. Выделяются вопросы активизации горожан в управлении малых поселений и препятствующие этому участию бюрократические барьеры, а также рассматриваются возможности и пути их преодоления. Подчёркивается особая значимость участия общественности в определении стратегических приоритетов и направлений городского развития. На примере отдельных городов показаны как общие, так и специфические моменты гражданского участия в стратегических решениях и текущих социально-управленческих практиках. При этом подчёркивается явная правовая и организационная недостаточность условий для полноценного использования столь развитых человеческих

и социальных потенциалов городского сообщества. Преодолению этой недостаточности посвящена глава о механизмах и технологиях реализации «права на город» со стороны местных сообществ, их практиках воздействия на власть в интересах стратегических перспектив города и решения его текущих вопросов, предотвращения конфликтных ситуаций и погашения уже возникших. Изучены негативные последствия упрощения организации местного самоуправления, риски, связанные с дальнейшей деградацией политической жизни в малых городах и социальной депривацией населения периферийных территорий, ограниченных самостоятельности в решении важных для него вопросов.

Монография подготовлена авторским коллективом в составе: М. К. Горшков (Предисловие), В. В. Маркин (Введение, гл. 1, Заключение), М. Ф. Черныш (Введение, гл. 6, Заключение), Г. Р. Баймурзина (гл. 15), В. В. Воронов (гл. 4), А. В. Воропаева (гл. 9), Е. Г. Городецкая (гл. 18), В. К. Егоров (гл. 2), Ю. Б. Епихина (гл. 3), В. А. Захарова (гл. 18), Е. В. Кабашова (гл. 15), А. В. Кинсбурский (гл. 11), В. В. Козловский (гл. 13), Л. Ю. Коростелева (гл. 8), П. И. Куконков (гл. 7), В. Ю. Леденева (гл. 10), М. Л. Малышев (гл. 1), Е. М. Марков (гл. 1, 5), А. С. Мищенко (гл. 13), Н. М. Морозова (гл. 7), Е. В. Недосека (гл. 13), Н. А. Орлова (гл. 17), А. О. Панфилова (гл. 17), Р. В. Петухов (гл. 19), А. И. Самсонов (гл. 14), И. А. Секушина (гл. 12). А. А. Сычев (гл. 20), Н. А. Ткачева (гл. 16), А. В. Труфанов (гл. 14), М. С. Туракаев (гл. 15), В. В. Узунов (гл. 18), Т. В. Ускова (гл. 12). С. В. Устинкин (гл. 7), И. Б. Утяшева (гл. 15), К. В. Фофанова (гл. 20), В. А. Чигрин (гл. 18), Н. В. Чигрина (гл. 18), А. В. Юдашкин (гл. 16).

Авторский коллектив выражает глубокую благодарность президенту Союза малых городов Российской Федерации Е. М. Маркову за консультации по проблемам малых городов и помощь в проведении экспертных опросов членов Союза.

Раздел I

Методологические проблемы исследования малого города в дискурсе пространственного развития России

Глава 1

Малые города России: новые вызовы социально-пространственных трансформаций в контексте стратегирования их социально-экономического и социокультурного развития

Важной частью социального пространства России являются малые (по критерию численности населения до 50 тыс. чел.) города, составляющие практически 70% всех российских городов (почти 800 из 1117)[1]. К данной категории поселений примыкают, с одной стороны, средние города (от 50 до 100 тыс. жителей), с другой – более 2000 посёлков городского типа. В общей сложности в этом сегменте городских территорий проживает свыше трети населения страны[2]. В своём Послании Федеральному Собранию 2018 г. Президент РФ В. В. Путин впервые указал на необходимость масштабной программы пространственного развития России, включая развитие городов и других населённых пунктов, и на необходимость как минимум удвоить расходы на эти цели в предстоящие шесть лет[3].

В общем составе городов малые города и посёлки городского типа – это особое явление, масштаб которого не может не вызывать самого серьёзного отношения со стороны власти и общества при решении поставленной президентом задачи. Расположенные во всех субъектах Российской Федерации, имеющие чрезвычайное разнообразие по природно-климатическим условиям, генезису образования и традициям, уровням социально-экономического и социокультурного развития, по национально-этническому составу и т.д., **малые города требуют особой общегосударственной и региональной политики и в силу этого особого методологического подхода (основания) для её выработки и обоснования.**

---

[1] Данные Росстата. Список городов России по численности населения. URL: https://all-populations.com/ru/ru/list-of-cities-in-russia-by-population.html (дата обращения: 20.11.2020).

[2] Рассчитано авторами по данным Росстата.

[3] Послание Президента РФ Федеральному Собранию 1 марта 2018 г. // Президент России: [сайт]. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/42902 (дата обращения: 15.11.2021).

Актуальность данного тезиса усиливается за счёт новых вызовов по сохранению и развитию малых городов как важной составляющей социального пространства России. Прежде всего следует отметить негативные для малых городов последствия современной социально-демографической ситуации, в которой происходит ускоренное, даже по сравнению с общероссийским уровнем, сокращение численности жителей – как за счёт естественной убыли, так и миграционного оттока, особенно молодёжи. При этом ещё более резкими становятся диспропорции между возрастающим контингентом пожилых лиц и уменьшающимся молодежным сегментом населения. Происходит «постарение» малых городов.

Нарастает социально-экономический и социокультурный отрыв малых городов от больших, при тенденции их всё большего расслоения по экономическому положению, уровню и качеству жизни населения, перспективам развития. Этот вызов также связан с социопространственными трансформациями в отношении малых городов: разрастанием агломераций больших и крупных городов, образованием конурбаций, в которые «втягиваются» малые города. В то же время наблюдается своеобразная автаркия городов, локально удалённых от больших центров, особенно в сибирском и дальневосточном макрорегионах. Также происходит опустынивание социального пространства малых городов за счёт сокращения (ликвидации) близрасположенных сельских поселений, которое наблюдается уже с 60-х годов прошлого века[4].

Отмеченные вызовы в значительной мере связаны с неопределённой политикой в отношении малых городов. В официальном дискурсе о малых городах декларируется их развитие, вместе с тем ряд влиятельных политиков считают малые города слишком затратными, неперспективными и призывают к развитию крупных городов и расширению агломераций.

С 2020 г. появился новый вызов – пандемия коронавируса, которая весьма неоднозначно проявилась в малых городах: с одной стороны, уровень заболеваемости в них оказался ниже, чем в больших городах, с другой – сокра-

[4] *Марков Е. М., Бутузова В. П., Таратынов В. А.* Малые города в системах расселения. М.: Стройиздат, 1980. С. 43–90.

щение медицинских учреждений, проведённое в последние годы под девизом «оптимизации», нанесло ущерб качеству медицинского обслуживания и осуществлению профилактических мер, в том числе – вакцинации среди населения. Как всякое массовое явление, данная коллизия затронула практически все сферы жизни горожан.

Перечисленные и другие вызовы социально-пространственных трансформаций, связанных с малыми городами, делают необходимой разработку в отношении них ключевых многомерных методологических геосоциоэкономических и социокультурных оснований (конструктов), что предполагает систематические междисциплинарные исследования, направленные на изучение макрорегиональных, региональных и местных сообществ с учётом особенностей их жизни в данных пространствах.

В комплексе с геопространственным подходом, развитым в обширных географических исследованиях, направленных на изучение городов и регионов как целостных физикопространственных сегментов социальной реальности, в которых акцентируется их локализация, всё более востребованным становится социопространственный подход, в котором малые города исследуются в контекстах социальной субъектности пространства, социальных отношений стейкхолдеров, акторов и агентов их развития в глобальном, социетальном, региональном и местном планах.

В синтезе этих подходов особого внимания заслуживают возможные ответы на вышеперечисленные вызовы, решения проблем, связанных с ними, прежде всего в стратегическом плане. При этом в контексте праксиологической направленности исследований важно в их аппарате опираться на *сенситивные* понятия, т.е. категории, наиболее *чувствительные* к эмпирическим данным[5]. Данная методологическая позиция в отечественной социологии была обоснована В. А. Ядовым: «В научном аппарате теоретиков активистского направления понятия социального субъекта, агента занимают главное положение, а понятие практик – как раз то, что обладает свойствами сенситивности в академическом тезаурусе макротеоретиков и феноменологов.

[5] *Тернер Дж.* Аналитическое теоретизирование // Теория общества. М.: Канон-Пресс-Ц, 1999. С. 103–157.

Вошёл в оборот термин “миксметодология” – совмещение количественного и качественного анализа»[6]. С позиций социопространственного подхода в активистском направлении диапазон использования миксметодологии можно расширить не только в плане совмещения количественного и качественного анализа, но и возможностей выхода на механизмы и технологии политико-управленческих и связанных с ними в территориальных образованиях социально-управленческих практик.

В этом миксе выявление социальной идентичности как самоопределения людей в своей принадлежности к тем или иным социальным общностям и сообществам, где особую роль играет согласование (рассогласование) общего, особенного и единичного, через которое происходит или не происходит консолидация социального пространства, имеет чрезвычайно важное значение для стратегирования практик взаимодействия основных акторов социально-экономического и социокультурного развития: федеральных, региональных и местных органов власти, бизнес-структур и институций гражданского общества.

Мониторинг социального благополучия и самочувствия граждан как результат удовлетворенности людей различными сторонами своей жизни и мотивации жизнедеятельности показывает рейтинг, масштаб глубины и остроты тех или иных социальных проблем, в том числе вышеуказанных вызовов, позволяет чётче определить приоритеты, направления и средства в их решении. Также важное значение имеет социальное доверие, в том числе к власти всех уровней и институциям гражданского общества.

Все приведённые подходы к миксметодологии исследования и их применение в стратегировании пространственного развития прямо и непосредственно относятся к малым городам, разумеется, с учётом их специфики. Общие и специфические моменты предлагаемой методологии касаются прежде всего социетальных позиций малых городов и примыкающих к ним посёлков городского типа и средних городов, то есть небольших. Так, именно **небольшие города** – это реальные опорные пункты российского государства на его

[6] Социология Ядова: методологический разговор. (Избранные труды В. А. Ядова). М.: Новый Хронограф, 2018. С. 390.

огромной территории, именно малые и средние города (прежде всего районные центры) обеспечивают многообразную связь территории и государства, формируют территориальный каркас управления в масштабе субъектов федерации; это местные районные и межрайонные центры заготовки, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции, комплексные социально-культурные центры окружающей сельской территории; это локальные отраслевые монофункциональные производственно-селитебные комплексы различных отраслей промышленности; это опорные пункты добычи и переработки природных полезных ископаемых, лесных и водных ресурсов; это отраслевые высокоспециализированные центры оборонно-промышленного комплекса РФ; это многочисленные узловые и линейные пункты транспортных систем страны – железнодорожных, автомобильных, водных, авиационных.

Малые города в России обозначают и «держат» нашу огромную территорию под нарастающим внешним давлением, их разветвленная сеть была и остаётся важным геополитическим фактором пространственной стабильности Российской Федерации. Это конкретная территориальная форма существования народов и народностей России в её социально-культурном выражении; это наиболее благоприятный, оптимальный для современного и особенно – перспективного уровня развития производительных сил среды жизнедеятельности; это многообразные бальнеологические комплексы в различных природно-климатических зонах страны – регионального, всероссийского и даже мирового значения; одна из форм локализации вооруженных сил нашей страны; передовые опорные базы освоения зон страны со сложными природно-климатическими условиями; специализированные научные и научно-производственные центры национального и международного уровня.

Несмотря на столь широкий комплекс выполняемых небольшими городами народно-хозяйственных функций, начатый в 90-е годы прошлого века процесс постоянного сокращения их населения, постепенной ликвидации самых малых населённых мест – сёл и посёлков городского типа, – т. е. своеобразное опустынивание российской территории, всё ещё продолжается. Именно небольшие города были провозглашены рядом влиятельных государственных

деятелей «экономически неэффективными». В официальном и общественном дискурсе, в том числе Союзом малых городов Российской Федерации, дан решительный отпор такой позиции, показана её несостоятельность. Однако совсем недавно, на Петербургском международном экономическом форуме 2021 г., один из новых вице-премьеров также высказался за сегрегацию в сети населённых мест страны, утверждая, что поддерживать в каждом из субъектов РФ следует только часть небольших поселений, а средства на развитие вкладывать в большие города. Какую из двух противоположных позиций следует занять при разработке такого важнейшего стратегического документа, как Программа пространственного развития России, которая должна конкретизировать общую Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., в которой нет внятного отношения к малым и средним городам?

Кому в России нужны малые города? Анализ показывает, что малые города нужны не только 33 млн их жителей, большинство которых не желают менять своё место жительства, хотя их прямо или косвенно вынуждают к этому. Малые города совершенно необходимы, как это следует из всего спектра их функций, российскому государству, российской экономике, российской культуре, российским большим городам, особенно мегаполисам, и российской деревне.

Утрата мира малых городов грозит большими потерями для всей России. Прежде всего потому, что без малых городских и сельских населённых мест стране не удастся решить выдвинутую нашим президентом стратегическую задачу – «вновь выйти на устойчивый рост численности населения». «Важно, – как подчеркнул президент, – для человека, для каждой семьи иметь свой дом»[7], именно дом, хотя бы с крошечным участком. Но реализуемая сегодня политика сверхконцентрации населения в небоскрёбах мегаполисов препятствует расширенному воспроизводству населения, исключает появление столь необходимых стране многодетных семей.

[7] Послание Президента РФ к Федеральному Собранию 21 апреля 2021 г. // Президент России: [сайт]. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/65418 (дата обращения: 15.11.2021).

Отдельные, весьма противоречивые точки зрения различных экспертов на будущее малых городов не способствуют выработке такой политики. Фундаментальная научная задача состоит в выявлении и анализе противоречия между столь значимыми диспозициями малых городов в социальном пространстве России и тем сверхскромным, пока неопределённым местом, которое они занимают в общероссийских политико-экономических практиках и государственной политике в целом.

Следует отметить, что в России пока нет выверенной городской политики как таковой и особенно в отношении малых городов, которые оказываются в самом уязвимом положении. Относительно них выстраиваются многообразные конфигурации различных субъектов (стейкхолдеров, акторов и агентов) из институтов власти, бизнеса, гражданского общества и городских субсоциумов, интересы которых далеко не всегда совпадают.

В многонациональной Российской Федерации национальный вопрос и его территориально-пространственное выражение имеют весьма важное значение. Представители почти всех народов и народностей России представлены в этом отношении (за исключением Башкортостана и Татарстана) сельскими населёнными пунктами и малыми городами, в ряде которых наблюдается рост населения, и идеальным типом малоэтажного жилища для многодетных семей. Вместе с тем анализ миграционных процессов показывает, что на данном этапе всё больше представителей государствообразующего народа, массами покидая малые города и переселяясь в большие, становятся жителями многоэтажных зданий на крайне ограниченных дворовых участках, отрываясь от своих корней и связей. Отсюда – серьёзная угроза решению выдвинутых президентом РФ демографических и пространственных задач.

Ориентации на конкуренцию хозяйствующих субъектов и конкуренцию населённых мест как инструмент решения задач пространственного развития в целом всей страны и развития малых городов в том числе – совершенно разные по своему содержанию. Последняя далеко не всегда приемлема. Очень низкая плотность населённых мест и в целом весьма сложные природно-климатические условия ряда регионов страны исключают возможность использова-

ния конкуренции как инструмента развития малых городов и большинства отраслей их экономики.

Даже одни только указанные угрозы утраты Россией своих небольших городов и сокращения численности их населения неизбежно приводят к выводу о необходимости безотлагательной и всемерной их адресной поддержки и развития. Экстраординарная ситуация требует чрезвычайных мер.

Вместе с тем развитие малых городов – это важное средство решения ряда первостепенных национальных проблем, обозначенных президентом. Вопрос о сохранении национальной сети малых городов сегодня – но и сохранения не только территории России, это вопрос сохранения Российского государства в целом. Вклад в развитие малых городов – вклад в будущее страны.

В последний период реализуется ряд существенных мер по поддержке малых городов. Среди них и выполнение проекта «Формирование благоприятной городской среды», и выборочная адресная финансовая поддержка правительством ряда малых туристических городов, отдельных малых городов (Белова, Козьмодемьянска, Новоалтайска, Переславля-Залесского), а также остро необходимые меры поддержки населения и экономики дальневосточных и северных ареалов российского государства. Однако все эти меры являются разрозненными и проводятся выборочно. Они не приобрели системного характера и, учитывая численность небольших городских населённых мест и чрезвычайное многообразие условий их функционирования, являются совершенно недостаточными. Особенно на фоне проводимой в стране реальной политики преимущественного роста больших городов, так называемых «миллионников», и больших корпораций. Территориальный аспект должен найти отражение в системе управления страной, но пока отраслевой подход в управлении по-прежнему преобладает. Да, государственная финансовая поддержка лучших проектов городской среды, безусловно, необходима, но она не решает коренных проблем нынешнего состояния этой категории населённых мест – проблем восстановления, как после войны, или создания заново их экономической градообразующей базы. Финансовая поддержка в первую очередь необходима не только «дышащим на

ладан», но и действующим промышленным предприятиям малых городов.

Учитывая роль и значение небольших городов в территориальной структуре расселения и размещения производительных сил страны и катастрофическое состояние подавляющего большинства малых городов, для преодоления этого кризиса и решения выдвинутых президентом РФ демографических и пространственных задач необходим весьма широкий комплекс мер – законодательных, организационно-управленческих, социально-культурных, экономических – на всех без исключения уровнях управления. Остаются вопросы: как эти общегосударственные стратегические установки, проекты и программы реализуются в малых городах, каким образом формируется и осуществляется современная государственная политика городского развития в целом и в частности – по отношению к малым городам, находящимся в различных пространственных условиях, на разных уровнях социально-экономического и социокультурного развития, какие факторы определяют эффективность этой политики и какие меры требуются для её оптимизации, в том числе через властные и межбюджетные отношения?

«Особенности исторического развития малых городов, наложенные на геополитические и социально-экономические трансформации России после распада Советского Союза, образовали комплекс проблем. Лишь треть малых городов являются относительно благополучными, треть – проблемными, треть – откровенно депрессивными. Именно для последних категорий малых городов стали характерными резкое сужение рынка труда без прямой возможности перепрофилирования, обветшание городской инфраструктуры, безработица, снижение уровня и качества жизни, социально-трудовая маргинализация населения, кризис социальной идентификации горожан, отток населения (особенно молодёжи) и др»[8].

Повседневная жизнь в малых городах характеризуется более тесной связью с природой, более спокойным ритмом

[8] Малые города в социальном пространстве России: [монография] / [А. Ю. Ардальянова, П. В. Бизюков, Р. Г. Браславский и др.]; отв. ред. В. В. Маркин, М. Ф. Черныш; предисл. М. К. Горшков. М.: ФНИСЦ РАН, 2019. С. 343.

жизни; у многих малых городов богатая история, и в этом существенный потенциал малых городов, в том числе в плане возможностей самоорганизации для решения актуальных проблем. Жители малых городов, по сравнению с населением крупных городских территорий, в большей степени открыты и заинтересованы в решении проблем местного уровня. Иными словами, малые города обладают признаками значительного консолидационного потенциала, выгодно отличающего их от территорий крупных городских агломераций.

Эти особенности малых городов влияют и на особенности политико-управленческих практик, например, при взаимодействии представителей бизнеса и власти (в первую очередь местной). Поддержка предпринимательства в малом городе осуществляется, прежде всего, через целевые муниципальные программы (чаще всего – предоставление грантов, субсидии для начинающих предпринимателей и т.п.), а также через специальные кредитные программы[9]. Вместе с тем отмечается экспансия международных и федеральных крупных торговых сетей[10]. Мощные разветвлённые вертикально интегрированные бизнес-структуры, представленные филиалами или совместными предприятиями, не стремятся принимать активного участия в социальных программах города или включаются в них преимущественно в собственных рекламных целях.

Особенно остро проблема финансового участия городских муниципалитетов встаёт при реализации федеральных и региональных программ, предполагающих в том числе участие населения, уровень жизни которого в основном является низким или по меньшей мере весьма недостаточным для такого «вклада». Возникает парадоксальная ситуация: программы, направленные на повышение уровня и качества жизни с непосредственным участием горожан, далеко не всегда учитывают их возможности и ресурсы. Местная власть в такой ситуации дисбаланса острого дефицита собственных бюджетных средств вынуждена прибегать к заёмным средствам, попадая в зависимость от кредиторов, в первую очередь – региональной власти и т.д.

[9] Там же. С. 399.

[10] Подр. см.: *Маркин В. В., Малышев М. Л., Землянский Д. Ю.* Малые города России: комплексный мониторинг развития. Часть 2 // Мониторинг правоприменения. 2020. т. 34, № 1. С. 61–74.

В последние годы действенным способом взаимодействия городских властей и местного сообщества с более высокими уровнями власти, в первую очередь с федеральным, являются различные целевые государственные программы. Среди таких программ особенно выделяются: «Доступное жилье молодой семье», «Материнский капитал», «Комфортная городская среда» (ремонт домов, дорог, городских мест отдыха и т.п.), «Культура» и некоторые другие[11]. Но их осуществление происходит далеко не в полной мере, так как многие проекты оказываются сугубо точечными (например, ремонт дорог и благоустройство территории лишь в центре города, окраины в них не предусмотрены). К тому же оставляют желать лучшего механизмы среднесрочного и долгосрочного мониторинга и поддержания достигнутых результатов[12].

Анализ государственных директивных документов, статистики, материалов экспертного опроса, проведённого Союзом малых городов Российской Федерации, совместно с ФНИСЦ РАН, предложений участников ряда круглых столов позволяет инициировать разработку проекта «Федеральной программы развития небольших (малых и средних) городов до 2030 г.» (рабочее название). Основополагающим для определения судьбы малых городов является тезис президента Российской Федерации: «Активная, динамичная жизнь России, с её огромной территорией, **не может сосредоточиться в нескольких мегаполисах»**[13] (*выделено авт.*). Отсюда следует ряд предложений федеральным законодательным и исполнительным органам:

- выделить небольшие города (малые, средние города и посёлки городского типа) в качестве специального, отдельного объекта государственной политики и управления (нет объекта внимания – нет решения его проблем);
- выработать и последовательно проводить дифференцированную на всех уровнях управления политику пространственного развития Российской Федерации

[11] Малые города в социальном пространстве России. С. 398.

[12] Подр. см.: *Маркин В. В., Малышев М. Л., Землянский Д. Ю.* Указ. соч. С. 61–74.

[13] Послание Президента РФ Федеральному Собранию 21 апреля 2021 г.

применительно к трём основным укрупнённым категориям населённых мест: 1) большим городам; 2) небольшим городским населённым пунктам; 3) сельским населённым местам – с тем чтобы обеспечить целевое управление развитием каждой категории поселений с учётом их специфики, адресное распределение ресурсов и исключить их необоснованное скрытое перераспределение в пользу больших городов.

Президент России, говоря о пространственном развитии, справедливо подчёркивает существенные различия в ролях больших, малых городов и сёл и точно определяет место, роль и функции больших (крупных) городов в развитии страны, отмечая, что **«крупные города должны распространять свою энергию, служить опорой для сбалансированного, гармоничного пространственного развития всей России»** (*выделено авт.*)[14]. Отсюда – единственно верный путь решения сложнейших демографических и пространственных задач, стоящих перед РФ, – всемерное сдерживание процесса сверхконцентрации населения в больших (крупных) городах и гиперурбанизации страны. Из этого следует необходимость разработки и законодательного утверждения на период до 2035 г. государственной политики ограничения роста больших городов и развития малых городских населённых мест, а также подготовки комплекса мер по повышению роли государства, федеральных органов в решении задач развития малых городских населённых мест. Специальным решением обозначить ответственность федерального центра и региональных органов управления за развитие категории малых и средних городов страны.

Кроме того, целесообразно ввести в систему критериев оценки деятельности руководителей субъектов федерации дифференцированные показатели комплексной оценки достигнутого социально-экономического положения в каждой из трех категорий населённых мест: 1) в большом городе – региональном центре; 2) в небольших городских населённых пунктах, включая села и районные центры; 3) в сельских населённых местах; дифференцировать мероприятия национальных проектов по трём категориям насе-

[14] Подр. см.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию 21 апреля 2021 г.

лённых мест. Во всех национальных проектах, связанных с пространственным развитием и развитием населённых мест, предусмотреть специальный раздел, направленный на поддержку соответствующих сфер малых городов; безотлагательно приступить, учитывая нарастание разрушительных процессов в малых городах, к разработке обозначенной президентом РФ «Программы пространственного развития России до 2030 г.» взамен действующей «Стратегии пространственного развития РФ» и в её рамках – «Федеральной программы развития небольших (малых и средних) городов до 2030 г.».

Было бы правильным в рамках Программы пространственного развития России:

- предусмотреть меры по обеспечению взаимосвязанного сбалансированного развития категорий больших, малых городов и сельских населённых мест как по целевой перспективной численности их совокупного населения, так и по составу их взаимодополняющих функций;
- критически рассмотреть и использовать опыт СССР по разработке «территориальной схемы размещения производительных сил РСФСР» и «генеральной схемы расселения на территории РСФСР» в привязке к трём категориям населённых мест, а также опыт реализации новых форм стимулирования экономического роста в РФ – ТОСЭР (территория опережающего социально-экономического развития) и др.;
- выработать и реализовать различные типы развития для каждой из трёх категорий населённых мест: три типа экономического развития, три типа социально-культурного развития, три типа архитектурно-пространственной среды жизнедеятельности их населения;
- разработать подпрограммы развития небольших городов следующих функциональных типов: промышленных и научно-промышленных городов; городов рекреационно-бальнеологического профиля; туристических городов; городов – агропромышленных центров; городов – опорных центров освоения ресурсов территории.

Целесообразно также, по нашему мнению, разработать и принять федеральный закон, предоставляющий право и предусматривающий реальную возможность активного

участия органов местного самоуправления небольших городов, их общероссийского объединения совместно с федеральными законодательными и исполнительными органами в разработке и реализации документов управления их развитием; законодательно предоставить возможность органам местного самоуправления выполнять функции координатора всех социально-экономических процессов на своей территории, создавать, поддерживать и развивать муниципальные предприятия, хозяйствующие субъекты всех других форм собственности и тем самым сделать органы местного самоуправления в малых городах реальным инструментом всей системы управления пространственным развитием страны; разработать и принять решением правительства РФ минимальные социальные стандарты в качестве инструмента устранения серьёзного неравенства в условиях и возможностях развития населения наших столиц и нашей провинции, дисбаланса в их развитии. В числе первоочередных мер необходимо существенно сократить разрыв в удельных показателях бюджетных расходов больших и малых городов.

Необходимо также проводить такую государственную политику, в рамках которой каждый малый город сможет и должен ощущать свою нужность государству, у каждого города, даже самого малого, должен быть гарантированный источник его городского дохода. Сделать муниципальный бюджет действенным инструментом развития малого города, существенно увеличив в него налоговые поступления, – одна из первостепенных задач государства сегодня.

Важно выработать принципы низового местного административно-территориального деления и статистического учёта процессов, происходящих в сети населённых мест страны, которые создадут необходимые условия для развития малых городов; прекратить процесс укрупнения муниципалитетов и их органов самоуправления путем формального слияния малых городских и сельских населённых мест; создать привлекательные условия для восстановления в районных центрах «оптимизированных» и создания новых отделений государственных и частных финансовых учреждений.

Думается, что на первый план сегодня должно выйти возрождение экономики и прорывного экономического раз-

вития малых городов как реальная базовая основа решения их острых социально-демографических проблем.

Иначе говоря, небольшим городам необходимо ориентироваться прежде всего на активизацию делового потенциала собственного населения, на создание благоприятных условий для местных предприятий и предпринимателей, в первую очередь – муниципальных, которым в настоящее время, напротив, ставятся всяческие препоны, на создание условий для поступательного саморазвития (в значительной мере), для самореализации их жителей.

Одним из важнейших для развития малых городов условий является предоставление их населению, хозяйствующим субъектам реального и преимущественного доступа к местным природным ресурсам – земельным, водным, лесным, распространённым минеральным. С этой целью, по нашему мнению, необходимо: внести существенные коррективы в политику землепользования с учётом специфики малых городов и сельских районов, которые позволят в том числе изымать в пользу малых городов неиспользуемые земли, предоставлять молодым семьям и специалистам земельные участки на безвозмездной основе, передавать в собственность городу лесные и земельные территории из государственного лесного фонда; разработать для представления потенциальным частным, государственным и муниципальным инвесторам адресный проект создания в малых городах и районах сети характерных для них предприятий местной лёгкой, пищевой отраслей промышленности; способствовать мерами государственной поддержки размещению в малых городах отделений, филиалов и цехов крупных промышленных и научно-производственных компаний, расположенных в больших городах.

Представляется важным разработать и ввести меры экономической поддержки создания рабочих мест в малых городах и ограничить возможности неоправданного роста новых рабочих мест в больших городах.

Необходимо также использовать такой важный инструмент, как налоговое регулирование, для создания преференций в пользу категории малых городов.

Особое внимание необходимо направить на формирование для малого бизнеса малых городов государственной системы организационно-информационного обеспечения,

включая централизованное целеполагание при выборе отраслевой специализации, содействие в создании рынков сбыта, в том числе и по госзаказам, товарной продукции малых городов, особенно их мелких хозяйствующих объектов, продукции малых объёмов, а также решить вопрос о доступности кредитов для малого бизнеса малых городов в адекватных малых объёмах и принять меры по ограничению деятельности крупных торговых сетей в этой категории населённых мест.

С целью ускоренного возрождения экономики малых городов необходимо введение для их предприятий льготных цен на энергоресурсы, а также ускоренное развитие на местах локальной энергетики.

В процессе освоения новых природных ресурсов и развития межрегиональных коммуникаций необходимо отдавать предпочтение существующим небольшим городским населённым местам, имея в виду такой неоценимый ресурс, как желание и готовность, при определённых условиях, огромной части населения страны жить и реализовать себя на своей малой родине, даже в сложных природных условиях, что намного снижает цену нового освоения.

Особое внимание при определении приоритетов Программы пространственного развития России следует уделить развитию индустрии индивидуального малоэтажного строительства и его максимальному увеличению, целевому восстановлению внутрирегиональных транспортных систем – автомобильных, водных, авиационных – одновременно с восстановлением производства соответствующих транспортных средств, что является необходимым условием развития малых городов.

Нерегулируемый рост мегаполисов и возрастающая неудовлетворённость создаваемой в них городской среды способствуют всё более массовому процессу приобретения жителями больших городов второго жилища в малых городах. Учитывая характерную для развитых государств тенденцию устойчивого роста объёмов переселения жителей больших городов в провинцию, целесообразно постепенно наращивать меры поддержки этой тенденции. Важно утверждать в обществе как усилиями общественных организаций и СМИ, так и соответствующих федеральных органов позитивный образ малого города, понимание того, что неболь-

шие городские и сельские населённые пункты – не только хорошее место жительства, но и основа стабильности российского государства. Целесообразно также всемерно поддерживать привлечение широких общественных сил к решению проблем развития российской провинции, а также инициативу Союза малых городов России по созданию и расширению «Всероссийского движения малых городов» с целью активизации местных инициатив и создания на федеральном и региональном уровнях встречной их поддержки.

Важно обеспечить в каждом городе реализацию **стратегии социально-экономического и социокультурного развития**, в которой бы закреплялось выработанное всеми основными заинтересованными сторонами (власть, бизнес, гражданские объединения) представление о перспективах и ограничениях в развитии города, обеспечивающих его жизнеспособность, в том числе – конкурентоспособность в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективах[15].

Отдельной проблемой при разработке стратегий является **определение приоритетов развития города.** К ним можно отнести:

1) обеспечение экономического развития (специализация и кооперация);
2) развитие человеческого капитала;
3) улучшение инвестиционного климата;
4) развитие городской инфраструктуры;
5) интеграция в региональной системе расселения;
6) агропромышленная интеграция;
7) повышение эффективности муниципального управления;
8) обеспечение гражданского участия в развитии города.

Данные приоритеты должны быть научно и аналитически обоснованы и связаны с принципами стратегирования развития малого города, к которым, по нашему мнению, можно отнести следующие основные.

1. Целевая направленность. То есть стратегия должна содержать чётко определённые магистральные линии развития города, в рамках которых будут реализовываться

[15] Подр. см.: *Маркин В. В., Малышев М. Л., Землянский Д. Ю.* Указ. соч. С. 61–74.

проекты и программы в разных сферах. Они служат ориентиром для государственных и частных стейкхолдеров и акторов, городского сообщества.

2. Интегральность. Разработка стратегии связана с реализацией весьма сложной задачи – максимизации синергетического эффекта намечаемых мероприятий (проектов) для всех сторон жизни: от экономики и природной среды до культурных установок и стиля жизни. Стратегия предполагает группировку мероприятий (проектов и программ) вокруг выше определённых целевых установок, а также не только и даже не столько узко понимаемую экономическую эффективность, включённость различных (в том числе неэкономических) акторов в реализацию намеченных мероприятий (проектов), но и чёткие схемы (модели) их взаимодействия.

3. Включённость в пространственно-территориальный контекст более высокого уровня. В рамках этого принципа действия стратегии направлены на укрепление международного, общероссийского, межрегионального и регионального положения в плане отраслевой и территориальной специализации по выводам swot-анализа: «город должен реализовать свои сильные стороны и нейтрализовать слабые». В этом отношении наиболее важная роль отдаётся развитию логистических структур и информационно-коммуникационных средств разного уровня.

4. Связанность внутреннего пространства. В этом плане стратегия должна иметь ряд общих принципиальных позиций. Во-первых, это комплексное развитие стратегически важных экономических пространств (точек роста территории). Во-вторых, интенсификация экономического и социального использования территорий, благоустройство пустырей в городском континууме. В-третьих, выделение центра города как главного места и флагмана развития территории (стремление добиться объединяющего влияния центра на другие территории города, в том числе на возможные подцентры). В-четвёртых, постановка в локус особого внимания социально уязвимых зон (реновация жилья и базовой инфраструктуры, реконструкция общественного пространства, стимулирование многофункциональности отдельных пространств, создание облегченной транспортной, в том числе велосипедной и пешеходной доступности из

центра и других городских зон, оздоровление экологической и социальной среды, способствующей благоприятному социально-психологическому климату, обеспечение минимального уровня услуг и потребления для жителей социально неблагополучных зон, стимулирование самозанятости и трудоустройства, адаптация и интеграция мигрантов в городское сообщество и т.п.).

5. Благоприятность городской среды для экономической деятельности. В этом плане особое внимание следует уделять поддержке малого и среднего бизнеса. Основными средствами создания благоприятной экономической среды являются различные механизмы государственно-частного партнёрства, индивидуальной трудовой деятельности и самозанятости.

6. Развитость сферы услуг. Сфера услуг, прежде всего торговля, занимает важное место в городских стратегиях как инструмент достижения целей обслуживания населения, создания локальных рабочих мест, поддержки традиционных промыслов и местных продуктов, продвижения облика города (в том числе для туристов), ревитализации общественных пространств, снижения количества отходов (в том числе через реализацию вещей на блошиных рынках), повышения социальной связности городского пространства. В связи с этим особое внимание уделяется мерам по поддержке, стимулированию, созданию условий для предприятий торговли, общественного питания, мастерских, различных промыслов (особенно местных), учреждений дополнительного образования, медицинских услуг, аптек и т.д., в первую очередь через создание для них пространств (планирование соответствующих помещений в новых и реконструируемых домах, местных рынков, рынков выходного дня и т.п.).

7. Обеспеченность воспроизводства человеческого капитала. В данном принципе особо выделяются стратегические установки на воспроизводство человеческого капитала посредством развития общего и профессионального образования, здравоохранения, культурно-досуговой сферы, в том числе физической культуры и спорта. Особенностью реализации этого принципа является необходимость согласованной выработки этих установок и выстраивания скоординированных действий организаций различных ведомств

(федеральных, региональных и местных), осуществляющих свою деятельность в указанных отраслях, к которым также нужно прибавить частные организации соответствующего профиля. Главный ориентир в согласованных установках и действиях – соединение потребностей городского рынка труда и отдельных предприятий (существующих и перспективных) с профессиональной ориентацией молодёжи и других групп, составляющих социально-трудовой потенциал города.

8. Привлекательность города. Стратегия строится на основе привлекательного имиджа (бренда), сформированного в целях создания условий для привлечения инвестиций, трудоспособного населения, и особенно молодёжи, создающих или способных создавать в перспективе креативный и высокотехнологичный продукт. Ядром стратегии в этом направлении является идентификация жителей с городом: формирование рационально-эмоционального фона привязанности к городу, чувства принадлежности к нему и т.п. В качестве комплексных мер стратегии выдвигают развитие привлекательных условий для жизни и работы в целях закрепления населения, особенно молодых специалистов и молодых семей. При этом выделяются и проводятся мероприятия по строительству жилья, внутренней связности городского пространства, его озеленение, контроль за визуальным обликом и имиджем города, максимизация использования особых зон (общегородского центра, субцентров, достопримечательных мест и т.п.) как центров притяжения социальной жизни, преодоление избыточного социального и территориального неравенства, в том числе его демонстрационного эффекта, повышение туристической привлекательности города.

9. Информационно-цифровая технологичность («умный город»). Содержание принципа – насыщение информационными технологиями всех сфер функционирования и развития города. Более всего это касается следующего: логистики (транспорт и связь: умные остановки, общественный транспорт, мобильные системы связи), инженерных подсистем (энергетика, коммунальные услуги и коммуникации), экологии (регулируемость систем энергопотребления, очистки и утилизации отходов) и административного управления (электронный документооборот, электронный доступ к цен-

трам принятия решений, государственные и муниципальные услуги). Технологии «умного города» используются практически всеми акторами, в том числе и жителями, являются важным фактором сокращения издержек, повышения конкурентоспособности города, преодоления территориальных разрывов, снижения загрязнения окружающей среды и т.д., стимулируют постоянное и систематическое развитие и модернизацию всей городской инфраструктуры.

10. Эстетичность городской среды. Данный принцип направлен на гармонизацию городского ландшафта по «закону красоты» и его реализация призвана улучшать общее состояние городской среды, повысить её эстетическое восприятие и комфортность. Осуществляется посредством планово-бюджетных, а также инициативных частных мероприятий по созданию или поддержанию мест и памятников, в том числе необычных, что наполняет городские места смыслами, усиливает имеющиеся культурные эффекты, способствует интеграции городских функций и архитектурного облика. Диверсификация городской среды помогает не только эстетически поддерживать внешний и внутренний контуры городской идентичности, но и привлекать талантливую молодёжь и туристов.

11. Экологичность на инновационных основах. Введение экологических новаций связано с уменьшением энергопотребления (внедрением экологически чистого транспорта, технологий энергосбережения для зданий и уличного освещения и т.д.) и уменьшением количества отходов (их переработка, вторичное использование и т.д.). Последнее имеет особое значение не только для города, но и для смежных территорий, на которых чаще всего размещаются свалки и предприятия по переработке отходов и особенно тесно связано с принципом информационно-цифровой технологичности («умный город»). Пренебрежение им чревато конфликтогенными ситуациями, приобретающими широкий общественный резонанс.

12. Солидарность городского сообщества. Главный смысл этого принципа состоит прежде всего в выстраивании общегородской политики поддержки наиболее уязвимых групп населения (пожилые люди, люди с ограниченными возможностями, многодетные семьи, жители с низкими доходами, безработные, инвалиды и т.д.) и нейтрализации социальной

эксклюзии. Реализация этого принципа имеет два направления: прямую социальную поддержку и создание условий и возможностей для выхода из трудной ситуации или избегания попадания в неё. Особенно важно уметь во втором направлении предусматривать конкретные мероприятия, основными инструментами реализации которых могут быть различные социальные проекты и программы (доставка товаров пожилым и людям с ограниченными возможностями, центры переподготовки и трудоустройства, помощь в создании бизнеса и т.д.). Важной характеристикой таких проектов и программ является помощь населению в адаптации к современным трендам.

13. Социальная контактность и самодеятельность населения в малых социальных системах. Для достижения социальной контактности и оздоровления социально-психологического климата в стратегии выдвигается ряд мер, направленных на снижение избыточного социального и территориального неравенства, утверждение норм социальной справедливости. Сюда также относятся вышеуказанные меры по социальной поддержке наиболее уязвимых слоев населения, развитию пространств бесплатного использования объектов социальной инфраструктуры на всех уровнях (образовательных организаций, физкультурно-оздоровительных комплексов, культурно-просветительных учреждений и т.д.), продвижению малого бизнеса, созданию условий для функционирования ассоциаций, объединений, коллективов, содействию творческой самодеятельности, реализации творческих и спортивных талантов. В стратегиях также содержатся установки на привлечение жителей к участию в территориальном самоуправлении, товариществах собственников жилья, к организации местной малой экономики (в том числе торговли, бытовых и транспортных услуг, производств с короткими циклами и т.д.), к созданию условий для развития ассоциаций, кооперативов, потребительских сообществ, художественных и культурных объединений (например, через предоставление помещений), к развитию цифровых платформ для обмена информацией, к обустройству общественных пространств для развития различных форм самодеятельности, в том числе в сфере организации досуга.

14. Реалистичность и реализуемость. Принцип, который предусматривает методы и формы реализации стратегиче-

ских установок посредством комплексов конкретных мероприятий в виде проектов (более широких по содержанию и срокам реализации), программ (целевого среднесрочного порядка) и планов (как правило, содержащих конкретные мероприятия краткосрочного порядка с привязкой к датам, персонифицированным исполнителям, формам отчета и контроля и т.п.). Вместе с тем данный принцип предусматривает гибкость и маневренность стратегии (возможность её адаптации к проектам, программам и планам более крупного порядка, к изменениям условий её реализации, в том числе под воздействием общественного мнения) в плане определения приоритетных направлений и выработки целевых показателей (как критериев оценки эффективности стратегии). Городские власти в этом случае имеют управляющую функцию (в инициировании и направлении изменений, обеспечении координации и кооперации акторов, создании для них благоприятных условий посредством адаптации институциональных рамок). При этом гибкие стратегии предусматривают критериальность отбора проектов к реализации и участие в процессе стратегирования гражданского общества.

Таким образом, общим мейнстримом стратегии для любого малого города является гармонизация городского пространства, модернизация его социально-экономической системы и социокультурных условий жизни городских сообществ. Стратегические установки и конкретные меры по улучшению городской среды могут отвечать на угрозы и вызовы, нейтрализовывать слабые стороны и одновременно укреплять основополагающие сильные позиции города на международном, общероссийском и региональном уровнях, привлекать инвестиции и туристов и т.д. Современным малым городам для успешного воспроизводства требуются практически все виды капитала: промышленный, финансовый, человеческий – как в плане образования, квалификации и здоровья жителей, так и в плане развития определённых социокультурных трендов (открытости, облегченной адаптации к изменениям, стремления к жизни и работе в этом городе и т.д.) при особом внимании государственных и общественных институтов.

Глава 2

Исследование особенностей формирования сетей малых городов России: генезис и современность

В настоящей главе предполагается рассмотрение причинно-следственных связей между особенностями исторического процесса пространственного развития России в прошлом столетии и в настоящее время, с использованием методов теоретического и эмпирического познания: анализа, синтеза и научного обобщения. Вместе с тем исследование не предусматривает детальное углубление в обширный перечень общегосударственных проблем, стоявших перед нашей страной в указанные периоды времени. Его целью является анализ некоторых проблем пространственного развития России в течение названного периода с учётом особенностей её исторического развития как в целом, так и на начальной стадии её перехода к построению социализма. Наряду с анализом наиболее общей ситуации, складывавшейся в рассматриваемый период времени в стране и её внешнем окружении, учитываются подходы руководства Советской России к решению некоторых из первоочередных, неотложных задач по обеспечению её международного статуса, целостности страны и стабильности в обществе, необходимых для успешного государственного строительства на дальнейшую перспективу.

Объединение российских территорий – транспортное строительство

Пространственное развитие советского государства в первый период его становления и формирования носило специфический характер, определяющей особенностью которого были, прежде всего, неотложная необходимость и, соответственно, адекватная деятельность руководства новообразованным государством как по обеспечению геополитической стабильности (выход из мировой войны с минимальными издержками), так и стабильности внутри страны как критически необходимого условия для её управляемости. В совокупности для новой власти это означало: в кратчайший период времени проявить способность,

наличие необходимых интеллектуальных ресурсов и воли для того, чтобы теоретически обосновать, разработать в деталях и создать практически с нуля совершенно новую систему государственного управления с соответствующей идеологией, социально-политическими и экономическими основами построения и функционирования государства нового типа.

Следуя логике общемирового исторического процесса, а также с учётом разнообразного мирового опыта радикальных преобразований в отдельных государствах революционным путём, создатели новой России, даже при наличии в обществе в немалом количестве сторонников избыточно радикальных, деструктивных методов и тактик реформирования, не были намерены совершенно отказываться от заимствования и адаптации к российским условиям проверенной временем зарубежной практики революций и реформаций. Естественно также, что при этом лидеры февральской и октябрьской революций не могли не учитывать принципиально важные особенности этого процесса, отражающие российскую специфику.

Несмотря на неизбежные в период становления Советской России многочисленные и разнообразные, в том числе сугубо специфические для страны проблемы, её новое руководство при определении, конкретизации и выполнении первоочередных задач на основных направлениях государственного строительства не только широко применяло меры мобилизационного характера, одновременно оно изыскивало возможности для всесторонних оценок, анализа и применения на практике накопленного определённого опыта развития в дореволюционной России как ряда отраслей промышленности, транспорта, связи и пр., так и отдельных направлений фундаментальных («чистых») и прикладных наук. Советское руководство страной небезосновательно рассчитывало и надеялось, несмотря на крайне сложное положение в стране, на возможность использования для решения большей части этих задач научного потенциала России, сконцентрированного в основном в Академии наук, сменившей в марте 1917 г. название с Санкт-Петербургской на Российскую академию наук.

К примеру, наличие подобного потенциала и возможности его эффективного использования подтверждало созда-

ние в системе Санкт-Петербургской академии наук в начале 1915 г., в разгар Первой мировой войны, по инициативе академика В. И. Вернадского Комиссии по изучению естественных производительных сил (КЕПС). Одной из основных задач КЕПС в то время было определение научными методами точных данных о наличии в России стратегического сырья для нужд армии. Не менее важным было предложение, сделанное в начале 1917 г. от имени Академии наук её непременным секретарём академиком С. Ф. Ольденбургом об учреждении ещё и Комиссии по изучению племенного (демографического) состава приграничного населения России (КИПС)[1]. Подобное предложение, способное представлять серьёзный научный интерес в государстве практически при любом состоянии отношений между соседними странами, приобретало особую актуальность в военный период. Хотя бы потому, что, как известно, в войнах с участием многонациональных государств, каким была и остаётся поныне Россия, как правило, резко возрастает значение учёта и использования участниками конфликтов как территориального, так и национального вопросов.

Тем не менее, несмотря на то что ситуация в стране давала вполне естественные основания для самых разных, нередко противоположных оценок и выводов, новая, советская власть, в известной степени укрепившаяся к началу 1918 г., стала прилагать усилия к тому, чтобы привлечь научное сообщество России к сотрудничеству в процессе формирования нового государственного устройства. Новое руководство страной обратилось, прежде всего, к Академии наук, поскольку отдавало отчёт, что именно от её отношения, как ведущего и наиболее авторитетного научного центра страны, будет зависеть не только адекватность научного обоснования процесса перехода, но и отношение к новой власти не только членов собственно академического сообщества и других научных учреждений и организаций, но и отдельных учёных и специалистов.

Достигнутое в непростых обсуждениях в учёном сообществе принципиальное согласие Академии на сотрудничество было получено, и Научный отдел Наркомпроса уже

[1] *Псянчин А. В.* Комиссия по изучению племенного состава населения: от этнокартографии к переписи населения. Уфа: Гилем, 2010. С. 6.

26 января 1918 г. направил в Академию разработанный в советском правительстве план организации исследований для нужд государственного строительства.

(Из резолюции комиссии, избранной Общим собранием Академии для рассмотрения этого плана: *«Российская Академия наук, главная цель которой содействовать развитию научного творчества, давно уже занята разработкою научных задач, тесно связанных с благом России... Академия полагает, что значительная часть задач ставится самою жизнью, и Академия всегда готова по требованию жизни и государства приняться за посильную научную и теоретическую разработку отдельных задач, выдвигаемых нуждами государственного строительства, являясь при этом организующим и привлекающим учёные силы страны центром»*)[2]. Сложно переоценить тот факт, что в условиях внутренней нестабильности в стране, порождённой двумя революциями и гражданской войной, внешней агрессией и идейными разногласиями в научной среде, интеллектуальные возможности Российской академии наук были, тем не менее, довольно успешно использованы для анализа и разработки перспектив научно-технического развития страны. В их числе – на решение крайне важных задач *определения демографического, промышленного и ресурсного потенциалов, коммуникационных возможностей как всей страны, так и её отдельных регионов*. Особое внимание при этом было уделено рассмотрению совместными усилиями территориальных проблем и особенностей внутреннего и международного положения страны как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе.

В порядке примечания: соответственно особенностям переходного периода в становлении российской государственности в период 1917–1920 гг., а также демографическим особенностям внутреннего положения в России, представляется возможным использовать расширенное толкование современного понятия *малые города* применительно к характеристикам поселений в исследуемый период. Это вызвано тем, что их сопоставление с населёнными пунктами, имевшими в дореволюционный и начальный советский

[2] Ленин и Академия: Сб. документов / Под ред. акад. П. Н. Поспелова. М.: Наука, 1969. С. 28.

исторические периоды статус *городов,* по демографическим и иным параметрам представляется достаточно условным.

Ко времени совершения социалистической революции Россия (Российская империя) оставалась в социально-экономическом плане преимущественно аграрной страной, крестьянское население которой составляло около 90%. Отмена в 1861 г. крепостного права для не более чем 30% крестьян не означала, из-за множества законодательных обременений, их полное правовое освобождение[3].

Помимо этого, несмотря на отдельные достижения в науке и промышленности в России на рубеже XIX–XX вв., уровень развития техники в целом и производственных технологий в частности, в сравнении с большинством европейских стран и Северной Америкой, лишь с натяжкой можно было отнести к 3-му технологическому укладу. Вполне естественно, что в различных социальных слоях населения, в кругах, близких к руководству страной, и в самом императорском окружении ширилось понимание того, что отставание России от ведущих стран мира в промышленности, сельском хозяйстве, в развитии комплексной государственной системы коммуникаций и т.д. является следствием, прежде всего, отсутствия в России структурных социально-политических и экономических реформ. Последнее же усматривалось как результат *недостатка необходимых усилий со стороны общества и государства для освоения и развития страны в социально-политическом и экономическом плане*.

Современный отечественный учёный, доктор экономических наук А. И. Колганов отмечает: «Необходимость ускоренного развития осознавалась правящими классами еще задолго до революции, и наиболее выдающиеся представители этих классов – от С. Ю. Витте до П. А. Столыпина – прилагали немалые усилия для достижения этой цели. Однако, несмотря на отдельные *впечатляющие достижения, например, в области железнодорожного строительства,* царская Россия оставалась страной преимущественно аграрной, не сумевшей преодолеть разрыв с передовыми странами ни по уровню производительности труда, ни по степени технологического развития. Продолжала тянуть

[3] Народная энциклопедия научных и прикладных знаний. Т. IX. Общественно-юридический. М., 1912. С. 75.

Россию назад и архаичная структура социально-экономических укладов в сельском хозяйстве»[4].

Достижения, в основном в *железнодорожном строительстве*, в России были далеко не случайными на фоне общей производственной архаики, но в значительной степени были вынужденными и во многом объективно обусловленными особенностями как внутриэкономической и политической ситуацией в России, так и её геополитическим положением. *Рассматривая особенности пространственного развития нашей страны, представляется необходимым выделить проблему коммуникаций как одну из общегосударственных, в первую очередь – железнодорожного транспорта.* Достаточно привести следующее сравнение: «на 1860 год в России насчитывалось всего лишь 1590 км железных дорог, а в Западной Европе и Америке – 108 тыс. км, в том числе в США – 49 тыс. км»[5].

Согласно универсальной исторической логике пространственного развития практически всех основных субъектов международных отношений, Россия, ослабленная поражением в Крымской войне 1853–1856 гг. с коалицией государств, возглавляемой Великобританией и Францией, столкнулась с серьёзной проблемой целостности и нерушимости своих территорий, в особенности в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. Имевшие огромный опыт территориальной экспансии по всему миру, колонизации Севера и, в частности, приобретения в 1867 г. с большими потерями для России Аляски, Соединенные Штаты и далее настойчиво предлагали свои услуги для освоения огромного, богатого природными ресурсами, но малонаселённого региона Дальнего Востока и Севера Российской империи. В качестве основного, среди иных, средства решения этой задачи иностранцами предлагалось осуществить прокладку на территории этих регионов сети железнодорожных магистралей (с последующей эксплуатацией), подконтрольных на правах концессии во главе с американцами.

Несмотря на наличие в России на разных уровнях немалого числа сторонников сотрудничества в этом вопросе

[4] Вершина Великой революции. К 100-летию Октября / Под ред. Б. Ф. Славина, А. В. Бузгалина. М.: Алгоритм, 2017. С. 554–555.

[5] *Ламин В. В.* Версты в будущее: предыстория ТРАНССИБА // Наука из первых рук. 2006. № 6. С. 90.

с иностранцами, большая и наиболее социально активная часть российского общества выступала за строительство магистралей как за основную задачу освоения российской территории *собственными силами*. Уместно привести здесь лишь один из примеров современного исследования по этой теме – «Версты в будущее. Предыстория Транссиба». Его автор В. А. Ламин пишет: «Идею строительства железной дороги особенно активно поддерживали сибирские купцы. Так, во всеподданнейшем адресе сибирского купечества, поднесённом в 1868 г. императору Александру II, подчёркивалось: "Одни мы, государь, сибирские Твои дети, далеки от тебя, если не сердцем, то пространством. Большие мы, от того мы терпим нужды. Богатства пашен почвы лежат без пользы для престола Твоего и нас. Даруй нам железную дорогу, приблизь нас к себе, отчуждённых от тебя. Повели, чтоб Сибирь внедрилась воедино в едином государстве"»[6]. Сибирякам вторили и жители Урала.

Стоит особо отметить, что уже в 1857 г., вскоре после завершения неудачной для России Крымской войны 1853–1856 гг., генерал-губернатор Восточной Сибири Н. Н. Муравьев-Амурский внёс на рассмотрение в правительство вопрос о строительстве сети железных дорог в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. Эта идея не была новой, но с этого времени, с учётом сложившейся после Крыма геополитической ситуации, она приобретала для Российской империи ещё и конкретный стратегический характер. Российские специалисты разработали не один проект транспортных магистралей из Центральной России в Сибирь и на Дальний Восток, поддержанный населением регионов и одобренный сибирскими губернаторами. В конечном итоге правительство России, обоснованно опасаясь экспансии иностранного капитала, отказалось от иностранных инвесторов и решило строить магистраль за государственный счёт.

В статье «Как создавался Транссиб (краткий очерк)» исследователя из Хабаровска С. Г. Сигачёва приводится выдержка из решения созданного в 1891 г. Комитета по сооружению Сибирской железной дороги, который постановил, что *«Сибирская железная дорога, это великое на-*

[6] *Ламин В. В.* Версты в будущее: предыстория ТРАНССИБА // Наука из первых рук. 2006. № 6. С. 91.

родное дело, должно осуществляться русскими людьми и из русских материалов»[7]. В этом же очерке совершено обоснованно утверждается, что император Александр III придал началу работ по прокладке Уссурийского участка дороги смысл чрезвычайного события в жизни империи, огласив рескрипт на имя наследника, будущего императора Николая II, находившегося в то время во Владивостоке: «Повелеваю ныне приступить к постройке сплошной через всю Сибирь железной дороги, имея целью соединить обильные дары природы сибирских областей с сетью внутренних рельсовых сообщений. Я поручаю Вам объявить таковую волю мою, по вступлении вновь на русскую землю, после иноземных стран Востока. Вместе с тем возлагаю на Вас совершение во Владивостоке закладки разрешённого к сооружению, за счёт казны и непосредственным распоряжением правительства, Уссурийского участка Великого Сибирского рельсового пути»[8] (получившего в дальнейшем краткое и ёмкое название – Транссиб).

В цитируемой выше работе содержится оценка строительства Транссиба, протянувшегося от Челябинска до Владивостока: *«По быстроте сооружения (в течение 12 лет), по протяжённости (7,5 тыс. км), трудности строительства и объёмам выполненных работ Великая Сибирская железная дорога не знала себе равных во всём мире»*[9]. А Сибирь, наконец-то, «внедрилась в едином государстве». «Результатом строительства Транссибирской магистрали стала и, в принципе, сохраняется таковой поныне возникшая к 1905 году возможность впервые в истории Евразии следовать поездом без использования паромных переправ от берегов Атлантического океана (из Западной Европы) до берегов Тихого океана (до Владивостока)[10]. Крайне важное геополитическое, стратегическое и международное экономическое значение для Российского государства имел и сохраняет свою актуальность и в настоящее время тот факт, что Транссиб соединяет Европейскую часть, Урал, Сибирь, Дальний Восток России,

[7] *Сигачёв С. Г.* Как создавался Транссиб (краткий очерк). URL.: https://transsib.ru/history/history-review.htm (дата обращения: 18.11.2021).

[8] Там же.

[9] Там же.

[10] Там же.

российские западные, северные и южные порты, а также железнодорожные выходы в Европу с тихоокеанскими портами и железнодорожными выходами в Азию.

Следует особо подчеркнуть, что завершающий этап беспрецедентного по интенсивности и сложности строительства магистрали пришёлся на наиболее активный период Первой мировой войны. Символом этого события стало окончание строительства в октябре 1916 г. Амурской железной дороги (одно из ответвлений Транссиба) с пуском в эксплуатацию в Хабаровске моста через р. Амур – одного из наиболее технологически сложных и трудоёмких сооружений того времени. Этот мост, помимо всего прочего имевший важное стратегическое значение, как и большинство сооружений на Транссибе, был разрушен во время Гражданской войны и его восстановление началось сразу же после того, как в конце 1922 г. в состав РСФСР вошла существовавшая с 1918 по 1922 г. независимая Дальневосточная Республика (ДВР). В 1924–1925 гг., несмотря на сложнейшие условия, мост был восстановлен и Транссиб заработал уже на всём протяжении РСФСР.

Строительство Транссибирской магистрали, безусловно, занимает заслуженное место в перечне важнейших в современной истории Российского государства, оно обеспечило, в числе других факторов, его целостность, безопасность и масштабное развитие, которое в настоящее время принято в целом называть *пространственным*. Транспортная скрепа сыграла решающую роль в этом процессе – как в дореволюционное время, так и в последующие периоды истории нашей страны.

Транссибирская магистраль позволила со временем изменить и существенно повысить статус многих ранее малонаселённых пунктов, бывших крепостей, острогов, зимовий, военных постов и пр., а также заложить новые поселения, ставшие со временем городами – крупными промышленными, научными, культурными и образовательными центрами, транспортными узлами с развитой обрабатывающей и добывающей промышленностью и т.д. Развитые общегосударственные коммуникации сыграли, кроме того, важную роль в формировании национального самосознания, и в том числе территориального единства народов, населяющих нашу страну.

Представляется полезным несколько расширить общее представление и на конкретных примерах показать, как изменились поселения выходцев из центральной России после того, как они оказались связанными Транссибом. При этом имеются в виду поселения как имеющие продолжительную историю своего существования, так и возникшие в процессе строительства. Естественно, что краткий перечень, снабжённый некоторой дополнительной информацией, является далеко не исчерпывающим. В него включены лишь некоторые из городов Российской Федерации, которые к началу советского периода представляли собой *перспективные во всех отношениях центры пространственного развития Восточной Сибири и Дальнего Востока.*

- ***Омск***, областной центр, основан в 1716 г., пограничная крепость, в 1882 г. центр генерал-губернаторства, в 1896 г. железнодорожный узел;
- ***Новосибирск***, областной центр, основан в 1893 г. как посёлок для строителей Транссиба;
- ***Красноярск***, краевой центр, основан в 1628 г., острог, в 1828 г. центр Енисейской губернии, железнодорожный узел с 1896 г.;
- ***Иркутск***, областной центр, основан в 1652 г., острог, в 1764 г. – центр Иркутской губернии, железнодорожный узел с 1899г.;
- ***Улан-Удэ*** столица Бурятии, основана в 1666 г., зимовье, в 1851 г. центр Забайкальской области, железнодорожный узел с 1890 г.;
- ***Чита***, областной центр, основан в 1653 г., зимовье-острог, в 1851 г. центр Забайкальской области, в 1920–1922 гг. столица Дальневосточной Республики, железнодорожный узел с 1900 г.;
- ***Хабаровск***, краевой центр, основан в 1858 г., военный пост, с 1884 г. центр Приамурского генерал-губернаторства, железнодорожный узел с 1899 г.;
- ***Владивосток***, краевой центр, основан в 1860 г., военный пост, порт, с 1888 г. центр Приморской области, ***конечный пункт Транссиба***[11].

[11] Города России: справочник энциклопедия. М.: Большая Российская энциклопедия, 1994. 560 с.

В целом же в настоящее время на Транссиб с его ответвлениями замкнуто около 90 поселений, в том числе городского типа.

На протяжении многих десятилетий совокупный человеческий потенциал большинства территорий (регионов) Сибири и Дальнего Востока сосредотачивался преимущественно в поселениях, основанных в разные периоды времени русскими землепроходцами, а с средины XIX в. – переселенцами, в основном из европейской части страны, в том числе вследствие осуществления столыпинских реформ в начале XX столетия. Со временем увеличение численности русского населения восточных регионов позволило России развивать разнообразные, не всегда бесконфликтные, но в конечном итоге взаимовыгодные отношения. Начинавшиеся, как правило, с пограничной торговли, постепенно расширявшиеся экономические связи со своими соседями, со временем перерастали в многостороннее сотрудничество с ними, и в конечном итоге нередко становились частью отношений межгосударственных.

В целом же транссибирская магистраль не только соединила отмеченные выше территории Сибири и Дальнего Востока с центром нашей страны и обеспечила необходимые предпосылки для пространственного развития перспективных во всех смыслах территорий Сибири и Дальнего Востока. Возможность эффективной и беспрепятственной эксплуатации магистрали в значительной степени способствовала восстановлению территориальной целостности, поддержанию и укреплению безопасности страны в целом, а также эффективному решению возникавших в 1920-е годы у Советской России с соседями по региону не только торгово-экономических, но и территориальных, геополитических и др. проблем.

Совокупно с иными средствами коммуникации Транссибирская магистраль и поныне сохраняет свой стратегический характер и потенциал, поскольку целый ряд проблем, и в наше время возникающих в межгосударственных отношениях, не только сохранили высокий уровень актуальности на региональном уровне, но и расширили свою специфику, приобретя при определенных условиях способность выходить на глобальный уровень.

В целом же Советская Россия, завершив гражданскую войну на Дальнем Востоке и установив посредством Транссиба живую связь Центральной России с российскими же Восточной Сибирью и Дальним Востоком, тем самым восстановила и унаследовала принадлежавший Российской империи международно-правовой статус в регионе и, соответственно, очертила пределы своего континентального и морского пространственного развития в юго-восточном направлении. *В итоге в крайне сложных условиях была сформирована и окрепла одна из важнейших составляющих пространственного развития нашей страны в Сибири и на Дальнем Востоке – территориальная основа*.

Для оценки общего положения страны в самом начале советского периода и, в частности, состояния и перспектив того, что в наше время принято называть *пространственным развитием*, уместно привести выдержку из материалов «Краткого отчёта Госплана (1921–1923)»: «Передовой коммунистический отряд пролетариата союзных республик окружен в своих собственных границах морем крестьянской стихии. Он унаследовал от предшествовавшего режима слабую в техническом отношении устаревшую промышленность, допотопные навыки труда в области сельского хозяйства и вообще добывающей промышленности и *каких-нибудь сто миллионов десятин земли, освоенных земледельческой культурой, из общего массива земельного фонда, примерно, в 2 млрд. десятин* (выделено *авт.*). Сравнительная редкость народонаселения, колоссальные преграды расстояний, суровый климат, относительно небольшая накопленность окристаллизованного труда прошлых поколений, т.е. сравнительный примитив наших долговременных гражданских и технических сооружений, гигантские военные потери, распад и непригодность старых общественных связей – всё это не может не явиться отрицательными моментами в плановом хозяйственном строительстве»[12].

Финальная стадия Первой мировой войны, Февральская и Октябрьская революции и, в наибольшей степени, Гражданская война, отягчённая иностранной интервенци-

[12] Краткий отчёт Госплана (1921–1923) / С.С.С.Р. Гос. Плановая комиссия при СТО. Москва: [Госплан], 1924. С. 6.

ей, привели страну практически к коллапсу во всех сферах функционирования государства и общественной жизни. Территория некогда одного из крупнейших государств мира – Российской империи – сократилась до размеров Московского княжества конца XV в. с примерно соответствующей тому времени численностью населения.

Первоочередной и критически важной государственной задачей стало не столько собственно *пространственное развитие* как таковое, сколько *восстановление* разрушенных или существенно ослабленных во время революций и гражданской войны практически всех отраслей экономики, а также систем внутренней и внешней безопасности страны. Естественно, что решение подобных жизненно важных вопросов было сопряжено не только с необходимостью консолидации гигантских финансовых и природных ресурсов: топливных, энергетических, сырьевых и т.д., но и с острой необходимостью обеспечения практически всех отраслей народного хозяйства необходимым количеством квалифицированных кадров.

Советское руководство стремилось ответственно и всесторонне оценивать ситуацию в стране и меры, принимаемые для вывода народного хозяйства из критического состояния. Заслуживает особого внимания выступление председателя Госплана РСФСР–СССР Г. М. Кржижановского о работе этой организации в 1921–1923 гг.: «Оглядываясь назад на пройденный путь, сравнивая желательное с возможным, намечавшееся с достигнутым, мы, конечно, немедленно замечаем и целый ряд сделанных ошибок, и крайнюю скромность наших осуществлений. Мы были более сильны в программном отношении, чем в нашей организационной и хозяйственной практике. А ведь мы помним и ценим слова Маркса о том, что *каждый шаг фактических достижений лучше дюжины программ*. Но если каких-нибудь 1,5 года назад мы ещё не покончили с людоедством, а кризисы топлива и транспорта сошли со сцены всего лишь в 1923 г., то, понимая плановое хозяйство в вышеозначенном смысле, мы за всё предшествующее время, конечно, должны были находиться в фазе определённо подготовительного характера»[13].

[13] Цит. по: Краткий отчет Госплана. С. 564.

Индустриализация

Несмотря на все сложности ситуации в самой Советской России и в её международном положении в середине 1920-х годов, в соотношении процессов восстановления страны и её развития всё заметнее стало преобладать именно *развитие РСФСР–СССР – как государства в целом, так и его конкретных составляющих. Прежде всего, это выразилось в индустриализации страны, которая не только для России, но и для всех развитых стран мира является как одним из основных идентификационных признаков, так и основным гарантом подлинной, полноценной государственности.* Однако индустриализация в преимущественно аграрной стране, которой была Российская империя и в первое десятилетие своего существования в основном являлась Советская Россия, не была ещё бесспорным двигателем экономики.

Среди огромного количества вопросов, связанных с индустриализацией, одним из наиболее важных был кадровый. Естественно, что речь шла о профессиональных кадрах. В фундаментальном научном труде «К 100-летию Октября. Вершина Великой Революции» вполне обоснованно отмечается: «По плану численность рабочих в промышленности должна была вырасти за пятилетку на 33% (первая пятилетка: 1928–1932 гг. – *прим. авт.*). На самом же деле она возросла с 3,1 млн человек в 1928 г. до 6 млн человек в 1932 г., то есть почти вдвое... Такой рост рабочего класса покрывался в основном притоком из деревни. При общем приросте числа рабочих и служащих за пятилетку 12,6 млн человек, 8,6 млн человек из них, или 68,2%, пришли из деревни». Далее там же подчёркивается, что «если учесть, что перед первой пятилеткой значительная часть рабочих сохраняла связь с деревней, а около 20% из них в 1926–1929 гг. имели в деревнях землю, станет ясно, насколько усилился вес крестьянских элементов в рабочем классе»[14].

Во многом вынужденная жёсткая ориентация плановых органов и руководства страной на резкое повышение темпов промышленного производства, при сокращении сроков выполнения планов, предполагала рост числа рабочих, направ-

[14] Вершина Великой революции. С. 564.

ляемых Наркомтрудом СССР в тяжёлую промышленность. Поскольку, по мнению специалистов, почти единственным источником рабочей силы для решения кадровой проблемы была деревня, дававшая в большинстве своём совершенно неквалифицированные кадры, производительность труда в промышленности была ниже запланированной ранее на восстановительный и переходный периоды.

Настоящая работа не позволяет рассмотреть в подробностях особенности превращения нашей страны в подлинно индустриальное государство. И всё же имеет смысл привести здесь ещё одну выдержку из процитированного выше документа: «Несмотря на то, что плановые наметки не были достигнуты, СССР сделал беспрецедентный шаг вперед по пути индустриализации народного хозяйства. Централизованное планирование и общественная собственность на средства производства, позволявшие достичь беспрецедентного уровня концентрации ресурсов на решающих направлениях развития экономики, обеспечили глубокие сдвиги в структуре народного хозяйства»[15].

Освоение природных ресурсов. Курская магнитная аномалия

Индустриализация новой России, как и далеко не завершённое восстановление промышленного потенциала дореволюционного периода, помимо решения кадровых проблем, настоятельно требовала серьёзных усилий для расширенного использования как имеющихся в наличии, так поиска и разработки новых источников природных ресурсов: руд чёрных и цветных металлов, жидкого топлива и угля, гидроэнергии и т.д. Восстановление разрушенной и дальнейшее развитие в новых условиях добывающей и перерабатывающей промышленности стало одной из важнейших составляющих частей масштабной задачи индустриализации страны.

В настоящем разделе представляется особо показательным выделить усилия советского руководства, направленные, прежде всего, на *изучение месторождений и организацию добычи железной руды* в районе, за которым в дальней-

[15] Там же. С. 582.

шем закрепилось название Курской магнитной аномалии (КМА). Показательным в том плане, что к аномалии советское правительство, располагавшее необходимыми научными сведениями об исследованиях ещё в дореволюционное время, проявило активный практический интерес вскоре после Октябрьской революции. По результатам многолетних исследований весной 1918 г. в Академии наук выступил российский учёный Э. Е. Лейст с соответствующими рекомендациями по крупным месторождениям железной руды. Академия предложила организовать обстоятельные исследования КМА в интересах государства, которое крайне нуждалось в природных источниках сырья, прежде всего железной руды.

Организация исследований и тем более разработка месторождений в тот период были сопряжены со значительными сложностями, поскольку как традиционные для России районы добычи и разработки, так и потенциальные для проведения соответствующих исследований – Урал, Западная Сибирь и Юг – были недосягаемы для советской республики из-за продолжавшихся в этих регионах гражданской войны и иностранной интервенции. В этих условиях для решения соответствующих неотложных задач, стоявших перед руководством страны в послереволюционный период, были доступны лишь её центральные и северные территории. Следует отметить к тому же, что и центральные губернии России, включая Курскую, в тот период не отличались высоким уровнем стабильности и безопасности.

Наряду с организационными, финансовыми, кадровыми вопросами советскому правительству приходилось решать проблему обеспечения общей безопасности, в том числе конфиденциальности информации о предполагаемой величине запасов и качестве железной руды, а также о принципиальной разработке месторождения в ближайший период времени, из-за особенностей общей обстановки в стране. Для решения хотя бы части проблем в руководстве страны обсуждался вопрос о возможности привлечения к исследованиям на КМА иностранных специалистов и организации концессий для разработки месторождений, но это предложение было отклонено.

Для научного обеспечения исследований в Академии наук в составе *Комиссии по естественным производитель-*

ным силам (КЕПС) была учреждена особая комиссия по исследованию Курской магнитной аномалии (ОККМА), финансирование деятельности которой в то время было возложено на Чрезвычайную комиссию по снабжению Красной армии. В 1920 г., учитывая значительное расширение и стратегическую важность исследовательских работ, правительственным решением ОККМА была передана в ведение Горного совета ВСНХ с назначением академика И. М. Губкина её руководителем. Представителем от Академии был назначен академик П. П. Лазарев, один из основных инициаторов и организаторов исследований КМА.

Несмотря на многочисленные сложности, первая научная экспедиция была сформирована и в июне 1919 г. в Щигровском уезде Курской губернии провела исследования, результаты которого были положены в основу практических работ по поискам месторождений железной руды, наличие которой подтвердилось в дальнейшем. По окончании Великой Отечественной войны освоение КМА активизировалось с учреждением при Госплане специальной экспертной комиссии во главе с академиком Л. Д. Шевяковым. В результате её работы были открыты ещё несколько богатых месторождений, причём не только в Курской, но и в Белгородской и Орловской областях. (В настоящее время границы простирания залежей железных руд КМА охватывают площадь размером свыше 160 тыс. кв. км, захватывая территории девяти областей Центра и Юга России). По запасам богатых железных руд и железистых кварцитов уникальный бассейн КМА занимает второе место в мире.

Исследование, а затем и промышленную разработку одного из крупнейших железорудных бассейнов в мире – Курской магнитной аномалии – с полным основанием следует считать одним из важнейших достижений Советского Союза в процессе индустриализации страны и государственного строительства в целом. Естественно также, всё это в совокупности явилось важнейшей составляющей *интенсификации пространственного развития нашей страны.* Разведка месторождений, изучение образцов, начальная переработка руды и т.д. вызвали рост числа временных, а затем и постоянных поселений (рабочие посёлки, пункты первичной переработки, транспортные узлы и т.п). Со временем на их месте в большинстве случаев и возникали малые горо-

да, часть из которых со временем существенно повышала во всех отношениях свой статус.

Представляется уместным, на примере двух городов, кратко проиллюстрировать развитие района КМА как одного из примеров наиболее успешной реализации *советского проекта пространственного развития* европейской части России.

Основанный в 1957 г. *рабочий посёлок* Октябрьский, затем *Железногорск,* с населением около 1900 человек, со временем стал городом – одним из наиболее социально-экономически развитых районных центров Курской области с населением 100 500 человек (2020 г.). Особо необходимо отметить, что развитая сеть промышленных предприятий позволила ему к настоящему времени занять второе место в стране по объёму производства железорудного сырья.

Город *Губкин* Белгородской области, названный в честь одного из руководителей исследований и разработки КМА академика И. М. Губкина, возникший в 1931 г. на месте *рабочего посёлка* (население к 1939 г. около 400 человек). В 2018 г. по совокупности достижений городу присвоен статус «территория опережающего социально-экономического развития». Население в 2010 г. – свыше 86 000 человек.

Выше была отмечена особая роль, которую сыграла в инициировании и осуществлении первого этапа теоретической и практической разработки КМА академическая Комиссия по изучению производительных сил России – КЕПС, которой в целом принадлежала важная роль в разработке и выполнении планов индустриализации нашей страны в первый период её существования. Но это была лишь одна из множества научно-организационных задач, которые в крайне сложных условиях того времени решали российские учёные. Трезво оценивая положение в стране, они, как настоящие учёные-патриоты, строили конструктивные планы на будущее.

В этом плане заслуживает особого внимания записка КЕПС о задачах науки в деле государственного строительства в стране в целом, подготовленная Комиссией по просьбе руководства страны летом 1918 г. вскоре после установления делового сотрудничества Советского руководства с Академией наук. Подготовленная практически одновременно с началом исследовательских работ, связанных с Курской

магнитной аномалией, записка КЕПС о задачах науки в деле государственного строительства в стране содержала целый ряд идей, выводов, рекомендаций как самого общего плана, *вневременных и перспективных,* так и конкретных, критически важных для одного из наиболее сложных периодов в истории нашей страны. *В том числе – в контексте вопросов пространственного развития страны в самом широком толковании этого понятия.*

Развитие государства и общества рассматривалось учёными как неразрывный процесс, основанный на научном знании: *«В эти критические моменты Российского государства она (русская наука) не может не искать сближения между отдельными отраслями чистого* (фундаментального. – *прим. авт.*) *и прикладного знания и по возможности должна вливаться в ту огромную область культурной жизни страны, где выковываются отношения между природой и её трудовым использованием и закладываются основы превращения ценностей земли в более высокие ценности культуры, народного хозяйства, промышленности»*[16]. Российские учёные, решая сугубо практические вопросы создания государства нового типа, рассматривали перспективы и возможные варианты его развития, принимая во внимание необходимость преодоления как неизбежно порождаемых этим процессом многочисленных проблем, так и накопленных в прошлом.

Особого внимания, в том числе в силу своей актуальности для *нынешнего периода отечественной истории,* заслуживает ещё одна цитата, где предлагается и обосновывается создание научного института хозяйственного изучения России. Сформулировав в качестве основной задачи подобного научного учреждения охрану природных богатств России и самого человека, авторы настоятельно утверждают: *«На высшей государственной власти в этом отношении лежит забота о всестороннем охранении русской природы и часто преувеличиваемых ресурсов страны,* ***уже сильно расшатанных многовековой бесхозяйственностью и хищничеством, гибнущих сейчас от народного невежества и темноты****. Борьба с безрассудным расхищением природы, нецелесообразностью использования, неумением превра-*

[16] Ленин и Академия. С. 50.

щать продукты в более высокие промышленные ценности, наконец, выработка мероприятий по бережливому и продуманному использованию всех видов энергии, начиная с ветра и кончая мускульной силой человека, – являются теми неотложными задачами органа по охране природных богатств, который намечается в плане ближайших мероприятий научного строительства»[17].

Об актуализации проблемы пространственного развития в наше время

Проблема *«охраны русской природы»*, значительно модифицированная в наше время, сохраняет свою остроту и актуальность прежде всего потому, что на смену многовековым невежеству, бесхозяйственности, разбазариванию и хищничеству в отношении природных ресурсов страны пришло *время хищничества в основном сознательно расчётливого, финансово стимулированного, вполне осознанно игнорирующего объективную исчерпаемость в недалёком будущем невосполнимых природных запасов страны*[18]. Низкий уровень переработки сырья и, как следствие, широкое распространение интенсивной разработки месторождений неизбежно приводят к ускоренному опустошению и обезлюдиванию территорий – без очевидных перспектив на их *реальное пространственное развитие*. На смену, как правило, приходит на короткий исторический период то состояние территорий, которое можно было бы обозначить своеобразным паллиативом – *вахтовое развитие пространства*.

Подобное определение процесса развития напрашивается из-за того, что в последние десятилетия для разработки месторождений и их эксплуатации всё шире используется именно вахтовый метод – периодическое временное пребывание в посёлках на севере и северо-востоке страны с целью добычи и первичной переработки сырья рабочих и специалистов из других регионов России. И всё чаще эти поселения превращаются со временем в мононациональные городки,

[17] Там же. С. 50.

[18] *Е. Головина.* «Курс на Восток» // Вечерняя Москва. 2021. 19–26 августа. URL: https://vm.ru/society/906269-kurs-na-vostok (дата обращения: 18.11.2021).

населённые преимущественно мигрантами из их общин или диаспор. В таких случаях в этих вахтовых поселениях, как правило, устанавливается некое подобие экстерриториального режима проживания с соответствующими особыми условиями пребывания в этих местах вахтовиков-мигрантов.

Проблемы внутренней миграции в качестве альтернативы миграции внешней являются в последние годы предметом активного обсуждения на всех социальных уровнях, включая властный и научный. По сути, единым в результате многих дискуссий является заключение о наличие внутреннего миграционного потенциала в целом по стране и об отсутствии или крайней слабости северного и северо-восточного векторов его развития. Недавно в прессе были опубликованы результаты опроса портала «Работа.ру», согласно которому ради высоких заработков в другой город готовы переехать 82% россиян. «Правда, 61% граждан выбрали бы для этого Москву, а 12% – Санкт-Петербург. Отправиться во Владивосток, Краснодар и Сочи согласились по 2%. Екатеринбург, Казань, Калининград, Красноярск, Нижний Новгород, Новосибирск, Ростов-на-Дону и Хабаровск предпочли бы по 1%»[19]. И это совсем не далёкая перспектива внутренней миграции, но уже реальность нашего времени с достаточно выраженными негативными последствиями для демографии нашей страны в недалёком будущем.

Не случайно в отечественных СМИ всё чаще появляется определение – не вполне научное, но тем не менее адекватное социально-демографической ситуации, складывающейся в нашей стране, – *«резиновые регионы»*. Уместно привести здесь цитату из статьи «Половина России будет жить в 10 “резиновых” регионах», в которой один из её авторов, президент группы компаний «Кортрос» В. Голубицкий, пишет: «*Конечно, для нашей страны сверхконцентрация капитала, в том числе и человеческого, в немногочисленных точках создает риски. Территория очень большая, и необходимо поддерживать работоспособность инфраструктуры, охрану границ. Но, условно говоря, если мы хотим развивать проект Северного морского пути, то надо, чтобы в арктических портах (Нарьян-Мар, Игарка,*

[19] Там же.

Диксон, Тикси и т.д.) люди получали хороший доход, который они могли потратить на покупку жилья»[20].

Здесь необходимо упомянуть, что учёные и специалисты-практики весьма пессимистически рассматривают перспективу развития и «резиновых» регионов, и перенаселённых городов. Бывший президент Якутии и экс-президент алмазодобывающей компании «Алроса» В. А. Штыров в своём содержательном интервью, коснувшись положения в Москве, задает риторический вопрос: «*Сейчас Москва разбухает, всасывая людей всей страны, при этом ничего не производя. Случись кризис, например, энергетический, – это будет катастрофа, потому что градообразующей базы здесь практически нет. Люди здесь заняты освоением денег, которые зарабатывает вся страна. Если не будет нефтегазовых доходов, то что случится с этим мегаполисом?»*[21]

Совершенно очевидно, что проблема «резиновых регионов», перечень которых возглавляет столичный регион с большим отрывом от столиц краёв и областей юга европейской части России, становится всё более острой для Сибири и Дальнего Востока. В частности, несмотря на принятие в последние годы ряда общегосударственных мер, в том числе создание ТОСЭР (территорий опережающего социально-экономического развития), программы «Дальневосточный гектар» и др., призванных остановить отток населения, ожидаемый эффект пока что не достигнут. В настоящее время определённые надежды Дальнего Востока связаны с Национальной программой социально-экономического развития Дальнего Востока до 2024 г. и на перспективу до 2035 г.

Характер действующих сил, а также значимость промежуточных и основных итогов деятельности руководства страны по её комплексному, в том числе пространственному развитию в рассмотренные периоды определялись под прямым и непосредственным воздействием следующих основных факторов: *направленность деятельности государ-*

[20] Уплотняемся: половина России будет жить в 10 «резиновых» регионах // Комсомольская правда. 2021. 9 марта. URL: https://www.kp.ru/daily/27248/4378340/ (дата обращения: 18.11.2021).

[21] *Штыров В.* Московскому капиталу Дальний Восток не нужен? // Аргументы недели. 2021. 15 сентября.

ственного механизма и соответствующая активность общества. Необходимым условием устойчивого позитивного развития государства, как свидетельствует наша история, является *максимально возможное совпадение направленности этих факторов*.

В настоящей главе не планировался строгий сравнительный анализ направленности этих факторов, их векторов. Но даже самое общее сравнение свидетельствует об их иногда существенном несовпадении. Следствие этого – нарастание проблем в пространственном развитии страны, экономическая разбалансированность регионов, демографические сложности у коренного населения, проблемы регулирования миграции, внутренней и внешней безопасности и т. д. И тем не менее при всей сложности самого простого сопоставления России начала XX и начала XXI столетий его итог в целом позитивен. А вот сохранится ли этот итог? Это вопрос к нынешним и будущим поколениям.

Глава 3

Цифровизация в малых городах

В монографии 2019 г. «Малые города в социальном пространстве России» были представлены результаты анализа того, как складывается ситуация с занятостью в малых городах, с доходами их жителей, возможностями получения медицинской помощи и проведения досуга. Были сделаны выводы о существовании доходного неравенства, обусловленного поселенческой структурой: жители малых городов имеют доход значимо ниже, чем жители более крупных городских поселений, имеют меньшее число источников дохода. Наряду с этим были отмечены существующие ограничения при получении медицинской помощи и проведении досуга. Доходное неравенство, ограничения в доступе к медицинской помощи, – это неравенства, которые можно обозначить как «традиционные» неравенства, т. е. такие, которые обусловлены существующей стратификационной системой. В период активного развития и внедрения в повседневную жизнь новых информационно-коммуникационных технологий исследователи отмечают формирование новых форм неравенств, связанных прежде всего с неравным доступом к информационно-коммуникационным технологиям (ИКТ), их использованием и получением социальных преимуществ. Как зарубежные, так и российские исследователи пишут о цифровом разрыве – понятии, появившемся в социальных науках в 1990-е гг. С самого начала цифровой разрыв, фиксирующий появление новых форм неравенств, связанных с технологическим развитием, понимается как многомерное явление. Например, П Норрис пишет о трёх видах разделений: глобальном разделении, которое соотносится с различиями в доступе к Интернету в индустриально развитых и развивающихся обществах; социальном разделении, которое проблематизирует неравенство в доступе между богатыми и бедными внутри общества; и демократическом разделении, которое символизирует деление на тех, кто использует, и на тех, кто не использует цифровые ресурсы для участия в общественной жизни[1].

[1] *Norris P.* Digital Divide: Civic engagement, information poverty and the Internet world-wide. Cambridge University Press, 2001. P. 4.

В 2000-х гг. внимание исследователей сосредоточилось именно на внутристрановом цифровом разрыве, вызванном неравным распределением цифровых возможностей. Задача данной главы заключается в том, чтобы на данных эмпирических исследований показать особенности цифровизации в малых городах, выявить отличия от других городских поселений. При этом будет использована концепция трёх уровней цифрового разрыва, в которой первый уровень неравенства обусловлен различиями в доступе к информационно-коммуникативным технологиям, второй уровень вызван различиями в цифровых навыках и практиках использования ИКТ, и третий уровень связан с социальными преимуществами от использования.

Поселенческие различия в цифровизации по данным российских исследований

В российском обществоведении в рамках общей проблемы социального неравенства, возникающего в связи с различиями в доступе к информационно-коммуникационным технологиям, уделяется внимание поселенческому аспекту. В большинстве случаев анализируется неравенство, вызванное инфраструктурными различиями, характерными для городской и сельской местности. По возможностям доступности ИКТ противопоставляются «город» и «село»[2]. Такое противопоставление, без уточнения по типам городских поселений, обусловлено особенностями имеющихся баз данных. Наиболее распространённым и общедоступным источником информации о распространении и использовании ИКТ, обеспеченности населения гаджетами служат результаты общероссийского обследования, проводимого Росстатом с 2013 г.[3] В этом обследовании переменная, обозначающая место проживания, принимает два значения

[2] См., например: *Шабунова А. А., Груздева М. А., Калачикова О. Н.* Поселенческий аспект цифрового неравенства в современной России // Проблемы развития территории. 2020. № 4 (108). С. 7–19.

[3] Выборочное федеральное статистическое наблюдение по вопросам использования населением информационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей // Росстат: [сайт]. URL: https://gks.ru/free_doc/new_site/business/it/ikt20/index.html (дата обращения: 1.09.2021).

«город» и «село». Данные, собираемые Росстатом, служат основой для статистических сборников, издаваемых совместно Росстатом и НИУ ВШЭ.

Наряду с этим есть исследования, в которых удалось избежать редукции поселенческого фактора к бинарной оппозиции города и села и в которых тип городского поселения оказывается значимым фактором при анализе цифрового неравенства.

Проблема неравного доступа к ИКТ, связанного с уровнем урбанизации, с фактором проживания в городах разного типа, отмечалась исследователями с момента появления Интернета, еще в 1990-е гг. Например, по данным В. Дрожжинова и А. Штрика[4], изложенным в статье «Проблема цифрового расслоения общества», в 1997 г. наблюдалось расслоение среди пользователей Интернета в зависимости от типа населённого пункта: «В 1997 г. 57% опрошенных пользователей Интернета проживало в городах с населением более миллиона человек; 13% – в городах с числом жителей от 500 тыс. до 1 млн; 10% – в городах с населением от 300 до 500 тыс.; 12% – в городах с населением от 100 до 300 тыс. и лишь 8% – в городах и поселках с населением менее 100 тыс. человек».

И. А. Быков и Т. Э. Халл[5] рассматривают тип поселения в числе ключевых факторов, определяющих доступ к Интернету и возможности его использования. По их мнению, место проживания занимает второе по значимости место (после образования и дохода) среди факторов, влияющих на пользование Интернетом. На российских данных Европейского социального исследования (ESS) за 2006 и 2008 гг. авторы сравнивают доли пользователей Интернетом в зависимости от места проживания. Причём, градация признака включает как городские поселения разного типа, так и село. В 2008 г. имели доступ в Интернете 44,6% респондентов, проживающих в большом городе, 26,3% – проживающих в пригороде или среднем городе и 27,2% – проживающих

[4] *Дрожжинов В., Штрик А.* Проблема цифрового расслоения общества // ItWeek: [сайт]. URL: https://www.itweek.ru/themes/detail.php?ID=56143 (дата обращения: 26.07.2021)

[5] *Быков И. А., Халл Т. Э.* Цифровое неравенство и политические предпочтения интернет-пользователей в России // Полис. Политические исследования. 2011. № 5. С. 151–163.

в маленьком городе[6]. В зависимости от уровня урбанизации городское население дифференцировалось также и по ежедневному использованию Интернета: в группе тех, кто пользовался Интернетом ежедневно, 22,1% проживали в большом городе, и 11,0% – в маленьком.

Таким образом, поселенческий фактор был признан существенным в начальной фазе развития и распространения ИКТ, когда первенство принадлежало столичным и крупным городам, городам-миллионникам. В исследованиях этого периода тип поселения рассматривался, прежде всего, как фактор, обусловливающий различия в инфраструктуре, от которых зависят различия в доступности Интернета. При этом малый город наряду с сельскими поселениями представал как пространство, подвергшееся своего рода цифровой эксклюзии, отстающее в силу инфраструктурной неразвитости в использовании ИКТ. По мере развития и распространения ИКТ Интернет начал проникать в населённые пункты с меньшим уровнем урбанизации, и поселенческие различия в уровне доступности цифровых технологий постепенно начали сглаживаться.

Развитие инфраструктуры, изменение ситуации с проникновением Интернета в населённые пункты с меньшим уровнем урбанизации потребовало изменения в подходах к анализу роли поселенческого фактора в доступности ИКТ. Постепенно поселенческий фактор начинает рассматриваться не только в связи с инфраструктурными различиями в доступе к Интернету, но и с другими формами социальных неравенств. В исследовании ВЦИОМ 2013 г. были зафиксированы различия в пользовании Интернетом в зависимости от типа поселения. Наибольшая доля активных пользователей была отмечена среди жителей столичных городов, 63% которых ежедневно пользовались Интернетом, а также среди сельских жителей, 37% которых выходили в сеть ежедневно[7]. В этом же исследовании был отмечен следующий факт: в одном и том же типе поселения отмечалась существенная доля как пользователей, так и непользователей Интернета. На основании этих данных авторы пришли

[6] *Быков И. А., Халл Т. Э.* Ууаз. соч. С. 157.

[7] *Бродовская Е. В., Шумилова О. Е.* Российские пользователи и непользователи: соотношение и основные особенности // Мониторинг общественного мнения. 2013. № 3. С. 5–18.

к выводу о вторичности поселенческого фактора[8]. Более весомыми, по их мнению, оказались факторы, связанные с уровнем обеспеченности, социально-экономическим положением, возрастом и структурой семьи. Исследователи проанализировали причины отказа от пользования Интернетом в зависимости от типа населённого пункта. Единственной причиной, отличающей непользователей Интернета, проживающих в малых городах, от непользователей, проживающих в столицах и крупных городах, является дороговизна и связанная с ней нехватка средств. Такую причину выбрали 8,0% жителей малых городов, не пользующихся Интернетом, и 0% жителей городов-миллионников, также относящихся к группе непользователей. Остальные причины (например, отсутствие компьютера / доступа в Интернет или отсутствие необходимых навыков) не являются специфическими для жителей малых городов. Вывод, к которому пришли исследователи, заключается в том, что «территориальная принадлежность респондентов имеет вторичное значение по отношению к другим факторам, обусловливающим интенсивность вовлечения россиян в Интернет-коммуникацию».

О. В. Волченко, проверяя гипотезу о детерминированности использования Интернета социально-демографическими характеристиками на данных 28 опросов исследования «Курьер» (2011–2013 гг.), в число независимых переменных включила и тип населённого пункта[9]. По результатам основного регрессионного моделирования было установлено, что вероятность использования Интернета для москвичей выше, чем для жителей других городов и сёл. Иначе говоря, на момент проведения анализа москвичи обладали преимуществом в использовании Интернета. Со временем, по мнению автора, различия в пользовании Интернетом между жителями Москвы и других населённых пунктов сгладятся. Кроме того, была проанализирована связь социально-демографических характеристик с использованием Интернета как информационного источника. Результаты регрессионного моделирования позволили сделать вывод

[8] *Бродовская Е. В., Шумилова О. Е.* Указ. соч. С. 13–14.

[9] *Волченко О. В.* Динамика цифрового неравенства в России // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2016. № 5. С. 163–182.

о том, что «по сравнению с москвичами, жители других городов и жители сёл реже используют всемирную сеть как информационный источник»[10]. Причём со временем различия в использовании Интернета как источника информации между жителями разных населённых пунктов будут усиливаться.

Таким образом, тип населённого пункта выступает значимой переменной в российских исследованиях цифрового неравенства. Исследователи делают вывод о том, что сформированы и сохраняются различия в доступе и практиках использования Интернета жителями населённых пунктов, различающихся по уровню урбанизации. При этом достигнуто понимание того, что использование Интернета, его возможности связаны не только с делением места проживания на «город» и «село», но также и с уровнем урбанизации самих городских поселений. О том, что города дифференцированы по уровню цифровизации свидетельствуют результаты исследований, в которых предметом исследовательского интереса стала ситуация с цифровизацией в малых городах.

Одно из таких исследований было проведено в 2018 г. Высшей школой урбанистики НИУ ВШЭ и «Яндекс такси»[11] и ориентировано на изучение различий в практиках использования Интернета. Согласно результатам исследования, жители малых годов используют Интернет преимущественно для общения: только треть из них обращается к Интернету для поиска информации о товарах и услугах, тогда как в городах таким образом используют Интернет 52% жителей.

Следует также отметить исследование, посвящённое влиянию православной религиозности на процесс цифровизации в малом городе[12]. В качестве исследовательской площадки был выбран Кирилловский район Вологодской обла-

[10] *Волченко О. В.* Указ. соч. С. 177.

[11] Цифровизация в малых и средних городах России. 2018. URL: https://www.hse.ru/data/2018/06/06/1149766040/2018-06-GSU-HSE_pres_v6.pdf (дата обращения: 01.09.2021).

[12] *Рязанцев И. П.* Цифровизация в малом городе: религиозность как фактор влияния? / И. П. Рязанцев, М. А. Подлесная, В. Г. Писаревский, В. И. Рязанцев // Вестник Южно-российского государственного технического университета (НПИ). Серия: Социально-экономические науки. 2021. Т. 14, № 4. С. 73-92.

сти. По результатам двух замеров, проведённых в 2009 г. и 2019 г., был сделан вывод об отсутствии связи между православной религиозностью и цифровизацией.

Далее, основываясь на концепции трёх уровней цифрового неравенства, мы проанализируем ситуацию с цифровизацией в малых городах. Для анализа первого и второго уровня неравенства будут использованы данные исследования «Социальные различия в современном российском обществе», проведённого в 2015 г. на основе общероссийской случайной стратифицированной выборки. Общее число опрошенных составило 5335 респондентов. Анализ третьего уровня неравенства будет проведён на данных исследования «Молодёжь на рынке труда: стратегии профессионализации и занятости молодёжной когорты в современном российском обществе». Более подробная информация об исследовании будет изложена ниже.

Как и в предыдущих публикациях, шкала «Тип населённого пункта», включающая 10 градаций, была редуцирована до трёх пунктов: «Столицы» (Москва и Санкт-Петербург); «Город», объединивший все городские населённые пункты, за исключением малых городов; и «Малый город». Подобная трёхчленная шкала, с одной стороны, позволяет определить особенности цифровизации, характерные для городов разного типа, выявить ее специфику, свойственную именно малым городам; с другой – дополнить описания, представленные в предыдущих публикациях[13].

Первый уровень цифрового неравенства характеризует различия в доступе к информационно-коммуникационным технологиям. Согласно данным таблицы 3.1, независимо от типа городского поселения большинство городских жителей, опрошенных в 2015 г., пользовались Интернетом. Значимо выделяются жители столичных городов, среди которых доля пользователей Интернета достигает 89% и превышает долю Интернет-пользователей, проживающих в остальных городах. Полученный результат, с одной стороны, соотносится с выводом О. В. Волченко о преимуществе

[13] Малые города в социальном пространстве России / Отв. ред. В. В. Маркин, М. Ф. Черныш; предисл. М. К. Горшков. М.: ФНИСЦ РАН, 2019. С. 117–134; Пространственное развитие малых городов: социальные стратегии и практики / Отв. ред. М.Ф. Черныш, В. В. Маркин; предисл. М. К. Горшков. М.: ФНИСЦ РАН, 2020. С. 164–180.

Таблица 3.1

Распределение пользователей Интернетом по типам городских поселений, % от ответивших

Пользуется ли респондент Интернетом	Тип городского поселения		
	Столицы (Москва и Санкт-Петербург)	Город	Малый город
Да, пользуется	89,1	74,5	73,4
Нет, не пользуется	10,9	25,5	26,6
Всего	100,0	100,0	100,0

москвичей в использовании Интернета, с другой – не подтверждает её предположение о том, что постепенно различия будут сглаживаться. Важно также отметить, что доля пользующихся Интернетом в «городах» и «малых городах» практически одинакова. Иными словами, цифровое неравенство первого уровня, характеризующее доступность ИКТ и связанное с развитием инфраструктуры, в настоящее время не затрагивает население малых городов. Доля пользователей Интернета, проживающих в малых городских поселениях, соответствует общероссийскому уровню, который в 2016 г. составил 76%[14].

По данным цитируемого выше исследования В. Дрожжинова и А. Штрика, в 1997 г. среди пользователей Интернета на долю проживающих в городах и посёлках с населением менее 100 тыс. человек приходилось 8%. В исследовании 2015 г. доля Интернет-пользователей, проживающих в малых городах, составила 13,1%. Сократившийся разрыв в доступе к Интернету позволяет предположить, что основные поселенческие различия будут касаться практик использования Интернета и относиться не столько к различиям, связанным с инфраструктурой связи (что и фиксирует первый уровень неравенства), сколько с укладом жизни в городах разного типа и культурными особенностями, отличающими крупные мегаполисы (такие, как Москва и Санкт-Петербург) от других городов. Иными словами, поиск различий будет относиться к социокультурной сфере.

[14] Цифровизация в малых и средних городах России. С. 4.

Прежде чем обратиться к поселенческим различиям в практиках использования Интернета, рассмотрим, как различаются социально-демографические факторы, определяющие использование Интернета в городах разного типа. С этой целью построим модель бинарной логистической регрессии, в которой зависимая переменная (пользуется ли респондент Интернетом) будет принимать два значения: «1» – «пользуется Интернетом», «0» – «не пользуется Интернетом». В качестве факторов, определяющих вероятность пользования Интернетом, были выбраны следующие переменные, представленные в таблице 3.2.

Таблица 3.2

Факторы, определяющие вероятность пользования Интернетом

Переменная	Шкала
Возраст	«1» – «18–29» «2» – «30–39» «3» – «40–49» «4» – «50–59» «5» – «60 лет и старше»
Образовательный статус	«1» – «Низкий» «2» – «Средний» «3» – «Профессиональный» «4» – «Высший»
Доход	Квинтильное распределение метрической шкалы дохода
Статус занятости	«1» – «Работает в настоящее время» «0» – «Не работает»
Пол	«1» – «Мужской» «0» – «Женский»

Для каждого типа городского поселения были рассчитаны модели бинарной логистической регрессии с пошаговым включением переменных по методу Вальда. Регрессионные коэффициенты, полученные на итоговом шаге и обладающие значимостью, а также характеристики качества моделей представлены в таблице 3.3.

Как следует из данных таблицы 3.3, возраст и образовательный статус являются значимыми факторами для всех городских поселений. При этом, возраст во всех трёх моделях

Таблица 3.3

Результаты бинарной логистической регрессии «Факторы, определяющие вероятность использования Интернета»

Тип городского поселения	Факторы	B	Среднеквадратичная ошибка	Вальд
Столицы (Москва и СПб)	Возраст	-1,173	0,225	27,243
	Доход	0,553	0,160	11,990
	Образовательный статус	0,473	0,162	8,561
R-квадрат Нэйджелкерка 0,393; Значимость коэффициента Хосмера-Лемешева 0,086				
Город	Возраст	-0,957	0,060	256,744
	Доход	0,288	0,061	22,528
	Образовательный статус	0,528	0,058	83,311
	Статус занятости	0,422	0,159	7,028
	Пол	-0,556	0,140	15,685
R-квадрат Нэйджелкерка 0,471; Значимость коэффициента Хосмера-Лемешева 0,732				
Малый город	Возраст	-0,842	0,124	46,428
	Образовательный статус	0,356	0,116	9,407
	Статус занятости	0,915	0,296	9,561
R-квадрат Нэйджелкерка 0,430; Значимость коэффициента Хосмера-Лемешева 0,552				

принимает негативное значение, что свидетельствует об обратной зависимости: чем старше возрастная группа, тем ниже вероятность пользования Интернетом. Полученный результат соотносится с данными о связи возраста и пользования Интернетом, представленными в других публикациях[15]. Новым является то, что по мере снижения

[15] См., например: *Жеребин В. М., Махрова О. Н.* Цифровой раскол между поколениями // ФЭС: Финансы экономика стратегия. 2015. № 4. С. 5–9.

уровня урбанизации меняется и весомость возрастного фактора: максимальный вес фактора наблюдается в Москве и Санкт-Петербурге, минимальный – в малых городах. Как показывают частотные распределения данных об использовании Интернета в зависимости от возрастных групп и типа городского поселения, в «столичных» городах принадлежность к старшей возрастной группе отрицательно сказывается на вероятности пользования Интернетом; в городах и малых городах возраст «непользования» Интернетом сдвигается в сторону более молодых групп. Если в «столичных» городах в возрастной группе «50–59 лет» доля непользователей составляет 13,3%, то в городах и малых городах – 44,9 и 45,3% соответственно. Иначе говоря, в «столичных» городах охват Интернетом разных возрастных групп шире, чем в городах и малых городах. Более наглядно это можно увидеть на сравнении средних возрастов: в «столичных» городах средний возраст непользователей равен 58 годам, в городах – 53,2, в малых городах – 54,6. Во всех городских поселениях наблюдается зависимость пользования Интернетом от образовательного статуса: чем выше образовательный статус, тем выше вероятность того, что его носитель будет пользоваться Интернетом.

Специфика малого города заключается в том, что наиболее весомым фактором, повышающим вероятность пользования Интернетом, выступает статус занятости. Интерпретации полученного результата способствуют данные, представленные в таблице 3.4.

Таблица 3.4

Места доступа в Интернет в городских поселениях, % от ответивших

Пользуется ли респондент Интернетом	Тип городского поселения		
	Столицы (Москва и Санкт-Петербург)	Город	Малый город
Дома	97,4	97,0	97,5
На рабочем месте	40,7	28,6	18,5
Вне работы и дома: в кафе, библиотеке, учебном заведении	22,8	15,6	8,7
У родственников или друзей	13,6	13,4	8,7
Другой вариант	1,6	2,0	1,9

Как видим, независимо от типа городского поселения основным источником доступа ко «всемирной паутине» является домашний Интернет. Как в столицах, так и в городах и малых городах использование домашнего Интернета находится на уровне 97%. Различия касаются использования Интернета на рабочем месте, а также вне работы и дома. В этом отношении респонденты, проживающие в малых городах, отстают не только от жителей столиц, но и от жителей других городов.

О. В. Шиняева и О. М. Слепова приводят показатели развития ИКТ в округах и регионах РФ. В числе таких показателей указаны затраты на ИКТ на одного работника (тыс. руб.) и число ПК на 100 работников (шт.)[16]. Москва и Санкт-Петербург являются лидерами по обоим показателям. Москва затрачивает 28,41 тыс. руб. на ИКТ на одного работника, Санкт-Петербург – 21,25 тыс. руб. при общероссийском значении данного показателя в 8,9 тыс. руб. В Москве уровень обеспеченности ПК на 100 работников – 66 шт., из которых 43 оснащены доступом в Интернет; в Санкт-Петербурге на 100 работников приходится 50 ПК, 29 из которых имеют доступ в Интернет. Общероссийский уровень данного показателя – 39 ПК на 100 работников, с выходом в Интернет – 21.

Второй уровень цифрового неравенства ставит проблему социальных различий в использовании Интернета. Если первый уровень цифрового неравенства зависит от состояния инфраструктуры, обеспечивающей доступность ИКТ, то второй соотносится с цифровыми навыками пользователей, цифровой грамотностью, мотивацией и потребностями в использовании ИКТ. В основе концептуализации второго уровня неравенства лежит предположение о том, что доступность Интернета не равна его использованию: можно иметь доступ к Интернету, но не пользоваться им. Само использование Интернета может различаться как по частоте, так и по целям и опосредоваться социально-демографическими характеристиками, такими, как пол, возраст,

[16] *Шиняева О. В., Слепова О. М.* Информационно-цифровое неравенство населения: факторы риска и антириска // Известия Саратовского ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2019. Т. 19, вып. 1. С. 53–61.

уровень образования и др. Отсутствие соответствующих навыков или мотивации пользоваться Интернетом может нивелировать инфраструктурные возможности, делающие его доступным. Иными словами, если первый уровень соотносит цифровое неравенство с материальными причинами (инфраструктура связи, наличие гаджетов, которые обеспечивают доступности ИКТ), то на втором уровне в качестве источника цифрового неравенства устанавливаются социальные различия.

При анализе различий в практиках использования Интернета, обусловленных поселенческим фактором, будем опираться на ответы респондентов на вопрос о том, как часто они используют Интернет для определённых целей. Частота использования оценивалась по 5-балльной шкале, предлагаемый для оценки список целей включал 12 позиций. Ответы респондентов были проанализированы методом главных компонент отдельно по каждому из типов городского поселения. Полученные компоненты и их факторные нагрузки представлены в таблице 3.5.

Как видим, для всех типов городских поселений характерна схожая модель использования Интернета, которая включает три компоненты с общей долей объясняемой дисперсии 53,1–57,5%. Первая из них может быть названа «Сетевой», так как основу использования Интернета составляет проведение времени в социальных сетях – «ВКонтакте», «Твиттере», «Фейсбуке» и др. Содержание компоненты варьируется в зависимости от типа городского поселения. Так, в «столичных» городах в ней совмещаются посещение социальных сетей и видеозвонки, общение по «Скайпу». В городах другого типа «Сетевая» компонента учитывает только частоту посещения социальных сетей, а в малом городе исключает проведение времени в социальной сети «ВКонтакте».

В «Информационно-игровой» компоненте сочетаются такие цели использования Интернета, которые связаны с получением информации (чтение газет, журналов, посещение новостных сайтов) и развлечением, играми. «Бытовая» компонента подразумевает использование Интернета для оплаты коммунальных услуг, продуктов питания и взаимодействий с органами власти и управления.

Таблица 3.5

Результаты анализа методом главных компонент по вопросу о частоте использования Интернета для различных целей (по типам городских поселений)

Цели использования Интернета	Тип городского поселения								
	Столицы (Москва и Санкт-Петербург)			Город			Малый город		
	«Сетевая»	«Информационно-игровая»	«Бытовая»	«Сетевая»	«Информационно-игровая»	«Бытовая»	«Сетевая»	«Информационно-игровая»	«Бытовая»
	20,1	18,1	17,6	18,9	18,7	15,5	20,3	19,8	17,4
Оплата коммунальных и других услуг			0,717			0,735			0,755
Покупка продуктов питания			0,745			0,803			0,843
Обращения, взаимодействия с органами власти, управления			0,810			0,707			0,815
Развлечения, игры		0,400			0,435			0,640	
Чтение газет и журналов		0,692			0,679			0,657	
Чтение новостных сайтов		0,855			0,749			0,761	

Окончание табл. 3.5.

Цели использования Интернета	Тип городского поселения								
	Столицы (Москва и Санкт-Петербург)			Город			Малый город		
	«Сетевая»	«Информационно-игровая»	«Бытовая»	«Сетевая»	«Информационно-игровая»	«Бытовая»	«Сетевая»	«Информационно-игровая»	«Бытовая»
	20,1	18,1	17,6	18,9	18,7	15,5	20,3	19,8	17,4
Получение, отправка электронной почты		0,726			0,751			0,703	
Общение по «Скайп», видеозвонки родственникам, друзьям	0,558				0,541		0,423	0,433	
Провожу время в сети «Фейсбук»	0,736			0,790			0,777		
Провожу время в сети «Вконтакте»	0,602			0,461				0,443	
Провожу время в «Твиттер»	0,810			0,828			0,899		
Провожу время в «Живом Журнале»	0,558		0,413	0,743			0,828		

В таблице 3.6 приведены средние оценки частоты использования Интернета для разных целей, цветом отмечены статистически значимые различия в средних, полученные на основе проведения однофакторного дисперсионного анализа. Как видим, отмеченные выше различия в содержании компонент соотносятся с различиями в частоте использования Интернета.

Таблица 3.6

Распределение средних оценок частоты использования Интернета для разных целей (по типам городских поселений)

Цели использования Интернета	Тип городского поселения		
	Столицы (Москва и Санкт-Петербург)	Город	Малый город
«Бытовая» компонента			
Оплата коммунальных и других услуг	1,11	0,63	0,51
Покупка продуктов питания	0,60	0,27	0,17
Обращения, взаимодействия с органами власти, управления	0,75	0,43	0,30
«Информационно-игровая» компонента			
Развлечения, игры	2,43	2,00	1,65
Чтение газет и журналов	2,44	1,84	1,61
Чтение новостных сайтов	3,88	3,13	2,76
Получение, отправка электронной почты	3,92	2,96	2,74
«Сетевая» компонента			
Общение по «Скайп», видеозвонки родственникам, друзьям	2,69	2,41	2,33
Провожу время в сети «Фейсбук»	1,48	1,08	0,90
Провожу время в сети «Вконтакте»	3,07	2,76	2,60
Провожу время в «Твиттер»	0,87	0,68	0,57
Провожу время в «Живом Журнале»	0,62	0,41	0,36

Как следует из данных таблицы 3.6, по средним оценкам частоты проведения времени в социальных сетях, относящимся к «Сетевой» компоненте, значимо отличаются только «столичные» города: респонденты, проживающие в Москве и Санкт-Петербурге, существенно чаще, чем жители «городов» и малых городов, проводят время в социальных сетях и общаются посредством видеозвонков и «Скайп». Важно подчеркнуть, что частота сетевой активности респондентов из «городов» и малых городов значимо не различается. Иными словами, использование Интернета как коммуникационного канала в малых городах находится на том же уровне, что и в других городах, за исключением столиц. Следует отметить, что по данным отчёта GfK Crossmedia Landscape за 2017 г., проведение времени в социальных сетях является лидирующей активностью россиян в Интернет. Российские пользователи тратят на социальные сети почти треть своего онлайн-времени[17].

Малый город значимо отличается по частоте использования Интернета для целей, которые составляют основу «Бытовой» и «Информационно-игровой» компонент. Респонденты, проживающие в малых городах, значимо реже, чем жители «столичных» городов и «городов», используют Интернет для покупки продуктов питания и взаимодействия с органами власти. Наряду с этим, жители малых городов обращаются к Интернету для оплаты коммунальных и других услуг с той же средней частотой, что и жители «городов». Использование Интернета как источника получения информации и способа проведения также характеризуется меньшей частотой в малых городах, чем в «столичных» городах и «городах».

Отметим, что приведённые данные соизмеримы с результатами исследования по малым городам, проведённого НИУ ВШЭ и «Яндекс Такси». Как отмечалось выше, его авторы пришли к выводу, что в малых городах Интернет используется преимущественно для общения, значительно реже жители малых городов используют Интернет для решения бытовых задач.

[17] Пресс-релиз. Исследование GfK: Тренды поведения россиян в интернете в 2017 году. URL: https://cdn2.hubspot.net/hubfs/2405078/cms-pdfs/fileadmin/user_upload/dyna_content/ru/documents/press_releases/2017/gfk_rus_press_release_spending_time_on_the_internet_in_russia.pdf (дата обращения: 01.09.2021)

Как отмечают исследователи[18], **третий уровень цифрового неравенства,** связывающий различия в использовании ИКТ с получением социальных преимуществ, пока остаётся наименее изученным Если в отношении первых двух уровней действительно эмпирически можно установить, обнаружить неравенство, связанное с различиями в материальной оснащённости или в социальных навыках и мотивации использования ИКТ, то остаётся неясным, как измерить те различия, которые, по сути, представляют собой уже следствие различий в использовании ИКТ. Иными словами, речь идёт о неравенстве нового порядка, которое само пока слабо концептуализировано. Исследователи расходятся в том, о чём именно идёт речь: о преимуществах, выгодах или жизненных шансах.

В данном случае мы попробуем провести анализ третьего уровня цифрового неравенства, используя данные исследования «Молодёжь на рынке труда: стратегии профессионализации и занятости молодёжной когорты в современном российском обществе». Особенность этого исследования заключается в том, что его эмпирическая часть была реализована методом онлайн-опроса, объём выборки составил 5350 респондентов[19]. Обращение к данным этого исследования обладает рядом преимуществ и соответствует поставленным задачам. Во-первых, в опросе принимали участие молодые люди в возрасте 18–35 лет. Таким образом, в базе данных представлены ответы возрастной группы, наиболее продвинутой в использовании ИКТ, тем самым устраняется влияние возраста, а, следовательно, и неравенств, обусловленных возрастными различиями в использовании ИКТ. Выше отмечалось, что возраст относится к числу ведущих факторов, определяющих неравенство цифровых возможностей.

Во-вторых, как уже отмечалось, база данных получена в результате проведения онлайн-опроса. Это означает, что

[18] См., например: *Гладкова А. А., Гарифуллин В. З., Рагнедда М.* Модель трёх уровней цифрового неравенства: современные возможности и ограничения (на примере Республики Татарстан) // Вестник Московского университета. Сер. 10. Журналистика. 2019. № 4. С. 41–72.

[19] Об исследовании, выборке см.: Молодёжь: конструирование трудовой биографии / М. К. Горшков [и др.]; отв. ред. М. К. Горшков. – Электрон. дан. (объем 1,6 Мб). М.: ФНИСЦ РАН, 2018. С. 4–7.

все респонденты, принявшие участие в исследовании, являются активными Интернет-пользователями. Таким образом, устраняется ещё один вид неравенства, связанный с доступностью и использованием Интернета. По сути, мы имеем дело с базой данных респондентов, в отношении которой первый и второй уровни цифрового неравенства можно считать преодолёнными.

В качестве сферы, относительно которой предполагается выявить те социальные преимущества, которые могут быть следствием использования ИКТ, была выбрана сфера занятости. Как показали результаты регрессии (см. табл. 3.3), в «городах» и малых городах значимым фактором, определяющим вероятность пользования Интернетом, является статус занятости. Отчасти это связано с тем, что в малых городах, в отличие от столиц и других городов, доля респондентов, пользующихся Интернетом на работе, меньше одной пятой (см. табл. 3.4). Отставание малого города по этому показателю прослеживается и при пересчёте на группу работающих, в которой на долю использующих Интернет в работе и проживающих в столицах приходится 59,2%, проживающих в «городах» – 42,1% и проживающих в малых городах – 30,5%.

В ходе онлайн-опроса респондентам предлагалось оценить, как повлияли различные характеристики на решение работодателя о принятии на работу. При оценке использовалась 5-балльная шкала, на которой «1» означало «никакого влияния», а «5» – «решающее влияние». В столицах и других городах в рейтинге характеристик, определяемых по средней оценке, «знание современных технологий» стоит на 7-м месте (3,49 и 3,35); в малых городах – на 5-м место (3,3). При этом значимо различается только средняя оценка в столицах (здесь она значимо выше), средние оценки в «городах» и малых городах значимо не различаются. По мнению респондентов, проживающих в городах любого типа, более влиятельными оказываются такие характеристики, как способность работать с полной отдачей, профессиональная подготовка, образованность и эрудиция, чувство ответственности, общительность. Иначе говоря, с точки зрения респондентов знание современных технологий не относится к числу первоочередных факторов, определяющих трудоустройство. Более решающими оказываются личностные

качества и уровень образования, профессиональная подготовка. Такой точки зрения придерживается молодёжь, проживающая в городских поселениях разного типа.

В ходе опроса респонденты отвечали на вопрос о том, есть ли опасность в будущем остаться без работы в связи с развитием машин с искусственным интеллектом. Как показывают ответы, представленные на рис. 3.2, доля респондентов, считающих, что такая опасность существует, не превышает трети в городах разного типа. Более половины, независимо от типа городского поселения, не видят такой опасности. Наблюдаемые различия в распределениях ответов не являются статистически значимыми. Иначе говоря, городская работающая молодёжь в большинстве не видит угрозы своей занятости в связи с развитием цифровых технологий.

Такой вывод согласуется с результатами исследования, представленного в статье И. Б. Омельченко, О. В. Забелиной и Ф. М. Мирзабалаевой. В ходе исследования 2018 г. было опрошено 1634 респондентов в возрасте 18–59 лет,

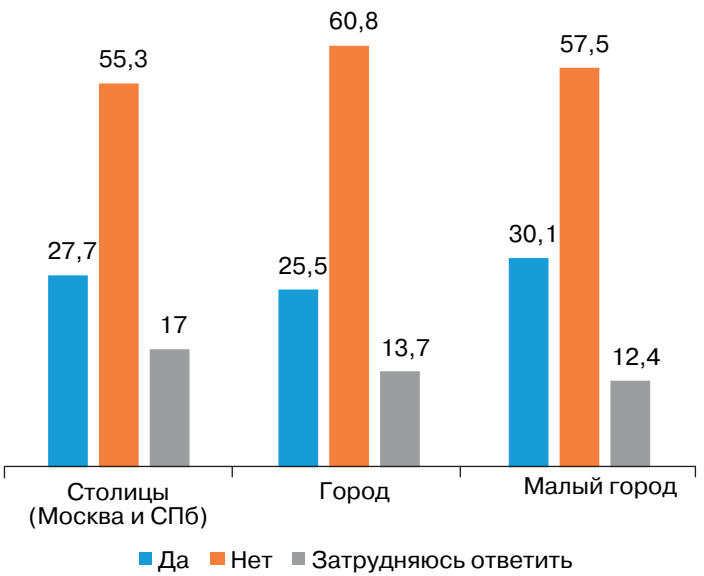

Рис. 3.1. Распределение ответов на вопрос о том, есть ли опасность в будущем остаться без работы в связи с развитием машин с искусственным интеллектом, % от ответивших

занятых трудовой деятельностью, приносящей доход. Респонденты оценивали свои профессиональные компетенции и навыки, к которым были отнесены навыки делового общения, владения английским языком, «цифровые компетенции», профессиональные навыки и др. Согласно результатам анализа, ««цифровые компетенции» пока не стали рассматриваться работающим населением как часть навыков по профессии»[20].

Одно из возможных преимуществ, связанных с различиями в цифровых компетенциях, может выражаться в оплате труда. На раннем этапе изучения цифрового разрыва была установлена связь между двумя типами неравенств – цифровым и доходным. Выявленная взаимосвязь объяснялась тем, что богатые и обеспеченные имеют больше возможностей приобрести гаджеты, чем те, кто стеснен в средствах. М. Рагнедда и М. Л. Руиу показали, что более высокому уровню дохода соответствует бо́льшая средняя величина цифрового капитала[21]. В связи с этим сравним среднюю оплату труда в двух группах, давших крайние оценки тому, как знание современных технологий повлияло на решение о приёме на работу (соответственно, группа, выбравшая вариант «1» – «никакого влияния», и, группа, решившая, что знание оказало решающее влияние). Сравнение произведено по каждому типу городского поселения (см. табл. 3.7).

Как следует из данных таблицы 3.7, в столицах и «городах» группы, дифференцированные по оценкам фактора знаний современных технологий, существенно различаются и по средней величине оплаты труда. Она значимо выше в тех группах респондентов, которые полагают, что знание современных технологий оказало решающее влияние при устройстве на работу. Как видим, ситуация отличается в малых городах, где уверенность в том, что знание современных технологий было решающим при устройстве на работу, никак не сказывается на зарплате: фиксируемые различия в средней оплате труда не являются статистически значимыми.

---

[20] *Омельченко И. Б., Забелина О. В., Мирзабалаева Ф. И.* Самооценка работающим населением своих навыков в условиях цифровизации экономики // Экономика труда. 2019. Т. 6, № 1. С. 72.

[21] *Ragnedda M., Ruiu M. L.* Digital capital. A bourdieusian perspective on the digital divide. UK, North America, Japan, India, Malaysia, China: Emerald Publishing Limited, 2020. P. 61.

Таблица 3.7

Сравнение средней оплаты труда по группам, различающимся оценкой фактора знаний современных технологий при устройстве на работу (по типу городских поселений)

Тип городского поселения	Оценка фактора знаний современных технологий	Средняя оплата труда	Уровень значимости t-теста
Столицы (Москва и Санкт-Петербург)	Никакого влияния	35473,33	0,015
	Решающее влияние	58096,95	
Город	Никакого влияния	28112,83	0,033
	Решающее влияние	33563,94	
Малый город	Никакого влияния	26822,86	0,363
	Решающее влияние	31506,08	

Помимо оплаты труда, как социальное преимущество можно рассматривать и позицию на управленческой лестнице, занимаемую должность. Во всех типах городских поселений значимо различаются оценки влияния «знания современных технологий» при устройстве на работу в зависимости от позиции на управленческой лестнице. В «столичных» городах наиболее высоко оценивают значение этой характеристики при устройстве на работу первые две ступени – директор и ниже, чем директор, но выше, чем начальник цеха (4,04 и 4,03 соответственно). Наиболее низкие средние оценки соответствуют низшему уровню управления и уровню рядовых работников (3,49 и 3,26 соответственно). Похожая, но несколько отличная ситуация наблюдается в «городах»: наиболее высокие средние оценки характерны для уровней «ниже, чем директор, но выше, чем начальник цеха» (3,69) и «начальник цеха, управления, большого отдела» (3,69). Самые низкие средние оценки, значимо отличающиеся от оценок, данных респондентами, занимающими другие управленческие позиции, представлены в группе рядовых работников (3,18). Важно отметить, что в отличие от «столичных» городов, в «городах» средние оценки директоров занимают срединную позицию (3,48). Таким образом, тенденция, характерная для «столичных» городов и «городов», может быть описана следующим образом: чем

выше управленческая позиция, тем выше оценка значения такого фактора, как знание современных технологий при устройстве на работу.

Особенность ситуации в малых городах заключается в том, что самые низкие средние оценки представлены группой директоров (2,94), которые значимо не отличаются от средних оценок рядовых работников (3,14). Иными словами, рядовые работники и директора в среднем одинаково оценивают степень влияния анализируемого фактора при устройстве на работу. Самые высокие средние оценки соответствуют управленческой позиции «начальник цеха, управления, большого отдела».

Из представленных данных можно сделать следующие выводы. Во-первых, независимо от типа поселения самые низкие средние оценки значения такой характеристики, как «знание современных технологий», связаны с самой низкой управленческой позицией – «рядовой работник». Во-вторых, существенные различия касаются верхних управленческих позиций: чем ниже уровень урбанизации городского поселения, тем ниже оценка влияния знания современных технологий. Если в столицах на уровне директора организации наблюдаются самые высокие средние оценки, то в малых городах средняя оценка значимо не различается на уровнях директора и рядового работника. Это позволяет сделать вывод о том, что знание информационных технологий, являясь преимуществом в столицах, не обладает подобным потенциалом в малых городах. Отчасти такая ситуация может быть объяснена различиями в оснащённости рабочих мест.

Помимо необходимых квалификационных навыков, сфера занятости различается по типу используемого оборудования. Анкета исследования включала вопросы о том, как часто респонденты в своей работе используют различное оборудование и инструменты. Наряду с оборудованием, которое применяется в сфере производства и строительства (например, «обрабатывающее оборудование – станки, прессы», строительные инструменты – рубанки, дрели, кисти») список включал предметы, соотносимые со сферой цифровых и современных технологий: ноутбук, планшет, мобильный телефон, интернет, аудио, видеооборудование (фото, видеокамеру), проекционное оборудование (проектор, теле-

визор). Частота использования оценивалась по 5-балльной шкале, на которой «1» означало «редко» и «5» – «постоянно». Распределение средних оценок, в зависимости от типа городского поселения, представлено в таблице 3.8.

Как показывают результаты однофакторного дисперсионного анализа, работающие молодые люди с равной средней частотой используют персональный компьютер, мобильный телефон и Интернет в своей работе, независимо от типа городского поселения. Единственное статистически значимое различие касается планшета и ноутбука: их «столичные» работники используют чаще, чем те, кто работает в «городе» или малом городе.

Чтобы исследовать, как связаны частота использования цифрового оборудования и месячная оплата труда, был проведён факторный анализ методом максимального правдоподобия, с вращением варимакс. Для проведения факторного анализа из списка оборудования были взяты только те переменные, которые соотносятся с современным цифровым оборудованием: персональный компьютер, ноутбук и планшет,

Таблица 3.8

Распределение средних оценок по вопросу о частоте использования оборудования (по типу городских поселений)

Оборудование	Тип городского поселения			Результаты ANOVA
	Столицы (Москва и СПб)	Город	Малый город	
Персональный компьютер, рабочая станция	3,78	3,68	3,72	F = 0,744 при уровне значимости 0,475
Ноутбук, планшет	3,20	2,97	2,84	F = 5,443 при уровне значимости 0,004
Мобильный телефон	3,58	3,54	3,64	F = 0,824 при уровне значимости 0,439
Интернет	3,80	3,70	3,75	F = 0,745 при уровне значимости 0,475

мобильный телефон, интернет, аудио и видеооборудование и проекционное оборудование. Во всех типах городского поселения был получен «цифровой фактор», в котором максимальные факторные нагрузки свойственны «цифровому» оборудованию, перечисленному в таблице 3.8. Таким образом, в каждом городском поселении существует взаимосвязь по частоте использования различных видов современного оборудования. «Цифровой» фактор в столицах объясняет 35,1% дисперсии, в городах – 31,3% и в малых городах – 26,8%. Факторные нагрузки были сохранены в виде регрессионных коэффициентов. Новая переменная была проранжирована на квинтили таким образом, что первому квинтилю соответствует минимальное значение фактора (низкие оценки частоты использования оборудования), а пятому – максимальные. Затем был проведён однофакторный дисперсионный анализ для каждого типа городского поселения. Зависимой переменной выступала переменная с данными о месячном заработке респондента, а независимой – квинтильная переменная цифрового фактора. Распределение средней величины заработка по квинтильным группам и показатели ANOVA представлены в таблице 3.9.

Таблица 3.9

Распределение средней величины месячного заработка по квинтильным группам «цифрового фактора» (по типу городских поселений)

Квинтильные группы «цифрового фактора»	**Тип городского поселения**		
	Столицы (Москва и СПб)	Город	Малый город
1 (минимальное значение, низкая частота использования цифрового оборудования)	46780,1	29727,3	32144,3
2	40156,2	30501,7	32079,8
3	48129,03	30223,6	31668,6
4	49424,8	30300,7	28108,2
5 (максимальное значение, высокая частота использования цифрового оборудования	*64881,2*	*38440,35*	29477,2
Показатели ANOVA			
F	5,422	7,437	0,446
Значимость	<0,001	<0,001	0,775

Как следует из данных таблицы 3.9, статистически значимые различия в средней оплате труда в зависимости от частоты использования цифрового оборудования наблюдаются только в столичных городах и городах другого типа. Причём различия касаются только верхнего квинтиля, в котором цифровой фактор достигает максимально верхних значений. В малых городах «цифровой фактор» не значим для оплаты труда.

Проведённый анализ на основе концепции трёх уровней цифрового неравенства, позволяет сделать следующие выводы. *По первому уровню цифрового неравенства*, связанного с состоянием инфраструктуры и характеризующего доступность ИКТ, ситуация в малых городах отличается противоречивостью. С одной стороны, доля пользователей Интернетом соответствует общероссийскому уровню. Как и в других городах, в малом городе основными факторами, определяющими использование Интернета, выступают возраст и образовательный статус. С другой – в сравнении со «столичными» городами и «городами» инфраструктура доступа к Интернету, возможности его использования вне дома, в малых городах ограничены.

По второму уровню цифрового неравенства, который характеризует различия в использовании Интернета, можно сделать вывод о сформированной городской Интернет-культуре, в которой отчётливо различимы три модуса использования: для сетевого общения, для получения информации и для решения бытовых задач. При этом городские поселения значимо различаются по частоте использования Интернета для достижения определённых целей. Специфика малых городов заключается в том, что их жители используют Интернет в основном для сетевого общения. Обращение к Интернету для получения информации или совершения покупок происходит значимо реже, чем в «столичных» городах и «городах».

Анализ *третьего уровня цифрового неравенства* был проведён применительно к сфере профессиональной деятельности на данных исследования, посвящённого занятости молодёжи. По результатам анализа можно сделать вывод о том, что в молодёжной группе, наиболее продвинутой из всех возрастных групп в использовании ИКТ, знание

современных технологий не рассматривается как решающий фактор при устройстве на работу. Во всех городских поселениях, независимо от уровня урбанизации, устройство на работу молодёжь связывает в первую очередь с личностными качествами и уровнем образования. При этом если в «столицах» и «городах» знание современных технологий приводит к значимым различиям в оплате труда, то в малых городах цифровые компетенции не сказываются на заработной плате. Схожие последствия знания современных технологий имеют и для позиции в управленческой иерархии. Молодёжь, работающая в малом городе, практически не отличается от работников «столиц» и «городов», по частоте использования цифрового оборудования. Наряду с этим, в отличие от «столичных» городов и «городов», где использование цифрового оборудования в работе приводит к существенному повышению оплаты труда, в условиях малого города такого эффекта не наблюдается.

Таким образом, внутри домохозяйства владение цифровыми технологиями в малом городе имеет такие же преимущества, как и в других городах. Но преимущества владения ИКТ не дают такой же отдачи, если речь идёт о сфере занятости или об использовании за пределами домохозяйства.

Глава 4

Прикладная методология исследования и экспертные оценки развития малых городов России

Малые города – важнейшие объекты соединения, сохранения, сплочения социально-экономических, социокультурных частей огромной страны – представляют интегрированную систему расселения народа в больших, средних, малых городах и сельских поселениях для её взаимосвязанного, сбалансированного и долговременного развития. Малые города с их жителями, наряду с сельскими поселениями, также являются важнейшими субъектами, воспроизводящими ментальность, культуру, традиции российских народов. Поэтому понятно внимание научного сообщества к вопросам социальной справедливости, равенства закона для всех граждан, которые поддерживаются, воспроизводятся образом жизни нашей провинции, но постепенно утрачиваются через концентрацию жителей в 20–22 мегаполисах страны (или 25–35 агломерациях), заменяются установками выгоды, наживы, эгоцентричного поведения и мышления. Особенно у основной части нашего будущего – молодёжи.

Роль малых городов в территориально-пространственном развитии России разнообразна и значима. В первую очередь это связано с удержанием и воспроизводством единого символического пространства государства: праздников, топонимики, архитектуры, социокультурных традиций (главенство справедливости, семьи, служения государству, коллективности). Во-вторых, это сопряжено с территориальным расселением граждан, широкой дифференциацией социально-экономической деятельности локальных территорий (малых городов) в рамках внутригосударственного разделения труда, в связи с обладанием особенных природных, трудовых, инвестиционных ресурсов и климатических особенностей огромной территории страны. В-третьих, с многочисленной сетью локальных мест проживания постоянных жителей, связанных на основе транспортных путей и торговли, для функционирования и развития внутреннего и внешнего рынков государства. В-четвёртых,

это связано с установлением безопасного опорно-государственного каркаса и геополитического единства страны в условиях полиэтнического и многоконфессионального состава населения, ибо разрыв связей, экономических и культурных интересов разных частей единой территории несёт опасность сепаратизма, возможность распада страны. В-пятых, это – связь с воспроизводством архетипа и социокультурных кодов государствообразующего русского народа: особой роли государства и православия в консолидации земель, социокультурный и религиозный плюрализм как проявление уживчивости и терпимости народа, коллективизм в хозяйственной сфере в разных формах его организации, острое чувство социальной справедливости и равенства в отношениях между людьми, огромная жизнеспособность и упорство, готовность его представителей идти на жертвы во имя выживания и самосохранения народа, необычайное территориальное, демографическое, политическое, социальное и культурное развитие в течение его исторической жизни.

Город образует вокруг себя территорию, подчиняет её, формирует, дисциплинирует, связывает. Появляется пространственная сеть-структура, связывающая большие территории в единое целое на основе стратегического планирования социально-экономического развития в интересах страны. Для развития малого города должен быть какой-то градообразующий фактор, то есть вид определённой деятельности: производство (промышленное, агропромышленное), наука, туризм или другое.

Именно поэтому государственная политика в отношении малых городов должна способствовать выявлению и раскрытию их потенциала, включению малых городов в общероссийское пространство на основе взаимодействия структур власти всех уровней, бизнеса, гражданского общества и самого населения. Президент – основатель Союза малых городов России Е. М. Марков, ранее в работе «Малые города в контексте пространственных факторов стратегии народосбережения России» очень точно определил основное политическое противоречие, препятствующее полноценному развитию малых городов на основе собственных ресурсов и поддержки государства. Это – противоречие между рыночной идеологией (носителем которой выступает круп-

ный капитал страны в «связке» с высшей законодательной и исполнительной властью) и гуманистической идеологией (носителем которой является большинство трудового народа, во главе с русским). Носители гуманистической идеологии вымирают вместе с малыми городами и деревней, которые стали досадной помехой крупному отечественному и иностранному капиталу для выкачивания в своих интересах максимального дохода из всех видов экономических ресурсов в регионах и на всей территории страны. Такая ситуация отражает глубокое несоответствие между проводимой государственной политикой в отношении малых городов страны и необходимостью гуманистической политики в интересах большинства жителей малых городов[1].

Методология, методы и эмпирическая база исследования

Основой исследования выступает междисциплинарный, комплексно-типологический анализ и стратегическое планирование социально-экономического, социокультурного развития малых городов России. Проведён анализ отечественных и зарубежных работ по теме исследования. Изучены законодательные и нормативные документы о стратегическом планировании, материалы статистики. В рамках темы исследование опирается на Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ[2], на следующие его статьи: «Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации» (ст. 16), «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации» (ст. 18). Многофункциональность и многозначность роли малых городов предполагает «микс-методологию» (по терминологии В. А. Ядова), то есть сочетание количественного и качественного подходов при рассмотрении многофакторности

[1] Малые города в социальном пространстве России: [монография] / А. Ю. Ардальянова, П. В. Бизюков, Р. Г Браславский [и др.]; отв. ред. В. В. Маркин, М. Ф. Черныш; предисл. М. К Горшков. М.: ФНИСЦ РАН, 2019. С. 345–346.

[2] Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ (последняя редакция). URL: http://consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 10.08.2021).

как методологического принципа анализа социальных процессов в междисциплинарном их исследовании[3].

В апреле-июле 2021 года Центром региональной социологии и конфликтологии Института социологии ФНИСЦ РАН проведено социологическое исследование качественным методом в форме глубинных интервью с тремя группами экспертов: членами Научно-экспертного совета Союза малых городов (N=5); региональными учеными-исследователями в области социальных наук (N=98); представителями местной власти – главами малых городов, главами администраций, председателями городских советов различных регионов (N=11).

Сотрудниками ФНИСЦ РАН были разработаны три анкеты: две с открытыми вопросами для членов Научно-экспертного совета Союза малых городов России и экспертов-исследователей, представляющих различные регионы страны; третья анкета, с открытыми и закрытыми вопросами, для экспертов – глав малых городов, глав администраций, председателей городских советов различных регионов. В круг задач, решаемых при помощи анкет, входило определение мер, направлений государственной политики, способствующих сохранению малых городов, поддержке их роли и значения в выравнивании уровня развития на всём социальном пространстве страны. При этом были выдвинуты две гипотезы, которые должны быть подтверждены или опровергнуты по результатам опроса экспертов.

Гипотеза 1. Основными барьерами комплексного развития российских малых городов выступают: отсутствие в государственной политике чёткого и сбалансированного распределения властных полномочий по вертикали: город–регион–федеральный центр; фискальный, а не стимулирующий характер налогообложения в стране; низкие доходы трудового населения.

Гипотеза 2. Причина этих барьеров не в субъективных ошибках проводимой властью государственной политики, а в объективных установках её либеральной рыночной идеологии: коммерциализации всех производственных ре-

[3] Социология Ядова: методологический разговор. [Избранные труды В.А. Ядова] / Ред.-сост., авторы предисл.: Е.Н. Данилова, Л.А. Козлова, П.М. Козырева, О.А. Оберемко. М.: Новый Хронограф, 2018. С. 390.

сурсов, всех сфер жизнедеятельности общества (платность образования, здравоохранения, приватизация природных богатств страны и другое), в ущерб их нерыночной роли и функциям.

Отбор экспертов осуществлялся с целью высокопрофессионального охвата конкретной сферы деятельности респондентов и распределения их компетенций. Постановка открытых вопросов анкеты позволяет получить свободные экспертные мнения по различным дискуссионным аспектам государственной политики в отношении малых городов страны. При разработке анкет экспертов участниками проекта учитывались разные аспекты повышения её результативности при оценке государственной политики как совокупности стратегических установок и политико-управленческих практик, реализуемых на стыке различных взаимосвязанных направлений: политики пространственного развития, политики социально-экономического и социокультурного развития субъектов РФ и муниципальных образований, в том числе малых городов[4]. В первую очередь участников проекта интересовали два аспекта жизнедеятельности малых городов: стратегии их развития и существующие практики жизнедеятельности. Часть вопросов анкеты построена на основе методики SWOT-анализа: выявлении сильных, слабых сторон развития малых городов, возможностей и ограничений (барьеров) их развития. Разработчики анкеты считают, что коммерциализация среды и выкачивание экономических и социальных ресурсов во имя своих интересов, как проявление внутренней «колониальной политики» крупного капитала, ведёт к государственной политике замены (юридически и территориально) малых городов на «размытые» «муниципальные образования», где повышается опасность непрозрачности управленческих решений. Последние опасны тем, что, как показал на конкретном примере авторитетный европейский исследователь Бент Фливберг, в городском самоуправлении за представлениями о демократии и гражданском обществе могут скрываться

[4] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: https://legalacts.ru/doc/131_FZ-ob-obwih-principah-organizacii-mestnogo-samoupravlenija/ (дата обращения: 26.08.2021).

бюрократизм, коррупция, протекционизм, произвол в принятии решений узкой группы представителей городской власти и лидеров бизнеса[5].

Оценки экспертов – членов Научно-экспертного совета Союза малых городов России

Мнения экспертов о возможностях и ограничениях развития малых городов России имеют разносторонний и глубокий характер, но вместе с тем во многом и солидарный. При ответе на 1-й вопрос: «Как в настоящее время Вы оцениваете роль и значение малого города в пространственном развитии России?», – типичный ответ сформулирован так: *«Сеть малых поселений – одна из основных инфраструктур, обеспечивающих целостность страны и обустроенность её пространства расселения. Кроме того, сохранение разнообразия жилых и общественных территорий, образов жизни повышает общее качество жизни в стране»*.

Неоднозначным был ответ на 2-й вопрос анкеты: «Как, по Вашему мнению, изменилась социально-экономическая и социокультурная ситуация в малых городах России за последние два года? По каким критериям?». Среди основных мнений приведём следующие: а) *«В период пандемии стало понятно, что в малых городах человек более защищён. Но, это не решило главной задачи: где источники роста? Какие движущие силы должны быть?»; б) «Происходит отток наиболее активной и молодой части населения малых городов в крупнейшие города ввиду низкой оплаты труда в местах проживания и закрытия объектов социальной инфраструктуры»*.

3-й вопрос: «Какие проблемы (экономические, социально-культурные, управленческие) существуют в малых городах? Какие из них, на Ваш взгляд, требуют незамедлительного решения и почему?» – также получил неоднозначные ответы: а) *«В книге Г. Боровика «Одноэтажная Америка» есть сценарий решений, инструментарий для наших проблем»; б) «Дефицит бюджетов малых городов. Нехватка финансовых средств. Остановить закрытие объектов со-*

[5] *Фливберг Б.* Кейс-стади в контексте качественно-количественной проблематики // Социологические исследования. 2004. № 9. С. 15.

циальной инфраструктуры. Низкие заработные платы. Остановить выведение собственниками основных средств с предприятий».

Мнения экспертов о качестве городской среды в 4-м вопросе: «Какая, на Ваш взгляд, существует специфика формирования городской среды жизнедеятельности малого города (жильё, транспорт, экология, досуг, правопорядок и другое) как фактора его развития?» – были, в целом, едины: *«Малый город своими масштабами соразмерен ежедневному циклу жизнедеятельности человека – почти всё необходимое находится сравнительно близко, в пешей или ближайшей транспортной доступности. Большинство социальных связей персонифицировано. Жители хорошо знают материальные и нематериальные аспекты функционирования города, имеют своё мнение по всем проблемам, могут предложить реальные варианты их решения».*

Положительную корреляцию вместе с негативными аспектами между нахождением малого города в агломерации со средним или крупным городом и различными экономическими показателями отобразили ответы экспертов на 5-й вопрос: «Каковы, по Вашему мнению, положительные и/или отрицательные последствия нахождения малых городов в агломерациях более крупных городов?» – *«Положительные последствия – увеличение разнообразия (возможностей пользования) в различных сферах: рабочие места, сфера услуг (в том числе образование, здравоохранение, культура), досуг, рынок сбыта товаров и услуг, личные контакты. Отрицательные последствия – увеличение транспортных затрат (финансовых и временных), сокращение времени и сил на семейные отношения, возможное исчезновение местной идентичности».*

Ответы на 6-й вопрос: «Как Вы считаете, что чаще всего служит источником социальных конфликтов в малых городах? Чем это можно объяснить?» – показали два аспекта их понимания: общесоциальный и локальный: а) *«О каких конфликтах идёт речь? Мне думается, что их просто нет, есть социальные проблемы, требующие решения. А вот национальные конфликты есть, особенно на Юге России»;* б) *«Социальные конфликты в малых городах часто являются выражением дефицита на местах определённых экономических ресурсов – рабочих мест, земли,*

платежеспособного спроса населения на товары или услуги и так далее. Их решение способствовало бы снижению социальной напряжённости. Не перестанут действовать общероссийские причины социальных конфликтов, которые в малых городах часто проявляются более остро, чем в крупных, так как «все всех знают» – низкие доходы населения и их неравномерное распределение, коррупция в органах власти, дефицит качественных социальных услуг и другое».

Среди ответов на 7-й вопрос анкеты: «Как Вы полагаете, каких экономических полномочий недостает органам местного самоуправления для эффективного управления малыми городами?» – можно выделить типичный ответ эксперта: «*Главная проблема местного самоуправления – высокие расходные обязательства и низкая бюджетная обеспеченность муниципальных образований*».

Можно выделить два ответа на 8-й вопрос: «Какие формы участия населения в решении стоящих перед малым городом проблем являются, на Ваш взгляд, наиболее действенными и почему?», которые практико-ориентированы, – а) «*Краудсорсинговая платформа – лучшее решение, где обсуждаются проблемы, их решение, и голосованием выбираются лучшие проекты»;* б) «*Для жителей наиболее приемлемым было бы участие в мероприятиях, где относительно быстро виден реальный положительный результат вклада в решение имеющихся проблем: благоустройство территории, ремонт культурно-исторических и социальных объектов, участие в праздничных и спортивных мероприятиях, посильный добровольный финансовый вклад в их проведение*».

Достаточно ёмкий 9-й вопрос анкеты: «Какую роль Вы отводите фактору стремления к самореализации местной молодёжи в судьбе малых городов?» – получил у экспертов неоднозначные ответы: а) «*У молодёжи в малых городах стоит выбор, где себя реализовать – на своей малой родине или в крупных городах. Большинство всегда будет выбирать крупные города, возможно, некоторые потом вернутся, но доля остающихся должна быть относительно большой, хотя бы четверть. Эта доля зависит от внешних условий: наличия подходящих рабочих мест, доступности жилья, развитости социальной инфраструктуры,*

возможности разнообразного досуга и т. д.»; б) *«Молодёжь не видит себя в малых городах ввиду низкой заработной платы, закрытия производств и социальных учреждений. При первой возможности старается уехать в крупные города»*.

Социальные коммуникации играют важную роль в информационном взаимодействии различных институтов, групп и индивидов на разных уровнях социальных отношений. Поэтому 10-й вопрос анкеты: «Как Вы оцениваете место и роль федеральных / региональных / локальных СМИ (телевидение, радио, газеты, Интернет) в представлении объективной информации о ситуации (социальной, экономической, общественно-политической) в малых городах?» – получил в ответах экспертов развёрнутую и мало приглядную оценку: а) *«В федеральных СМИ малым городам уделяется слишком мало внимания, особенно имеющимся в них положительным явлениям и тенденциям. Преимущественно можно узнать о преступлениях, авариях, пожарах и других подобных событиях. Информация в региональных и локальных СМИ относительно сбалансированная, но она не имеет широкого распространения и влияния ни на мнение населения, ни на решения, принимаемые федеральными органами власти»; б) «СМИ должны быть механизмом учёта мнения местных жителей. Нынешний механизм учёта мнения жителей (131-ФЗ) фактически позволяет администрациям учитывать точку зрения жителей по своему усмотрению, что ведет к внутренней конфликтности на территории малого города»*.

Последний, 11-й вопрос, касается территориальной целостности государства: «Что Вы можете сказать о Стратегии пространственного развития РФ до 2025 года в отношении малых городов?». Поэтому эксперты отметили, в основном, негативные аспекты указанной Стратегии относительно значения малых городов – а) *«В Стратегии не выделена ключевая роль малых городов в обеспечении пространственной связанности страны... Каждый населённый пункт необходимо рассматривать с точки зрения его места в общегосударственной системе расселения»; б) «Направленность Стратегии на выстраивание иерархии поселений и территорий посредством развития разнообразных «центров» роста создаёт риски потери малыми*

городами своей самостоятельности из-за региональной центростремительности, а в административном смысле – полного исчезновения»; в) «Стратегия пространственного развития РФ разрабатывалась Министерством экономического развития, и поэтому основной акцент у неё сделан не на пространственное развитие страны как таковое, а на возможностях ускорения экономического роста за счёт развития крупных городов и агломераций, а не малых городов»; г) «А [комплексной] *стратегии социально-экономического развития нет..., несмотря на это, пишется масса отраслевых и территориальных стратегий и планов, которые ни из чего не вытекают, не стыкуются между собой, существуют сами по себе».*

Оценки региональных экспертов развития малых городов России

Эксперты-исследователи, представляющие северные, южные, западные и восточные регионы страны, представили ответы на аналогичные открытые вопросы анкеты, но уже несколько расширенные до шестнадцати вопросов. Ответы показывают общность проблем и возможностей пространственного развития малых городов России. Ответ на 1-й вопрос: «Как в настоящее время Вы оцениваете значение и роль малого города в пространственном развитии России?» – получил развёрнутый и объективный ответ: *«Нормативно малые города должны играть исключительно важную роль в пространственном развитии России, формируя благоприятную «сетку городов», равномерное распределение населения по территории субъектов Федерации, предотвращая скопление населения в крупных городах. В реальности малые города большей частью превратились в «территории проблем» с низкими зарплатами, отсутствием современного производства, недостаточно развитой социальной сферой» (эксперт, Ставропольский край).* Данный ответ дополняет мнение эксперта-экономиста: *«...малые города строились под нужды крупных предприятий..., как только предприятие теряет рынок сбыта, исчерпывает имеющийся ресурс или закрывается по иным причинам, малый город постепенно «вымирает»» (эксперт, Красноярский край).*

Функциональный аспект дополнило ещё одно утверждение: *«Нет общей для всей совокупности малых городов судьбы. Каждый город находится на своей траектории «жизненного цикла», на разных его стадиях. Потому и значение, и роль малых городов различны. Принимая во внимание огромное число малых городов и необозримое разнообразие их особенностей (наукограды, исторические, военные, спутники больших городов, мультимодальные транспортные узлы и т. д.), не исключено и вполне допустимо для анализа использовать типологии малых городов, которые возможно строить для конкретных исследовательских целей» (эксперт, Москва).* Наиболее радикальное мнение по этому вопросу высказал один из экспертов: *«Малый город идёт по пути исчезнувшей российской деревни как типа поселения. Превращение малого города в посёлок, а потом и вовсе исчезновение с карты, – это общая перспектива (за небольшим исключением) в ближайшие 30 лет. Исчезновение с карты каждого малого города на Урале, в Сибири и на Дальнем Востоке – это удар по сохранению России как единого государства, ослабление и даже подрыв её национальной безопасности» (эксперт, Свердловская область).*

Ответ на 2-й вопрос: «Какие назревшие проблемы (экономические, социально-культурные, управленческие) существуют в настоящее время в малых городах России, в том числе и в Вашем регионе? Какие из них, на Ваш взгляд, требуют незамедлительного решения и почему?» – имел также неоднозначные ответы: *«Назрели все проблемы, но первопричина – отсутствие, за редким исключением, современных производств. Отсюда низкие зарплаты, невостребованность образования, маятниковая миграция. На Юге положение малых городов несколько лучше: они являются центрами переработки сельхозпродукции, имеются производства жизнеобеспечения (стройматериалы, транспортные предприятия), малый бизнес...Но, имеющиеся предприятия обеспечивают работой лишь небольшую часть населения (узкий рынок труда), остальные ориентируются на самозанятость. Молодёжь ориентируется на выезд» (эксперт, Ставропольский край). «Необходимо развитие малого и среднего бизнеса с учетом специфики региона. Например, на юге Тюменской области создавать*

предприятия по выпуску картофельных чипсов, овощных консервов» (эксперт, Тюменская область). Другой из экспертов выделил перечень политико-правовых проблем, присущих, на его взгляд, многим малым городам, на примере г. Севастополя (население которого почти на порядок превышает уровень малого города), которые требуют незамедлительного решения: «*...недостаточное правовое обеспечение условий для действия органов местного самоуправления в пределах собственной компетенции; необходим пересмотр существующих и дальнейшего делегирования дополнительных государственных полномочий и их объёма; не сформирована ...эффективная бюджетная система местного самоуправления, источников её наполнения и исполнения; не сформирована муниципальная собственность внутригородских муниципальных образований; наиболее узким местом государственного строительства остаются вопросы «конструктивного диалога» органов государственной власти и местного самоуправления; отсутствует система активного межмуниципального сотрудничества между органами местного самоуправления* [разных городов]*; отсутствует продуманная системная молодёжная политика* [и её единая идеология]» *(эксперт, г. Севастополь).* Сравнивая высказывания региональных экспертов, следует привести обобщающий вывод одного из них: «*Если оценивать все проблемы малых городов по степени важности, то можно выделить две: политические и экономические. Основа первой проблемы: в условиях нашей страны местная власть не самостоятельна, поскольку действует в жёстких рамках вертикали власти. Правила игры создаются не ими, а федеральной и региональной властью. Основа второй – экономическая ситуация в большинстве малых городов непростая: нет современных производств, нет работы, нет достойного заработка и т. д.» (эксперт, Свердловская область).*

3-й вопрос анкеты: «Какая, на Ваш взгляд, существует специфика формирования городской среды (жилье, транспорт, экология, отдых и развлечения, правопорядок и т. д.) малого города как фактора его развития?» – относится к сфере функционирования социальной инфраструктуры малого города как инструмента повышения качества городской среды. Эксперты отмечают, что на юге страны

(Краснодарский и Ставропольский края) социальная инфраструктура и экология во многих малых городах на хорошем уровне по сравнению с рядом других региональных городов, но этого недостаточно, чтобы удержать молодёжь как основу воспроизводства местных постоянных жителей. В Тюменской области, по мнению экспертов, наоборот, образ жизни в целом, уровень и качество жизни в малых городах существенно отстают от более крупных городов в силу ограниченности их ресурсов. Также важную роль в развитии городской среды, по мнению экспертов, играют уровень её планирования и транспортная доступность. Важным среди ответов было обращение эксперта к духовным потребностям, ментальным основам развития социальной инфраструктуры малого города: «*Многие городские объекты и публичные пространства визуально очень однообразные, даже пугающие. Это заставляет людей воспринимать их упрощенно, равнодушно, а подчас и враждебно. «Серость» пространства развивает и «серость» бытия. Человек лишается важных визуальных стимулов. То, как выглядит среда обитания и то, что она транслирует, способно содействовать благожелательности и привязанности к месту, желанию делать её лучше, показывать иные, более разнообразные и яркие горизонты. Необходимо укреплять и развивать связи горожан с городом, содействовать их дружественному контакту, укреплению положительной и более глубокой эмоциональной связи людей с тем местом, в котором они живут» (эксперт, Дальний Восток).* Обобщённое понимание возможностей развития городской среды представил один из экспертов: *«Каждый малый город отличается разнообразием источников формирования своей городской среды...Важно лишь чётко видеть и развивать сильные стороны каждого города. Многое зависит от самоорганизации местного сообщества. В некоторых городах жители активно участвуют в инициативном планировании городской среды, собственными усилиями вносят большой вклад в благоустройство территорий, борются с недобросовестными предприятиями за экологическую чистоту (так это было недавно в Полевском). Но..., инициативы жителей не всегда находят действенную поддержку у местной власти, а при обращении к региональным властям – и у них. Часто вся реакция власти*

ограничивается обещаниями «разобраться в вопросе», если только журналисты, СМИ не вводят проблему в широкую публичную повестку. Но для этого у них тоже не всегда хватает сил, ресурсов» (эксперт, Свердловская область).

4-й вопрос: «На Ваш взгляд, какова судьба малых городов, находящихся в сложных экономических условиях и расположенных в зоне риска (приграничные города, зоны региональных конфликтов и т. д.)...?». Ответы большинства экспертов сходились во мнении, что новые и старые угрозы и риски существующих социально-экономических условий жизнедеятельности в совокупности дают печальную футурологическую картину малых городов: усиление демографического кризиса, деградация экономической и социокультурной жизни местного населения, дестабилизация общественно-политической обстановки в регионе, неэффективная реализация государственной внутренней политики, утрата законности и порядка на местном уровне, разрушение транспортной инфраструктуры и доступности. Самым опасным в этой ситуации, по мнению экспертов, будет реализация пассивно-адаптивного сценария жизни таких городов, исходя из ментальности народа, его громадного терпения до «последней возможности», ожидания перемен к лучшему[6]. Такой сценарий, в силу бездействия как региональной, так и центральной власти, может стать реальным «опустошением, обеднением и вымиранием» как для «российской глубинки», так и для российской пограничной периферии в целом – государственной территории, оказывающей влияние практически на все аспекты государственного строительства и обеспечение безопасности страны. Предложение отдельных экспертов о консервации подобных городов и переселении жителей в ближайшие крупные города, свидетельствует о недооценке частью научного сообщества растущих угроз национальной безопасности России.

Ответ на 5-й вопрос: «Как Вы считаете, вхождение малых

[6] По мнению неравнодушных специалистов, теоретиков и практиков, важнейшим фактором таких перемен к лучшему, является организация и поддержка государством в малых городах вне агломераций современных промышленных средне- и высокотехнологичных предприятий местного, регионального, федерального значения. Они могут дать оптимизм и уверенность в будущем жителям этих городов (прим. авт.).

городов в агломерацию, расположенных на разных расстояниях от города-центра, может ли существенно повлиять на их [позитивное / негативное] социально-экономическое развитие и почему?» – получил разные ответы у экспертов. Наиболее сдержанным было утверждение, что никаких удовлетворительных обоснований проектов агломераций нет. Там, где они сложатся сами по себе, нужно решать возникающие проблемы по мере их поступления. Там, где этот процесс не происходит естественным образом, административное создание агломераций (по принципу *«один директор на три школы»*) ничего не даст, кроме, возможно, новых проблем. Другими словами, вхождение в агломерацию – это способ решения проблемы для небольшого числа малых городов, и то переживающих депрессивное состояние, поэтому нужно двигаться к созданию условий для самодостаточного функционирования малых городов. Конкретизацию негативного ответа на вопрос представил один из региональных экспертов: *«Агломерация позволяет сохранить малый город, но не за счёт его собственного развития, а главным образом посредством использования ресурсов крупного города (места работы, центры культуры, образования, сервисные центры и пр.). В этом случае малый город сохраняется как придаток крупного города и спальное место» (эксперт, Свердловская область).* Вместе с тем у экспертов были и положительные ответы: а) *«Возможно, улучшение транспортной доступности и удешевление проезда помогло бы превратить ряд малых городов в спутники крупных городов, а значит обеспечило бы их выживание в долгосрочной перспективе» (эксперт, Мордовия);* б) *«Вхождение малых городов в агломерацию будет существенным позитивным сдвигом для них. В первую очередь, это расширение возможностей в отношении рабочих мест и увеличение уровня оплаты труда, во-вторых, это позволит жителям малых городов пользоваться различной социальной инфраструктурой (образовательной, медицинской и т. д.) крупного города. Но существенная проблема состоит в расстояниях до крупного города. Например, в Красноярском крае они слишком большие (минимум 3 часа езды на автомобиле), что сильно затрудняет создание агломерации» (эксперт, Красноярский край).*

6-й вопрос: «Как Вы считаете, что чаще всего служит источником социальных конфликтов в малых городах, в том числе в Вашем регионе? Чем это объясняется?» – получены развёрнутые ответы, где основным источником социальных конфликтов в малых городах названа латентная и открытая «бедность населения» в результате непримиримых классовых интересов в стране между крупным капиталом и трудовым народом.

Ответы на 7-й вопрос анкеты: «Как Вы полагаете, какую роль в развитии малого города сегодня играет местное самоуправление и почему? Какие формы участия населения в решении стоящих перед малым городом проблем являются, на Ваш взгляд, наиболее действенными? Как поднять уровень участия населения в самоуправлении?» – вызвали солидарную озабоченность региональных экспертов существующей ситуацией в отношении местных самоуправлений. *«Муниципальная реформа привела к фактическому встраиванию местного самоуправления в «вертикаль власти». Это привело к ожидаемым результатам: сложилось отчуждение жителей (избирателей) и местного самоуправления, институт «сити-менеджеров» только усилил эту тенденцию. Считаю, что необходимо вернуться к выборности глав местного самоуправления (мэров) путём прямого голосования избирателей» (эксперт, Ставропольский край).* Типичный ответ экспертов на вторую половину вопроса был следующим: *«Для поднятия уровня участия населения в самоуправлении – ничего нового не могу сказать: это открытость власти, её доступность для населения через «прямые линии», через «выход в народ» руководителей разных структур, депутатов разного уровня, через их реальную ответственность за просчёты в работе» (эксперт, Ставропольский край).* Кроме этого, наличие источников финансирования тех задач, в решении которых реально заинтересовано население, а также долговременная планомерная работа по повышению коллективной ответственности за судьбу города местной власти и жителей.

Ответы экспертов на 8-й вопрос: «По Вашему мнению, является ли молодёжная миграция одним из ключевых факторов социальной нестабильности региональных социумов? И если это так, видите ли Вы пути преодоления чрезмерного

оттока молодёжи из малых городов и сельских районов?» – сводятся к утверждению, что задача преодоления оттока молодёжи из малых городов и сельских районов не должна ставиться таким образом. Речь должна идти о развитии того или иного региона, развитии местной социальной инфраструктуры, современных отечественных (не иностранных) индустриальных, агропромышленных производств с их рациональным размещением по малым городам и сельским районам как локальной территории региона.

Важный 9-й вопрос анкеты: «Каковы, по Вашему мнению, возможности получения образования в малых городах (общего, среднего, средне-специального, высшего, послевузовского, дополнительного образования) с учётом наличия/отсутствия соответствующих образовательных учреждений в местах проживания, в том числе, учитывая финансовую и территориальную доступность для горожан?» – получил неоднозначные ответы у региональных экспертов. Наиболее честный ответ был следующий: *«сегодня России нужна образовательная система советского типа* [отвечающая менталитету общества], *оснащённая современными технологиями и методиками обучения, включая и дистанционное образование, как только дополнительное, а не основное» (эксперт, Крым)*. Типичный ответ сформулирован следующим образом: «*Возможности крайне ограничены как наличием самих образовательных учреждений, так и качеством предлагаемого в них образования» (эксперт, Красноярский край)*. Наиболее выдержанный ответ был таким: *«Проблема профессионального, прежде всего высшего образования для молодёжи малых городов является, возможно, самой ключевой при условии, что...есть достаточно рабочих мест, требующих квалифицированного труда, собираются нормальные налоги, часть из которых остаётся в городском бюджете, есть учреждения культуры и спорта, город благоустроен, с приличными дорогами и нормальной инфраструктурой, но достаточно далеко расположен от крупных городов с несколькими вузами и рядом колледжей, обеспечивающих выбор программ профессионального образования. Общее, среднее и отчасти дополнительное образование вполне доступны, но есть вопрос о его качестве и удовлетворенности им. Отдалённость малого города от центра детерминируют его судьбу, когда*

он слаб в экономическом и культурном плане. Тогда и возможности образования не всегда могут помочь» (эксперт, Свердловская область).

Неоднозначные ответы получил 10-й вопрос: «Какое место Вы отводите дистанционному обучению и новым технологиям в повышении доступности образования в малых городах? В отношении каких уровней образования это будет наиболее действенным способом? Дадут ли эти технологии необходимые знания молодежи?». – Скептическое отношение к дистанционному обучению выразили большинство региональных экспертов. Они считают, что в таком обучении, например, студентов вузов заинтересована лишь власть (сокращение государственного финансирования) и руководство вузов (прибыли больше, а постоянных и переменных затрат меньше). Кроме того, дистанционное обучение требует высокой самодисциплины и мотивации обучаемого, что доступно не всем. При этом эксперты выделяют разные возможности и ограничения дистанционного обучения для школьников и студентов вузов: а) *«С моей точки зрения, именно технологии дистанционного образования наиболее перспективны для малых городов. Причём, для любого уровня образования – от дошкольного до высшего и послевузовского. Однако, непреодолимым ограничением дистанционной формы обучения считаю невозможность социализации, что критически важно именно в дошкольном и школьном периоде» (эксперт, Красноярский край);* б) *«Детско-подростковая социализация подразумевает оффлайн в большей степени. А вот далее есть варианты смешанного обучения» (эксперт, Дальний Восток);* в) *«Дистанционное образование и новые технологии не смогут обеспечить доступность технического образования в малых городах. Кроме того, существовавшие ранее филиалы вузов в некоторых малых городах закрыты, а новых открывать никто не будет. Если профессиональное образование и имеет какие-то перспективы, то небольшие, и только среднее, и то за счет кооперации нескольких недалеко расположенных друг от друга малых городов при создании какого-то одного колледжа для них» (эксперт, Свердловская область).*

11-й вопрос анкеты: «Как Вы можете охарактеризовать интенсивность и содержание процесса «обратной мигра-

ции» – переселения людей из больших городов в малые города и сельскую местность? Какие общности могут стать движущей силой такого переселения? Как можно использовать их потенциал в целях развития малых городов?» – непосредственно взаимосвязан с 12-м вопросом «Может ли обратная миграция внести изменения в экономическую и социокультурную сферу малых городов? Как местные жители воспринимают таких переселенцев?», поэтому региональные эксперты отвечали на них одновременно. Взвешенное понимание этих вопросов сформулировано в таких ответах: а) *«Интенсивность обратной миграции невысокая. Возвращаются в основном пенсионеры, в том числе военные и «силовики», а также люди, заработавшие средства в регионах нового хозяйственного освоения... Пандемия коронавирусной инфекции породила кратковременную обратную миграцию, однако это не привело к заметным изменениям в структуре занятости населения малых городов...Обратная миграция указанных выше категорий граждан играет определённую позитивную роль. Люди с деньгами обустраиваются для комфортной жизни в старости, реконструируют дома, облагораживают территорию. Также они являются потребителями услуг местного бизнеса, внося вклад в общее развитие малого города. Местные жители абсолютно нормально относятся к таким обратным мигрантам, так как многие знают их с детства, в этих городах живут их родственники, сюда они приезжают в отпуск, имеется круг общения. Однако существенно повлиять на жизнь малых городов обратные мигранты не могут: большинство из них считают период активной трудовой деятельности завершенным» (эксперт, Ставропольский край);* б) «*Обратной миграции нет и не предвидится в тех условиях, в которых находятся современные малые российские города. Программы «земский учитель», «земский доктор» решить эту проблему не могут. Территориально удалённые малые города имеют крайне низкий потенциал своего развития, поскольку катастрофически проигрывают по уровню и по качеству жизни, по возможностям самореализации. Свежим воздухом современную молодёжь трудно заинтересовать. Нужна* [одновременно] *интересная работа и социокультурная инфраструктура...Местные жители счастливы видеть*

молодёжь в своих городах. Пока резервы мало актуализированы» (эксперт, Тюменская область); в) «Процесс обратной миграции – это реакция на те проблемы и трудности, которыми чреват каждый российский крупный город (экология, транспортные пробки, дороговизна жизни, жилье, одиночество в толпе и пр.). Реакция приходит с возрастом и на определённом этапе социальной жизни: взрослые дети, возможность работать удалённо, принадлежность к среднему классу. Влияют и новые технологии строительства жилья, транспортная доступность (1-2 часа) крупного города. [Но:] «обратные горожане» ведут себя как временщики и демонстрируют менталитет крупного города: огораживают своё жильё неприступным забором, проявляя свойственный горожанам индивидуализм, в то время как жители малых городов более открыты и склонны к общению. Население малых городов относится к таким горожанам настороженно» (эксперт, Свердловская область); г) *«Обратная миграция может оказать как негативное, так и позитивное влияние на развитие экономической и социокультурной сферы малых городов. К примеру, приезжие жители крупных городов могут конкурировать с местным населением за рабочие места, что вызовет негативную реакцию с их стороны. Или напротив, мигранты из крупных городов могут открыть какой-то новый бизнес в малом городе (кафе, развлекательный центр), что вызовет положительный отклик со стороны местных жителей. Кроме того, у обратных мигрантов есть желание иметь в ближайшем доступе, в первую очередь, медицинскую и социальную инфраструктуру, которой невозможно воспользоваться в дистанционном режиме и которая несопоставима по качеству в крупных и малых городах» (эксперт, Вологодская область).*

13-й вопрос анкеты: «Как Вы оцениваете место и роль федеральных/региональных/локальных СМИ (телевидение, радио, газеты, Интернет) в представлении объективной информации о социально-экономической ситуации в малых городах?» – поднимает важный вопрос о социально-экономическом и социокультурном контентах отечественных СМИ, где в трансляции преобладают информационные чуждые либерально-рыночные, а не отечественные терминальные ценности. Большинство экспертов скептически

отзываются о роли СМИ в освещении ситуации в малых городах России: *а) «Могу судить только о федеральных СМИ. Их роль ничтожна. Они игнорируют жизнь глубинки. Небольшим исключением является канал ОТР, на котором стараются проводить отличную от других СМИ политику повышенного внимания к жизни малой России. Но возможности канала скудные» (эксперт, Москва); б) «СМИ всех уровней слабо освещают проблемы малых городов. Кроме того, на локальном уровне нередко в них доминирует информация, продиктованная интересами отдельных заинтересованных групп (например,* [местных органов власти]*, руководителей предприятий, расположенных на территории города). Такую информацию нельзя оценивать, как объективную» (эксперт, Свердловская область); в) «Только с повсеместным развитием сети Интернет мы и узнали о многих проблемах малых городов, да и в целом достоверно смогли увидеть, как устроена жизнь в них. Во-первых, многое, при желании, можно узнать из социальных сетей от самих местных жителей. Во-вторых, достаточно широкое распространение получили выездные специальные репортажи журналистов, имеющих YouTube-каналы и Telegram-каналы» (эксперт, Красноярский край).* Мнение большинства экспертов по данному вопросу отражает ответ одного из них: *«В информационной повестке официальных СМИ такие вопросы занимают либо мало места и времени, либо имеют очень локальный и событийный характер: что-то открылось-закрылось, кто-то отличился и т. д. Должного внимания в СМИ тема и проблемы малых городов и моногородов не имеют» (эксперт, Дальний Восток).*

Следующий, 14-й вопрос: «Как, по Вашему мнению, изменилась социально-экономическая и социокультурная ситуация в малых городах России в последние 2 года? По каким критериям?» – получены краткие, во многом схожие ответы: *а) «Последние два года, если не считать пандемию коронавирусной инфекции, не привнесли ничего принципиально нового в жизнь малых городов» (эксперт, Ставропольский край); б) «Доступность Интернета, внедрение информационных технологий существенно изменились в лучшую сторону. По уровню и качеству жизни ситуация ухудшилась» (эксперт, Тюменская об-*

ласть); в) «Всего 5 малых городов области [которые попали под влияние агломерационных процессов] демонстрируют рост показателей численности и некоторые положительные тенденции в социально-экономических показателях. В остальных городах продолжается процесс деградации (сокращение числа рабочих мест, разрушение инфраструктуры, отток молодёжи)» (эксперт, Свердловская область).

Ответы экспертов на 15-й вопрос анкеты: «Кто, на Ваш взгляд, в последнее десятилетие несёт главную ответственность за нерешённые социально-экономические проблемы по развитию малых городов, после предпринятых властью ряда мер и постановлений, включая Стратегию пространственного развития РФ до 2025 года?» дали заметный разброс их мнений об ответственности за решение проблем развития малых городов (от глав регионов до президента страны): *а) «Вопрос скорее риторический, система ответственности хорошо известна: за развитие территории отвечает глава региона. В этой системе ответственности малые города не стоят особняком. Они входят в зону ответственности наряду с крупными городами и сельскими территориями» (эксперт, Ставропольский край); б) «Кто виноват – главный вопрос во все времена. Стратегии писать научились, но остаётся очень значимая проблема реализации этих стратегий. И здесь, как правило, много формализма, бумагопроизводства, неумение рассчитать и адекватно использовать ресурсы» (эксперт, Тюменская область); в) «Кто решает все вопросы в нашей стране? Это власть, которая должна не только принять адекватные решения, но и реализовать их. Местное самоуправление в малом городе имеет очень ограниченные возможности для решения своих проблем» (эксперт, Свердловская область);* г) *«Президент Российской Федерации» (эксперт, Москва).* При этом, в ответах экспертов присутствует определённое сомнение о решении властью проблем развития малых городов: *«Государственная политика направлена на укрупнение больших городов как «драйверов экономического роста». Стратегия пространственного развития РФ до 2025 года не предлагает конкретных мер для решения проблем малых городов, если только не предполагается их убрать вместе с самими этими городами» (эксперт, Мордовия).*

Последний, 16-й вопрос: «Как преодолеть социальную пассивность региональных и местных властей в решении проблем развития малых городов? На Ваш взгляд, что следует изменить в законодательстве в целях обеспечения устойчивого развития малых городов?» – снова затрагивает политико-правовой аспект развития малых городов. Ответы региональных экспертов находятся в рамках как желательной политико-правовой нормативности, так и существующей рыночной реальности: а) «*Надо выстраивать систему взаимодействия, широкого и гарантированного участия граждан в принятии управленческих решений, создания в органах государственной власти реальных общественных советов. Проводить грамотную кадровую политику, приглашая в местные самоуправления квалифицированных управленцев и не за 20 тысяч руб. в месяц. Опираться в развитии на долгосрочное стратегическое планирование. Необходимо внести качественные изменения в действующие налоговый и бюджетный кодексы, увеличив налоговые доходы в местные бюджеты и дать местной власти больше финансово обеспеченных государственных полномочий» (эксперт, Крым);* б) «*Эти вопросы не решаемы на уровне изменения местных законодательств; они гораздо более системного характера, нежели просто усилия региональных или муниципальных органов власти. Пока основное инвестирование происходит в инфраструктуру и экономику агломераций и мегаполисов. Это гораздо более быстрая отдача, результаты, прибыль, и эти интересы пока перевешивают...» (эксперт, Дальний Восток);* в) «*Необходима политика «Право на город», на самостоятельное развитие населения малых городов. [Надо] прекратить практику превращения малых городов в колонию Центра и колонию «мировой цивилизации», за технологии, отнимающие перспективу развития малых городов России. Не менее 50% РВП от местного производства должно принадлежать региону, он определит меру малому городу. Ввести системные показатели качественного развития производства и образования малого города» (эксперт, Пермская область);* г) «*Надо изменить налогообложение и политику распределения доходов [в интересах малых городов]» (эксперт, Москва).*

Оценки экспертов – глав малых городов, глав администраций, председателей городских советов различных регионов

Сотрудники Института социологии ФНИСЦ РАН, понимая сверхзанятость руководителей, других представителей администрации местных самоуправлений в регионах страны, ограничились к ним просьбой в июле-августе 2021 г. ответить на открытые и закрытые вопросы структурированной анкеты в онлайн форме о проблемах, барьерах и перспективах развития малых городов. Не все руководители смогли принять участие в научном проекте. Часть принявших участие очень сдержанно, а порой и уклончиво, ответили на предложенные вопросы анкеты. Вероятно, это было связано с предстоящими выборами депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации VIII созыва 17–19 сентября 2021 г., когда одно не выверенное слово представителя власти может иметь для него далеко идущие последствия. Вместе с тем отдельные руководители местных самоуправлений смогли содержательно ответить на основные вопросы предложенной анкеты. Эти ответы вскрыли малоисследованный аспект развития малых закрытых моногородов России, которые имеют особый режим функционирования в виде «закрытых административно-территориальных образований» (ЗАТО). Известно, что в 2020 г., по инициативе президента страны, был сформирован Государственный Совет Российской Федерации[7] для участия в разработке стратегических целей и задач внутренней и внешней политики страны, в формировании государственной политики в области социально-экономического развития страны, её субъектов и муниципальных образований, – по согласованному функционированию и взаимодействию органов, входящих в единую систему публичной власти. В целях выполнения задач и осуществления функций Государственного Совета указом президента были созданы 18 комиссий по разным направлениям социально-экономического развития России, включая локаль-

[7] Федеральный закон от 08.12.2020 г. № 394-ФЗ О Государственном Совете Российской Федерации. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/46186 (дата обращения: 20.09.2021).

ные территории. Этот закон предполагает в интересах защиты национальных интересов, национальной безопасности, зон ускоренного развития и т.д. объявлять локальные территории субъектов РФ федеральной территорией, выводя её из-под власти данного субъекта[8]. Такое новое положение законодательства может отвечать интересам развития малых закрытых городов. Почему? Рассмотрим это на примере ответов на вопросы анкеты главы малого закрытого города Заречный Пензенской области. В городе проживают 64 тыс. жителей, он важен для национальной безопасности и экономики станы. Градообразующее предприятие города АО «ФНПЦ «ПО «Старт» им. М. В. Проценко». Крупнейшее промышленное предприятие Пензенской области и одно из самых крупных в системе госкорпорации «Росатом». На долю предприятия приходится порядка 34,3 % (в 2019 году) работников, занятых на всех предприятиях и организациях моногорода. Другое предприятие – ООО «Научно-производственное предприятие «Сенсор» – разработчик и производитель широкого спектра продукции приборостроения. В городе активно действуют и другие бизнес-структуры, но промышленное производство преобладает (85%). При этом г. Заречный имеет проблемы дефицита бюджета и городской инфраструктуры: изношенность общественного транспорта (более 80%), из 140 км городских дорог лишь 40 км имеют твёрдое покрытие, изношенность очистных сооружений на производственных и коммунальных предприятиях и другое.

Ответы эксперта на многофакторный вопрос: «*Оцените степень значимости разных факторов, способствующих (препятствующих) развитию вашего города*» – показали высокую значимость бюджетно-налоговых средств и распределения властных полномочий. Во-первых, необходимо обеспечить чёткое законодательное разграничение полномочий и финансовых ресурсов между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Например, «*финансовое обеспечение*

[8] *Винников В.* Госсоветская власть: политическая реформа в России началась. 20.10.2020. URL: https://zavtra.ru/blogs/gossovetskaya_vlast (дата обращения: 10.08.2021).

деятельности МФЦ на территориях муниципальных образований Пензенской области финансируется, не в полном объёме, в форме дотации из бюджета области. Данная поддержка невыгодна для местных бюджетов, так как отсутствует чёткая методика расчёта межбюджетного трансферта из областного бюджета; увеличивает долю дотаций в бюджетах муниципальных образований, которая используется при расчёте дотационности в рамках ст. 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Поэтому считаем целесообразным предусмотреть в Законе 184-ФЗ источники финансирования вышеназванного полномочия в форме субвенций местным бюджетам. Из-за низкого уровня собственных доходов бюджета и большого объема дотации из федерального бюджета часть малых закрытых городов являются высокодотационными и на них наложены ограничения, предусмотренные п. 4 ст. 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации, что затрудняет их развитие. Поэтому необходимо предусмотреть исключение дотации, связанной с особым режимом безопасного функционирования ЗАТО, из расчёта доли дотаций в собственных доходах бюджета». Другой пример: *«В соответствии с пунктом ст. 65 Закона 273-ФЗ предусмотрены меры социальной поддержки (льготы) в дошкольных образовательных учреждениях для некоторых категорий детей (инвалидов, сирот и других): бесплатное 2-х разовое питание, бесплатный присмотр и уход. Согласно п. 1 ч. 1 ст. 9 Закона 273-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления в сфере образования относится организация предоставления образования, включая дошкольные, но источники финансирования мер социальной поддержки в этом законе законодательно не определены, ибо меры социальной поддержки могут быть установлены на федеральном или региональном уровнях и не могут быть установлены на местном уровне. Поэтому расходы местного бюджета на эти цели целесообразно предусмотреть в Законе 273-ФЗ»*.

В закрытом малом городе существенно ограничены возможности увеличения налоговой базы и роста неналоговых доходов бюджета, так как рост налога на доходы физических лиц зависит от развития градообразующего предприятия федерального подчинения, от размера средств, предоставляемых из бюджетов вышестоящих уровней на выплату

заработной платы бюджетникам в размере, определённом указами президента Российской Федерации, а возможности развития малого бизнеса ограничены особым режимом функционирования закрытых городов, взиманием земельного налога – особенностями его землепользования. В связи с зачислением налога на доходы физических лиц по месту работы (значительная часть занятого населения Зареченска работает за его пределами, часть – в организациях, торговых сетях с регистрацией в налоговом органе за пределами города), а не по месту жительства граждан, местный бюджет несёт значительные потери в своих доходах и недополучает денежные средства для развития инфраструктуры города (общественного транспорта, дорог, очистных сооружений и т. д.) и оказания населению муниципальных услуг. В связи с этим местная власть предлагает установить механизм распределения части налога на доходы физических лиц по месту учета налогоплательщика. Например, перераспределение уплачиваемого НДФЛ в соотношении 50/50 процентов между бюджетами муниципального образования, в которых зарегистрированы работодатель – налоговый агент, и муниципального образования, в котором зарегистрирован или фактически проживает работник. Введение нового механизма даст возможность более полно обеспечить пакетом социальных услуг налогоплательщиков по их месту жительства и создаст более благоприятные условия для проживания граждан.

Низкий уровень собственных доходов бюджета (его дефицитность не всегда позволяет обеспечить даже минимальный 5% уровень софинансирования городских проектов)и большого объема дотации из федерального бюджета делают закрытые города высокодотационными муниципальными образованиями, на которые наложены ограничения, предусмотренные п. 4 ст. 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в зависимости от доли дотаций в собственных доходах бюджетов муниципальных образований[9]. При превышении указанной доли 50% от объёма собственных

[9] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. от 15.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.07.2021). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/0fb55fd4f1a32378f69c2bcc0c058b518c2dee20/ (дата обращения: 10.08.2021).

доходов бюджета, на муниципальные образования накладывается ряд ограничений, в том числе снижаются предельные значения муниципального долга с 100% до 50% и дефицита бюджета с 10% до 5%. Поэтому в целях обеспечения сбалансированности и сокращения уровня долговой нагрузки местных бюджетов предлагается: предусмотреть предоставление бюджетам закрытых малых городов, имеющих высокую долговую нагрузку, долгосрочных бюджетных кредитов на замещение дорогостоящих банковских кредитов в объёме не менее 50% долга перед кредитными организациями на 1 января текущего финансового года; рассмотреть возможность увеличения срока предоставления бюджетного кредита местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации до 5 лет и другое. Данные меры позволят значительно сократить расходы закрытых малых городов на обслуживание муниципального долга.

Вышесказанное можно резюмировать следующим образом: наделения полномочиями местных самоуправлений без обеспечения ресурсами – разрушение государственности и подрыв авторитета местной власти в стране. Требуется ввести в федеральное законодательство понятие «минимальный безопасный бюджет малого города, сельского поселения». Необходимо наладить единую систему государственной власти и изменить налоговую политику для исключения распространения дефицитных бюджетов местных самоуправлений.

Актуальный вопрос: «*Достаточно ли, на Ваш взгляд, в вашем городе государственных и муниципальных организаций, учреждений, и мест в них, для развития человеческого потенциала?*» был задан эксперту для оценки ситуации состояния социальной инфраструктуры в закрытом малом городе. Как и во многих малых городах, здесь тоже есть свои проблемы. Уровень обеспеченности жителей г. Заречного государственными и муниципальными организациями для развития человеческого потенциала выше 50%: в городе необходимо строительство как минимум одной школы на 1100 – 1200 мест для исключения обучения в две смены, также желательно строительство хотя бы одного детского сада на 200 – 300 мест. Территориальная близость Пензы делает её объекты социальной, досуговой, торговой, деловой и иных сфер более доступными для заре-

ченцев. Расходы на культуру и отдых демонстрируют высокую чувствительность к уровню благосостояния семей. Стратегически опасна установка в школах лишь на «предоставление образовательных услуг», исключая в школах установку на нравственное воспитание школьников в условиях постоянно растущей цифровизации общества. В числе актуальных задач развития человеческого потенциала также стоит проблема кадрового обеспечения высококвалифицированными специалистами муниципальных организаций, учреждений Заречного.

Резюмируя ситуацию с особенностями функционирования малых закрытых городов, следует согласиться с аргументированными утверждениями главы такого города о необходимости включить в основы государственной политики Российской Федерации норму о присвоении статуса «территорий федерального значения» закрытым административно-территориальным образованиям, включая наукограды. Такой режим предполагает особые полномочия и прямое подчинение органов власти этих территорий федеральному центру. Данное решение позволит снять административные барьеры и повысить эффективность управления в развитии экономики малых городов закрытых территорий.

В качестве общего вывода по трём группам экспертных оценок по ситуации в малых городах страны следует отметить глубокий анализ экспертным сообществом различных проблем развития российских малых городов (экономических, бюджетно-налоговых, социальных, социокультурных, политико-правовых, законодательных, образовательных, управленческих и т. д.). Были полностью подтверждены обе гипотезы исследования.

Роль, значение и перспективы малых городов в территориально-пространственном развитии страны далеко выходят за рамки узко экономических функций. Эксперты доказательно утверждают, что важнейшей неэкономической ролью малых городов страны является создание единого пространственного и ментального каркаса страны для воспроизводства его в будущих поколениях. Вместе с тем в ответах большинства экспертов присутствует определённый скепсис в отношении развития периферийных малых городов. Его они объясняют двумя основными взаимосвязанными причинами: политической и экономической. В ка-

честве первой выступает положение, что в условиях нашей страны местная власть не самостоятельна, поскольку действует в жёстких рамках вертикали власти. Правила игры создаются не ими, а федеральной и региональной властью. В качестве второй – экономическая ситуация в большинстве периферийных малых городов за пределами агломераций: нет современных производств, нет работы, нет достойного заработка и т. д., что воспроизводит латентную и открытую «бедность населения». Взаимосвязь же этих причин выражают непримиримые интересы в стране между властью крупного капитала и трудовым народом. Эксперты также отмечают разнообразные локальные возможности и барьеры развития малых городов России и направления роста первых и преодоления вторых.

Глава 5

Малый город в социопространственном дискурсе: вчера, сегодня, завтра

Для 33 миллионов граждан России их малой родиной являются сегодня более двух тысяч малых, правильнее – небольших городских населённых пунктов: малых (до 50 тыс. жителей), средних (50–100 тыс. жителей) городов и посёлков городского типа. Именно они вплоть до настоящего времени представляют основу территориально-экономической и социопространственной структур всех российских регионов и являются важным фактором пространственно-геополитического единства России. Однако, несмотря на исключительно важную роль данной категории населённых мест в процессе развития Российской Федерации, она в результате ряда поспешных реформ оказалась ввергнутой в состояние системного кризиса, породившего появление её прямо противоположных оценок во власти и обществе. В сложившейся ситуации сам масштаб такого огромного социально-пространственного явления, как малый город требует его научного осмысления и адекватного отражения в сфере управления пространственным развитием Российского государства.

Малый город в пореформенной политике пространственного развития России

Что такое малый город? Что определяет его роль, социально-экономическое значение и его социально-пространственную организацию сегодня? Как трансформируются его роль и значение завтра? Кто должен нести социально-политическую ответственность за его состояние и развитие?

С целью поиска ответов на эти вопросы представляется необходимым рассмотреть пореформенную (после 1991 г.) практику управления пространственным развитием Российской Федерации, выяснить, в чём оно состояло с социально-экономической точки зрения и определить теоретико-методологические подходы к исследованию малого горо-

да как социально-экономического явления, к управлению его развитием в социально-пространственном срезе.

Если рассматривать процессы формирования и развития населённых пунктов в исторической ретроспективе, то можно отметить, что даже в рыночных условиях уже нарастали признаки централизованного управления этими процессами, хотя города возникали и развивались в экономическом отношении в основном стихийно. Потребность в системе целенаправленного государственного управления процессом создания и последующего поступательного развития практически всех населённых мест в XX в. в СССР, в условиях социально ориентированной общественно-экономической формации, у целенаправленно и динамично развивающегося общества стала насущно необходимой. Она была успешно реализована в целостной системе разработки долгосрочных генеральных планов развития городов, а затем в таких всеохватывающих документах, как «Генеральная схема развития производительных сил страны» и «Генеральная схема расселения на её территории»[1]. В качестве главного вектора социально-пространственного развития страны была провозглашена «Государственная политика развития малых городов и ограничения роста больших городов», которая воплощалась в жизнь на основе программно-целевого подхода на всех уровнях управления, политика их взаимосвязанного экономического и социально-культурного развития. В них планомерно, с учётом экономико-географического положения и демографической ситуации, решением союзных и республиканских органов управления создавались новые производства, укрепляющие их градообразующую базу. В соответствии с официальными нормативами развивалась социальная сфера и повсеместно возрастала численность населения, что можно рассматривать как интегрированный показатель относительного социального благополучия малых городов в тот период.

Как же сегодня гражданам России, российскому обществу и государству следует относиться к такому феномену, как «малый город» в совершенно новой общественно-политической ситуации, взятой на идеологическое вооружение

[1] *Марков Е. М., Бутузова В. П., Таратынов В. А.* Малые города в системах расселения. М.: Стройиздат, 1980. 196 с.

в начале 1990-х гг., без демократического обсуждения в российском обществе рыночной идеологии и курса на самоустранение государства от управления социально-экономическим развитием городов и страны в целом?

Проведённое пришедшими к власти «демократами» шоковое разрушение централизованной системы управления экономическим развитием, приватизация государственных предприятий и отказ от какой-либо государственной поддержки привели к обрушению градообразующей базы практически всех населённых мест Российской Федерации и фактически одномоментно породили в масштабах всего нового государства острейшую проблему, перед которой вновь созданная власть остановилась в полной растерянности: проблему резкого обострения социально-экономической ситуации, прежде всего, в почти трёх тысячах малых городов и посёлков городского типа. Поставленные в условия самовыживания малые города, в отличие от больших, по вполне объективным причинам оказались не в состоянии самостоятельно преодолеть возникший социальный кризис. Надежда реформаторов на то, что создание института местного самоуправления позволит в условиях рынка беспомощной на тот момент государственной власти выйти из этого кризиса и хотя бы частично переложить ответственность за судьбу малых городов на местные органы, полностью провалилась. Органы местного самоуправления оказались не в состоянии в рамках рыночной идеологии удержать малые города от дальнейшего обострения их социально-экономического положения. В сложившейся ситуации реформаторы фактически встали на путь «управляемого(!) сжатия» (по их терминологии) российского пространства, именно управляемого, с целью, как это было записано в проекте обсуждавшейся в те годы в Министерстве регионального развития РФ «Концепции совершенствования региональной политики РФ», превращения России в «компактное государство». И хотя этот термин больше нигде не появлялся, но все последующие решения, затрагивающие сеть населённых мест Российской Федерации, показывают, что федеральная власть, отстраняясь от управления экономикой, тем не менее не отказалась от практических управленческих действий по радикальному изменению вектора развития социально-пространственной структуры страны,

в том числе и с целью снятия с «повестки дня» проблемы малых городов. В этом направлении федеральными и региональными органами был предпринят ряд нижеуказанных последовательных управляющих действий.

Министерство *экономического(!)* развития РФ, вместо действительно конструктивных решений, обеспечивающих поступательное и сбалансированное развитие городов всех типов и величин, поиска путей возрождения экономической базы малых городов, выдвинуло в выступлении своего министра Э. С. Набиуллиной на Первом Московском урбанистическом форуме «Глобальные решения для российских городов», состоявшемся 10 лет назад 8-9 декабря 2011 г., предложения по ускоренному, за 20 лет, свёртыванию **«избыточной»**, как утверждала министр, сети малых, средних городов и посёлков городского типа с сокращением численности их населения на 15–20 млн человек. Данное «решение» позволит, как заявила министр, направить «триллионы рублей долгосрочных целевых инвестиций» на «быструю (!) модернизацию» 12 «городов-миллионников» путём «федерального централизованного планирования»[2]. Э. С. Набиуллина обосновывала свою позицию утверждениями, что небольшие, с населением даже в 100 тыс. жителей, города «экономически неэффективны» и «убывание городов небольшого размера является **непреодолимой глобальной** тенденцией» (по её мнению – *прим. авт.*) и **«сохранить жизнеспособность всех этих образований будет проблематичным».** Данным публичным заявлением федеральный министр сознательно обрекала как минимум 20 млн граждан России на трагический поиск своего места на Земле, причём совсем не обязательно – российской[3].

Практически одновременно другими федеральными министерствами *социального* профиля был запущен в малых городах и сёлах всех субъектов Федерации процесс их многосторонней «оптимизации», а на деле – простой массовой ликвидации в российской провинции сети относительно небольших социальных, социально-культурных и социально-экономических учреждений: школ, больниц, поликли-

[2] *Башкатова А.* Урбанистические инициативы Эльвиры Набиуллиной // Независимая газета. 2011. 9 декабря. № 270 (5469).

[3] Малые города в социальном пространстве России. С. 16–41.

ник, роддомов, средних музыкальных и художественных школ. Отраслевые решения об «оптимизации» принимались без какого-либо обсуждения с муниципальным сообществом, с местными властями, с ведущими экспертами страны. В отсутствии фабрик и заводов стали за ненужностью закрываться средние профессиональные учебные заведения. Всё это ещё больше усилило не только сокращение числа жителей и дальнейшее ухудшение половозрастной структуры населения малых городских населённых мест, но и сокращение их общей численности.

Получила развитие политика перераспределения ресурсов[4] из провинции, её малых населённых мест в города-миллионники. Она осуществляется в разных формах, выражаясь в серьёзном недофинансировании не только местных, но и региональных бюджетов, в закрытии в малых городах финансовых учреждений – отделений налоговых служб и банков, в недопустимом разрыве между «миллионниками» и малыми городами в уровне доходов населения и в целом – в возможностях реализации конституционных социально-экономических прав жителей малых населённых пунктов. Одной из таких форм является уплата налогов компаниями по месту регистрации и размещения их штаб-квартир в больших городах, производственные мощности которых, напротив, действуют в малых городах.

При попустительстве федеральных органов управления развернулся процесс массового оттока трудовых ресурсов – вынужденной безвозвратной миграции трудоспособных граждан России – жителей малых городов и сёл из окраинных регионов России, а также как безвозвратной, так и маятниковой миграции из периферийных территорий краёв, областей, республик – в крупнейшие города[5]. Эти процессы наносят разрушительный удар по семьям, ведут к существенному ухудшению половозрастной структуры, «ставят крест» на воспроизводстве социального потенциала, а учитывая их массовость и нарастающий отток мо-

[4] Союз малых городов приглашает к дискуссии «О проекте концентрации ресурсов страны на развитие 22 городов-«миллионников»». URL.: https://news.myseldon.com/ru/news/index/185600886 URL.: http://smgrf.ru/pamyatnaya-zapiska/ (дата обращения: 06.11.2021).

[5] Малые города в социальном пространстве России. С. 343.

лодёжи, на росте рождаемости в провинции и подрывают сами социальные основы существования малых населённых мест.

В 2001 г. была досрочно отменена разработанная Союзом малых городов России и принятая правительством Российской Федерации на период 1996–2005 гг. «Федеральная комплексная программа развития малых и средних городов России в условиях экономической реформы»[6], предусматривавшая, в частности, включение малых городских поселений в единое социально-экономическое пространство страны. Подготовленная на её основе Министерством регионального развития РФ концепция «Федеральной программы развития малых городов» позднее также была отклонена правительством.

На многих площадках федерального уровня рядом влиятельных экономистов и политиков продолжает продвигаться курс на территориальную сверхконцентрацию производительных сил и национальных ресурсов развития на весьма ограниченном пространстве на карте России и в различных формах. Бывший министр финансов Российской Федерации А. Л. Кудрин в выступлении 15 сентября 2017 г. в Москве на конференции «Новая повестка развития российских городов» от имени своего Центра стратегических разработок (ЦСР) предлагал целевым образом поднять отечественную экономику путём ускоренной концентрации ресурсов развития российского государства только в 22 «городах миллионниках» – Москве, Петербурге и двух десятках других областных центров из 85 городов – центров субъектов Федерации. Насколько высокую степень концентрации ресурсов развития предлагал её автор, видно из его идеи развивать за Уралом, то есть на всём огромнейшем восточном пространстве нашей страны, в первую очередь только шесть городов: Омск, Новосибирск, Красноярск, Новокузнецк, Иркутск и Владивосток. Остальные 25 городов – региональных центров за Уралом, включая столицы национальных республик Сибири и Дальнего Востока,

[6] Союз малых городов РФ. «Федеральная комплексная программа развития малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономической реформы». Москва. 1996. 82 с; Лаамарти Ю. А., Кофанов А. В. Малые города в современной России // Социология города. 2012. № 4. С. 10.

в состав специально финансируемых городов не попадали. Тем более не попадали туда малые города. Свою позицию А. Л. Кудрин аргументировал тем, что концентрация средств в названных 22 крупных городах для Российской Федерации – это вопрос выживания нашей страны. При реализации такого подхода не оставалось надежды не то, чтобы на развитие, но даже и на сохранение небольших городов, не говоря уже о сёлах! Естественно, что в результате повышенного внимания к «избранным» городам пострадали бы и все остальные региональные столицы.

Заслуживают внимания предлагаемые реформаторами методы управления процессом форсированной гиперурбанизации страны. Принципиально настаивая на отстранении государства от управления экономикой, они беспринципно продолжают выступать с требованиями, как мы видим, развернуть широкий спектр мер поддержки своих проектов именно государством, средствами федерального бюджета. Каждому из 22 городов-гигантов предлагается дать дополнительные полномочия, источники доходов и деньги. Федеральный бюджет должен занять в этом проекте ведущую роль, как считает глава активно действующего в Российской Федерации Фонда «Институт экономики города» Н. Косарева. По её словам, деньги из федерального бюджета должны поступать «миллионникам» напрямую, минуя региональный уровень. Кроме того, в каждом из этих «миллионников» следует создать, считает глава ЦСР, хорошие условия для жизни (словно эта задача не актуальна для других городов и сёл России), повысить межрегиональную и межгородскую мобильность (т. е. сильнее простимулировать и без того большой отток населения из малых городов и сёл). Для этого предлагается развернуть для «миллионников» отдельную госпрограмму по их ускоренному развитию с конкурсами и грантами. «Это направление, – настаивает А. Л. Кудрин, – должно войти в число важнейших структурных реформ страны». Глава ЦСР считает правильным, что «*в результате этих реформ в крупные центры перетекут трудовые и финансовые ресурсы, а малые города будут деградировать. В первую очередь – моногорода, где и сейчас вложения не соответствуют отдаче*». Утверждалось, что только развитие крупных городов может дать ресурс для развития городов «мелких». Иначе взять его сейчас

попросту неоткуда. Единственный аргумент А. Л. Кудрина в пользу данного проекта – чрезвычайная **экономическая** эффективность «городов-миллионников» и складывающихся вокруг них агломераций на фоне якобы безусловной **экономической** неэффективности малых, средних городов и посёлков[7].

Изложенная позиция нашла своё отражение, хотя и в существенно переработанном виде, в таком директивном документе федерального правительства, как действующая с 2018 г. «Стратегия пространственного развития России до 2025 г.», предлагающая развести во времени последовательные меры по развитию населённых мест: сначала сосредоточить все усилия на форсированном подъёме самых больших городов, после этого, во вторую очередь, направить средства на развитие не таких больших городов, и только потом, когда «миллионники» и некоторые другие большие города накопят достаточный потенциал (критериев его достаточности не приводится), эти города–гиганты якобы смогут направить часть его на развитие малых городов. Но многие из малых городов к этому времени уже исчезнут или, как минимум, потеряют все трудоспособные кадры. Реализация такой хитроумной стратегии будет только сжимать, но не развивать пространство Российской Федерации. В этом отношении данная Стратегия представляется угрожающим социально сбалансированному пространственному развитию страны фактором.

На сжатие заселённого пространства субъектов Российской Федерации нацелено предложение ограничиться развитием населённых мест только в пригородных зонах ряда больших городов – столичных и региональных центров, т. е. в формирующихся агломерациях, которые представляют собой также, как и город, один из центров концентрации населения. Но очевидно, что это население в сложившейся демографической ситуации можно привлечь, только опустошая периферию субъектов Федерации и страны в целом и тем самым существенно сокращая число городов и посёл-

[7] На что спорим? Поможем сильным городам – слабые сами вымрут. Обращение президента Союза малых городов РФ Е. М. Маркова на заседании районной общественной палаты. Сайт города Балаково. 30.03.2018 г. URL.: https://www.sutynews.ru/index.php?mode=articles&id=7348 (дата обращения: 05.11.2021).

ков с благоприятными для демографического роста предпосылками[8].

Идеи концентрации всех имеющихся ресурсов развития в ограниченном числе «городов-миллионников» находит своих сторонников и сегодня. На Петербургском экономическом форуме 2021 г. один из новых вице-премьеров также предложил ограничить поддержку в каждом из субъектов Российской Федерации только части небольших поселений, заявив, что ввиду ограниченности средств в федеральном бюджете их целесообразно вкладывать, прежде всего, в большие города, «а также – в 15–20 других поселений каждого региона». В регионах (субъектах Федерации) сегодня в среднем от 20 до 50 малых городских населённых мест и от одной до трёх тысяч сельских. Это значит, что тысячи остальных населённых мест обрекаются, в лучшем случае, на так называемое выморачивание, на трагическое доживание.

Обращает на себя внимание тот факт, что призывы и проекты сосредоточить как можно больше населения в крупнейших городах европейской части страны и тем самым «сжать» занимаемую Россией освоенную территорию, освободив её от «ненужных» малых городских и сельских населённых мест, продолжают сопровождаться реальными практическими действиями в этом направлении. Мощнейшим и ничем не обоснованным управленческим актом в направлении гиперурбанизации страны было проведённое правительством Д. А. Медведева почти удвоение территории Москвы как крупнейшего мегаполиса России в западном направлении, ближе к Европе. Это решение вызвало взрывной рост объёмов капитального многоэтажного строительства на новой территории мегаполиса, провоцируя дальнейший и пока что безудержный приток мигрантов, прежде всего, из малых городов. Приток, сопровождаемый дальнейшим опустыниванием необъятных российских пространств, происходящим в условиях демографического кризиса.

Таким образом, выясняется, что вся проводившаяся в 1990-х гг. и по-прежнему предлагаемая многосложная политика в сфере социально-пространственного развития России строится всего лишь на двуедином «теоретическом»

[8] Малые города в социальном пространстве России. С. 343.

утверждении, что единственно верный путь развития нашей страны состоит в том, чтобы:

- *во-первых*, сосредоточить основные ресурсы развития Российской Федерации, а значит и население, на ускоренном росте и развитии ограниченного числа крупнейших городов (расположенных, как уже упоминалось, в большинстве своём в европейской части России) ввиду того, что они «экономически высокоэффективны»;
- *во-вторых*, лишить малые городские населённые места господдержки и возможности развития ввиду их «экономической неэффективности», направив эти средства в крупнейшие города, и одновременно в предельно короткий исторический срок освободить б*о*льшую часть территории страны от её населения, что ведёт к «управляемому сжатию» территории российского государства.

В условиях дефицита трудовых, финансовых и других национальных ресурсов реализовать подобное решение возможно лишь путём их жёсткого перераспределения. Концентрация населения и трудовых ресурсов в весьма ограниченном числе больших городов в условиях осложняющейся демографической ситуации может привести, при реализации данного проекта, к демографическому вакууму в периферийных регионах России, к углублению разрыва между большими и малыми городами, к нарушению социально-политической стабильности в стране со всеми вытекающими тяжёлыми последствиями для России в целом[9].

При этом перечисленные предложения игнорируют социально-культурные, социально-политические, оборонные, геополитические аспекты сложнейшей многоплановой проблемы формирования и развития социопространственной структуры российского государства, рационального размещения производительных сил в сети населённых мест Российской Федерации[10].

Главной страдающей стороной проводившейся политики оказалось население малых населённых пунктов – городов

[9] На что спорим? Поможем сильным городам – слабые сами вымрут. Обращение президента Союза малых городов РФ Е.М. Маркова на заседании районной общественной палаты.

[10] Там же.

и сёл. Меры фрагментарной поддержки жизни в малых городах через отдельные законодательные акты (в основном в сфере местного самоуправления) и решения правительства Российской Федерации пока что не смогли изменить траекторию развития малых городов в лучшем направлении.

В социальном плане всё вышеизложенное указывает на то, что в минувший период проводилась политика сегрегации, лишения огромной части собственного населения, миллионов российских граждан права на равное внимание и поддержку государства. Выдвинутые и проводившиеся с 1990-х г. «решения» ведут к катастрофическим последствиям в жизни не только малых и средних городов, но и Российской Федерации в целом. Эти «решения» в том числе:

- игнорируют тот факт, что Россия является многонациональным федеративным государством, где жизнь подавляющего большинства – от 2/3 до 4/5 населения национальных республик, областей и округов – связана именно с малыми городами и посёлками, многие из которых, включая моногорода, пребывают в сложном положении. Возникает новый вопрос: сеть малых городов каких именно субъектов Российской Федерации министр считает «избыточной» и что делать, если на их территории не существует «городов-миллионников»?
- предопределяют нарастание социального неравенства и рост уровня бедности населения малых городов и районов, подрывают основы социальной стабильности в нашем обществе, порождая у миллионов граждан Российской Федерации – жителей небольших городских населённых мест – опасение за судьбу своей «малой родины» и неуверенность в своём будущем, что **приведёт к снижению рождаемости и затруднит решение стоящих перед страной острых демографических проблем;**
- предлагают перекраивать карту страны без какого-либо волеизъявления муниципальных сообществ, перераспределяя огромные объёмы налоговых поступлений от предприятий и жителей российской провинции на развитие мегаполисов[11]. Федеральное законодатель-

[11] Заявление Союза малых городов Российской Федерации. 19.01.2014. «Сохраним России малые города!» .URL: http://smgrf.ru/zayavlenie-soyuza-malyh-gorodov-rf/ (дата обращения: 06.11.2021).

ство, регулирующее систему местного самоуправления, не обеспечивает условий для формирования минимально необходимой доходной части местных бюджетов малых городов, лишая их органы самоуправления возможностей решать на месте и собственными силами возникающие социальные проблемы[12].

Одно из созданных препятствий на пути эффективного развития малых городов – отчуждение населения малых как сельских, так и городских населённых мест от территории своего места жительства, от её местных природных ресурсов, что подрывает не только экономические, но и, что ещё важнее, исторические, социально-культурные основы их развития.

Предлагаемые «решения» способствуют развитию межрегиональных противоречий и даже сепаратистских тенденций в Российской Федерации с призывом сосредоточить триллионы рублей в нескольких городах-миллионниках в основном Европейской части страны в тот момент, когда некоторыми силами вбрасываются идеи об отделении Сибири от России[13]. Реализация высказанных предложений может обернуться распадом страны и означает: во-первых, реальную угрозу национальной безопасности России, создаваемую беспрецедентной концентрацией основных объектов гражданской обороны – населения и социально-экономического потенциала страны в городах–«миллионниках» с одновременным обезлюдением приграничных территорий; во-вторых, открывают путь к дестабилизации исторически сложившейся системы расселения, поскольку малые и средние города составляют 93% общего числа городских населённых пунктов нашего государства, к опустошению огромных пространств, что может поставить вопрос о существовании самой Российской Федерации, ибо государство с чрезвычайно редкой сетью городов и исчезающей деревней, оставшись без небольших городов

[12] Заявление Союза малых городов РФ «О проблемах реализации конституционных прав жителей малых городов Российской Федерации». 20.12.2011. URL: http://smgrf.ru/o-problemah-realizatsii-konstitutsionnyh-prav-zhitelej-malyh-gorodov-rossijskoj-federatsii/ (дата обращения: 06.11.2021).

[13] Заявление Союза малых городов Российской Федерации. 19.01.2014. «Сохраним России малые города!».

и посёлков, неизбежно превратится в фактически безлюдную территорию.

Сокрушительные для России «глобальные решения» представлены в отсутствии каких-либо научных обоснований. Бездоказательно утверждение о том, что у нас «сформирована обширнейшая... сеть малых и средних городов», сделанное вне связи с огромными размерами нашей территории с исключительно низкой плотностью населённых мест. Даже простое сравнение её с близкими по природным условиям зарубежными странами указывает, напротив, на недоразвитость этой сети и необходимость её многократного расширения в специфических условиях нашей страны. Но успешное решение этой задачи во многом зависит от степени сбалансированности политики пространственного развития Российской Федерации, которая должна предусматривать сохранение и без того чрезвычайно редкой, в сравнении с любой из окружающих нас стран, сетью населённых мест и с плотностью населения в десятки раз ниже, чем у них. Именно поэтому почти все вопросы пространственного развития, в т. ч. и малых городов, необходимо рассматривать не только в отраслевом, но также и в социально-пространственном аспекте, в связи с сетью населённых мест страны, с территориальной структурой расселения России. Их решение имеет своё пространственное выражение. На актуальность данного аспекта указывает анализ положения нашей страны относительно сопредельных стран Европы и Азии, в которой Россия с плотностью населения в среднем 8 с небольшим, а в Азиатской части – 3 человека на кв. км, находится в так называемой «демографической низине» в сравнении с граничащими с нами странами. В Германии плотность населения составляет 230, в Польше – 123, в Китае – 139, в Японии – 336 человек на кв. км[14].

По периферии нашего государства складывается угрожающая разность демографических потенциалов, чреватая не только демографическим, но и экономическим, и политическим, и даже военным давлением на нашу территорию. В этих условиях территориальная структура расселения Российской Федерации должна ответить на эту потенциальную угрозу, которая, безусловно, существует. Недаром

[14] Малые города в социальном пространстве России. С. 340.

после распада Советского Союза то и дело звучат заявления зарубежных «охотников» до ресурсов нашей территории о её заброшенности и нехватке сил для её освоения. В этой ситуации первая и важнейшая задача управления социально-пространственным развитием страны – не допустить потерь в сети малых населённых мест, а с ней и почти всех территориальных приобретений российского государства за столетия его развития. Необходимо создать условия для безусловного сохранения наиболее пострадавших от реформ малых городских населённых мест страны. Сегодня отставание малых городов становится всё более серьёзным сдерживающим фактором на пути динамичного развития всего общества. Необходимость ускоренного преодоления этого отставания требует устранения сколько-нибудь значительных диспропорций в уровнях развития больших и малых звеньев российской социально-пространственной структуры расселения как в социально-экономическом, так и в социально-культурном отношениях, конечно же вместе со всей ещё оставшейся сетью сельских населённых мест.

Крупные города, которые один из бывших министров экономического развития РФ определил «заведомо более экономически эффективными», наряду с достоинствами, имеют, также как и малые города, свои весьма серьёзные недостатки и также сталкиваются сегодня с острейшими проблемами[15]. В постиндустриальный период они сами пережили масштабную деиндустриализацию, а ныне уже извлекли за прошедшие 30 лет из районно-сельской периферии все возможные и необходимые ресурсы, приняли от неё всех возможных мигрантов и объективно являются уже не столько точками индустриально-инновационного роста, сколько центрами торговли и услуг. Самую высокую степень уязвимости (очевидно, не только от биологических атак) убедительно продемонстрировали на примере Москвы и Московской агломерации большие города в период пандемии. Дальнейшая концентрация в них ресурсов и населения превращает мегаполисы как с экологической, так и с экономической стороны во всё менее пригодную для всесто-

[15] Из письма Союза малых городов в Общественную палату Калининградской области (№ 64/3-3з от 4 апреля 2012 г.). URL: https://pandia.ru/text/78/248/77276.php (дата обращения: 06.11.2021).

роннего развития человека среду жизнедеятельности (хотя нам настойчиво и внушают обратное), ведёт к неуклонному возрастанию удельных, в расчёте на одного жителя, затрат на их поддержание и развитие, ко всё большему перерасходу финансовых, в том числе государственных средств. Если исходить из логики выступления министра экономического развития, то следует отказаться от поддержки двух третей населения страны, так как они представляются только льготниками и иждивенцами[16]. Острота противоречий в социально-пространственной структуре страны достигла высокого накала. Если в России, как сейчас, будут по-прежнему существовать фактически две «страны» с разными возможностями для населения в реализации его социально-экономических прав – «страна больших…» и «страна малых городов», то усилия власти по сплочению общества не смогут увенчаться успехом.

Ошибочно рассматривать миграцию из малых городов, преимущественно маятниковую, а не безвозвратную, как свидетельство «экономической неэффективности малых городов». Это свидетельство беспомощности власти и большого социального напряжения в провинциальном обществе. Несмотря на это, малые города России в условиях многолетних непрерывных и, во многом, разрушительных для них реформ демонстрируют исключительную жизнеспособность. Усилиями местных и региональных властей многие малые города и посёлки, даже утратив свои градообразующие предприятия, смогли диверсифицировать свою экономику и совершенствовать социальную инфраструктуру. Сегодня практически каждый малый город – это действующее социально-экономическое сообщество десятков тысяч граждан России, которые любят свои города и не желают их покидать. Зарубежный опыт убедительно показывает, что всё больше и больше людей, проживая в провинции, могут работать в компаниях, расположенных в крупных городах. На современном этапе инновационных преобразований в системах транспорта и связи провинциальные города приобретают «новое дыхание»[17].

[16] Заявление Союза Малых городов 19.01.2014. «Сохраним России малые города!»

[17] Заявление Союза Малых городов 19.01.2014. «Сохраним России малые города!».

Малые города – это огромная и чрезвычайно важная для нашего государства категория населённых пунктов, выполняющих широкий спектр функций[18], которые никакой другой тип населённых мест выполнить не в состоянии; это важная часть нашей многонациональной культуры, нашего материального богатства; это освоенность нашей территории. Миллионы граждан России – жители небольших городов – вносят свой, притом большой вклад в процессы развития страны, являются равноправными членами нашего общества, платят налоги и участвуют в выборах, формируя органы власти, которая призвана считаться с их интересами, являются социальным потенциалом страны[19].

Изложенное позволяет сделать вывод, что нынешнее, во многом кризисное состояние малых городов России, вовсе не проявление их якобы естественной неэффективности или недостаточной конкурентоспособности, а следствие многочисленных указанных выше ошибок реформирования и той губительной политики централизации финансовых ресурсов, а вместе с ними всех сфер российской деловой и общественной жизни, которая проводилась и продолжает проводиться в нашей стране исключительно из интересов экономики и капитала.

Выявляются принципиальные противоречия между ролью и значением малых городов и отсутствием адекватного внимания к их экономическим и социальным проблемам со стороны государственных органов управления, между проводившейся в минувший период либерал-реформаторами незавуалированной разрушительной федеральной политики выморачивания малых городов и форсированного роста больших городов и позицией президента Российской Федерации В. В. Путина, потребовавшего «обеспечить равные возможности для каждого человека на всей территории страны». Следует отметить, что этой позиции полностью соответствуют выводы и предложения ответственного научного сообщества страны, которое считает задачу ограничения роста больших и развития малых и средних городов важ-

[18] *Марков Е. М., Бутузова В. П., Таратынов В. А.* Указ. соч. С. 18–19.

[19] Дискуссионный клуб Всемирного Русского Народного Собора поддержал позицию Союза малых городов России. URL: http://smgrf.ru/diskussionnyj-klub-vsemirnogo-russkogo-narodnogo-sobora-podderzhal-pozitsiyu-smgrf/ (дата обращения: 06.11.2021).

ным направлением государственной политики пространственного развития России, основой построения соответствующей Программы, её социально-экономической формы в материальном выражении – территориальной структуры размещения производительных сил и развития населённых мест страны.

Роль государства и общества в решении задач развития малых городов

Многоплановость, сложность, масштаб сложившихся в российской провинции проблем и многочисленность малых городских населённых мест, их типологическое разнообразие, многообразие региональных условий и существенные социально-экономические различия в возможностях развития больших и малых городов, а также такие социально значимые факторы, как величина и тип населённого пункта, тип жилища, характер среды жизнедеятельности, степень интегрированности социума малых населённых мест в социальное пространство региональных и местных районных систем расселения – всё это существенные материально и социально-пространственные факторы, требующие учёта при формировании государственной политики пространственного развития и выработке конструктивной платформы решения проблем развития небольших городских населённых мест страны с учётом не только экономических, но также и внеэкономических критериев эффективности развития населённых мест – геополитических, социологических, историко-культурных, национальных, природно-климатических[20]. Использование чисто экономического подхода к решению региональных проблем может породить множество межэтнических, межконфессиональных и межрегиональных противоречий[21]. Все эти проблемы могут и должны быть решены в контексте поставленных президентом Российской Федерации задач национального развития на основе комплексного программно-целевого

[20] Заявление Союза Малых городов 19.01.2014. «Сохраним России малые города!».

[21] *Евдокимов С. И.* Оценка административно-территориальных реформ как способа повышения экономической эффективности территорий // Псковский регионологический журнал. 2012. № 13. С. 178.

подхода на системной основе и, что принципиально важно, одновременно на всех уровнях управления и исключительно совместными усилиями государства и общества. Их решение недопустимо перекладывать, ввиду их сложности и затратности, только на местные муниципальные и даже на региональные органы управления. Ведущую организующую и целеполагающую роль в деле реализации необходимой стране государственной политики развития малых и средних городов призваны выполнить государственные органы федерального уровня в рамках федеральной политики пространственного развития Российской Федерации. С этой целью, необходимо выделение ...на рубеже между «городом» и «деревней» нового, промежуточного эшелона населённых мест... из средних, малых городов и посёлков городского типа[22]. При разработке соответствующих региональных и отраслевых документов в качестве специального, отдельного объекта государственной политики и управления, закрепить специфическую категорию малых городских поселений в качестве особого объекта управления в документах пространственного развития. Учитывая широкий диапазон величин поселений и серьёзные особенности каждой из трёх основных укрупнённых категорий населённых мест: 1) больших городов; 2) небольших городских населённых пунктов; 3) сельских населённых мест. На федеральном уровне целесообразно выработать и последовательно проводить дифференцированную на всех уровнях управления политику пространственного развития Российской Федерации с тем, чтобы обеспечить целевое управление развитием каждой категории поселений с учётом их специфики, предусматривающей:

- ограничение роста численности населения, предотвращение дальнейшей концентрации трудовых, производственных, финансовых и других ресурсов экономического развития в мегаполисах и больших городах – региональных центрах[23];

[22] *Марков Е. М., Бутузова В. П., Таратынов В. А., Мусатов В. В.* Градостроительные основы развития малых населённых мест. Москва, Стройиздат,1989. 417 с.; Марков Е. М., Бутузова В. П., Таратынов В. А. Указ. соч. С. 22-23.

[23] *Алиев О. М.* Основные проблемы и решения по оздоровлению развития малых городов // Вестник Северо-Кавказского гуманитарного института. 2019. № 4 (20). С. 37-41. С. 39.

- стабилизацию сети малых городов, посёлков городского типа, а также сельских населённых мест, исключающую её дальнейшее свёртывание в том числе на основе принципа подушевого финансирования учреждений социальной сферы, применение которого поставило на грань выживания не только сельские, но и малые городские населённые пункты и ведёт к их ликвидации[24];
- преодоление сдерживающих развитие страны вопиющих диспропорций в масштабах и темпах экономического развития всех трёх основных категорий населённых мест страны, исключив необоснованное скрытое перераспределение ресурсов в пользу больших городов;
- адресное распределение ресурсов развития;
- устранение искусственно созданных причин маятниковой трудовой миграции граждан страны;
- создание широкого спектра транспортных и IT условий для взаимосвязанного и сбалансированного развития как больших городов – столичных и региональных центров с малыми городами – районными центрами в масштабе субъектов Федерации, так и малых городов – районных центров с сельскими населёнными пунктами в масштабе низовых административных районов, муниципальных районов и городских округов.

Безотлагательного решения на федеральном уровне требует вопрос о возобновлении работы по подготовке Федеральной целевой программы развития малых, средних городов и посёлков городского типа Российской Федерации, остановленной прежним правительством РФ без объяснения причин всем ожидающим её городам и районам[25]. Наряду с разработкой Федеральной программы мероприятия по развитию малых городов также целесообразно включать в от-

[24] Рекомендации Всероссийской научно-практической конференции «Сбалансированное развитие населённых мест в территориальной стратегии экономического развития России» 15 марта 2015 г., Москва. URL.: http://smgrf.ru/rekomendatsii-vnpk-sbalansirovannoe-razvitie-naselennyh-mest/ (дата обращения: 08.11.2021).

[25] *Роговая А. В.* Проблемы развития малых городов России: практика реализации региональных стратегий // Мониторинг правоприменения. 2019. № 4 (33). С. 56.

дельные направления (подпрограммы). С целью корректного определения основных направлений развития социально-экономического потенциала небольших городов РФ на среднюю и долгосрочную перспективу необходимо в первоочередном порядке коренным образом переработать действующую «Стратегию пространственного развития Российской Федерации до 2025 г.», продлив срок её действия и предусмотрев включение задачи развития небольших городов в число приоритетов пространственного развития России[26].

В настоящее время вклад государства, прежде всего федеральных органов в дело преодоления кризисного состояния малых городов в целом совершенно недостаточен. Необходимо задействовать все возможности федерального центра в целях скорейшего восстановления их созидательного потенциала, безусловного выполнения этой категорией населённых мест всего широкого спектра не только экономических, но и социальных, социально-культурных функций, задач всемерного сбережения народа России и обеспечения естественного прироста населения страны как можно более высокими темпами[27]. При этом важно обеспечить согласование мер поддержки малых городов с другими направлениями экономической политики государства – инвестиционной, промышленной, инновационной, политикой поддержки малого и среднего предпринимательства в целом[28].

Действующая иерархическая схема управления территорией не обеспечивает необходимого внимания государства к малым городам. Сегодня федеральные органы «видят» малые города через призму региональных органов, а те, в свою очередь, чаще всего – через призму районных органов местного самоуправления. В действующей, вроде бы демократической системе управления механизмы обратной связи

[26] *Рисин Е. И.* Сильные и слабые стороны современной практики разработки стратегий развития регионов // Вестник ВГУ. Серия: Экономика и управление. 2019. № 1. С. 41.

[27] Предложения Союза Малых городов в текст проекта Стратегии народосбережения ВРНС. URL: http://smgrf.ru/predlozheniya-v-tekst-proekta-strategii-narodosberezheniya-vrns/ (дата обращения: 06.11.2021)

[28] Рекомендации Общественной палаты Российской Федерации по итогам общественных слушаний на тему: «Задачи сбалансированного развития больших, малых городов и сельских населённых мест в территориальной стратегии экономического и социального развития Россий. URL: https://www.oprf.ru/files/1_2016_rekomend/12_rekomen_2022016.docx

общества с властью не развиты. Органы самоуправления малых городов, их главы не имеют практически никаких возможностей не только влиять на позицию федеральных, но даже донести до них своё мнение по самым важным, влияющим на судьбу малых городов, федеральным решениям. Муниципальные деятели этой категории населённых мест не обладают, в частности, таким влиятельным, как это видно на опыте Западной Европы, статусом как «местный политик». «Завхоз локальной территории» с большим объёмом обязанностей (так называемых полномочий), но с недопустимо ограниченным объёмом реальных возможностей влиять на местную социально-экономическую ситуацию – вот реальный статус и избранных, и назначенных официальных руководителей малых городов. В подобной ситуации мнение местных общественных деятелей, позиция локального социума вообще теряет всякое значение. Тем не менее определённый потенциал развития, которым продолжает обладать эта категория городов, может и должен быть задействован в процессе мобилизации российского общества на решение этой тяжёлой национальной проблемы.

В решении этих задач развития России как социального государства важную роль призвана выполнить социология. Притом такая социология, которая нацелена не только на изучение нашего общества, но и на формирование его желаемого образа, т. е. социология конструктивная[29]. Удивительно, но либерал-реформаторы не используют ни потенциал российского общества, ни потенциал социологии в своей деятельности по перестройке социального пространства России. Так, в качестве одной из важных социальных форм активизации экономического и социально-культурного предпринимательского потенциала местного социума, повышения социальной активности населения малого города

[29] Конструктивная социология – это специфическая часть научно-проектной деятельности в области социологии, область социологических научных знаний, объединяющая (совмещающая) научные исследования социального объекта и социальное конструирование (проектирование) его дальнейшего развития на основе полученных в процессе исследований социологических знаний. Конструктивная социология – это сочетание социологической методологии и методологии инженерной проектной деятельности, стирание граней меду этими пограничными областями науки и практики.

является необходимость проработки достаточно сложного комплекса социально-проектных решений по обеспечению доступности органам местного самоуправления, жителям малых, средних городов и посёлков, местному малому и среднему бизнесу местных природных ресурсов – земельных, лесных, водных, минеральных ресурсов в виде одной из форм муниципальной собственности и тем самым превратить социум малого города из социального иждивенца, живущего на государственные подачки, в собственника, муниципального хозяина местных ресурсов развития, предоставив ему право использовать эти ресурсы в интересах развития своего муниципалитета[30].

Одним из принципиальных социально-политических моментов процесса пространственного развития государства является вопрос о возможности и целесообразности участия местных сообществ в определении будущего своих городов. Авторы всех вышеназванных «стратегических разработок» проявили полное пренебрежение интересами и мнением жителей самих населённых мест, их местных властей, берущих на себя, казалось бы, ответственность за судьбу возглавляемых ими общин. Но каждый населённый пункт, а значит и малый город, – это созданный усилиями всего общества сложный материальный инженерно-технический объект, в этом отношении сам по себе представляющий ценное достояние самого города, всего общества и государства. Достояние, которое никто, как правило, не хочет утратить. До сих пор ни один народ мира никогда не слышал заявлений своего правительства о неэффективности и ненужности своих городов[31]. На всех этапах отечественной истории создание новых крепостей, острогов, новых городов было одним из главных векторов традиционной российской пространственной политики. Сегодня она нуждается в продолжении. Из этого следует, что каждый малый город как локальный социум должен обладать в социальном государстве статусом, обязывающим органы государственной власти и управления считаться с его интересами и позицией, уважать его консолидированное, общественное мнение.

[30] Малые города в социальном пространстве России. С. 343.

[31] Заявление Союза Малых городов 19.01.2014 «Сохраним России малые города!» http://smgrf.ru/zayavlenie-soyuza-malyh-gorodov-rf/

Этого уважения власти к сравнительно малым городским населённым пунктам, их социуму практика управления не демонстрирует. Государственные органы, считающиеся по отношению к ним вышестоящими, сплошь и рядом принимают решения, не учитывающие их особенности и мнение местного сообщества даже по самым острым вопросам их существования. Яркий тому пример – оптимизация... Общепризнанный механизм взаимодействия не только федеральных, но даже региональных (субъектов Федерации) органов с местными органами управления не создан. Более того, практика государственного управления принципиально не предусматривает непосредственного прямого взаимодействия федеральных органов с органами местного самоуправления. Например, демонстрирует их полное игнорирование в выработке критериев моногорода или в вопросах судьбы градообразующих предприятий. Показательны случаи проведения в малых городах совещаний с участием какого-либо высокопоставленного федерального чиновника регионального или федерального значения, на которые главы этих городов даже не приглашаются. Получается, что провозглашённый Конституцией Российской Федерации принцип народовластия реализуется у нас в крайне ущемлённом виде, что наносит удар, прежде всего, именно по малым населённым пунктам.

Ввиду этого всякие попытки директивного решения, игнорирующего сам факт функционирования и развития любого поселения как социально-пространственного организма, низводящего его на уровень механической единицы, априори ведут решением верховной власти к определению судьбы той или иной ячейки (населённого пункта) общества без внимания к позиции социума. Такое решение представляет собой не что иное, как наносимую обществу экономическую и общественно-политическую травму, ведущую, как минимум, к падению его потенциала развития. Такой тяжелейшей императивной травмой для многомиллионного социума малых городов явились реформы 1990-х гг., заблокировавшие процесс поступательного развития практически всех небольших населённых мест – социально-экономических территориальных ячеек российского общества, и нанесших почти смертельный удар по сельским населённым пунктам и посёлкам городского типа. На фоне мас-

совых волюнтаристских решений, реализованных властью в сфере пространственного развития, правомерно возникает вопрос: какой минимально необходимой величины должно быть то местное сообщество, та социально-территориальная единица, с которой власть сочтёт возможным считаться? Десять человек, сто, тысяча, миллион? Демонстрируемая сегодня практика государственного управления показывает, что, проводя реформы даже общенационального значения, власть может позволить себе не считаться и даже не интересоваться мнением социума любого масштаба. При таком положении вещей необходимо разработать решения, позволяющие обеспечить одновременно согласованную деятельность всех четырёх уровней управления – федеральной, региональной, районной и городской, с обязательным участием жителей малых городов, муниципальных властей, национального объединения – Союза малых городов России в подготовке документов стратегического планирования процессов развития населённых мест. В связи с этим видится целесообразным внесение изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения Стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля её реализации»[32]. Представляется необходимым выработать оптимальные, наиболее продуктивные формы взаимодействия государственных, муниципальных, деловых и общественных структур при решении поставленных президентом РФ задач пространственного развития страны и решения судьбы населённых мест; проработать вопросы реализации социально-экономических прав всех без исключения жителей городов – граждан страны, разработать комплекс мер, обеспечивающих декларированные Конституцией РФ равные социальные и экономические права граждан – жителей малых и больших городов России.

[32] Постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля её реализации. Правовая база Гарант. https://base.garant.ru/71170676/

Раздел II
Проблемы социальной сферы малого города: условия и перспективы их решения

Глава 6

Малые города в призме противоречий развития социальной сферы

Общие направления эволюции социальной сферы

Российский транзит к рыночной экономике предполагал не только развитие рыночного сектора, но и существенное сокращение финансирования государством социальной сферы – медицины, образования и социальной поддержки тех, кто оказался в неблагополучной ситуации. Наиболее значимые сферы воспроизводства если и финансировались, то в минимальном объёме[1]. На раннем этапе реформ, в 1990-е гг. в государственных клиниках ситуация была крайне тяжёлая, не хватало самого необходимого – препаратов для больных, постельного белья, квалифицированного персонала среднего уровня, способного выхаживать пациентов после сложных операций. Уровень заработных плат работников, занятых в социальной сфере, снизился до уровня выживания. Врачам, среднему медицинскому персоналу, работникам, занятым в сфере образования, имевшим в большинстве своём высокую квалификацию, приходилось брать на себя дополнительную нагрузку или покидать выбранную профессиональную стезю, находя возможности выживания в сфере торговли, услуг или иной области, где заработные платы были несколько выше и позволяли немного подняться над уровнем выживания[2].

В начале 2000-х гг. ситуация в стране начала постепенно меняться. Стали выделяться средства на поддержку, ремонт и переоснащение медицинских учреждений. В сфере образования, особенно среднего, где к тому времени сложилась критическая ситуация, повысилась оплата труда. Отток квалифицированных работников из социальной

[1] *Савельева Ж. В., Мухарямова Л. М., Кузнецова И. Б.* Социальная справедливость в здравоохранении: опыт и оценки россиян // Мир России. 2018. Т. 27, № 3. С. 154-179.

[2] *Фенин К. В., Булушева А. А., Рябова В. С., Щетинина А. Р.* Причины сложности оценки экономической эффективности образования и дискриминации в оплате труда его работников в новейшей истории России // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Экономические науки. 2019. № 2 (10). С. 50-58.

сферы несколько замедлился, хотя последствия кризиса 90-х по-прежнему ощущались и до сих пор ощущаются во всех её отраслях. Иного и быть не может, если учесть, что социально значимые сферы жизни, от которых решающим образом зависит воспроизводство общества, качество жизни и качество населения, по-прежнему финансируются крайне недостаточно. Доля ВВП, расходуемая на здравоохранение и образование в России, как и прежде существенно меньше, чем в любой из развитых и большинстве развивающихся стран.

Дальнейшее развитие социальной сферы могло идти под двумя сценариям. Можно было, констатируя преодоление кризиса, существенно увеличить вложения в человеческий капитал, повышая уровень финансирования системы здравоохранения и образования, совершенствуя при этом их организационную форму. Второй сценарий предполагал «оптимизацию» – сохранение финансирования социальной сферы на прежнем невысоком уровне, развивая параллельно систему соответствующих услуг на коммерческой основе. Именно второй сценарий был выбран в качестве основного: государство, не декларируя этого открыто, взяло курс на коммерциализацию социальной сферы – расширение социальных услуг, оказываемых на платной основе. За последнее десятилетие в стране существенно выросла доля платных поликлиник и клиник, номинально являющихся государственными, доля услуг, оказываемых на платной основе, существенно выросла: с 604 мрд руб. в 2006 г. до 846 млрд руб. в 2019 г.[3] В сфере образования коммерциализация также стала основным трендом, что выражается в доле услуг, которые оказываются учащимся в школе на платной основе (репетиторство) и нарастающей платности вузовского обучения.

Общее направление развития социальной сферы за последние два десятилетия можно было бы охарактеризовать как неолиберальное. Федеральный центр перекладывал финансирование социальной сферы на регионы, многие из которых были и являются дотационными, испытыва-

[3] Рынок частной медицины в России // РБК. Исследования рынков. URL: https://marketing.rbc.ru/articles/11332/ (дата обращения: 30.11.2021).

ющими дефицит ресурсов для того, чтобы содержать и развивать соответствующие учреждения на должном уровне. Ветшающей социальной сфере должна была помочь её «приватизация», подразумевающая постепенный, но неотвратимый перевод на коммерческие рельсы. Гражданам, нуждающимся в соответствующих услугах, предлагалось искать возможности для их получения путём перераспределения собственных семейных бюджетов, а тем, чей бюджет был слишком мал для подобных манипуляций, предлагалось пользоваться минимальным набором возможностей, которые всё ещё имелись в государственных учреждениях здравоохранения и образования.

Две вехи сыграли важнейшую роль в институциональном становлении новой коммерческой сферы социальных услуг. На первом месте по праву находится закон «Об образовании» 1991 г., а также дальнейшие его уточнения в многочисленных поправках. В нынешней её редакции закон учреждает минимальный набор бесплатных услуг, которые оказывает школа, а всё остальное, сверх минимума, позволяется оказывать на платной основе, причём даже в пределах тех же государственных образовательных учреждений. В реальности это выглядит следующим образом. Учащийся дважды в неделю посещает уроки иностранного языка, и если этого ему недостаёт, если у него в планах продолжение образования в престижном вузе, то его родители могут доплатить за дополнительные занятия, обеспечив ему, таким образом, преимущество над теми, кто получает образование бесплатно. Подобная система снимает с образовательного учреждения, хотя и частично, ответственность за качество того образования, которое получают учащиеся. Примерно так же выглядит в настоящее время подготовка учащихся к ЕГЭ: есть минимально возможный объём знаний, но если учащийся рассчитывает на получение высоких баллов, гарантирующих поступление в вуз, то родители должны нанимать репетиторов, которыми во многих случаях становятся учителя той самой школы, которую посещает учащийся. Семейная стратегия софинансирования имеет смысл в том случае, если выпускник претендует на бесплатное обучение в вузе, а для того, чтобы иметь на него шансы, он должен получить высокие баллы на ЕГЭ. Таким образом, закладываются основы дальнейшей эво-

люции системы среднего образования, которая в конечном итоге должна существенно увеличить его коммерческую составляющую[4].

Казалось бы, что в этой политике плохого? Разве плохо то, что семья вовлекается в процесс образования и берёт на себя ответственность за образование детей? Действительно, подобная стратегия возможно и оправдывала бы себя, если бы в России к настоящему моменту сложилось общество среднего класса, а средний класс составлял большинство населения. В текущей ситуации политика коммерциализации лишь усиливает существующие формы неравенства, выражающиеся как в уровне доходов (см. рис. 6.1.), так и в уровне доступности многих социальных услуг.

«Оптимизация» системы образования привела к тому, что малочисленные образовательные учреждения в небольших городах и сёлах потеряли значительную долю финансирования, а учителя, работающие на селе или в малом городе, – возможность получать достойную заработную плату. Последствия подобной политики для процесса воспроизводства нетрудно представить: у молодых выпускников педагогических вузов всё меньше желания работать в сёлах или малых городах и всё больше мотивов к переезду в большие города. По этой и некоторым другим инфраструктурным причинам образовательные учреждения в малых городах не в состоянии обеспечивать детям образование достойного уровня, а у родителей появляется дополнительный стимул для того, чтобы переехать из малого города или села в большой город. Политика в сфере образования явным образом обслуживает неолиберальную концепцию развития российской территории, суть которой сводится к необходимости укрупнять и развивать именно большие города, пусть даже в ущерб населённым пунктам иного размера. Политика «стягивания» в точки роста – это не просто идея, которая декларируется некоторыми представителями российской элиты, а вполне конкретная политика, включающая в себя институциональные стимулы, побуждающие население малых городов перемещаться в большие города.

[4] Дети в подростковом возрасте: основные факторы самореализации. Отчёт о результатах исследования. М.: ООО «Ваш формат», 2019 (Исследование Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации»).

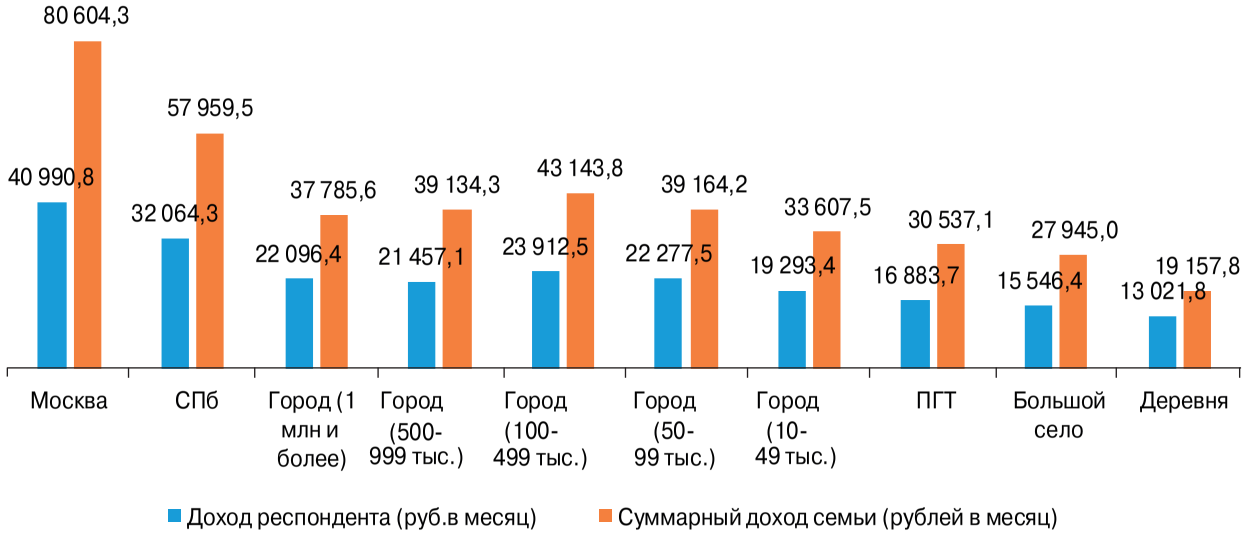

Рис. 6.1. Средняя величина индивидуального и семейного дохода в рублях (распределение по типам поселения)[5], 2015 г.

5 Составлено по данным исследования «Социальные различия в современной России» 1991–2015 гг.

Аналогичным образом эволюционирует в настоящее время и российская система здравоохранения. Реформа, концепция которой была впервые объявлена в 2010 г., получившая тогда название «оптимизации», в настоящее время признана провальной, в том числе на самом высоком государственном уровне. Провал реформы и её разработчиков стал очевиден после того, как в большинстве густонаселённых регионов страны она привела к росту смертности и сокращению продолжительности жизни. А ведь предсказать подобный исход можно было уже на этапе её подготовки, поскольку предполагалось сократить число больничных коек, уменьшить общее число единиц здравоохранения, повысив за счёт этого нагрузку на врачей, при этом контролируя и регламентируя их взаимодействие с пациентами. Сокращению подверглись – также вполне предсказуемо – фельдшерско-акушерские пункты на «бесперспективных территориях» и, прежде всего, в сельской местности и малых городах., а за квалифицированной медицинской помощью их жителям предлагалось обращаться в ближайшие города. По сути, жителей малых поселений реформа оставила без скорой медицинской помощи, вовремя оказывать которую мешали плохие дороги, состояние которых ещё более ухудшалось в непогоду, или отсутствие в необходимое время квалифицированного медицинского персонала, готового выезжать на вызовы в отдалённые поселения.

Коммерциализация здравоохранения проявилась и в том, что даже в государственных клиниках медицинскую помощь получали, прежде всего, владельцы полиса ОМС (обязательного медицинского страхования). В свою очередь страховой компании вменялось в обязанность наблюдать за тем, как оказывается медицинская помощь, и принуждать врачей к наиболее экономным стратегиям лечения. Вместо эффективных зарубежных препаратов предписывалось использовать российские аналоги, если они имелись. Госпитализация рассматривалась в рамках подобной политики как тот исход, которого по возможности следовало избегать. И это неизбежно сказалось на доступности медицинской помощи для жителей малых поселений. Если раньше они могли, в случае обнаружения серьёзного заболевания, рассчитывать на госпитализацию, то теперь, по новым пра-

вилам, госпитализация признавалась необходимой только в крайних случаях, а наиболее часто пациентам, живущим в отдалении от клиники, предлагалось получать лечение амбулаторно. В этом, как и других аспектах социальной политики, содержались явные антистимулы к тому, чтобы человек захотел остаться в родном городе, и, наоборот, наиболее дееспособных, активных жителей малых городов и деревень сложившаяся ситуация подводила к решению о переезде в большой город, в так называемые «точки роста».

Справедливости ради, следует сказать, что с рыночной точки зрения, оборота торговых сетей, эффективности банковских операций большой город экономически действительно выгоднее, чем малый, а тем более деревня[6]: торговые точки, открываемые в больших городах, приносят на 20–30% больше прибыли хозяевам, чем аналогичные магазины в малом городе. Реформы, как это часто бывает, накладывались на уже существующие формы регионального и поселенческого неравенства: рабочих мест в малом городе, по определению, меньше, чем в большом, а уровень оплаты труда там, соответственно, ниже. Развитие торговли, да и всего коммерческого сектора в его многочисленных проявлениях, стимулируется, прежде всего, той социальной группой, которая имеет достаточные доходы для покупки товаров и услуг. В больших городах доля таких возможных покупателей больше, чем в малых городах, а с учётом концентрации населения имеет численность, достаточную для того, чтобы создавать импульсы для развития коммерческого сектора. В этом случае логика рынка вступает в непримиримое противоречие с логикой контроля государства над своей территорией, сохранения государства как такового и его границ. Если государство действует в логике неолиберальной рыночной модели, то оно фактически оставляет «без присмотра» обширные территории, затрудняя ведение там осмысленной хозяйственной деятельности. Речь идёт о распространении «островной», «анклавной» логики эволюции в противовес разумной политике, направленной на развитие территорий. Рано или поздно ориентация на

[6] *Дудакова И. А.* И ведь всё хотят. О перспективах развития сетевых структур розничной торговли в малых городах ЮФО //Российское предпринимательство. 2007. № 3 (87). С. 155-158.

построение «островов благополучия» на в целом неблагополучной территории обернётся для государства серьёзными проблемами социо- и геополитического характера.

Современное состояние: данные исследования

Данные статистики, как это часто бывает, представляют текущее положение дел в общем, в средних цифрах, относящихся ко всей исследуемой совокупности, а именно к населению Российской Федерации. За общими цифрами либо в силу сложившейся традиции, либо сознательно скрывается настоящий уровень дифференциации, характеризующий российской общество. Исследователю, опирающемуся исключительно на статистические данные, довольно сложно определить, каков, к примеру, уровень доходов населения малых городов, уровень безработицы в них и какова обеспеченность малых городов социальными услугами. Получить эту информацию возможно только посредством специальных социологических исследований, в которых малые города России представлены как самостоятельная категория с достаточно внушительным наполнением. В сложившихся обстоятельствах это, по сути, – единственный способ для изучения малого города, поскольку, согласно законодательным новеллам, конкретное поселение перестаёт быть единицей муниципального управления. Согласно Закону № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного управления в РФ»[7], вступившего в силу с дополнениями 30.09.2021 г., отдельное поселение включается в «муниципальное образование» – объединение нескольких поселений, имеющих разную численность и расположенных иногда на значительном расстоянии друг от друга. Если и существует разница между поселениями, входящими в муниципальное образование, то она при создании планов, распределении средств, выделяемых на социальные нужды, перестаёт играть сколь-нибудь значительную роль. Если для чиновников подобные объединения удобны со всех то-

[7] Закон № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного управления в РФ» // ЗаконМастер: [сайт]. URL: ФЗ 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» – краткое содержание, общая характеристика, основные положения, вопросы местного значения, на 2020 год (zakonmaster.ru) (дата обращения: 30.11.2021).

чек зрения и, прежде всего, с точки зрения распределения земли и других ресурсов, то для тех, кто на этих землях проживает, подобные «слияния» и «поглощения» только затемняют общую картину.

Для социологических исследований деление территорий на муниципальные образования и муниципальные округа не имеет практического смысла. В муниципальные образования часто включаются населённые пункты разной численности и разного уровня развития, получающие разные уровень финансирования из выделяемого бюджета и, что немаловажно, расположенные на расстоянии несколько десятков километров друг от друга. Поэтому в конструировании выборок и обработке результатов использовались и будут впредь использоваться традиционные деления поселений по числу проживающих в них граждан.

Доступность медицинских услуг

Политика, о которой шла речь выше, имела не только процессуальную составляющую, под которой понималась социальная мобильность из малого города в крупный и далее, но и конкретный итог, выраженный в текущем состоянии социальной сферы в малом городе.

Одним из итогов текущей политики стало преобладающее в обществе критическое отношение к качеству представляемых медицинских услуг (рис. 6.2).

От политики «оптимизации» здравоохранения пострадали не только малые города, но и мегаполисы, включая столицу: в Москве только 18,5% жителей более или менее удовлетворены качеством предоставляемых медицинских услуг, а доля тех, кого качество московской медицины не удовлетворяет, равна примерно 40%. В малом городе доля удовлетворённых равна 32,2%, а доля неудовлетворённых – 29,4%. На первый взгляд, подобный результат можно считать парадоксальным, т. к. в столице уровень развития медицины даже после её оптимизации намного выше, чем в любом малом городе. В субъективном восприятии москвичей и жителей малых городов просматривается эффект низкой базы, на разном уровне требований, предъявляемых к социальной сфере. Сказывается и то, что в малых городах население обращается в медицинские учреждения значительно

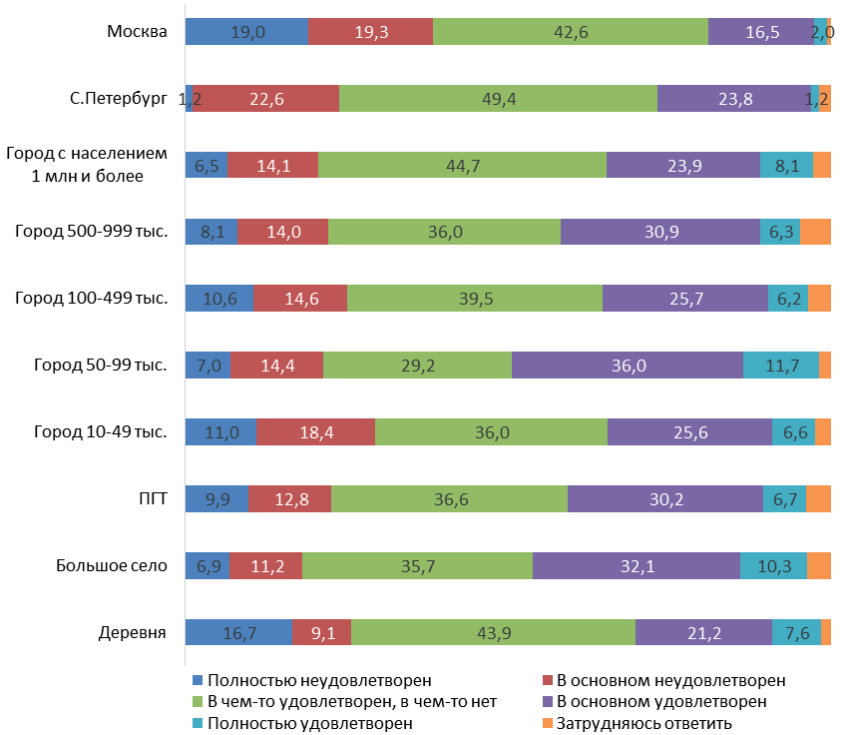

Рис. 6.2. Уровень удовлетворённости медицинскими услугами в населённых пунктах разного типа, год

реже, чем те, кто живёт в Москве или другом большом городе. В подавляющем большинстве случаев в поисках медицинской помощи население малого города, как, впрочем, и других российских поселений, обращается в районные поликлиники. Качество медицинского обслуживания на уровне государственной районной поликлиники, как правило, невысокое: врачи-специалисты часто недоступны, оборудование устаревшее или низкого качества. Однако у тех, кто живёт в большом городе, сохраняется возможность получить лечение в ведомственных поликлиниках (рис. 6.3).

В Москве, Санкт-Петербурге или ином городе-миллионнике доля тех, кто пользуется услугами ведомственной

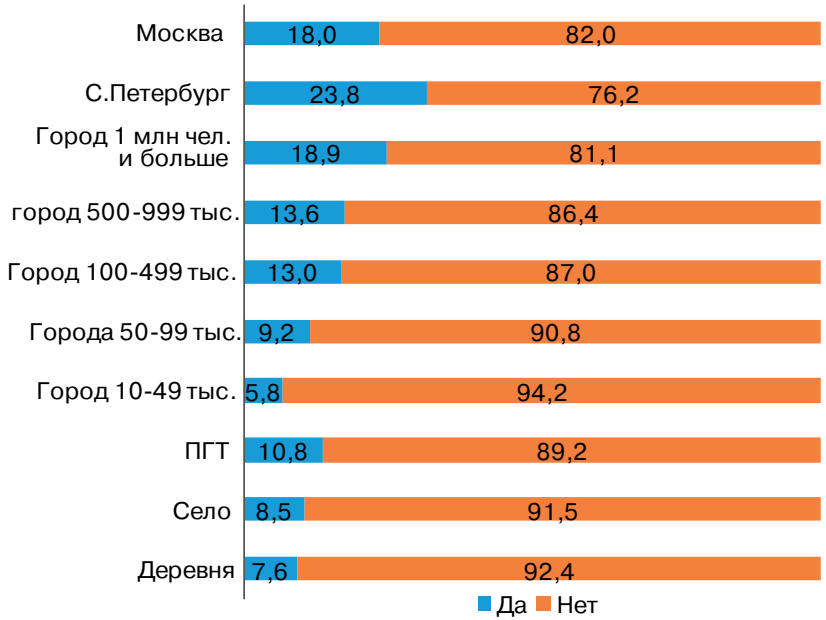

Рис. 6.3. Доля населения, пользующегося услугами ведомственной медицины, 2017 г.

медицины, равна, примерно, одной пятой всей совокупности. Доля тех, кто имеет подобные возможности в малом городе, – в 3 раза меньше. С этих позиций малый город находится на одном уровне с селом или деревней: ведомственные медицинские услуги существуют и в поселениях этого типа, но доля тех, кто имеет возможность ими пользоваться, невелика – меньше одной десятой от всех, кто нуждается в медицинских услугах.

Как уже говорилось, коммерциализация здравоохранения – это процесс, который развивается повсеместно, не только в малых городах, но и столицах, а также городах-миллионниках. В Москве и Санкт-Петербурге почти половина опрошенных назвала дороговизну медицинских услуг одной из причин, затрудняющих получение медицинской помощи. Однако в малых городах, равно как и в сельских районах, эта проблема стоит значительно более остро: доля тех, кто посчитал эту причину ограниче-

нием в получении медицинских услуг, составила в малом городе 55,8%. Если учесть, что в столицах, а также больших городах, сохраняется возможность получения помощи в ведомственных поликлиниках, то следует признать, что малые города в ситуации коммерциализации и распадающейся «сети» социальной поддержки оказываются в том же невыгодном положение, что и сельские населённые пункты.

Но всё же наиболее острой из всех проблем, с которыми сталкиваются жители малых городов в тех случаях, когда они обращаются за получением медицинских услуг, – это нехватка специалистов (табл. 6.1).

Массовое сокращение врачей-специалистов в ходе реформ и ограничение доступа к ним привело к тому, что именно в малых городах получение специализированной помощи превратилось в острейшую проблему. В столицах также существует дефицит врачей-специалистов: в Москве, к примеру, на их нехватку жалуются около трети опрошенных. В малом же городе доля тех, кто констатирует недоступность специализированной медицинской помощи, оказалась равной двум третям от всей совокупности. Это намного больше, чем в поселениях другого типа, например, в городе среднего размера с населением до полумиллиона, где на частый или постоянный дефицит врачей-специалистов ссылается 42,9% опрошенных.

Таблица 6.1

Распределение ответов на вопрос о проблемах при получении услуг здравоохранения, %

Нет специалистов нужного профиля	Москва	Санкт-Петербург	Город 1 млн чел. и более	Город 500–999 тыс. чел.	Город 100–499 тыс. чел.	Город 50–99 тыс. чел.	Город 10–49 тыс. чел.	ПГТ	Село	Деревня	Всего
Никогда	17,1	32,9	12,5	8,0	11,9	8,3	11,5	5,1	12,7	3,4	12,2
Редко	20,1	30,4	9,7	14,2	16,2	5,8	5,4	5,1	11,5	24,1	12,4
Иногда	31,6	25,3	35,8	34,7	29,0	24,3	19,2	13,3	19,0	31,0	26,1
Часто	26,0	8,9	30,7	30,7	27,7	36,9	44,8	44,3	28,8	17,2	31,3
Всегда	5,2	2,5	11,4	12,5	15,3	24,8	19,2	32,3	28,0	24,1	18,0

Из отдельных фактов, выявленных исследованием, формируется общая картина социального неблагополучия. В малых городах ниже уровень доходов и, следовательно, меньше вероятность получить как альтернативу платную медицинскую помощь. В большинстве случаев здесь недоступны врачи-специалисты и, как отмечает половина опрошенных, не хватает современного медицинского оборудования. В сумме эти факторы образуют «ловушку», выход из которой наиболее активная часть населения малых городов находит только в том, чтобы покинуть нынешнее место проживания и обосноваться, пусть даже некомфортно, стеснённо, но в большом городе или столице. Деградация медицинской инфраструктуры малых населённых пунктов создаёт антистимулы не только для населения, но и для молодых врачей. Практический смысл подсказывает им, что построить карьеру, стать настоящим специалистом, добиться приличного дохода они могут только в большом городе, где работают крупные медицинские центры, есть возможность набраться ценного опыта, и весома доля тех, кто готов оплачивать медицинские услуги. Логика развития ситуации такова, что не только активное население стремится к отъезду в большой город, но и та часть профессионалов, которые могли бы при определённых обстоятельствах изменить положение дел к лучшему.

Доступность услуг образования

Получить представление о том, каково положение дел в системе образования в малых городах, оказалось возможным, только подвергнув аналитическим процедурам ещё один массив данных, а именно результаты исследования «Подростковый возраст», которое проводилось Фондом поддержки детей в трудной жизненной ситуации при активном содействии Российского общества социологов[8].

Исследование показало, что в малых городах и ПГТ школьники-подростки заинтересованы в получении обра-

[8] Исследование проведено в 2015 г. Данный проект базировался на репрезентативной, стратифицированной выборке учащихся российских школ. Школы отбирались из общей базы данных, в каждой школе опрашивались все учащиеся подростки с 6 по 11 класс. Общий объём выборки составил 2235 респондентов.

зования, причём уровень интереса к школе в населённых пунктах данного типа даже выше, чем в столицах или больших городах, где возможности получать образование шире. Можно предположить, что данный парадоксальный результат связан с тем, что в малых городах возможностей подростку занять себя меньше, а школа чаще рассматривается как источник ценных знаний или навыков, который «открывает двери» в более благополучную жизнь, а возможно и к карьерному продвижению.

Исследование показало, что доля учащихся, которым нравится учиться в школе, в крупном городе равна 43,2%, в малом городе или ПГТ – 54,2%. При этом ресурсов, позволяющих претендовать на продолжение образования после школы, у школьников, проживающих в малых городах, меньше, чем у их сверстников, живущих в городах-миллионниках или областных центрах. Не секрет, что школьники, претендующие на продолжение образование, а также их родители, должны в текущих условиях прилагать дополнительные усилия для получения высоких баллов ЕГЭ, открывающих доступ к вузовскому образованию. Как правило, подготовка к вузу начинается с восьмого класса и включает в себя посещение курсов и занятия с репетитором. К 10 классу шесть из десяти учащихся пользуются услугами репетиторов, которые отрабатывают с ними тесты ЕГЭ, дают дополнительные знания по тем предметам, которые в вузах являются профилирующими и требуют особого внимания. Чем ниже доходы семьи, тем меньше у неё возможности нанимать репетиторов, тем меньше шансов у выпускника школы претендовать на поступление в вуз. В этих условиях очевидно, что школьники, живущие в малых городах, имеют гораздо меньше возможностей заниматься с репетиторами или посещать подготовительные курсы (см. рис. 6.4).

Если в городах федерального значения доля школьников, занимающихся с репетитором в течение последних 12-ти месяцев, составила примерно половину всех опрошенных, то в малом городе таковых оказалось только 15,8%. Аналогичным образом в больших городах школьники чаще посещали подготовительные курсы, расширяющие их возможности, дающие им дополнительные знания: доля использующих курсы в городах федерального значения была

равна 27,1%, доля имеющих возможность ходить на курсы в малом городе была вдвое меньше. В малом городе учащиеся чаще посещали музыкальную школу, но эти занятия, за исключением особых случаев, не имеют прямого влияния на шансы продолжить образование в вузе. Роль уравнителя, мог бы сыграть Интернет, предоставляющий возможность школьникам посещать курсы независимо от места проживания. Как показали исследования, доля школьников, пользующихся его преимуществами, в малых городах даже выше, чем в большом городе. Чем более развитой будет становиться цифровая среда, чем больше в ней будет доступных образовательных и культурных ресурсов, тем больше вероятность того, что молодые люди, живущие в малом городе, смогут конкурировать со сверстниками, находящимися в настоящее время в более выгодных условиях.

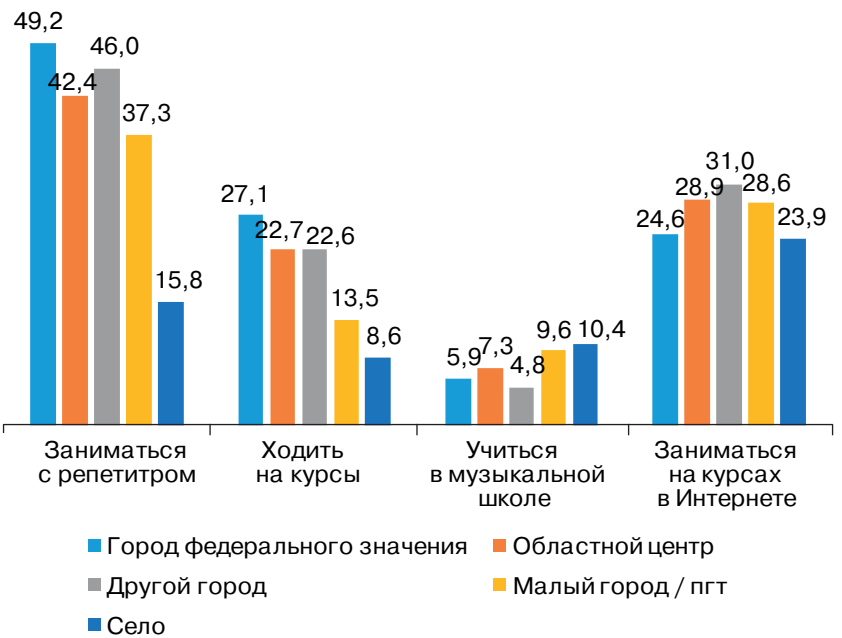

Рис. 6.4. Распределение ответов школьников на вопрос: чем из перечисленного вам доводилось заниматься за последние 12 месяцев, 2017 г., %

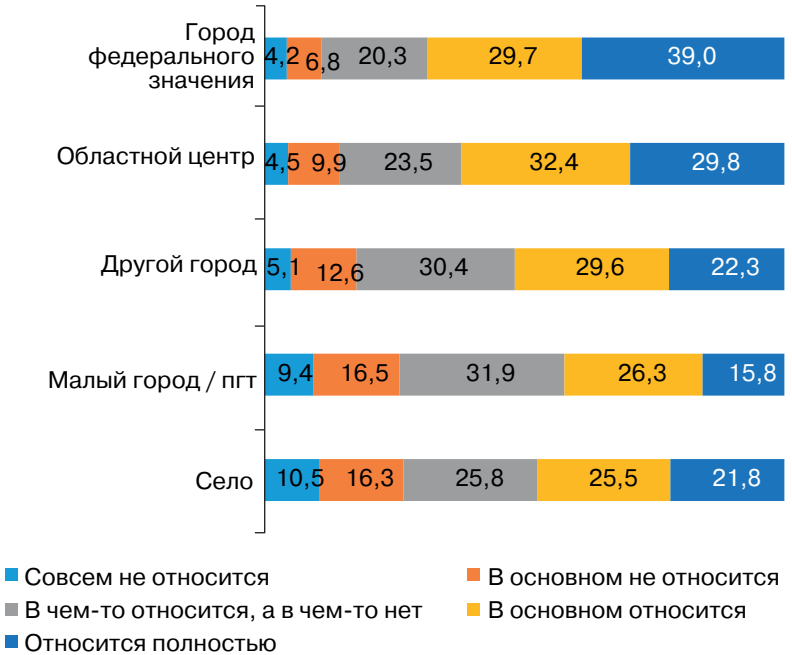

Рис. 6.5. Реакция на утверждение: В моём населенном пункте есть масса возможностей получать новые знания, навыки дополнительное образование, 2017 г., %

Как показало исследование, школьники в разных населённых пунктах по-разному отвечают на вопрос о возможностях получения образования в местах проживания разного типа (рис. 6.5).

Школьники, живущие в больших городах, в большинстве своём соглашаются, что живут в среде, способной обеспечить им широкий доступ к образованию. Школьники в малых городах осознают те ограничения, которые накладывает на них среда. Примерно четверть опрошенных считают, что утверждение о широких возможностях получения образования к их населённому пункту не относится, и ещё примерно треть выбирает промежуточную позицию: в чём-то относится, в чём-то нет. Три четверти опрошенных надеются, что к 30 годам они, несмотря на все препятствия, смогут получить высшее образование, но

к этому времени только один из пяти опрошенных планирует остаться жить в малом городе. Большинство (около 60%) твёрдо намереваются уехать и обосноваться в большом городе, а лучше – в Москве или Санкт-Петербурге. Желание покинуть привычную среду обитания возникает как результат осознания тех ограничений, которые она налагает на возможности получить образование, интересную работу, сделать карьеру. Большинство молодых людей, живущих в малых городах, потенциально мобильны, живут надеждой перемещения в ту среду, где больше перспектив и шире выбор карьерных возможностей.

Результаты исследований убедительно доказывают взаимосвязь между развитием социальной сферы малого города и его перспективами. Политика «стягивания в точки роста», поощрения урбанизации в условиях современной России неизбежно приведёт к опустошению не только обширных сельских территорий, но и малых, а также средних городов. Выгодная на текущий момент политика в долговременной перспективе создаст серьёзные угрозы целостности страны, существенно ограничивая возможности её развития. Ведь именно пространство России относится к тем естественным конкурентным преимуществам, которые отличают её от других стран. Гармоничное развитие обширных территорий, с сохранением культурного наследия, которые они до настоящего момента хранили, – это залог системной устойчивости российского государства и культурной определённости народов, в нём живущих.

Глава 7

Социальная инфраструктура как фактор сохранения и развития малых городов

Планы создания в России сети агломераций в условиях «обезлюдивания» сельских территорий все более остро ставят вопрос о характере и направленности пространственного развития страны. Копирование «агломерационного опыта» в условиях обширных и зачастую малоосвоенных пространств России видится недостаточно обоснованным. В связи с этим представляется весьма убедительным вывод о необходимости сохранения и развития поселений разного типа, включающего «...опережающее создание инфраструктуры, обеспечивающей решение задач высокого роста экономики, демографического и пространственного развития»[1].

Решение указанных задач особенно актуально для малых городов, которые в перспективе могут стать моделью поселения, исключающей или существенно ослабляющей негативные черты образа жизни, присущие как крупным городам, так и сельским поселениям. Результаты социологических исследований, в частности, свидетельствуют о том, что «влияние малых городских поселений на окружающую сельскую местность возросло с социальной, экономической и демографической точек зрения»[2].

Представляются весьма убедительными выводы о том, что «...в рамках управления развитием муниципальных образований приоритетом должно быть создание комплекса благоприятных условий для реализации имеющегося в каждом, даже небольшом населённом пункте человеческого потенциала»[3], и обосновывающие «...необходимость

---

[1] Решения Координационного совета при Общественной палате Российской федерации по национальным проектам и народосбережению. Утверждено 11 февраля 2021 г № АГ/7-КС. URL: https://inlnk.ru/bePyv (дата обращения: 21.06.2021).

[2] *Евдокимов М. Ю.* Малые города Центральной России как «точки роста» окружающей сельской местности. РФФИ. Аннотация к отчету по результатам реализации проекта. URL:https://www.rfbr.ru/rffi/ru/project_search/o_241220 (дата обращения: 06.08.2021).

[3] *Марков Е. М.* Доклад на заседании Экспертного совета по вопросам развития региональной и муниципальной науки // Портал Союза малых городов. 17.06.2021. URL: http://smgrf.ru/news/sostoyalos-zasedanie-ekspertnogo-soveta-po-voprosam-razvitiya-regionalnoj-i-munitsipalnoj-nauki (дата обращения: 15.07.2021).

в разработке новых типологий образа жизни населения, учитывающих размер города, численность населения, удалённость от региональных центров, экономические и социокультурные особенности»[4].

Мы разделяем подход, в соответствии с которым «основная цель местного сообщества (малого города, района) – достижение устойчивого самодостаточного развития»[5]. Необходимо учитывать, что «...зона трансформации, успешного появления нового и изменения старого в малых городах, каждый раз уникальна и возникает благодаря тому, что города находятся в поиске своего собственного пути выхода из структурного кризиса»[6].

Следует отметить, что процесс деградации малых городов, фиксируемый в ходе социологических исследований и все чаще обращающий на себя внимание экспертов, ставит под сомнение перспективы их сохранения и развития: «Постсоветская трансформация стала триггером к запуску негативных процессов. Мы получили то, что многие малые города, особенно удалённые, северные, некомфортные для жизни по причине плохого инфраструктурного обеспечения и сложных природных условий – то ли города, то ли деревни, стали депрессивными, депопулирующими территориями»[7]. «Надежды на заметное улучшение финансового состояния малых городов в ближайшее время нет. Перед местными властями стоит дилемма: 1) оставить всё как есть – дальнейшая стагнация; 2) самостоятельное анти-

---

[4] *Кодина И. Н.* Образ жизни населения малого города: социальные практики и детерминанты: на материалах Ивановской области: дис. ... канд. социологических наук: 22.00.04 / И. Н. Кодина; [Место защиты: Нижегор. гос. ун-т им. Н. И. Лобачевского]. Нижний Новгород, 2012. 248 с.

[5] *Овчинников О. Г.* Основные направления антикризисного развития малых городов и районов в современных условиях. Семинар Союза малых городов РФ. 23 марта 2021 г. URL: https://qje.su/otraslevaya-i-regionalnaya-ekonomika/moskovskij-ekonomicheskij-zhurnal-10-2020-58/ (дата обращения: 12.07.2021).

[6] *Гунько М. С., Пивовар Г. А., Аверкиева К. В.* Ревитализация в малых городах Европейской России (на примере Боровичей, Выксы, Ростова) // Известия Российской академии наук. Серия географическая. 2019. № 5. С. 28. DOI https://doi.org/10.31857/S2587-55662019518-31(дата обращения: 12.07.2021).

[7] *Гунько М.* Все несчастные малые города в России несчастны одинаково // Реальное время. 21.03.2020. URL: https://realnoevremya.ru/articles/168888 (дата обращения: 02.08.2021).

кризисное развитие. При той парадигме государственного управления, в которой мы находимся, надежды на улучшение, тем более существенное, для малых городов нет»[8].

Одной из ключевых проблем малых городов является убыль населения. Решение этой проблемы за счёт притока мигрантов неизбежно повлечёт за собой ряд негативных и непредсказуемых последствий[9]. Вместе с тем существуют другие возможности её решения. В частности, взаимообусловленные процессы избыточной концентрации населения в крупных городах и «обезлюдивания» сельской местности могут, при определённых условиях, способствовать привлечению в малые города части сельского и городского населения.

Достаточно очевидно, что решение этих задач сталкивается с серьёзными трудностями, признаваемыми на самом высоком уровне: «заявленный социально-экономический эффект от реализации проектов государственной поддержки малых городов и исторических поселений в полном объёме не достигнут. Эта тема хоть и не самая масштабная из тех, что мы обычно рассматриваем, но очень чувствительная. Ведь в малых городах проживает около 23 млн человек, то есть почти четверть всего городского населения»[10].

Социальная ситуация в малых городах Нижегородской области в целом достаточно типичная. Исходя из этого, представляется возможным оценить не только состояние социальной инфраструктуры малых городов, но и перспективы их сохранения и развития. Мы солидарны с выводом: «регион нуждается в разработке и реализации новой актуальной антикризисной стратегии[11]. Учитывая весьма сомнительные результаты нижегородской Программы-2020,

---

[8] *Овчинников О. Г.* Указ. соч.

[9] *Куконков П. И. Устинкин С. В., Морозова Н. М.* Миграционные потоки в малых городах Нижегородской области: факторы, направленность, динамика // Малые города в социальном пространстве России. ФНИСЦ РАН. 2020. URL: https://www.isras.ru/files/File/publ/Malye_goroda_2020/STRus_001_528_fin.pdf (дата обращения: 06.08.2021).

[10] Счётная палата: проекты развития малых городов пока реализуются недостаточно эффективно. 16 февраля 2021 г. URL: https://ach.gov.ru/checks/schetnaya-palata-proekty-razvitiya-malykh-gorodov-poka-realizuyutsya-nedostatochno-effektivno (дата обращения: 16.07.2021).

[11] Реализация «Стратегии 2020» в Нижегородской области провалена // Информационное агентство Regnum. URL: https://regnum.ru/news/economy/2258742.html (дата обращения: 21.07.2021).

принципиально важной задачей для региона выступает именно «реализация» антикризисной стратегии.

Представляется вполне обоснованным подход авторов новой стратегии социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 г., которые в качестве её ключевых проблем определяют[12]:

- недостаточный уровень сбалансированности системы внутриобластного расселения и размещения производительных сил;
- недостаточный уровень управляемости агломерационными процессами;
- проблема зависимости некоторых муниципальных территорий от деятельности одного градообразующего предприятия;
- несбалансированная нагрузка на бюджет инфраструктурных решений в районах;
- высокий уровень внутрирегиональной социально-экономической дифференциации, в частности – доступности качественных услуг;
- высокая межмуниципальная дифференциация по уровню инвестирования;
- недостаточная обеспеченность современной инфраструктурой и низкая связанность территорий.

В качестве первоочередной задачи новой стратегии выступает «Формирование «полюсов роста», определение которых производится путём наложения аналитических слоёв текущего и перспективного развития ключевых каркасов региона: природно-экологического, расселенческого, инфраструктурного, дорожно-транспортного, экономического»[13]. Анализ текущего и перспективного развития ключевых каркасов региона позволил авторам Стратегии обосновать формирование следующих «полюсов роста»: Нижегородский, Выксунско-Кулебакский, Арзамасско-Саровский, Городецкий, Семеновско-Ковернинский, Шахунско-Уренский, Лысковско-Сергачский, Починковско-Лукояновский.

[12] Стратегия социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года. Утверждена постановлением Правительства Нижегородской области от 21 декабря 2018 года № 889. С. 106–107. URL: https://strategy.government-nnov.ru/static/new_design/files/Proyekt_Strategii_Nizhegorodskoy_oblasti_2035.pdf (дата обращения: 18.07.2021).

[13] Там же. С. 179.

На наш взгляд, важным преимуществом данного подхода является то, что он учитывает не только особенности основных зон Нижегородской области (промышленная и научно-образовательная, агропромышленная, лесопромышленная, инновационная), но и органично включает малые города Нижегородской области.

Следует подчеркнуть, что в настоящее время в Нижегородской области наблюдается «...нарастающий процесс концентрации человеческих, инвестиционных ресурсов в Нижегородской агломерации, формирующейся на базе Нижнего Новгорода, Дзержинска, Кстовского и Богородского муниципальных районов. Именно в Нижегородской агломерации, а также в городах Выкса и Саров сосредоточена значительная часть экономики региона (85%), 58% населения, а также ключевые инвестиции в основной капитал. В девяти других экономических центрах региона (Арзамасский, Павловский, Володарский, Городецкий, Лысковский районы, Балахна, Бор, Кулебаки, Навашино) формируется 13% экономики региона и 21% населения. Остальные районы составляют всего 2% от экономики области, однако в них живёт 21% населения»[14]. Следует отметить, что именно к этим «остальным районам» относится значительная часть малых городов Нижегородской области.

Ситуацию в малых городах Нижегородской области во многом определяет дефицит местных бюджетов, который, по обоснованному экспертному мнению, «...в значительной степени обусловлен порочной практикой распределения государственных финансов между различными уровнями власти. Из-за чего у местных органов власти отсутствуют достаточные средства для выполнения своих функций»[15].

Дефицит местных бюджетов неизбежно сказывается на доходах, обеспечивающих прожиточный минимум одного члена семьи в Нижегородской области в размере, превышающем 10 тыс. руб. в месяц[16]. Сопоставление с величиной среднедушевых денежных доходов населения свидетельствуют о том, что наличие иждивенцев заметно осложняет обеспечение прожиточного минимума (табл. 7.1).

---

[14] Стратегия социально-экономического развития Нижегородской области...

[15] *Овчинников О. Г.* Указ. соч.

[16] Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Нижегородской области. Уровень жизни. URL: https://nizhstat.gks.ru/folder/32657 (дата обращения: 18.07.2021).

Таблица 7.1

Распределение населения Нижегородской области по величине среднедушевых денежных доходов в месяц, 2013–2020 гг., % [17]

Среднедушевой денежный доход, руб.	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
до 3500,0	1,5	1,0	0,5	0,6	0,5	0,4	0,3	0,2
3500,1 – 5000,0	2,9	2,2	1,4	1,4	1,3	1,1	0,9	0,7
5000,1 – 7000,0	6,0	4,7	3,5	3,5	3,3	2,9	2,3	2,1
7000,1 – 10 000,0	11,1	9,5	7,7	7,7	7,4	6,8	5,8	5,5
10 000,1 – 15 000,0	18,4	17,0	15,3	15,3	15,1	14,3	13,0	12,9
15 000,1 – 25 000,0	26,2	26,4	26,4	26,3	26,5	26,4	25,5	26,0
25 000,1 – 35 000,0	14,3	15,6	17,0	17,0	17,2	17,7	18,1	18,6
свыше 35 000,0	19,6	23,6	28,2	28,2	28,7	30,4	34,1	34,0

Данные, представленные в таблице 7.1, свидетельствуют о том, что доля населения Нижегородской области, среднедушевые денежные доходы которого составляют менее 10 тыс. руб. в месяц, постепенно уменьшается. Вместе с тем следует отметить, что в 2020 г. такие доходы имел практически каждый десятый нижегородец (9%). Обращает на себя внимание, что реальные располагаемые денежные доходы населения Нижегородской области в I квартале 2021 г. составили 92,1% к соответствующему периоду прошлого года и 83,2% к предыдущему периоду[18].

Неизбежным следствием падения доходов населения является изменение структуры их использования, анализ которого свидетельствуют о заметных колебаниях доли расходов на покупку товаров и оплату услуг, что, скорее всего, связано не только с уменьшением доходов, но и с ростом цен, особенно на продукты питания, а также с увеличением обязательных платежей и взносов. Причём рост

[17] Территориальный орган государственной статистики по Нижегородской области. Уровень жизни. Распределение населения по величине среднедушевых денежных доходов. Оценка на основе материалов выборочного обследования домашних хозяйств и макроэкономического показателя среднедушевых денежных доходов населения. URL: https://nizhstat.gks.ru/folder/32657 (дата обращения: 18.07.2021).

[18] Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Нижегородской области. Уровень жизни.

сбережений нижегородцев, которые все чаще хранятся в наличных деньгах, распределяется крайне неравномерно, снижаясь в начале года[19].

Практикуемые властью разовые, точечные формы поддержки отдельных территорий слабо сказываются на социальной ситуации, нередко приводят к росту диспропорций и неравенств, не обеспечивая системного улучшения дел в экономике и социальной сфере в целом. В связи с этим следует отметить заметные различия объёма социальных выплат населению и налогооблагаемых денежных доходов населения муниципальных районов Нижегородской области, включающих малые города (см. табл. 7.2).

Данные, представленные в таблице 7.2, свидетельствуют о наличии существенных различий между муниципальными районами по объёму социальных выплат и налогооблагаемых денежных доходов в среднем на 1 жителя. В частности, если в Богородском районе этот объём составил 188 232 руб., то в Володарском районе – 143 690 руб.

Таблица 7.2

Объем социальных выплат и денежных доходов населения в муниципальных районах, включающих малые города, 2019 г.[20]

Районы Нижегородской области	Объем социальных выплат населению и налогооблагаемых денежных доходов населения, руб.	Объем социальных выплат и налогооблагаемых денежных доходов населения в среднем на 1 жителя, руб.
Богородский	13 293 301	188 232
Володарский	8 327 964	143 690
Ковернинский	3 395 146	186 168
Уренский	5 162 094	183 515
Сергачский	6 954 097	251 696
Лукояновский	4 730 354	164 049

[19] Там же.

[20] Федеральная служба государственной статистики. Муниципальная статистика. Объем социальных выплат населению и налогооблагаемых денежных доходов населения по муниципальным районам (городским округам) за 2019 год. URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_munst1.htm (дата обращения: 18.07.2021).

Сравнение и оценка существенных диспропорций и неравенств показывают, что они неизбежно сказываются на самочувствии населения. Следует отметить, что Володарск расположен рядом с Нижним Новгородом и Дзержинском, что определяет его социально-экономическое положение в Нижегородской агломерации.

Достаточно очевидно, что хронический дефицит бюджета негативно сказывается на состоянии социальной сферы и, в частности, на показателях естественного движения населения. В Нижегородской области в январе–мае 2021 г., по сравнению с соответствующим периодом 2020 г., число родившихся уменьшилось на 658 человек, а число умерших увеличилось на 3938 человек[21]. Суммарный коэффициент рождаемости в Нижегородской области, выросший в период с 2012 по 2015 г. с 1,212 до 1,669, снизился в 2019 г. до 1,354[22]. Подобные процессы наблюдаются и в малых городах области (табл. 7.3).

Таблица 7.3

Динамика численности населения в малых городах Нижегородской области, 2015–2019 гг., чел.[23]

Малый город	2015	2016	2017	2018	2019
Богородск	34 676	34 597	34 388	34 240	33 931
Володарск	10 102	10 084	10 021	9972	9907
Ковернино	6822	6843	6869	6988	6957
Урень	12 260	12 377	12 502	12 422	12 318
Сергач	20 554	20 402	20 447	20 298	20 023
Лукоянов	15 151	15 198	15 084	15 048	14 836

[21] Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Нижегородской области. Население. Естественное движение населения. URL: https://nizhstat.gks.ru/folder/33271 (дата обращения: 11.07.2021).

[22] Там же.

[23] База данных «Показатели муниципальных образований» (БД ПМО) // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://www.gks.ru/scripts/db_inet2/passport/table.aspx?opt=2260510120181/1) (дата обращения: 11.07.2021).

Данные, представленные в таблице 7.3, свидетельствуют о том, что в малых городах промышленной и аграрной зоны Нижегородской области в последние пять лет наблюдается постоянное уменьшение численности населения (Богородск, Володарск, Сергач, Лукоянов). Незначительные флуктуации численности населения наблюдаются только в малых городах лесопромышленной зоны (Ковернино, Урень). Причём начиная с 2018 г. в этих городах наблюдается снижение этого показателя.

Социальная инфраструктура оценивается, прежде всего, с точки зрения её сбалансированности и достаточности для развития человеческого потенциала. Следует подчеркнуть, что ранее накопленный в малых городах человеческий потенциал развития ослабляется, а сохранившаяся инфраструктура большей частью изношена и слабо обновляется. Эти процессы сказываются, прежде всего, на критически важной для малых городов инфраструктуре здравоохранения, образования, жилищной сферы.

Анализ состояния социальной инфраструктуры малых городов Нижегородской области, которые расположены в промышленной и научно-образовательной зоне (Богородск и Володарск), агропромышленной зоне (Сергач и Лукоянов) и лесопромышленной зоне (Ковернино и Урень)[24], предполагает обращение к национальному проекту «Жильё и городская среда», ключевой целью которого является повышение комфортности городской среды, создание механизма прямого участия граждан в благоустройстве.

По оценке главы администрации Нижегородской области Г. Никитина, этот проект «...позволяет качественно изменить подход к благоустройству и созданию новых общественных пространств»[25]. Необходимо отметить, что подобные подходы к формированию городской среды, предполагающие весьма дозированное участие граждан и касающиеся исключительно второстепенных вопросов, игнорируют экспертные оценки ситуации в малых городах,

[24] В инновационной зоне Нижегородской области малые города отсутствуют.

[25] Шесть населённых пунктов Нижегородской области стали победителями IV Всероссийского конкурса «Малые города и исторические поселения – 2021». URL: https://government-nnov.ru/?id=262805 (дата обращения: 10.07.2021).

в которых преобладает критический подход: *«...города заметно деградировали вследствие перехода основных производственных мощностей в частные руки. Причём падение производства на крупных предприятиях заметно обостряет социальные проблемы города»*[26].

Главной болевой точкой социальной ситуации в регионе выступают доходы и, прежде всего, характер их распределения. Результаты, полученные в ходе нашего исследования в Нижегородской области, свидетельствует о том, что в фокусе внимания большей части нижегородцев, проживающих в средних и малых городах, находятся неравенства в распределении доходов (71%). На втором месте, по степени остроты, находится неравный доступ к здравоохранению, образованию, на третьем – жилищные условия[27].

В настоящее время одной из наиболее острых социальных проблем малых городов является состояние системы здравоохранения. Весьма показательно в связи с этим заявление губернатора Нижегородской области Г. Никитина: *«Пандемия показала, насколько велико значение медицины и здравоохранения в современном мире. Изменить ситуацию призваны национальный проект "Здравоохранение" и программа модернизации первичного звена»*[28]. Следует отметить, что результаты «Программы-2020» убедительно свидетельствуют о том, что проекты и программы, принимаемые на разном уровне российской властной вертикали, слабо реализуются.

Весьма красноречивы тенденции изменений в кадровом обеспечении системы здравоохранения: в 2013 г. число врачей на 10 тыс. населения Нижегородской области (36,2) было заметно меньше, чем в России в целом (40,2) и в При-

[26] Исследование было проведено ФНИСЦ РАН в 2019 г. в малых городах Нижегородского Поволжья.

[27] *Устинкин С. В., Куконков П. И., Морозова Н. М.* Роль социальных неравенств в формировании очагов межэтнического напряжения // Власть. 2018. Т. 26. № 7. С. 29.

[28] Нижегородская область и Федеральное медико-биологическое агентство заключили соглашение о сотрудничестве. Выступление Г. Никитина при подписании документов, которое состоялось в рамках Петербургского международного экономического форума. 3 июня 2021 г. URL: https://vestinn.ru/news/society/178565 (дата обращения: 10.07.2021).

волжском федеральном округе (39,2). В 2018 г. произошло снижение этих показателей, причём соотношение между ними практически не изменилось: в России – до 37,4 человек, в Приволжском федеральном округе – до 36, в Нижегородской области до 32,7 человек. Особенно заметно сократилось число среднего медицинского персонала: в РФ – с 88,6 до 86,2 человек, в ПФО – с 95,7 до 90,5, в Нижегородской области – с 87,9 до 81,8 человек[29].

Закономерным результатом преобразований в этой сфере стала существенная неукомплектованность персоналом медицинских учреждений Нижегородской области в преддверии пандемии COVID-19 (табл. 7.4).

Таблица 7.4

Укомплектованность персоналом медицинских учреждений Нижегородской области, 2018 г., %[30]

Типы медицинских учреждений	Медицинский персонал	Укомплектованность
Штатные	врачи	85,5
	средний медперсонал	90,8
Амбулаторно-поликлинические	врачи	83,8
	средний медперсонал	87,2
Стационарные	врачи	89,5
	средний медперсонал	93,5

Обращает на себя внимание значительное сокращение численности средних медицинских работников, оказывающих медицинскую помощь в амбулаторных условиях: с 2014 по 2018 г. их число сократилось на 10,4%[31].

Статистические данные свидетельствуют о наличии существенных диспропорций в обеспеченности медицинской помощью малых городов Нижегородской области (табл. 7.5).

[29] *Купеева И. А.* Кадровое обеспечение системы здравоохранения Нижегородской области. 2018. URL: https://inlnk.ru/bkjP7 (дата обращения: 09.07.2021).

[30] Там же.

[31] Там же.

Таблица 7.5

Коэффициент нагрузки (Кн), на одну лечебно-профилактическую организацию (ЛПО) малого города, 2019 г.[32]

Малый город	Число ЛПО	Численность населения	Кн
Богородск	11	33 931	3085
Володарск	3	9907	3302
Ковернино	1	6957	6957
Урень	7	12 318	1760
Сергач	13	20 023	1540
Лукоянов	9	14 836	1648

Если в Ковернино на одну лечебно-профилактическую организацию приходится 6957 человек, то в Сергаче – 1540, в Лукоянове – 1648, в Урене – 1769 человек. Очевидные диспропорции инфраструктуры здравоохранения неизбежно сказываются на качестве медицинских услуг.

Необходимо отметить, что медицина становится все менее доступной для значительной части населения, превращаясь в структуру, обслуживающую платёжеспособные социальные группы. Именно на это обращали внимание эксперты, опрошенные в ходе нашего исследования: «*... врачей-специалистов не хватает, потому что никто за такую зарплату не хочет работать. И внутри ещё катастрофа, врачи и медсестры работают на 2–3 ставки, это не профессиональное выгорание, это выжигание идёт профессиональное*»[33].

Описывая процессы, протекающие в сфере общего образования, аудитор Счётной палаты РФ С. Орлова отметила: «Результатом проведённой оптимизации стало сокращение с 2001 г. числа детских садов с 51 до 48 тыс., сельских школ – с 46 до 24 тыс., городских – с 23 до 18 тыс. единиц. Общее число школ в стране Росстат, по итогам 2018 года, оценивает в 41 349 единиц, что на 1,5% меньше, чем было

[32] База данных «Показатели муниципальных образований»...

[33] Малые города в социальном пространстве России: [монография] / А. Ю. Ардальянова, П. В. Бизюков, Р. Г. Браславский [и др.]; отв. ред. В. В. Маркин, М. Ф. Черныш; предисл. М. К. Горшкова. М.: ФНИСЦ РАН, 2019. С. 250.

годом ранее. При этом число школьников за тот же год выросло на 2,7%, с 15,7 млн до 16,1 млн»[34].

Аналогичные процессы, свидетельствующие о наличии существенных диспропорций в инфраструктуре общего образования, наблюдаются и в Нижегородской области. Следует подчеркнуть, что эти дисбалансы возникли в результате целенаправленной политики в сфере образования (табл. 7.6).

Данные, представленные в таблице 7.6, описывают, по существу, «обвальные» процессы в сфере общего образования Нижегородской области в первом десятилетии XXI в. Закономерным результатом этих процессов сегодня стали существенные диспропорции в структуре персонала общеобразовательных организаций (табл. 7.7).

Значительную часть персонала общеобразовательных организаций Нижегородской области (41,3%) составляют лица пенсионного и предпенсионного возраста. Причём большинство персонала общеобразовательных организаций традиционно составляют женщины, поскольку мужчин явно не привлекает уровень зарплат в этой сфере.

Следует отметить, что изменения, которые произошли за последние два десятилетия, по-разному сказались на сегментах системы общего образования, что закономерно отразилось на её оценке населением. В частности, заметно различается оценка системы образования населением, проживающим в различных типах поселений Нижегородской области (табл. 7.8).

Достаточно очевидно, что доля нижегородцев, неудовлетворённых состоянием системы образования, стабильно снижается по мере увеличения масштабов поселения. В связи с этим представляется вполне обоснованным вывод о том, что уровень недовольства системой образования связан с возможностью сравнивать эффективность работы её учреждений и выбирать наиболее приемлемый вариант. Поскольку подобные возможности в сельской местности и в малых городах отсутствуют или весьма ограничены, неудовлетворённость состоянием системы там более высока.

[34] *Калюков Е.* Счётная палата сообщила о резком сокращении числа школ в России // РБК. 28 июня 2019 г. URL: https://www.rbc.ru/society/28/06/2019/5d16366a9a7947d218d79f3a (дата обращения: 6.07.2021).

Таблица 7.6

Динамика основных показателей системы образования Нижегородской области, 2003–2010 гг.[35]

Показатель	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Общее число муниципальных, государственных образовательных учреждений	1496	1481	1459	1448	1418	1332	1224	1085
Дневные общеобразовательные школы	1393	1378	1359	1346	1316	1232	1128	992
Число учащихся	35 8278	33 1840	30 7989	29 6546	28 1998	27 4667	27 1273	27 3234
Численность учителей дневных общеобразовательных школ	28 668	27 553	26 599	26 503	25 826	25 035	22 396	21 718

[35] Образование в Нижегородской области. Наша новая школа: через развитие педагогического потенциала к поддержке талантливой молодёжи / Мин-во образования Нижегородской обл.; под. ред. М. Ю. Зобковой, Е. Л. Родионовой; сост.: Е. И. Апутина и др. Н. Новгород: Нижегородский ин-т развития образования, 2010. С. 4–5. ISBN 978-5-7565-0438-5.

Таблица 7.7

Распределение персонала общеобразовательных организаций Нижегородской области по возрасту (пенсионный и предпенсионный возраст) и полу[36] год, %

Возраст, лет							
50–54		55–59		60–64		65 и более	
всего	из них женщины	всего	из них женщины	всего	из них женщины	всего	из них женщины
14,2	11,7	11,7	10,2	9,6	8,2	5,8	5,1

Таблица 7.8

Распределение респондентов, недовольных образованием, в различных типах поселений Нижегородской области, год, %[37]

№	Тип поселения	Доля респондентов
1	Сельский населённый пункт	34,07
2	Город с численностью до 50 тыс.человек, ПГТ	31,25
3	Город с численностью от 50 до 100 тыс. чел.	28,98
4	Город с численностью от 100 до 500 тыс. чел.	25,40
5	Город с численностью более 1 млн чел.	23,01

[36] Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Нижегородской области. Социальная сфера. Общеобразовательные программы, образовательные программы среднего профессионального образования, образовательные программы высшего образования. 04.02.2021. URL: https://nizhstat.gks.ru/folder/32658 (дата обращения: 12.07.2021).

[37] Отчёт о результатах изучения удовлетворённости населения качеством образования в Нижегородской области. Министерство образования, науки и молодёжной политики Нижегородской области. Нижегородский научно-информационный центр. Н. Новгород, 2020. С. 17. URL: https://minobr.government-nnov.ru/?id=172349 (дата обращения: 12.07.2021).

Учреждения системы общего образования оказались в фокусе нашего внимания, поскольку именно они представлены в малых городах Нижегородской области. Обращает на себя внимание, что инфраструктура общего образования в малых городах на протяжении последних лет практически не изменилась. Сохранились и диспропорции в состоянии инфраструктуры общего образования (табл. 7.9).

Таблица 7.9

Коэффициент нагрузки (Кн) на общеобразовательную организацию в малых городах Нижегородской области, 2017 г.[38]

Малый город	Численность обучающихся	Число общеобразовательных организаций	Кн
Богородск	3939	6	657
Володарск	1014	2	507
Ковернино	156	2	78
Урень	1645	5	329
Сергач	2387	11	217
Лукоянов	1393	8	174

Достаточно очевидно, что процессы «оптимизации» системы общего образования не были направлены на устранение существовавших недостатков и диспропорций, а преимущественно преследовали цель снижения расходов на образование. Сохранившиеся в малых городах существенные различия инфраструктуры общего образования закономерно сказываются на его качестве, а также на его оценке населением.

В 2014–2019 гг. в Нижегородской области существенно сократилось (с 1408 до 1292) число организаций и увеличилась численность воспитанников (с 170 790 до 175 832 чел.) в образовательных организациях, осуществляющих дея-

[38] Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Нижегородской области. Социальная сфера. Общеобразовательные программы, образовательные программы среднего профессионального образования, образовательные программы высшего образования. 04.02.2021. Отсутствие полных статистических данных не позволяет исчислить коэффициент нагрузки на общеобразовательные организации в 2018–2020 гг.

тельность по программам дошкольного образования, присмотру и уходу за детьми[39]. Необходимо отметить, что доля детей, состоящих на учёте для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения малых городов, остаётся значительной, а в отдельных случаях растёт[40].

Таким образом, в малых городах сохраняются проблемы обучения и воспитания детей, присмотра и ухода за ними. Следует отметить, что здесь практически не развивается сеть организаций культурно-досугового и спортивного типа[41]. Эти обстоятельства являются серьёзным препятствием для молодых семей с детьми в процессе принятия ими решения о переселении в малый город, что, в свою очередь, способствует старению населения.

В процессе нашего исследования был зафиксирован рост доли населения малых городов, улучшившего жилищные условия, в общей численности населения, состоящего на учёте в качестве нуждающегося в жилых помещениях (табл. 7.10).

Таблица 7.10

Доля населения малых городов, улучшившего жилищные условия, 2015–2019 гг., % [42]

Малый город	2015	2016	2017	2018	2019
Богородск	14,62	12,92	23,47	14,19	13,86
Володарск	3,89	4,2	5,41	5,92	6,97
Ковернино	5,61	3,85	5,27	4,39	14,9
Урень	2,06	0,88	1,18	7,59	7,61
Сергач	2,58	2,81	5,04	1,8	2,4
Лукоянов	16,87	14,1	16,89	16,91	17,44

[39] Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Нижегородской области. Социальная сфера. URL: https://nizhstat.gks.ru/folder/32658 (дата обращения: 12.07.2021).

[40] Там же.

[41] Территориальный орган государственной статистики по Нижегородской области. Муниципальная статистика. URL: https://www.gks.ru/scripts/db_inet2/passport/table.aspx?opt=226071012015201620172018 2019 (дата обращения: 12.07.2021).

[42] Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Нижегородской области. Социальная сфера.

Следует учитывать, что некоторое увеличение доли населения, улучшившего жилищные условия, напрямую зависит от числа жителей, состоящих на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях. Вместе с тем хорошо известно, насколько трудно встать на такой учёт, а затем дождаться решения своей жилищной проблемы. Именно поэтому часть населения малых городов Нижегородской области проживает в аварийных и ветхих жилых домах (табл. 7.11).

Одной из существенных проблем, влияющих на привлекательность малых городов, является их транспортная доступность. Следует отметить, что определённые шаги в этом направлении предпринимаются – на протяжении последних лет сокращается доля населения, проживающего в малых городах, не имеющих регулярного автобусного (железнодорожного) сообщения с административным центром городского округа (муниципального района). Вместе с тем этот процесс протекает крайне медленно, до сих пор сохраняются территории, не имеющие регулярного транспортного сообщения[43].

Таблица 7.11

Аварийный жилищный фонд в малых городах Нижегородской области, подлежащий расселению до 1 сентября 2025 г.[44]

Малые города Нижегородской области	Площадь, кв. м	Число проживающих
Богородск	303,3	35
Володарск	4476,9	255
Ковернино	775,4	46
Урень	1873,7	131
Сергач	1769,2	95
Лукоянов	1883,6	94

[43] Территориальный орган государственной статистики по Нижегородской области. Муниципальная статистика.

[44] Приложение 1 к государственной региональной адресной Программе «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на территории Нижегородской области на 2019–2025 годы». Постановление правительства Нижегородской области от 29 марта 2019 года № 168. URL: https://www.government-nnov.ru/?id=232424 (дата обращения: 15.07.2021).

Значительная часть населения малых городов Нижегородской области нищает и нуждается в поддержке государства – в большинстве малых городов наблюдается увеличение численности граждан, пользующихся социальной поддержкой (табл. 7.12).

Рост численности населения малых городов, пользующегося социальной поддержкой, сопровождается уменьшением числа учреждений социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов[45]: в 2020 г. по сравнению с 2016 г. число таких учреждений в Нижегородской области сократилось с 57 до 54, хотя численность получателей таких услуг увеличилась[46]. Можно предположить, что сокращение числа социальных учреждений и объёма социальных услуг происходит в основном за счёт сельской местности, усугубляя сохраняющиеся здесь на протяжении многих лет застойные явления в сфере жилищно-коммунальных услуг (табл. 7.13).

Таблица 7.12

Численность граждан, пользующихся социальной поддержкой (льготами) по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, 2017 и 2018 гг.[47]

Малые города Нижегородской области	2017	2018
Богородск	18 273	18 326
Володарск	13 379	13 694
Ковернино	7047	6634
Урень	8535	8849
Сергач	9097	9098
Лукоянов	7831	7897

[45] Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Нижегородской области. Социальная сфера.

[46] Территориальный орган государственной статистики по Нижегородской области. Муниципальная статистика. За 2018–2020 гг. полные статистические данные отсутствуют.

[47] Территориальный орган государственной статистики по Нижегородской области. Муниципальная статистика.

Таблица 7.13

Количество населённых пунктов, не обеспеченных жилищно-коммунальными услугами, в муниципальном районе, включающем малый город, год?[48]

Малый город	Населённые, пункты, не имеющие:		
	газификации	канализации	водопровода
Богородск	66	121	73
Володарск	8	0	17
Ковернино	50	52	48
Урень	2	2	1
Сергач	10[49]	2	2
Лукоянов	27	71	41

Отсутствие на протяжении многих лет необходимых жилищно-коммунальных условий у населения муниципальных районов, в которых находятся малые города, объективно создаёт условия для переселения в них сельского населения. Вместе с тем ухудшающееся состояние социальной инфраструктуры малых городов делает их непривлекательными для населения муниципальных районов, в которых они расположены.

Таким образом, закономерным следствием процессов, протекающих в последние годы в малых городах Нижегородской области, выступает консервация социальной инфраструктуры, ведущая к необратимым последствиям для социальной сферы в целом, в которой сохраняются и нарастают застойные явления. Стагнация социальной инфраструктуры малых городов снижает их привлекательность не только в глазах населения, которое не устраивают условия жизни в крупных городах, но и в глазах жителей прилегающих сельских территорий.

Ранее накопленный человеческий потенциал развития малых городов ослабляется, а сохранившаяся инфраструк-

[48] Территориальный орган государственной статистики по Нижегородской области. Муниципальная статистика. За 2018–2020 гг. полные статистические данные отсутствуют.

[49] На территории Сергачского муниципального района на сегодняшний день остаются не газифицированными 10 населённых пунктов. См.: Муниципальная программа «Территориальное развитие Сергачского муниципального района на 2018–2020 годы». Администрация Сергачского муниципального района Нижегородской области. Постановление № 345 от 13.11.2017 г. URL: http://sergach.omsu-nnov.ru/?id=183001 (дата обращения: 19.07.2021).

тура большей частью изношена и слабо обновляется. Результаты нашего исследования свидетельствуют о наличии существенных диспропорций в деградирующей социальной инфраструктуре малых городов.

Состояние социальной инфраструктуры является серьезным препятствием в процессе принятия решения о переселении в малый город, что неизбежно способствует постепенному старению населения. Значительная часть населения малых городов нищает и нуждается в поддержке государства. Вместе с тем рост численности населения, нуждающегося в социальной поддержке, сопровождается уменьшением числа учреждений социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов.

Эффективные меры, способные решить ключевые проблемы малых городов, в настоящее время отсутствуют; преобладающие подходы государства к решению этих проблем носят преимущественно фрагментарный, точечный характер. Попытки сформировать целостную оценку ситуации в малых городах и сформулировать адекватные рекомендации по её изменению остаются пока на уровне планов и программ и редко доходят до стадии реализации на практике.

Представляется принципиально важным вывод о том, что малые города в перспективе могут выступить в качестве механизмов сглаживания острых социальных противоречий, вызванных глобальной социальной трансформацией современного российского общества, разрешить которые в рамках современной социально-экономической политики невозможно. На наш взгляд, курс на сохранение и развитие малых городов позволит сформировать вокруг них зоны развития и решить многие проблемы этих территорий и региона в целом.

При этом важным условием может стать возможность исключить или минимизировать негативные черты, характерные как для крупного города, так и для сельского поселения. Подобная возможность сохраняется именно в малых городах. На наш взгляд, сохранение и развитие малого города возможно на пути совершенствования модели эффективного соединения указанных черт. Важнейшей составляющей такой модели является развитая социальная инфраструктура – как результат сохранения, обновления и развития инфраструктуры, существующей в настоящее время.

Глава 8

Образование молодёжи в воспроизводстве человеческого потенциала малых городов

В перечислении проблем малых городов следует особо отметить ситуацию, связанную с образованием. В малых городах «проживает треть граждан населения страны»[1], а российская «молодёжь в возрасте от 14 до 30 лет составляет около четверти населения»[2]. Общий показатель этой социальной группы малых городов превышает 10 млн человек. Приведённые данные наглядно свидетельствуют о том, что человеческий потенциал в малых городах есть и немалый. Однако само наличие того или иного ресурса в этих городах ещё не означает, что имеющийся там потенциал сохранится и получит развитие с пользой для самих малых городов и сельских поселений, их агломерации и страны в целом. Напротив, в последние десятилетия наблюдается стремительный отток молодёжи из малых городов в столичные регионы – Москву, Санкт-Петербург и крупные города, а ведь ещё русский ученый-энциклопедист Д. И. Менделеев (уроженец Тобольска, в прошлом малого города), «отмечая чрезмерный уровень концентрации вузов в столичных городах, предлагал открывать новые университеты преимущественно в маленьких городах»[3], где могли быть свои «оксфорды» и кембриджи».

Почему же это происходило и происходит в нынешний век цифровых технологий и информационных возможностей, в том числе дистанционного обучения, позволяющего получать образование практически из любой точки планеты? С позиции региональной социологии остаются открытыми вопросы непосредственной организации и размещения учреждений образования в малых городах, в особенности профессионального. Традиционно сфера образования обеспечивает качество жизни населения, и поэтому вполне

[1] Малые города в социальном пространстве России: [монография] / А. Ю. Ардальянова, П. В.Бизюков, Р. Г. Браславский [и др.]; отв. ред. В. В. Маркин, М. Ф. Черныш; предисл. ак. М. К. Горшков. – М.: ФНИСЦ РАН, 2019. С. 6.

[2] *Горшков М. К., Шереги Ф. Э.* Молодёжь России в зеркале социологии. К итогам многолетних исследований: [монография] . М.: ФНИСЦ РАН, 2020. 688 с.

[3] *Менделеев Д. И.* Заветные мысли. М.: Мысль, 1995. 413 с. С. 256.

понятны запросы на образование самых разных возрастных групп.

Молодёжь (и те, кто ещё не достиг 14-летнего возраста, чтобы относиться к таковой социальной группе), а также перешагнувшие верхнюю возрастную «молодёжную» отметку в 30 лет, в первую очередь, нуждаются в получении образования, т. е. являются активными потребителями образовательных услуг. Именно потребителями в свете окончательно установленных в России рыночных отношений и перехода на оказание платных образовательных услуг, начиная с детского сада и заканчивая послевузовским и дополнительным образованием, хотя выражение «потребители» и вызывает неоднозначную реакцию на него, прежде всего со стороны педагогического сообщества, традиционно несущего и передающего знания и играющего огромную роль в воспитании подрастающего поколения и его социализации. При включении сферы образования в рынок появляется специфика взаимоотношений между заказчиком и исполнителем. При этом необходимо отметить, что если одни виды образовательных услуг пока ещё широко доступны и в массе своей предоставляются бесплатно, то к другим доступ весьма ограничен или вовсе закрыт. Одни легко можно получить по месту жительства, другие требуют определённых территориальных перемещений, а то и вовсе смену постоянного места проживания. Всё это так или иначе осложняет доступ к образованию и не соответствует современной парадигме «образование длиною в жизнь».

О непрерывном образовании в целях устойчивого развития рассуждают давно[4], предлагая различные подходы и организационные стратегии непрерывного образования взрослых, включая бизнес-образование, обучение людей с ограниченными возможностями и представителей «треть-

[4] *Карпенко М. П.* Непрерывное образование на основе информационно-коммуникационных технологий // Высшее образование в России. 2005. № 6. С. 8–18; Доброхлеб В. Г. Обучающийся взрослый в сфере непрерывного образования в России // Научное обозрение. Серия 2. Гуманитарные науки. 2016. № 5. С. 11–16; Schrüfer G., Wrenger K., Lindemann I. “Reflectories” for the Promotion of Competences in Education for Sustainable Development Using the Example of Climate Change (пер. с англ. Л. Дянковой) // Educational Studies Moscow. 2020. № 2. P. 152–174.

его возраста»[5] и т. д. Однако для многих небольших городов и сельских поселений всё это остаётся за гранью возможного, поскольку образование постепенно замыкается на рыночных отношениях, экономике города и отсутствии чёткого взаимодействия на различных уровнях управления (федеральном, региональном, муниципальном).

Как показало исследование, для большинства малых городов непрерывное образование по-прежнему является если не утопией, то труднодосягаемой возможностью, особенно при переходе от общего на уровень профессионального образования. Это весьма ощутимо как на начальной и основной ступенях общего образования, когда происходит сокращение школ[6], так и в определении траектории дальнейшего, уже профессионального образования.

В ряде муниципальных образований дети продолжают обучаться в две смены, состояние некоторых зданий средних школ оценивается в пределах 50–70% износа, а в целом в системе общего образования продолжается рост дефицита учебных мест. Прогнозные показатели свидетельствуют, что и в ближайшей перспективе (к 2025 г.) сохранится дефицит учебных мест в школах. Слабо представлены в малых городах и организации дополнительного образования детей – культурные, спортивные и досуговые.

Сложившаяся ситуация оказалась настолько масштабной и трудноразрешимой на местном уровне, что только в ходе «прямой линии» с президентом В. Путиным 30 июня 2021 г. жители сразу нескольких городов, включая Новокузнецк, Уссурийский ГО, смогли обратить внимание федерального центра на существующие проблемы в своих регионах, где здания школ и детских садов находятся в аварийном состоянии. Тогда в прямом эфире федеральных каналов глава государства сказал: *«У нас около 40 тыс. школ в Российской Федерации. Некоторые из них находятся в аварийном состоянии, и они, конечно, должны быть не просто приведены в нормальное, нормативное состояние,*

[5] Образование через всю жизнь: непрерывное образование в интересах устойчивого развития: Материалы XVII международной конференции 26–28 сентября 2019 г. СПб.: Изд-во СПБГЭУ, 2019. 715 с. С. 3.

[6] Счетная палата сообщила о резком сокращении числа школ в России. РБК. 28 июня 2019 г. URL: https://www.rbc.ru/society/28/06/2019/5d16366a9a7947d218d79f3a (дата обращения: 03.08.2021).

нужно строить новые школы, и таких школ у нас в стране должно быть построено где-то 1,3 тыс. И если ваша школа находится в аварийном состоянии, то и у вас должна быть построена именно новая школа»[7].

Президент пообещал, что в скором времени проблема аварийного состояния школ будет решена и уже на совещании, посвящённому подготовке к новому 2021 /2022 учебному году В. В. Путин, обращаясь к главе Минпросвещения С. С. Кравцову, отметил: *«Вот смотрите, Вы сейчас сказали, что 700 школ планируется в следующем году отремонтировать. Да? А всего зданий, если мы говорим, что это 10 с небольшим процентов, всего это 7353 здания. Если вот таким темпом будем капитально ремонтировать школьные здания, то тогда это будет более 10 лет»*[8]. Таким образом ситуация в сфере общего образования взята главой государства под непосредственный контроль. Заметим, что при этих и других сложностях и перипетиях, общему образованию уделяется в регионах всё же большее внимание со стороны государства, чем профессиональному, в особенности среднему-профессиональному.

Изучая образовательную сферу на примере малых городов, определённых Центром региональной социологии и конфликтологии ИС ФНИСЦ РАН ещё в 2019 г. в качестве модельных[9], было выявлено, насколько доступно высшее образование местным жителям. Акцент на данном уровне образования был сделан не случайно. Дело в том, что 3/4 выпускников школ малых городов имеют чёткое намерение уехать из своего города либо в областной центр, либо в одну из столиц[10].

---

[7] Путин указал на необходимость ремонта школ в РФ и строительства новых // Известия. 2021. 30 июня. № 118. https://iz.ru/1186344/2021-06-30/putin-ukazal-na-neobkhodimost-remonta-shkol-v-rf-i-stroitelstva-novykh (дата обращения: 03.08.2021).

[8] Путин попросил Минпросвещение пересмотреть планы по ремонту школ. РИА новости. https://ria.ru/20210728/shkoly_remont-1743285434.html

[9] Малые города в социальном пространстве России. М.: ФНИСЦ РАН, 2019. С. 12–13.

[10] Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Информационный портал: URL: https://iq.hse.ru/news/180271095.html (дата обращения: 03.08.2021)

Тогда, на первом этапе изучения проблем, основной фокус исследовательского внимания был обращён к профессиональному образованию в малых городах, к территориальной доступности населения малых городов к образовательным учреждениям высшей школы не только в своём регионе, но и в непосредственном городе своего проживания. Такой выбор был обусловлен, во-первых, тем, что молодёжь покидает родной город с целью получения образования, а во-вторых, что фактор близости учебного образования к месту проживания существенен. Для населения малых городов и сёл снижены возможности получения высшего образования из-за сложившейся ещё в советский период практики сосредоточения высших учебных заведений в крупных городах и мегаполисах[11]. На возможности получения высшего образования отрицательно сказывается и качество школьного образования в малых городах, низкий уровень профильного обучения или даже его отсутствие, слабая включённость в довузовскую подготовительную систему и т. д., а главное, что в этих городах практически отсутствуют учреждения высшей школы.

Транспортно-коммуникационная составляющая при отдалённости малых городов от основных крупных центров, где сосредоточены различные образовательные учреждения, также является одной из проблем молодёжи в получении высшего профессионального образования. Если филиалы университетов (преимущественно коммерческие), открывшиеся в конце 90-х гг. прошлого века, давали возможность обучаться в своём городе, то «*государственная политика уничтожения филиалов на местах (хотя, несомненно, у этих филиалов было много недостатков) усилила отток молодёжи их малых городов*» (эксперт, Екатеринбург).

Анализ ситуации в профессиональном образовании позволил сделать выводы о доступности высшего образования для молодёжи в регионах России. В частности, было подтверждено, что эти показатели по регионам различны, как и различны в своём развитии сами регионы страны, однако в малых городах они всё-таки значительно ниже.

[11] *Омельченко Е. Л., Лукьянова Е. Л.* Образовательные сети нижегородских вузов в фокусе доступности высшего образования // Доступность высшего образования в России / Отв. ред. С. В. Шишкин. Независимый институт социальной политики. М., 2004. С. 241.

По данным статистики, около 33% молодёжи России имеет возможность получить высшее образование. Наименьшие значения выявлены на Алтайском крае и Сахалинской области – 15–18%, что в 3 раза ниже показателей московского региона, где 46–49% молодёжи имеет возможность получить высшее образование[12]. Закономерно, что территориальный фактор приближённости малого города к региональному центру повышает доступность высшего образования. При значительном удалении от центра агломерации территориальный фактор отрицательно сказывается на доступе к высшему образованию, поскольку преодолевать большие расстояния во время учёбы затруднительно, а в ряде случаев невозможно без переезда к месту учёбы, что влечёт дополнительные расходы учащегося и его семьи.

Сравнительный анализ средней и медианной заработной платы, а также показатели прожиточного минимума в регионах, где расположены 16 модельных малых городов, выбранных для исследования, позволил определить финансовые показатели доступности высшего образования в малых городах. Полученные данные позволили сделать общий вывод о том, что средняя заработная плата в регионах в среднем больше прожиточного минимума примерно в 2 раза. С учётом того, что студенты очного отделения вузов, как правило, не имеют постоянной работы, т. е. находятся на иждивении родителей на период учёбы, а прожиточный минимум – это всего лишь жизненно необходимый набор продуктов и обязательных платежей, на расходы, связанные с получением образования, готовы немногие. При том, что затраты на высшее образование всё больше перекладываются государством на плечи самих обучающихся. Очевидно, что для большинства жителей страны и членов их семей это благо становятся труднодоступным.

В исследовании 2021 г. фокус внимания к проблемам сферы образования малых городов был смещён на сферу общего образования, особенно на детские сады и школы.

[12] Кому доступно высшее образование в России / Научно-образовательный портал Национального исследовательского института «Высшая школа экономики». URL: https://iq.hse.ru/news/190611819.html (дата обращения: 15.04.2020).

Общеизвестно, что с момента своего появления на свет ребёнок познаёт этот мир, получает совокупность знаний[13], расширяя их объём по мере взросления. С учётом этого, государство, поддерживая развитие и обучение индивида, установило несколько образовательных уровней, проходя которые он получает новые знания, проходит социализацию.

Формально, в исследованных малых городах нами зафиксированы в том или ином качестве и количестве организации всех четырёх уровней *общего образования*, определённых законом «Об образовании в Российской Федерации» (дошкольное образование; начальное общее образование; основное общее образование; среднее общее образование). Довольно непростая ситуация, как уже упоминалось, отмечена в малых городах с *профессиональным образованием*.

Исторически сложившаяся уровневая система отечественного образования подразумевает, что индивид по мере своего развития проходит и разные этапы образовательной системы. Однако на практике всё чаще возникает противоречие, когда потребности в образовании ограничиваются возможностями не только самой системы образования, но и самого индивида или его семьи. Особенно это относится к малым городам и сельским территориям, которые *«превратились в "территории проблем" с низкими зарплатами, отсутствием современного производства, недостаточно развитой социальной сферой. Как результат – отток населения, его перемещение в крупные и перспективные центры. Многие малые города стали неперспективными. Молодёжь это воспринимает в прямом смысле и уезжает» (эксперт, Ставрополь)*. В связи с этим для ряда малых городов стал довольно устоявшимся термин «маятниковая миграция учащихся», поскольку студенческая молодёжь уезжает за получением образования в другие субъекты и регионы.

Что касается общего образования, в т. ч. численного состава организаций дошкольного и школьного образования сравнительный анализ показал, что в малых городах школы и детские сады функционируют в гораздо бо́льшем количестве по сравнению с учреждениями других ступеней. Гораз-

[13] Словарь русского языка: В 4-х т. / РАН, Ин-т лингвистич. Исследований. Под ред. А. П. Евгеньевой. М.: Рус. яз.; Полиграфресурсы, 1999; (электронная версия): Фундаментальная электронная библиотека https://kartaslov.ru/значение-слова/образование.

до хуже обстоят дела с организациями профессионального образования. В восьми из шестнадцати модельных малых городов существует по 1–2 учреждению среднего профессионального образования, а в Красавино (Вологодская обл.) и Среднеуральске (Свердловская обл.) нами не зафиксировано ни одного. И если их отсутствие в Красавино можно объяснить крайней малочисленностью населения – 5,8 тыс. чел., то Среднеуральск – малый город с почти 24 тыс. чел. На этом фоне заметно лидируют города Кимры (Тверской обл.) и Сокол (Вологодской обл.). В первом зафиксировано 6 организаций средне-специального образования, а во втором – 5.

Ситуация с организациями высшего образования в малых городах ещё серьёзнее: в 5 из 16 модельных малых городов их нет вообще; в 6 из них функционирует по одному филиалу вуза; в 3-х – по два филиала высших учебных заведения и в 2-х – по три. Неудивительны на фоне этих пропорций миграционные настроения молодёжи, намеренной после окончания школы покинуть свой город, что подтвердили и эксперты в своих ответах: «*...основные причины – отсутствие перспектив для молодёжи, получившей образование, низкие заработки (хотя приемлемые с точки зрения средней зарплаты по соответствующим регионам, но совершенно непривлекательные для молодёжи). Выстраивание жизненных стратегий за пределами этих городов – типичные настроения среди молодёжи*» (эксперт, Ставрополь).

При таком положении дел неизбежно возникает вопрос, как малые города и сёла, где нет учреждений высшего образования, а до ближайших вузов подчас сотня и более километров, осуществят «переход от индустриального общества к обществу знаний, или информационному обществу, когда в число основных стейкхолдеров инноваций входят институты, которые производят и распространяют знания – университеты, академии, ресурсные центры и т.д.»[14]

Обращаясь к статистике сферы образования модельных малых городов, было выявлено, что отдельные данные по этим городам не представлены ни в отчётах местной администрации, ни в Управлениях по образованию. В стати-

[14] *Ключарев Г. А., Чурсина А.* В. Наукоемкие производства для инновационной экономики: мнения экспертов // Вестник РУДН. Серия: Социология. 2021. Т. 21. № 1. С. 68.

стических отчётах малые города включены в городские или муниципальные округа. Например, малый город Красавино входит в одноимённый городской округ Красавино, включая деревни: Подгорье, Коробовское, Королево, Новое Село, Новая Деревня, Бухинино. Официальный сайт администрации содержит информацию об общем количестве образовательных организаций городского округа, численность которого по понятным причинам выше, чем численность отдельного малого города Красавино. Таким образом, подсчёт количества детских садов и школ проводился исходя из принадлежности адресов образовательных организаций именно к малому городу.

При подсчёте дошкольных и школьных организаций также возникли некоторые сложности, связанные с оптимизацией системы образования и включения некоторых организаций системы ДО в состав школ в виде укрупнённых образовательных центров. Формат настоящей монографии не позволяет нам привести полные данные по сфере образования модельных малых городов, поэтому для общего понимания ситуации приведём лишь некоторые статистические показатели.

Общие результаты количественной оценки образовательных организаций модельных малых городов представлены в таблице 8.1.

Как видно из данных таблицы 8.1, образовательные организации ДО и СО представлены в малых городах разными цифрами, а вот численность организаций профессионального образования вызывает большую настороженность. Результаты анализа состояния и перспектив развития системы образования в районах, где расположены малые города, взятые в качестве модельных в исследовании, в целом свидетельствуют о том, что она требует особого внимания со стороны государства и соответствующих ведомств. Большинство же местных официальных документов (отчётов о результатах анализа состояния системы образования, паспортов муниципальных образований и т. д.), приводя конкретные показатели, завершают их стандартными фразами примерно следующего содержания: «система образования города *N* отвечает современным вызовам, адаптировалась к условиям социальной трансформации, имеет материальную базу для развития».

Таблица 8.1

Образовательные организации в модельных малых городах*
15161718192021222324 25

№	Федеральный округ	Город	Численность, тыс. чел.	Дошкольное образование	Школьное	Среднее спец	Высшее
1.	ЦФО	Лихославль[15]	11,2	12	13	2	0
2.		Кимры[16]	42,3	13	10	6	1 (дист.)
3.	Северо-Западный ФО	Сокол[17]	36,1	18	7	5	1 (фил.)
4.		Красавино[18]	5,8	1[19]	1	0	0
5.	ЮФО	Аксай[20]	45,1	11	5	2	2 (фил)
6.		Миллерово[21]	33,6	14	32	2	1 (фил)
7.	Северо-Кавказский ФО	Изобильный[22]	37,3	11	6	1	1 (фил)
8.		Новоалександровск[23]	26,3	17	9	1	0
9.	Приволжский ФО	Балахна[24]	48,1	18	9	3	1 (фил)
10.		Заволжье[25]	38,5	17	6	1	2 (фил)

* Составлено по данным сайтов департаментов образования и администрации малых городов:

[15] https://lihoslavl69.ru/environment-improvement/education

[16] http://adm-kimry.ru/index.php/gorod/sotsialnaya-sfera/obrazovanie

[17] https://www.sokolinfo.ru/obrazovanie

[18] https://adm-krasavino.ru/index.php/poselenie

[19] Три ДДУ объединены в одно с сохранением детских мест и сокращением управленческого персонала https://adm-krasavino.ru/index.php/poselenie

[20] https://www.gorod-aksay.ru/tinybrowser/2020/7/pasport_2020.pdf

[21] http://millerovo-uo.ru/activities ; https://ru.wikipedia.org/wiki/Миллерово#Образование

[22] https://data.gov.ru/organizations/2607017841 ; http://www.izobadmin.ru/passport; https://ru.wikipedia.org/wiki/Изобильный

[23] http://iz-obr.ucoz.ru/index/obrazovatelnye_uchrezhdenija/0-7 ; https://ru.wikipedia.org/wiki/Изобильный

[24] http://www.balakhna.nn.ru/?id=13216

[25] https://ru.wikipedia.org/wiki/Заволжье_(город) ; https://zavnnov.ru/socium-cat/detsad_ru.html

Окончание табл. 8.1

№	Федеральный округ	Город	Численность, тыс. чел.	Дошкольное образование	Школьное	Среднее спец	Высшее
11.	Уральский ФО	Среднеуральск[26]	23,8	7	4	0	1 (фил)
12.		Ирбит	36,1	8	21	4	3 (фил)
13.	Сибирский ФО	Шелехов[27]	48,4	10	8	1	0
14.		Зима[28]	30,5	9	8	1	0
15.	Дальневосточный ФО	Большой Камень[29]	38,6	11	8	3	2 (фил)
16.		Спасск-Дальний[30]	39,3	14	9	3	3 (фил)

Вместе с тем, системный анализ позволил зафиксировать и ряд проблем, к решению которых как бы ни стремились на местах, но полностью их ликвидировать в ближайшей перспективе затруднительно по ряду причин. В числе таковых актуальных проблем: необходимость обновления образовательной инфраструктуры, нехватка мест в дошкольных и школьных учреждениях, износ зданий, нехватка педагогических кадров и т. д. Отчасти некоторые из этих проблем стали следствием проводимой оптимизации (в т. ч. филиализации малокомплектных дошкольных образовательных организаций и вывода из эксплуатации объектов для проведения капитального ремонта), в результате которой сократилось число детских садов и школ на фоне некоторого увеличения в последние годы числа детей дошкольного и школьного возраста. Это вызвало цепную реакцию – сокращение финансирования и педагогического состава. Педагоги со стажем вынуждены были выйти

[26] https://sredneuralsk.midural.ru/article/show/id/1160 ; https://sredneuralsk.midural.ru/document/category/15#document_list

[27] https://www.sheladm.ru/qa/938.html

[28] https://www.zimadm.ru/qa/571.html

[29] http://www.bk.pk.ru/life-town/нDetskySad/spisok-detskikh-sadov/

[30] http://edupk.ru/sps/

на пенсию, а молодые искать новую работу с достойной оплатой труда.

Для наглядности обратимся к ситуации в образовательной сфере малого города Аксая. Динамично развивающийся город расположен в агломерации Ростова-на-Дону и в определенной степени является лицом мегаполиса. Расстояние между ближайшими кварталами этих городов составляет менее одного километра, а по трассе от малого города до центра Ростова-на-Дону около 17 км. Образовательная сфера Ростовской области одна из крупнейших в России: в регионе всеми формами обучения и воспитания охвачено порядка 1 млн человек[31].

Близость к городу-миллионнику и получение регулярной дотационной помощи из областной казны не снижает имеющиеся в Аксае проблемы. Обращение к данным Управления образования о результатах анализа состояния и перспектив развития системы образования Аксайского района Ростовской области за 2019 г.[32] показало, что в тот период действовала муниципальная программа «Развитие образования», утверждённая Постановлением Администрации Аксайского района от 29.12.2018. № 808. Она включала в себя три подпрограммы: «Развитие дошкольного образования»; «Развитие общего и дополнительного образования»; «Обеспечение реализации муниципальной программы Аксайского района «Развитие», а на её реализацию в 2019 г. было предусмотрено финансирование в объёме 1 872 182,2 тыс. рублей[33]. На реализацию муниципальной программы в 2020 г. всего предусмотрено 1 890,6 млн рублей (165,1 млн рублей – средства федерального бюджета, 1 202,7 млн рублей – средства областного бюджета; 453,3 млн рублей – средства местного бюджета, 69,5 млн

[31] Итоговый отчёт Министерства общего и профессионального образования Ростовской области о результатах анализа состояния и перспектив развития системы образования за 2019 г. URL: minobr.donland.ru/upload/uf/26d/Itogovyy-otchet-_-o-rezultatakh-analiza-sostoyaniya-i-perspektiv-razvitiya-sistemy-obrazovaniya-za-2019-god.pdf С. 14. (дата обращения: 30.11.2021).

[32] Годовой отчёт о результатах анализа состояния и перспектив развития системы образования Аксайского района Ростовской области. URL: http://aksayobr.ru/files/content/file/Годовые%20отчёты/godovoy_otchet_yo_aar_2019.pdf (дата обращения: 30.11.2021).

[33] Там же.

рублей – за счёт внебюджетных источников)[34]. Также из данных следует, что в Аксайском районе принимаются системные меры по увеличению числа мест в дошкольных образовательных учреждениях и ликвидации очерёдности. При этом в документе фигурирует строка, что «уровень доступности дошкольного образования (от 3 до 7 лет) составил в 2019 г. – 100% », а в школах наблюдается несколько смен: общий показатель численности лиц, занимающихся во вторую или третью смену, в 2019 г. составлял 22%.

В ближайших задачах администрации малого города, в числе прочих, обозначена ликвидация второй смены, для чего в плане значится строительство двух новых школ на 1000 мест каждая (в г. Аксай и п. Темерницкий). При этом численность населения в возрасте 5–18 лет, охваченного образованием в 2019 г., составила по городу 87%.

Администрация Аксайского района, включая г. Аксай, уверена, что «ныне действующая система образования смогла в известной мере адаптироваться к сложным условиям социальной трансформации». А в качестве аргументов констатирует, что «в Аксайском районе в целом сохранена сеть учебных заведений, стабилизировался преподавательский состав, разрабатываются новые образовательные программы в соответствии с новыми образовательными стандартами, создана современная материально-техническая база для дальнейшего развития»[35]. Вместе с тем не ликвидирована очерёдность в детские сады (в 2019 г. по Ростовской области значение показателя «загрузки» составляло 109,00 воспитанников на 100 мест[36]), сохраняется сменность при обу-

[34] Об утверждении отчёта об исполнении плана реализации муниципальной программы Аксайского района «Развитие образования» за 9 месяцев 2020 года. URL: https://pandia.ru/text/86/019/64900.php (дата обращения: 30.11.2021).

[35] Годовой отчёт о результатах анализа состояния и перспектив развития системы образования Аксайского района Ростовской области за 2018 год (на основании приложения к приказу Минобра РФ. URL: http://aksayobr.ru/files/content/file/Годовые% 20отчёты/godovoy_otchet_yo_aar_2019.pdf (дата обращения: 30.11.2021).

[36] Итоговый отчёт Министерства общего и профессионального образования Ростовской области о результатах анализа состояния и перспектив развития системы образования за 2019 г. URL: https://minobr.donland.ru/upload/uf/26d/Itogovyy-otchet-_-o-rezultatakh-analiza-sostoyaniya-i-perspektiv-razvitiya-sistemy-obrazovaniya-za-2019-god.pdf. С. 36.

чении в школах, некоторые здания требуют капитального ремонта.

Анализ положения дел на уровне общего и профессионального образования позволил выявить ряд региональных проблем. Так, обращение к сведениям об образовании в Ростовской области позволило наглядно оценить ситуацию в данном социальном сегменте по нескольким показателям: числу организаций дошкольного, школьного и среднего профессионального образования и количеству обучающихся в них, а также по количеству зданий (в процентном соотношении), требующих капитального ремонта (см. табл. 8.2).

Таблица 8.2

Показатели сферы образования Ростовской области, 2016–2019 гг.[37]

Количественный показатель	2016	2017	2018	2019
Число организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми, единиц	1508	1510	1499	1483
в них воспитанников, тыс. чел.	177,50	182,10	185,80	185,20
Число муниципальных (государственных) общеобразовательных организаций, единиц	1272	1249	1245	1236
Численность обучающихся в муниципальных (государственных) общеобразовательных организациях, тыс. человек	397,00	405,40	416,20	423,80
Удельный вес числа зданий общеобразовательных организаций, требующих капитального ремонта для государственных (муниципальных) общеобразовательных организаций, %	9,59	9,44	8,7	7,35
Число образовательных организаций в Ростовской области, осуществляющих деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования, единиц	158	161	152	148

[37] Там же. С. 35–59.

Окончание табл. 8.2

Количественный показатель	2016	2017	2018	2019
Численность студентов, обучающихся в образовательных организациях в Ростовской области, осуществляющих деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования, человек	93 840	96 523	98 494	102 525
Удельный вес площади зданий, требующей капитального ремонта, в общей площади зданий организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования, % (Л-лабораторные, О-общежития)	–	Л=22,76 О=30,62	Л=20,65 О=31,57	Л=17,92 О=28,40

По Ростовской области охват детей дошкольным образованием в городских поселениях в 2019 г. составил 61,70% и 48,97% – в сельских[38]; в период с 2016 по 2019 г. наблюдалось сокращение детских садов и школ в основном за счёт образовательных организаций сельской местности. Сокращение школ в деревнях и посёлках муниципальных образований перекладывает эту нагрузку на учреждения образования ближайших более крупных поселений и малых городов. При этом в 2019 г. в государственных программах развития общего и дополнительного образования по-прежнему отмечена задача создания условий для обеспечения доступности качественного общего образования. В период с 2016 по 2019 г. сохранялась тенденция снижения общего количества зданий для дошкольного и школьного образования и зданий, требующих капитального ремонта (с 10% до 7,3%).

Сокращения коснулись и сферы профессионального образования, где заметно уменьшилось количество таких организаций, а численность студентов, наоборот, возросла. Охват молодёжи Ростовской области программами СПО (среднего профессионального образования) составил в 2019 г. 18,34%. По сравнению с 2018 г. он уменьшился

[38] Там же. С. 39.

на 0,74%[39]. Также зафиксировано, что здания организаций, реализующих программы СПО, требуют капитального ремонта. Для лабораторий этот показатель в период с 2017 по 2019 г. снизился почти вдвое – с 22,7% до 11,1%, а вот для общежитий изменился незначительно – с 30,6% в 2017 г. – до 28,4% в 2019 г. Отметим, что речь идёт о государственных учреждениях. В частных образовательных организациях значения этого показателя зафиксированы на уровне 0,00%[40].

Похожая ситуация с некоторыми нюансами характерна для большинства регионов страны в целом. Экспертный опрос, проведённый учёными Института социологии ФНИСЦ РАН в 2021 г. подтвердил, что во многих регионах и малых городах существуют серьёзные проблемы в сфере образования. Как уже было отмечено ранее, начинаются они с того, что далеко не все уровни образовательных организаций представлены в малых городах. Опрошенные нами эксперты из разных федеральных округов ещё раз подтвердили это: «*...В некоторых малых городах есть собственные институты (например, в Невинномысске) или филиалы Ставропольских вузов (например, в Изобильном). Но есть и такие города, где нет учреждений ни средне-специального, ни высшего образования (например, Ипатово). Но полагаю, что получить профессиональное образование не есть серьёзная проблема для Ставрополья*» (эксперт, Южный научный центр РАН, Ставрополь).

Такая же ситуация наблюдается в Красноярском крае: «*...возможности крайне ограничены как наличием самих образовательных учреждений, так и качеством предлагаемого в них образования. Если общее, среднее, средне-специальное ещё можно получить, то учреждения высшего и послевузовского образования в большинстве малых городов просто отсутствуют*» (эксперт, Институт экономики, государственного управления и финансов, Красноярск).

О положении дел в сфере образования на юге России наглядно свидетельствует и развёрнутый ответ эксперта из Ставропольского края: «*Сегодня в малых городах созданы современные типы учебных заведений: лицеи, гимназии,*

[39] Там же.С.103.
[40] Там же. С. 122.

образовательные центры, иногда – филиалы региональных вузов. Последние, массово открывавшиеся в 1990-2000-х гг., в большинстве прекратили деятельность из-за значительной разницы в качестве подготовки специалистов в «материнском» вузе и таких филиалах. Качество образования в «продвинутых» средних учебных заведениях в малых городах также ниже, чем в аналогичных заведениях в крупных городах, где отдельные дисциплины могут преподавать сотрудники вузов. Поступление в ведущие учебные заведения России выпускников школ малых городов – крайне редкое явление. На качество выпускников средних учебных заведений в малых городах влияет наличие или отсутствие конкурентной среды в учебных заведениях. В университетских центрах доля выпускников, стремящихся поступить в вузы, традиционно выше, чем в тех городах, где нет высших учебных заведений. На решение о продолжении образования после окончания школы влияет удалённость от университетских центров, хотя этот фактор не ключевой.

Важным стимулом для продолжения образования в вузе является намерение навсегда покинуть малый город как место жительства, так как такие города имеют небольшие возможности для трудоустройства выпускников вузов, особенно по техническим специальностям».

О накопившихся проблемах малых городов (закрытие градообразующих предприятий или их упадок, отсутствие рабочих мест, деградация социальной и культурной среды, упадок жилищно-коммунального хозяйства, объектов инфраструктуры и т. д.) заявили все опрошенные нами эксперты. С учётом огромного числа малых городов, их разнообразия и особенностей, а также принимая во внимание условия их исторического возникновения и развития, невозможно одним управленческим постановлением или нормативно-правовым документом решить их проблемы, выбрать общий путь или изменить их судьбу. Как точно подчеркнул один из экспертов: *«Малый город малому городу – рознь. И по возрасту, и по потенциалу, и по адаптационным свойствам, и по благоприятности расположения т. д. и т. п.»* (эксперт, Москва).

В целом, рассуждая о проблемах образования, эксперты считают, что важно учитывать, в первую очередь, неоспо-

римый факт высокого значения малых городов в пространственном развитии, образующих «сетку городов» и распределение населения по территории страны. *«Без малых городов из сети управления исчезают важные узлы, выполняющие функции упорядочивания ситуации на прилегающей территории» и «если долгосрочной целью развития страны действительно является устойчивое развитие, то центральное место в концепции должно занимать развитие малых городов, а не крупных центров (которые по определению не являются устойчивыми) или сельской местности (которая не способна обеспечить развитие»* (эксперт, Саранск).

Были высказаны мнения и об общеизвестных проблемах сферы образования, и об отдельных её вопросах, с разными видениями и предложениями по возможным подходам и пути их решения.

Приведём лишь некоторые из ответов экспертов применительно к решению проблем образования. Так, по ситуации в образовании Центрального ФО эксперты считают, что *«требуется реальная помощь центра по всем указанным проблемам..., ...формирование особого пула управленцев... и планирование городской среды...»* с акцентом фокуса внимания на *«...демографии, образовании»*. Возможно *«критически использовать советский опыт льготного поступления в ВУЗы с возвращением на* ***достойные условия*** *трудоустройства, лечения и т. д.»* (эксперт, Москва).

Одним из вариантов решения проблем образования молодёжи в малых городах названо *«создание в малых городах филиалов учреждений среднего и высшего профессионального образования, чтобы специальности, получаемые в ходе обучения, были востребованы в самом городе, чтобы абитуриент ещё на этапе поступления понимал, куда именно он может трудоустроиться в своём городе после получения диплома»* (эксперт, Вологда).

На макроуровне, как полагают некоторые из экспертов, необходима единая *«идеология по развитию молодежной политики в регионе... Сегодня России нужна образовательная система советского типа, оснащённая современными технологиями и методиками обучения, включая и дистанционное образование, как только дополнительное, а не основное. Без живого, прямого контакта «учитель-ученик» в образовании – это путь в никуда»* (эксперт, Ставрополь).

Что касается решения задач доступности высшего образования в регионах, можно было бы, например, *«приблизить филиалы вузов к добывающим городам Сибири»*, а в целом *в «Праве на город» прекратить практику превращения малых городов в колонию Центра и колонию «мировой цивилизации», за технологии, отнимающие перспективу развития малых городов России. Не менее 50% ВВП от местного производства должно принадлежать региону, он определит меру малому городу. Ввести системные показатели качественного развития производства и образования малого города»* (эксперт, Пермь).

В качестве другого способа решения проблем доступности высшего образования эксперты называли *«возможность получать образование online»*, т. е. дистанционно (эксперт, Тюмень). Хотя в целом к такому виду образования многие эксперты всё же относятся если не с опаской, то с осторожностью, подчёркивая, что оно имеет как очевидные плюсы, так и минусы: во-первых, подходит только для людей с высокой мотивацией; во-вторых, особенно удобно для категории семейных лиц 35–40 лет, кто имеет маленьких детей и может получить образование, фактически не покидая дома и семьи; в-третьих, не может дать такой же социализации, как классическое университетское образование.

О дистанционном образовании ярко высказался эксперт, действующий преподаватель национального исследовательского университета им. Н. П. Огарева, как никто лучше знающий студенческую аудиторию: *«Дистанционное образование, судя по опыту последнего времени, вряд ли сможет компенсировать образовательный разрыв между малым и большим городом. В лучшем случае, оно может стать дополнением к «контактному» образованию, но воссоздать атмосферу учёбы в университетах больших городов, студенческого общения, налаживания личных связей, культурного окружения, получения практических навыков от педагогов-специалистов и т. д. оно пока не способно. Возможно, что новые технологии способны дать молодёжи определённые знания, но не полноценное университетское образование, поскольку реальных альтернатив университетской социализации малый город предоставить в принципе не способен»* (эксперт, Саранск).

С позиции доступности образования мы также говорим *о территориальном факторе доступности, финансовом* (поскольку многие образовательные услуги, как всякая услуга, стали платными) и *временном факторе доступности* (это понятие, пожалуй, новое, но в свете того, что школьники перегружены подготовкой домашних заданий, то выделение времени на дополнительное образование, особенно в рамках профессионального дополнительного образования (например, занятия в спортивной школе) происходит в ущерб либо сна, либо качества подготовки по школьным предметам. Следует констатировать, что при тщательном выполнении всех домашних заданий у современных школьников практически не остаётся времени ни на какие другие занятия. К тому же домашние задания по школьным предметам часто выполняются в ущерб другим видам деятельности, а иногда ещё и в ущерб сна, особенно когда речь идёт о подготовке новомодных презентаций ещё в начальной школе по тому или иному предмету в компьютерных программах, например, PowerPoint, которые среднестатистический второклассник просто не знает в силу своего возраста. Отметим и то, что установленные нормы на выполнение домашних заданий по каждому предмету, вопреки расчётам профессионалов, никак не вписываются в отведённые в электронном дневнике 15–20 минут. Именно в этой связи временной фактор имеет такое высокое значение для дополнительного образования школьников.

В целом, анализ 16 модельных малых городов показал, что ситуация в образовательной сфере довольно непростая. И если в целом статистика по организациям общего образования имеет цифры выше нуля, то по организациям профессионального образования, включая высшее, в ряде малых городов оказались прочерки ввиду полного отсутствия таковых.

Существующие проблемы на всех образовательных уровнях многоаспектны и разноплановы. В дошкольном и среднем образовании заметно обветшание школ, которые требуют реконструкции или проведения капитального ремонта, что влечёт за собой возникновение по цепной реакции новых проблем – перевод школьников в другие, отвечающие требованиям безопасности школы, что в свою очередь порождает двух- и даже трёхсменность обучения. Здания, которые вводились в строй ещё в советское время,

технически имеют высокую степень износа. Капитальный ремонт же всегда стоит значительно дороже, чем скажем, возведение модульных построек. Так, на создание одного условного учебного места (без учёта оборудования) в модульной школе Ростовской области необходимо 117 тыс. рублей, а при капитальном ремонте – 500 тыс. рублей[41]. Однако, если на капитальный ремонт выделяются средства из федерального бюджета, то на строительство модульных школ федеральный бюджет денег не выделяет, перекладывая это финансовое бремя на бюджет субъекта. Ликвидация сменности обучения, определённая ещё в рамках выполнения «майских указов» (2018 г.) президента, замыкается на финансах. Основная проблема с их выполнением, как всегда, – в выделении финансов. По состоянию на 2019 г. в Ростове-на-Дону 22% школ составлял износ более 50%, а капитальный ремонт требовался для 11 общеобразовательных учреждений[42].

Обозначенные в настоящей главе проблемы сферы образования малых городов вряд ли будут полностью решены в ближайшей перспективе. Чтобы это произошло, необходимо переключение системы ценностей с экономики и капитала в плоскость человека и социума, что в принципе маловероятно при нынешней системе. Государство всё больше стремится к снятию с себя обязательств по финансированию сферы образования, а предприниматели пока не готовы к долгосрочному вложению своего капитала во все уровни сферы образования. А ведь получение общего образования гарантировано конституцией, было и остаётся важнейшей функцией государства.

В нынешний век перехода к обществу знаний «образование становится эффективным средством производства и накопления социального и человеческого капитала, который имеет особое значение для развития современного общества»[43]. При этом не стоит забывать главное – без молодёжи не может развиваться социум и нет будущего.

---

[41] Губернатор посоветовал главе администрации Ростова взять кредит на новые школы. URL: https://www.donnews.ru/Gubernator-posovetoval-glave-administratsii-Rostova-vzyat-kredit-na-novye-shkoly_36270 (дата обращения: 30.11.2021).

[42] В Ростове износ почти четверти школ составляет более 50%. URL: https://www.donnews.ru/V-Rostove-iznos-pochti-chetverti-shkol-sostavlyaet-bolee-50-_94249 (дата обращения: 30.11.2021).

[43] *Горшков М. К., Ключарев Г. А.* Непрерывное образование в современном контексте: монография. М.: Юрайт, 2020. С. 6.

В настоящее время можно говорить лишь о непрерывном образовании управленческих кадров, особенно депутатского корпуса, представители которого повышают его из года в год, получая всевозможные сертификаты и свидетельства, и загруженные отчётами педагоги, которых нынешняя система и век цифровизации вынуждает непрерывно проходить курсы и стажировки в рамках подготовки то к ОГЭ, то к ЕГЭ. Для социальных групп малых городов получение образования становится заботой и личным делом каждого и в значительной мере зависит, конечно, от социального капитала семьи, её материальных возможностей и ценностных установок.

Подводя итоги исследования проблем малых городов в социальной сфере, отметим, что все трудности и перипетии института образования могут рассматриваться обособленно, применительно только к специфике данной сферы или даже отдельных её уровней, но решить их в целом в России обособленно, без учёта совокупности других проблем и преобразований всей страны, не получится. Завершим настоящую главу дискутивным, развёрнутым ответом одного из экспертов: *«главная проблема: в жизни российских городов (и не только малых) грядут существенные перемены, обусловленные неизбежным приведением системы городского расселения, сложившейся в советское время, в соответствие с новыми факторами и тенденциями урбанизации.*

Вопрос вопросов – кто и какие проблемы должен решать и в каких целях? Вывести город на траекторию роста, запустить процесс его саморазвития, или провести его социальную разгрузку, помочь переселиться жителям из неперспективных городов, позволить бесконфликтно угаснуть жизнедеятельности в них естественным образом и т. п.? Чьи это заботы – самих городов или государства?»

Остаётся добавить, что любые политико-управленческие решения нуждаются в социологическом обеспечении и экспертных мнениях, без учёта которых усиливаются диспропорции в межрегиональных неравенствах и доступе к образованию, а последнее, как уже подчеркивалось, определяет будущее развитие страны.

Глава 9

Тенденции развития обратной миграции в малые поселения современной России

Во все времена в России наблюдалась динамика переселения людей из сельской местности в крупные города. Этот процесс обусловлен, прежде всего, отсутствием рабочих мест и социальных условий на территории проживания, а также связан с поиском лучших возможностей жизнедеятельности, требуемой социокультурной сферы, наличия образовательных структур разного уровня.

Процесс обратной миграции населения из крупных городов в сельскую местность возник около 40 лет назад в Америке и Европе. В России в 70-е гг. прошлого столетия происходил активный рост городского населения. Однако ситуация резко изменилась в 1990-е гг., когда стали проявляться негативные политические и экономические тенденции «новых реформаторов». В те годы для переселенцев, особенно из бывших советских республик, село представляло собой временное место выживания. В 2000-е гг. обратная миграция в России еще явно не проявлялась, но уже, можно сказать, стала очевидным явлением. Этот процесс не имел под собой политических или экономических причин, как это было в 1990-е гг.

Мотивацией к переселению горожан (рурализация – процесс, обратный урбанизации) является осознание того, что город и городской образ жизни противоречат их ценностям и не вписываются в их жизненные предпочтения. Важно отметить, что многие из горожан – вполне обеспеченные и успешные люди, чувствуя дискомфорт от давящей городской жизни и одновременно ощущая себя самодостаточными, готовы жертвовать экономическим благополучием во имя духовных ценностей и переселения в сельскую местность. Именно в этом выражается внутренний протест переселенцев против навязанной им модели городского поведения.

Сегодня ученые-урбанисты переосмысливают развитие городов в связи со стремительным развитием и внедрением цифровых технологий и невероятными вызовами, с которыми рано или поздно, как представляется теперь, может столкнуться российское общество. Когда массы людей пе-

реселялись в индустриальные города с готовностью там работать и жить, властное руководство не задумывалось над вероятными будущими проблемами перенаселенности, безработицы, ухудшения экологической обстановки и т.д. Поэтому, осуществляя стратегическое планирование с учетом создания благоприятной и удобной городской инфраструктуры, сегодняшним управленцам необходим навык предвидеть возможные глобальные проблемы в развитии города и вместе с тем рассчитывать возможные риски на далекую перспективу.

Процесс миграции населения из села в город снижал уровень развития сельского хозяйства в России, что усложняло планирование и решение государственных экономических задач. Этот процесс переселения необходимо было вовремя приостановить, найдя возможности ограничить миграционный поток. Однако подобная миграция из сельской местности в большие города продолжалась, она значительна и по сей день, но уже не имеет прежней масштабности.

В последнее десятилетие в России наблюдается новая волна переселения из города в сельскую местность (обратная миграция), для чего городские жители получают определенные законодательные льготы и пособия[1]. Государство оказывает им помощь не только в открытии собственного бизнеса в сфере сельского хозяйства, но и помогает в трудоустройстве на местных предприятиях, специализирующихся в данной отрасли.

Понятие «обратной миграции»

Все же что понимать под обратной миграцией и какие определяющие факторы этого процесса имеются в современном мире? На основе исследований в западных странах американский ученый К. Митчелл в статье «Понимание обратной миграции» сформулировал собственное определение этого понятия (2004 г.). Он трактует обратную миграцию как физическое перемещение из города в село и как понимание собственных предпочтений и ценностей. К. Митчелл

[1] Льготы начинающим фермерам в 2021 году. URL: https://lgoty-vsem.ru/lgoty/lgoty-nachinayushhim-fermeram.html#google_vignette (дата обращения: 24.08.2021).

сформулировал три формы обратной миграции: 1) переезд горожан в сельскую местность недалеко от города проживания; 2) переселение тех, кто не имеет работы, материальных возможностей нанимать жилье в городе и испытывает другие субъективные трудности; 3) переезд в сельскую местность навсегда тех, которые не принимают по каким-либо причинам городской образ жизни[2].

Российские же исследователи выдвигают две гипотезы обратной миграции[3]. *Первая* – обратная миграция обусловлена преимущественно «выталкивающими» экономическими факторами города: низкой заработной платой, безработицей, экологией и многими другими причинами. Вместе с тем горожане уезжают от безумного ритма жизни, невыносимого напряжения, транспортных трудностей, т.е. по тем причинам, которые противоречат их адаптации в крайне сложной жизни большого города. Пополняя сельский социум, они в основном выживают за счет личного подсобного хозяйства.

Вторая, альтернативная гипотеза российских ученых состоит в том, что мигранты отдают предпочтение селу из-за *побудительного мотивационного инстинкта*, *заложенного на генетическом уровне*, то есть когда мотивация человека направлена на удовлетворение потребностей, на редукцию (сокращение) напряжения. В результате обратные мигранты становятся связующим звеном между селом и городом, понимая насущные потребности и реальные возможности сельских жителей и одновременно обогащая и привнося высшие культурные образцы в сельскую культуру. В то же время процесс обратной миграции означает не только перемену места проживания людей, но и решает чрезвычайно важную для государства проблему «обезлюдивания» земель, что связано, прежде всего, с кардинальным изменением условий и требований к жизни в сельской местности. Кроме того, обратная миграция решает проблему

[2] См.: *Звягинцев В. И, Неуважаева М. А.* Переселенцы из города в сельскую местность: феномен «обратной миграции» в современной России // Мир России. 2015. Т. 24. № 1. С. 103–104. URL: https://www.hse.ru/data/2015/03/11/1094680592/mr15_1_4.pdf (дата обращения: 19.01.2020).

[3] Социальный атлас российских регионов. URL: http://www.socpol.ru/atlas/overviews/settlement/#density (дата обращения: 12.02.2021).

воспроизводства населения, способствует уменьшению разницы между демографическими проблемами сел и больших городов. Иначе говоря, российские ученые подчеркивают *значимость человеческого капитала как важного фактора в процессе экономического, социального и культурного пространственного развития малого города и села.*

Нынешнее время возможных технологических и экономических изменений становится причиной появления интереса к так называемым «умным городам», с эффективной социально-экономической организацией на основе цифровых технологий, с переходом к *онлайн-труду* и *онлайн-образованию*, ростом численности населения, с умением привлечь инвестиции и дополнительное государственное финансирование. По мнению профессора Уральского государственного экономического университета Н. Власовой, «умный город», обеспечивающий наибольшее удобство горожанам, можно рассматривать, *во-первых*, с точки зрения технологий; *во-вторых,* населения, которому комфортно с новыми технологиями, обучением в электронной образовательной среде, с онлайн-сервисами и т.д. *В-третьих,* с точки зрения управления[4]. Таким образом, «умный город» означает взаимосвязанную систему коммуникативных и информационных технологий, тесно взаимодействующих в данной среде, благодаря чему управление внутренними процессами города облегчается, а тем самым и улучшается уровень жизни населения. Но итог исследования Уральского государственного экономического университета говорит о том, что этого изменения в нашей стране пока не наблюдается.

Причины обратной миграции в России

Как отмечено рядом исследователей, причины миграции в России могут быть различными, но чаще всего этот процесс связан с поиском людьми лучшей жизни, своей среды, локальной культуры, чтобы жить собственными стремлениями и чувством причастности к общему делу. Кто они – городские переселенцы, каковы причины их переезда, чем

[4] Среда перемен // Российская газета. Спецвыпуск. 2018. 28 июня. № 139 (7602). URL: https://rg.ru/2018/06/28/reg-urfo/malenkim-gorodam-pora-poumnet.html (дата обращения: 27.03.2021).

они занимаются в сельской местности и что они привносят своим пребыванием в экономику малого города, в его социокультурную сферу?

В 90-е гг. прошлого столетия резко изменились жизненные обстоятельства людей: невыплаты зарплат (расплачивались с рабочими продукцией предприятия), заводы и фабрики останавливались, людей отправляли в вынужденные отпуска, росли цены и т.д. Реформаторы привели страну к полнейшему развалу. Чтобы что-то заработать, люди становились «челноками», привозили востребованный товар в Россию из зарубежных стран. В это время спасением для людей оказался *переезд в российские малые города и села*, где выжить и прокормиться всей семьей было значительно легче. Появляются первые фермеры, толчком для переселения которых из городов в сельскую местность стала программа господдержки 1991 г. на 1 млрд руб. (первый «силаевский миллиард»), выделенный на становление и развитие фермерских хозяйств последним главой союзного правительства СССР И. С. Силаевым.

В те перестроечные годы прекратился рост городского и увеличилась численность сельского населения. С одной стороны, рост численности сельского населения и малых городов можно охарактеризовать как положительный процесс, а с другой стороны, вырос поток мигрантов из ближнего зарубежья в сельские регионы России[5]. Сельские жители не были готовы к приезду «чужих» людей, мигрантов из бывших республик, в лице которых они видели основную причину межнациональных конфликтов. Одновременно сами мигранты из бывших советских республик также испытывали в России тяжелейшие социальные трудности по адаптации в кризисной экономической ситуации, а поэтому нередко уезжали обратно на родину. Другие же мечтали уехать за границу, где надеялись обрести комфортную жизнь и реализовать себя в профессии.

После 2009 г. переселение в сельскую местность, как уже отмечалось выше, было следствием «выталкивающего» эффекта экономического кризиса. Это были горожане, почти

[5] См.: *Зайончковская Ж. А.* Миграции населения как индикатор социальной ситуации в постсоветском пространстве // Проблемы прогнозирования.1997. № 3. С. 119–128.

все имеющие высшее образование, не связанные с сельским хозяйством и не надеющиеся на помощь властей, но активно использующие Интернет для продвижения и рекламы продукции собственного хозяйства. По высказываниям переселенцев, их материальное положение после переезда изменилось в лучшую сторону. С одной стороны, снижение расходов на ЖКХ, на питание (продукция личного хозяйства), на развлечения, а с другой стороны, появились и новые расходы – на приобретение техники, скота, семян, удобрения и прочего. Следовательно, деньги превратились в инвестиционный ресурс для собственного фермерского хозяйства. Кроме того, если в прошлом горожане имели только один источник дохода – заработную плату, то в сельской местности у каждого переселенца были два и более источника, включая продажу продукции личного подсобного хозяйства, доходы от фермерского хозяйства и т.д. Соответственно, переезд вызвал не просто рост доходов и сокращение расходов, но и *изменение потребительского поведения*[6]. В нынешние дни пандемии для фермеров появился еще один источник дохода, связанный с ищущими работу людьми. При необходимости найма рабочих для работодателя происходит сокращение расходов, связанных с заменой дорогостоящей местной рабочей силы региона на более дешевую, приглашенную извне. А люди из-за отсутствия какого-либо заработка готовы к переезду из одного региона страны в другой, если новое место жительства открывает перед ними лучшие жизненные перспективы.

Всероссийская перепись населения 2010 г. показала, что в России соотношение горожан и сельских жителей составляло 74 и 26% соответственно, т.е. треть всех граждан проживали в сельских населенных пунктах (более 37 млн чел.)[7]. В настоящее время около 35 млн граждан Российской Федерации проживают в 2800 малых, средних городах и поселках городского типа. За последнее десятилетие число сельских населенных пунктов уменьшилось на

[6] Дезурбанизация и природный капитал: миграционные тренды, инфокоммуникация и новые сельские поселения / Материалы к IV Международной научной конференции; под общ. ред. Н. Е. Покровского, Т. Г. Нефедова. М., 2013. С. 107.

[7] Социальный атлас Российских регионов. URL: <http://www.socpol.ru/atlas/overviews/settlement/#density> (дата обращения: 10.12.2020).

8,5 тыс. Это произошло, во-первых, за счет включения малых поселений в черту городов и поселков городского типа, а во-вторых, решением местных властей ряд поселений был ликвидирован в связи с естественной убылью и миграционным оттоком населения в другие города. Вместе с тем во время переписи было зафиксировано 19,4 тыс. сел и деревень, в которых население фактически не проживало. По сравнению с прошлой переписью число таких населенных пунктов увеличилось на 48%[8].

Анализируя приведённые выше причины переселения людей в России, обратим внимание на *возникновение новой волны «обратной миграции»* – уже в последнее десятилетие. Люди уезжают из урбанизированных территорий в сельскую местность и малые города, в основном под давлением кризиса экономики, но в то же время переселению способствует растущая технологическая и информационная возможность в преобразовании горожанами своей жизнедеятельности на селе. Впрочем, условия сельской жизни и труда не оказывают воздействия на миграцию тех горожан, которые не планируют связать переезд с дальнейшей работой в сельском хозяйстве.

В. И. Звягинцев и М. А. Неуважаева в своем опросе горожан и экспертов определили группы, наиболее склонные к переезду в село: это городские безработные, молодые пенсионеры, уволенные силовики, бывшие селяне, недавно ставшие горожанами. Это перемещение связано, кроме того, с изменением у горожан воспринимаемых ими ценностей и потребностей. Данный экспертный опрос вскрыл готовность к переезду и обычных российских горожан, кого исследователи назвали наиболее вероятными участниками обратной миграции, а также выявили их требования к условиям переезда. «*Переезд из города в деревню может быть вызван желанием сменить шумную городскую жизнь, отказаться от некоторых ее привычек, изменить систему потребления и затрат, быть ближе к природе и т.п. Такое решение свидетельствует о возникновении противоречия между ценностями общества потребления и собственны-*

[8] РГ+Россия 24: Россия об итогах Всероссийской переписи населения 2010 г. // Российская газета. 2011. 16 декабря. URL: https://rg.ru/2011/12/16/stat.html (дата обращения: 09.02.2021).

ми взглядами горожан на жизнь, их желанием возврата к культурным ценностям»[9]. Но и тут, судя по ответам экспертов, реализация решений горожан о переезде зависит от того, какое финансирование государство готово выделить на развитие сельских территорий[10]. Надо подчеркнуть, что результаты данного исследования подтверждают высокий потенциал миграции горожан в сельскую местность. То же самое констатировал в прямом эфире ОТР 5 мая 2021 г. президент фонда развития местных сообществ «Инициатива» в Санкт-Петербурге Глеб Тюрин, подтверждая готовность групп инициативных людей уже сегодня переехать жить и работать в село. Об этом же он говорил еще в 2018 г.: «Есть уже масса людей, которые хотят жить в деревне... Но у нас должна быть какая-то новая концепция... новая государственная политика»[11].

Обратная миграция в период пандемии

Наиболее очевидно наблюдается обратная миграция в России в последние полтора года, что позволяет нам говорить об уже реально существующей миграции из городов в сельские местности. Пандемия в 2020–2021 гг. оказала серьезное воздействие на миграционные потоки в российском пространстве и привела в последнее время к заметному переселению горожан за пределы города. Пандемия и режим самоизоляции вытеснили только из Москвы, по разным источникам, от двух до пяти млн человек. В обществе существенно усилилась мотивация к переезду в сельскую местность, где привычный уклад жизни гораздо более устойчив, чем в городе. Складывается впечатление, что по окончании пандемии масса людей уже не вернется в свои городские квартиры, поэтому говорить об урбанизации сейчас затруднительно.

---

[9] *Звягинцев В. И., Неуважаева М. А.* Указ. соч. С. 101–135.

[10] См.: там же.

[11] *Глеб Тюрин.* Сегодня мы сталкиваемся, наверное, с одним из самых масштабных кризисов в сельской местности за всю историю нашей страны // ОТР. 19.11.2018. URL: https://otr-online.ru/programmy/segodnya-v-rossii/gleb-tyurin-segodnya-my-stalkivaemsya-s-navernoe-odnim-iz-samyh-masshtabnyh-krizisov-v-selskoy-mestnosti-kotoryy-kogda-libo-bylza-vsyu-istoriyu-nashey-strany-34530.html (дата обращения: 04.11.2021).

Исследования, проведённые Н. Е. Покровским, А. Ю. Макшанчиковой, Е. А. Никишиным, по переезду горожан в марте–мае 2020 г. из Москвы на дачи ближнего, среднего и дальнего расстояний (в Московской, Владимирской, Костромской, Вологодской и Нижегородской областях) подтвердили, что «вторые дома» (как называют их исследователи) горожан в полной мере выполняют функции как карантинных помещений, так и мест работы горожан, что позволяет оставаться им в своих «вторых домах» на длительное время. «*Можно предположить, что их время пребывания там продлится и после окончания кризиса пандемии, с перспективой возникновения кластерных поселений*»[12]. Необходимо отметить, что данные приведенного исследования подчеркивают самую популярную составляющую качественной сельской жизни, помимо близости к природе и натуральных продуктов, – единение с семьёй. Возможность видеть результат своей работы, чувствовать себя хозяином и испытывать, таким образом, удовлетворение от вложенного труда вошли в тот же ряд качественной сельской жизни.

Социологическое понятие качественной жизни выражает не только материальные потребности и удовлетворение от собственного труда, но и культурные потребности, в перечень которых входит склонность к необходимости обстоятельного и информационного межличностного общения. Так, социальные контакты, взаимодействие с селянами основательно меняют менталитет индивидуалистов-горожан, т.е. вносят качественные изменения в их эмоциональные и культурные особенности, ценностные ориентации и установки.

Несомненно, сельское хозяйство и малый бизнес дают также возможность молодым пенсионерам-переселенцам продолжить свою активную жизнь, когда еще есть для этого силы и желания после завершения трудовой деятельности. Для пенсионеров огромное значение в решении о переезде из большого города в сельскую местность имеют экология, тяга к природе, снижение расходов на коммунальные платы, выращенные своими руками овощи и фрукты, сбор

[12] *Покровский Н. Е., Макшанчикова А. Ю., Никишин Е. А.* Обратная миграция в условиях пандемического кризиса: внегородские пространства России как ресурс адаптации // Социологические исследования. 2020. № 12. С. 54.

в лесу грибов и ягод и прочие радости сельской жизни. Для тех, кто не планирует организовать свой бизнес, собственный огород становится главным источником дохода. Излишки своей продукции реализуются посторонним людям, соседям, родственникам. Очевидно, что пока немногие переселенцы могут создать фермерское хозяйство, для чего требуются одновременно и налаживание взаимодействия с территориальной администрацией, и формирование совместной деятельности с местным бизнесом. Несомненно, собственный бизнес на селе – это тяжёлый труд и огромная ответственность перед местным руководством и перед самим собой, упирающийся во множество проблем и, нередко, в различные слабо проработанные законы. В советское время, когда квалифицированный специалист после окончания вуза приезжал в малый город или деревню с собственными идеями и желанием работать с полной отдачей, местная власть, заинтересованная в квалифицированном работнике, в обязательном порядке предоставляла ему жилье, а в работе способствовала всем его начинаниям. Сейчас эта система не работает, активные дипломированные специалисты предоставлены сами себе.

Технологические возможности современной жизнедеятельности

В силу эпидемического кризиса в России технологические возможности стали современной мотивацией к переезду в сельскую местность. Горожане чувствуют себя в маленьком городе, во-первых, более защищёнными от пандемии – на свежем воздухе, без транспортных коллапсов. Во-вторых, там возможно жить и работать в удалённом режиме, не забывая о здоровье и не думая, как добраться до работы и обратно до дома. Если уже сегодня созданы условия удаленного присутствия в школьном классе, студенческой аудитории, то, надо полагать, появится возможность, когда будет создан реальный эффект присутствия на рабочем месте. Хотя уже сегодня, используя различные онлайн-программы, можно провести заседания рабочего коллектива, переговоры, видеоконференции и т.д. Технологии развиваются стремительно и в скором времени с помощью технологических ресурсов будут созданы комфортные усло-

вия жизнедеятельности на селе и в малом городе, но, безусловно, для этого должна быть разработана новая концепция развития малых городов и сельских поселений, которой на государственном уровне до сих пор нет.

Если в связи с обратной миграцией говорить об образовании, то региональный срез современной образовательной системы стал одним из более изучаемых направлений, т.к. сельская школа в последнее десятилетие претерпела тяжёлые потрясения: лишение финансирования малокомплектных школ из-за невозможности, якобы, обеспечить качественное образование, а затем закрытие этих школ. За последние годы, по различной информации, ликвидировано таких образовательных структур около двух тысяч, что привело к фактической гибели многих деревень. Закрыто значительное количество филиалов государственных вузов, сдерживающих миграционный отток молодежи в крупные города. По данным Росстата, за последние 20 лет количество сельских школ уменьшилось более чем в 1,5 раза, больничных организаций – в 4 раза, амбулаторно-поликлинических учреждений – в 2,5 раза. Получается так, что само государство своими решениями «об оптимизации» вынуждает молодежь уезжать с обжитых мест в более крупные города, что приводит к росту миграционных потоков и, в конце концов, к опустошению земель.

Содержание образования, способы его достижения, цели, возможности и многие его составляющие, безусловно, не могут не меняться под действием различных факторов. В сегодняшнее неспокойное время пандемии возникает необходимость применения для дистанционного образования школьников и студентов, уехавших вместе с родителями из большого города, современных технологий, компьютерной техники и коммуникативной связи. *Технологические возможности* в социально-культурном пространстве малого города и сельского поселения играют, несомненно, значительную роль. Однако развивающиеся технологии требуют формирования абсолютно новой профессиональной культуры не только от учителей школ и преподавателей вузов, но и от региональных руководителей образования, способствующих развитию коммуникативных технологий в малом городе и на селе. Дистанционное обучение предполагает кардинально другое общение учеников школ и студентов со

своими учителями и преподавателями. И те и другие ещё не владеют в достаточной мере компьютерной техникой, поэтому ученики испытывают трудности и перенапряжение в усвоении учебного материала, а учителя – в оценке знаний учеников. Многие школьники из-за пробелов в знаниях за время дистанционного обучения с трудом усваивают новый материал уже при очной форме обучения, что вынуждает родителей нанимать репетиторов. А школьные учителя возлагают всю ответственность за знания учеников на родителей, что говорит о профессиональной неготовности самих педагогов к чрезвычайной ситуации, их неопытности, незнании компьютерной технологии. После выхода школьников на очное обучение наблюдается снижение их успеваемости, а пробелы в знаниях учеников за время дистанционных занятий приводят к подавленному состоянию самого педагога. Поэтому необходимо в обязательном порядке привлекать к работе в школах психологов и для работы с детьми, и для работы с педагогами – с целью снижения напряженности в школьном коллективе.

Несомненно, дистанционное обучение заставляет общество задуматься над проблемой получения *качественного* знания. Существование этой проблемы сегодня подтверждается таким фактом, как обязательное проведение работодателями непременного тестирования при принятии на работу будущего сотрудника, т.к. определяющим для нанимателя является не диплом об образовании, а наличие у тестируемого профессионального знания.

Информационные технологии давно стали использоваться в очном обучении: презентации на лекциях, электронные методички, разработки учебных игр и т.д. Но сейчас на смену учебникам бумажного формата пришли электронные, что освобождает студентов и школьников от записи лекций. Кроме того, они получают заранее подготовленные электронные учебные материалы от преподавателя. Надо сказать, что практические занятия в виде семинаров в удаленном режиме пока не дают желаемых результатов. При потере живого контакта ученика и учителя, студента и преподавателя никакие электронные средства для получения знаний или какой-либо помощи от преподавателя при дистанционном обучении не помогут молодежи. Да и в огромном потоке коммуникативной информации может

ориентироваться только специалист-айтишник, а научить разбираться в этом пространстве любого пользователя сегодня практически невозможно. *Нужна новая профессиональная культура самих преподавателей.*

Следовательно, нельзя делать образование опережающим в возникших общественных условиях, когда организация дистанционного образования в стране в целом еще не налажена. Если дистанционное обучение вынуждает родителей приобрести школьнику компьютер (а далеко не каждый родитель ввиду материального положения может приобрести дорогостоящую аппаратуру для личного пользования), то выделением высокоскоростной линии для подключения школ и домов к сети Интернет обязано заниматься как местное руководство, так и региональное. Это такое же необходимое действие для учебного процесса, как привести школьное здание к новому учебному году в должный вид: отремонтировать его, заменить старую мебель на новую и т.д. Заместитель министра науки и образования П. Кучеренко в своем интервью обратил внимание на то, что в текущем году «потребность рынка в “цифровых” профи колоссальная»[13]. А это значит, что без подготовки и официального принятия чётко сформулированного государственного проекта о компьютеризации и информатизации процесса образования, непрерывности работы Интернета в сельских школах, да и в городских тоже, оснащения школ электронными учебными программами и использования их в учебном процессе дистанционного образования школьников и студентов, в том числе детей обратных мигрантов, потребность в таких специалистах будет нерешенной. Перелом ситуации с множеством проблем образования в малых городах и селах, включая бесперебойную работу высокоскоростной линии Интернета для процесса дистанционной учёбы, видится, прежде всего, в необходимости государственного целевого финансирования и, в еще большей степени, в заинтересованности всех управленцев разных уровней регионов в решении первоочередных образовательных проблем.

Наша жизнь уязвима и со стороны воздействия природы, а в последнее время и со стороны никак не ожидаемого

[13] *Агранович М.* Диплом с историей // Российская газета. Образование. 2021. 26 апреля. № 90 (8441).

влияния биологического фактора – коронавируса. Для того чтобы спрогнозировать развитие и масштабность обратного миграционного процесса, требуется понимание того, что в информационной сфере и коммуникативных средствах связи есть как ресурсы обновления жизнедеятельности населения, чем можно профессионально распоряжаться на новом культурном поле, так и риски, которые необходимо предусмотреть в развитии коммуникативных технологий в малом городе и на селе и профессионально уметь их предотвращать в будущем.

Социологическое исследование в 2021 г.[14]

Исследователями Центра региональной социологии и конфликтологии Института социологии ФНИСЦ РАН в текущем году был проведён экспертный опрос для выяснения суждений высокопрофессиональных экспертов о развитии малых городов современной России и различных их аспектах: о перспективе малых городов, в том числе и в зоне риска; будущем малых городов, входящих в агломерацию; социально-культурной специфике формирования жилой среды малого города; о получении образования в малых городах в период технологического развития дистанционного обучения и о качестве образования; о новом процессе «обратной миграции» в России и др. Экспертов представляли учёные ряда областей науки, педагоги, руководители разных уровней из шести регионов России (всего – 98 экспертов). Но исследователи прежде всего хотели выяснить общее их представление о значении и роли малых городов в пространственном развитии современной России и о видении будущей возможности их развития и одновременно прозондировать проблемы малых городов и деревень в регионах, представителями которых эксперты являются, где они живут и работают.

Надо сказать, что до сих пор нет единого мнения о роли и значении малого города в пространственном развитии Рос-

[14] В главе представлен экспертный материал проведённого в 2021 г. Центром региональной социологии и конфликтологии Института социологии ФНИСЦ РАН исследования по государственному заданию «Малые города в социальном пространстве России» (в монографии выборочно опубликованы ответы экспертов в Приложении 1, 2).

сии не только среди социологов, но и среди учёных других областей науки. Такая же ситуация сложилась и среди опрашиваемых экспертов. В большинстве случаев их ответы говорят о том, что многие малые города стали неперспективными, и в то же время ряд экспертов отмечают, что эти города играют исключительно важную роль в пространственном развитии России. Эксперты подчеркивают ухудшение экономической и социокультурной ситуации в малых городах, видя основную причину в недостаточном государственном финансировании, когда явно не учитываются экономические и социальные различия малых городов в разных регионах страны. И декларируют, что малый город является связующим звеном между крупным городом и сельской местностью, решающим обострённую проблему перенаселения крупных городов.

Так, эксперт юга России отмечает, что «*все малые города находятся в зоне риска, так как люди зависят от работы в городе пока существующего предприятия, а риск банкротства этого предприятия есть всегда*» (эксперт, Ставропольский край). Банкротство в результате ведет к безработице жителей, а затем увяданию самого города. Без малых городов «*из сети управления исчезают важные узлы, выполняющие функции упорядочивания ситуации на прилегающей территории*» (эксперт, Мордовия, Саранск). Они являются значимым фактором территориальной целостности и единства России, имеющего «*внутригосударственный смысл многонационального общества. Без решения... различных рисков для малого города и сельского поселения – у страны в целом нет будущего*» (эксперт, Москва).

Для населения как малого, так и большого города наступило историческое время перемен. Информационно-цифровой период пандемии 2020–2021 гг. привел к новому движению *обратной миграции* на территории России. *«С расширением возможностей дистанционного режима работы горожане переезжают в сельскую местность, но чаще всего в пределах автомобильной доступности (1–2 часа от города)»* (эксперт, Красноярск). А на юге России, по словам эксперта, после послабления режима самоизоляции, приезжие стали возвращаться к местам постоянной трудовой деятельности (эксперт, Ставрополь). В централь-

ной части страны переселенцы продолжают обустраиваться в сельской местности, т.к. около 50% горожан имеют возможность работать дистанционно. «*От стратегического управления региональной и местной власти и от активной позиции жителей на социокультурном пространстве города будет зависеть судьба территории*» (эксперт, Екатеринбург).

Надо сказать, среди экспертов есть изначальное мнение, что на современном этапе развития страны «*выгоднее просто оставить малые города в том виде, в котором они есть*» (эксперт, Красноярск). Но судьба у малых городов и сельских поселений – разная. «*Какие-то города обречены, какие-то имеют шанс выжить, в некоторых будет сохраняться неопределенность с иллюзиями возрождения*» (эксперт, Москва).

На фоне пандемии коронавируса подчёркивается *«возрастающая роль малого города в общем пространственном развитии страны, особенно для Сибири и Дальнего Востока»* (эксперт, Москва). При этом развитие современных технологий в первую очередь веёет к повышению качества жизни людей, а не потере самобытности. Так что если у людей есть интерес и потребность переехать в сельскую местность, то «цифровые технологии станут инструментом *в решении этого вопроса»*.

А как быть с отдалёнными малыми городами? *«Без реального урегулирования "старых" и "новых" угроз региональной стабильности у этих городов нет будущего, что является вызовом для страны»*, и чтобы выжить, им тоже «придётся стать частью *единой* системы» (эксперт, Москва). В ближайшем будущем стандарты информационных технологий будут разработаны для всего населения. Вопрос в том, чтобы эффективно и рационально их внедрять всеми гражданами страны, учитывая тот факт, что *«у*мные технологии станут развиваться, в первую очередь там, где *предпочтительней* рынок»*.*

В итоге мнения экспертов о переселении из больших городов в малые и в сельскую местность в целом разделились. *Одни эксперты* считают, что процесс обратной миграции – это реакция на те проблемы и трудности, от которых страдают жители российских крупных городов (экология, транспортные пробки, дороговизна жизни, жилья, чувство

одиночества и пр.), а способствует процессу обратной миграции разворачивающаяся информационно-цифровая эпоха. *Другие* считают, что это – кратковременный процесс, после смягчения ограничений граждане возвращаются к местам постоянной трудовой деятельности. *Третьи* вообще отрицают существование обратной миграции в России. А *некоторые* понимают это явление как слишком слабое и единичное, чтобы говорить о его реальных ресурсах для изменения ситуации в малых городах.

Но есть, по мнению экспертов, наиболее перспективная в этом отношении группа переселенцев – это сторонники экологичного образа жизни, ориентированные скорее на качественную сельскую жизнь, чем на малые города. Поэтому население, озабоченное проблемами экологии и вооружённое расширением возможностей дистанционного режима работы, переезжает в сельскую местность – при условии автомобильной доступности выбранного населённого пункта.

Оценивая проблемные сферы малого города в целом по России, эксперты касаются острых, наболевших территориальных проблем и своего региона, где они живут и работают. Так, в малых городах Тюменской области пандемия значительно ухудшила социально-экономическое положение населения. Эксперт отмечает, что территориально удалённые малые города существенно отстают от более крупных городов по уровню развития и качеству жизни. И добавляет следующее: *«Медицинское обслуживание требует новой перестройки, возврата к старой структуре с новым наполнением ресурсной базы и функционального исполнения... Нужна интересная работа и социокультурная инфраструктура»*. Иными словами, именно возможностью реального трудоустройства и развитой социокультурной сферой можно заинтересовать современную молодёжь и побудить её к возвращению в родные края.

Другой эксперт видит особую уязвимость малых городов Крыма, а также и Севастополя, где он живёт и работает, в медленном развитии местного самоуправления. *«За последние пять лет не удалось выработать единое понимание стратегии (концепции) и модели развития местного самоуправления»*. Эксперт подчёркивает, что отсутствует, например, *региональная молодёжная политика*, которая

была бы направлена на оказание реальной помощи в трудоустройстве безработных, решение жилищно-бытовых проблем и т.д. По его мнению, для экономического подъема малых городов Крыма нужна *«протекционистская политика»*, то есть направленная на поддержку производства внутренних товаров и услуг, а для этого необходимы *«подготовленные кадры профессионалов, компетентные кризисные менеджеры, и особенно в сфере государственного и муниципального управления»*. А другой эксперт отметил, что в Республике Крым региональная проблема выражена в основном в туристском подходе к развитию малых городов. Негативными факторами в этом отношении являются *«малое количество промышленных круглогодичных предприятий»* и *«привязанность местного населения к короткому курортному сезону, в ходе которого зарабатываются средства для существования в последующее время года»*.

Экспертные оценки проблем по регионам заметно различаются, но совпадают преимущественно в одном – в *назревшей организационно-управленческой проблеме.* Как полагает еще один эксперт, *«Ставропольский край многолик, но приоритет – сельское хозяйство. ...Большая часть сельскохозяйственного производства... требует современной реконструкции и значительных финансовых вливаний, но эти проблемы решаются управленцами не в полном объёме и очень медленно»*. Эксперт подтверждает, что сегодня существует серьёзная проблема оттока населения из Ставропольского края, прежде всего молодого, из-за узкого рынка труда и низкой заработной платы в регионе. Поэтому в условиях пандемии *«дистанционное обучение и новые технологии в учебном процессе неизбежны, но в полном объёме учебного процесса неприемлемы. Для послевузовского и дополнительного образования такие формы будут наиболее действенны»*.

Однако следующий эксперт отмечает, что на Юге России положение малых городов все же лучше по сравнению с другими регионами: они являются центрами переработки сельхозпродукции, где имеются также производства стройматериалов, транспортные предприятия, малый бизнес. Экология в этих городах лучше, а поэтому население малых городов всё-таки сохраняется. *«Так, за постсоветский*

период в Ставропольском крае население краевого центра г. Ставрополя увеличилось на 38%, в то время как малых городов – г. Изобильного увеличилось на 12%, г. Новоалександровска сократилось на 2,5%, г. Светлограда – сократилось на 7,5%». Эксперт добавляет, что в Ставропольском крае пандемия породила кратковременную обратную миграцию, однако *«это не привело к заметным изменениям в структуре занятости населения малых городов, т.к. незанятых ниш для открытия малого бизнеса в таких городах почти не осталось»*.

С точки зрения региональных экспертов, прослеживается чёткая тенденция сокращения численности жителей малых городов. Это подтверждает и эксперт из Свердловской области. В последние два года в Свердловской области продолжается процесс деградации малых городов. *«Всего 5 малых городов демонстрируют рост численности населения и некоторые положительные тенденции в социально-экономических показателях. Это города, которые фактически попали под влияние агломерационных процессов»*. Эксперт считает, что местные и региональные власти пассивны, но когда все-таки они проявляют свою активность, то через какой-то период времени *«всё вновь успокаивается и встраивается в сложившуюся систему»*.

Взгляд на социально-экономическое развитие малых городов Красноярского края, вошедших в агломерацию и расположенных на разных расстояниях от города-центра, изложила эксперт, которая полагает, что вхождение в агломерацию для малого города является позитивным сдвигом, но существенно будет зависеть его развитие от расстояния до крупного города. А также высказала свое мнение об обратной миграции в их регионе: на её *«практике не было примеров среди студентов, которые вернулись в малые города, такие как Ачинск, Назарово, Енисейск и т.д. А сейчас, из-за увеличения обеспокоенности проблемами экологии в крупных городах и с расширением возможностей дистанционного режима работы, многие стремятся переезжать в сельскую местность»*, что подтверждается схожим сценарием и в других регионах России. Но медицинская и социальная инфраструктуры в ближайшем доступе – это первоочередная проблема для горожан при решении о переезде в малый город.

Эксперты по Свердловской области подчёркивают, что, если в городах есть градообразующие предприятия, это не значит, что там не сокращается численность населения. Уезжая из развитых малых городов в вузовские центры, а также для получения среднего профессионального образования, *«выпускники школ чаще всего обратно не возвращаются. Что касается слабо развитых в экономическом отношении малых городов, то их перспективы ещё хуже»*. Эксперты единодушны в том, что *«сохранение малых городов – это проблема национальной безопасности, особенно к Востоку от Урала, где существуют гигантские неосвоенные территории»*. В Свердловской области образование агломерации идет только в ее административном центре. *«Далеко не все малые города (их население и чиновники) являются сторонниками интеграции с центром агломерации. Ситуация Свердловской области хорошо это демонстрирует»*.

Эксперт из Москвы согласен с выводами других экспертов о том, что в России уже наметилась тенденция миграции в пригороды и малые города, причиной ускорения которой является ковид. Соответственно, *«роль малого города будет возрастать и определять характер общего пространственного развития страны…»*. Исходя из общей реальной жизни, эксперт видит один путь к ликвидации застоя в жизни малого города – *«поднятие уровня участия населения в самоуправлении малыми городами при поддержке этого движения на государственном уровне, разработке особых форм патернализма со стороны ведущих партий. Без перечисленного эту проблему не решить»*.

В итоге необходимо учесть, что проблемы и сложности развития малых городов в разных регионах существенно различаются, а поэтому не все опрашиваемые эксперты затрагивали процесс обратной миграции. Большинство из них отмечали, что информационно-технологические изменения во время пандемии стали «двигателем» обратного процесса переселения. Обратная миграция напомнила о старых проблемах малых городов, сёл и деревень, о которых руководство разных уровней власти забыло и перестало вспоминать, в результате чего опустошались региональные территории.

В силу необходимости решения общенациональной проблемы пространственного развития всей страны («Страте-

гии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.») внимание государственной власти обращено на проблему ускорения развития малых городов, отражающую масштабный кризис в сельской местности в истории нашей страны. Опираясь на приведенные в главе исследования и экспертный опрос, можно сделать обобщение, что необходима новая концепция развития малых городов и сельских поселений, которой на государственном уровне до сих пор нет. В частности, для реализации концептуальной стратегии необходимо выделение целевого государственного финансирования на образование, медицинское обслуживание, досуг населения с учетом современных технологических изменений, принимая во внимание своеобразие и проблемы каждой территории региона в отдельности. Экспертные оценки региональных проблем совпадают в вопросе о необходимости замены сложившегося авторитарного регионального руководства; иными словами, высказаны мнения об обязательной новой кадровой политике, формировании опытного управленческого аппарата, потребности в профессиональных кадрах нового мышления.

Заключение

Безудержное разрастание городов-миллионников, в том числе Москвы, на фоне депопуляции и деградации остальной территории, с населением свыше половины России, превратилось за последние полвека в главную опасность и проблему страны. Малые города и сельские поселения остановились в своем развитии, имея характерные для каждого из них препятствия в жизнедеятельности населения. Главная причина застоя в развитии малых поселений выражается, прежде всего, в **интенсивной миграции жителей, особенно молодёжи**, в крупные города из-за невозможности удовлетворить свои потребности в поиске работы или получении образования в местах проживания. В результате происходит обезлюдивание земель, социально-экономическое опустошение и вымирание городов и сёл.

Исследование выявило основные причины прекращения развития малых городов и сельских поселений и факторы их возникновения, что важно социологам для более точного анализа оттока миграции и дальнейшего прогно-

зирования масштабности миграционных процессов. Главные из них: 1) экономическая отсталость; 2) сложность трудоустройства; 3) неразвитость или отсутствие образовательных, культурных и медицинских структур; 4) авторитарное управление.

Реальный сегодняшний процесс – переезд активных горожан из крупных городов в малые города и сельские поселения, чьи решения о переезде значительно ускорила пандемия коронавируса. С начала пандемии (март 2020 г.) 16% работающих россиян переехали в другой регион, а 28,3% опрошенных провели в новом месте около года. Чаще всего переезжали жители Москвы, Санкт-Петербурга, Перми, Казани и Челябинска[15]. Вместе с тем способствуют обратной миграции быстро развивающиеся **информационно-цифровые технологии**, открывающие новые перспективы для организации жизнедеятельности. С расширением дистанционного трудового режима россияне готовы переехать в сельскую местность, но нередко их останавливает низкий уровень образовательных, культурных и медицинских структур на местах, поэтому горожане не меняют регистрацию, чтобы после переезда в малый город или село пользоваться возможностями своего большого города. Отсталость в перечисленных выше сферах препятствует экономической активности и развитию человеческого капитала как главного фактора формирования и продвижения инновационной экономики, без которого невозможно успешное развитие не только городов, сёл и деревень, но и страны в целом.

Эксперты практически совпадают во мнении об авторитарном управлении руководства в регионах и указывают на **необходимость значительно и в кратчайший срок поднять уровень участия населения в самоуправлении малыми городами и сельскими поселениями.** Из этого следует, что **от умения управлять, требующего сегодня от власти и народа абсолютно новой профессиональной культуры и знаний современных информационных технологий**, зависит судьба российских регионов и стратегия развития бескрайнего пространства страны.

[15] Как внутренняя миграция удалёнников влияет на российские регионы? // Тинькофф журнал: [сайт]. URL: https://journal.tinkoff.ru/discuss/urbanism-na-divane/ (дата обращения: 24.08.2021).

Для решения проблем пространственного развития России первейшей задачей должно стать принятие отдельной **федеральной Программы по развитию малых городов и сельских поселений, а также государственное решение об их целевом финансировании** с целью выхода этих территорий из экономического и социокультурного застоя, что также решает проблемы геополитической стратегии государства. Вложения в экономику малых городов будут способствовать процессу постепенного налаживания рынка труда и эволюции социально-культурной системы в целом.

В своё время эпидемические события в России, такие как чума и испанка, изменили облик жилых пространств, установив нормы на вентиляцию, освещение, материалы для строительства и пр. Подобно тем эпидемиям, нынешняя пандемия COVID-19 приведёт страну к ощутимой трансформации в общественном порядке, к перераспределению населения, к планированию городского развития с учётом возможных в будущем рисков, к новому укладу жизни, а также к перелому в мышлении людей и в отношении к родному краю.

Глава 10

Малые города России: особенности социализации иностранных трудовых мигрантов

Новые политические и социальные реалии настоящего времени оказали и продолжают оказывать влияние на поляризацию общества в отношении трудовых мигрантов. Наступление пандемии COVID-19 обострило отношения между мигрантами и принимающими их государствами. В первую очередь, проблемы были связаны со значительным сокращением миграционных потоков, и эта ситуация показала роль мигрантов в качестве основных работников в некоторых сферах экономики. За последний год в России мы наблюдали качание маятника: от использования всех рычагов власти в ограничении миграции во всех её формах до заявлений руководителей страны разного уровня о нехватке трудовых мигрантов в тех или иных отраслях (строительстве, сельском хозяйстве, отрасли общепита, сфере услуг и др.) и организации специальных чартерных рейсов самолетов, поездов и других способов въезда мигрантов. В условиях пандемии ещё сильнее обострились практические вопросы, связанные с интеграцией мигрантов на местном уровне. Увеличилось количество конфликтных ситуаций как среди самих мигрантов, так и среди мигрантов и местного населения. Пандемия показала, что в обществе преобладает негативное отношение к мигрантам, а их адаптация и интеграция требуют особых усилий всех субъектов миграционных отношений.

Современные подходы к социализации мигрантов в малых городах

Современные исследования социальной адаптации и интеграции мигрантов всё чаще направляются на изучение городских и сельских поселений. Ранее лишь немногие исследователи изучали разные типы поселений и особенности социализации мигрантов в них. Основываясь на динамических исследованиях зарубежных и отечественных авторов, можно сделать вывод о более успешной социализации мигрантов, живущих в крупных городах или мегаполисах.

Привлекательность мегаполисов для трудовых мигрантов связана с наличием развитого рынка труда, предлагающего широкий спектр вакансий. В таких городах мигранты достигают более высокого уровня социальной интеграции во всех аспектах социально-экономических достижений, добрососедского взаимодействия с местным населением и в целом социальных отношений с городом.

По мнению исследователей из Китая, мигрантам, живущим в городских и сельских поселениях, удается достичь большей экономической интеграции, чем мигрантам, живущим в заводских общежитиях и старых кварталах в центре города. Однако мигранты в этих поселениях демонстрируют более низкий уровень социальной интеграции. Результаты исследований показывают, что формируемые в городских и сельских поселениях этнические анклавы служат для мигрантов ступенькой к получению дохода, но не способствуют их лучшей социальной интеграции. Тот факт, что анклавы мигрантов демонстрируют более низкий уровень интеграции, предполагает, что пути сегментированной ассимиляции не существует. Теория о том, что процесс пространственной ассимиляции, посредством которого мигранты, живущие в более обычных и формальных жилищах с местными жителями, становятся более интегрированными, оспаривается исследователями, утверждающими, что на самом деле такого процесса не происходит, поскольку многие мигранты застревают в неформальном жилье в малых городах и поселениях[1].

В других исследованиях изучается роль социального капитала в благополучии мигрантов. Это – важное направление, поскольку социализация мигрантов ожидаемо способствует изменениям в социальном капитале. В исследованиях австралийских ученых показана взаимосвязь двух компонентов социального капитала – общего доверия и сетевых ресурсов – с двумя измерениями благополучия – процветанием и психологическим стрессом[2]. В зависимости от этнических групп уровень доверия и наличие сетевых

[1] *Sainan L., Fulong W., Zhigang L.* Social integration of migrants across Chinese neighbourhoods // Geoforum. 2020. T. 112. Jun. P. 118–128.

[2] *Daniel R., Plooy A., Lyons S.* Social capital and the well-being of migrants to Australia: Exploring the role of generalised trust and social network resources // International Journal of Intercultural Relations. 2020. Vol. 79. November. P. 1–12.

ресурсов могут существенно различаться. В то же время этнические группы могут иметь низкий уровень доверия, но высокий уровень сетевых ресурсов. Анализ показывает, что более высокое общее доверие было связано с более высоким уровнем процветания и меньшим психологическим стрессом для всех групп мигрантов. Таким образом, общее доверие имеет некоторые положительные последствия для благополучия мигрантов. В то же время роль сетевых ресурсов в психологическом благополучии и развитии мигрантов может быть разной для разных этнических групп мигрантов и требует дальнейших исследований.

Иммиграция – это горячо обсуждаемая и политизированная область политики, в которой правительства сталкиваются с ожесточенным противодействием со стороны популистских партий и негативным нарративом средств массовой информации, изменяющим восприятие гражданами проблемы. Новые исследования интеграции мигрантов выступают за концептуальный сдвиг от сосредоточения внимания на группах мигрантов к переосмыслению принимающих сообществ. В то же время исследования инноваций в государственном секторе разрабатывают новые подходы к участию общественных организаций в решении миграционных проблем. Общественные организации могут быть новаторски настроены в отношении мигрантов и оказывать существенное содействие их интеграции. Деятельность общественных организаций должна направляться и контролироваться государственными заинтересованными структурами. В частности, в современных исследовательских работах предлагаются различные инновационные стратегии, которые правительства стран могут принять в отношении интеграции мигрантов[3]. Существует множество инструментов для содействия интеграции и решения серьёзных проблем в этой сфере, (например, языковые барьеры, информационные ресурсы, СМИ, общественное мнение, предоставление адресной помощи).

Российские исследователи в последнее время всё чаще акцентируют внимание на проблемах муниципального регулирования миграционных процессов, называя одной

[3] *Mehmet A., Demircioglu R.* Depoliticizing the European immigration debate: How to employ public sector innovation to integrate migrants // Research Policy. 2021. Vol. 50. Issue 2. March. Article № 104150

из основных причин недостаточной работы с мигрантами на местах отсутствие единого представления о понятиях «адаптация» и «интеграция» мигрантов. Государственные, муниципальные органы и общественные организации практически дезориентированы, что делает их работу в сфере адаптации и интеграции мигрантов неэффективной[4].

О. Н. Сутырина обращает внимание на правовые ограничения муниципальных органов власти в работе с мигрантами, несмотря на то что проведена корректировка правил осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на территории России. Во-первых, департаменты занятости населения при прогнозировании занятости граждан и трудовой миграции в основном используют макроэкономические методы и связанные с ними показатели, которые лишь частично позволяют спрогнозировать поведение граждан на локальном рынке труда, к которому и относится муниципальное образование. Во-вторых, традиционно решение вопросов занятости и трудовой миграции в основном связано с деятельностью государственных органов власти[5].

Результаты исследований Н. С. Мастиковой позволяют найти причины негативного отношения к мигрантам в малых городах и прогнозировать пути минимизации рисков, вызванных этим отношением[6].

Одним из самых главных и распространенных факторов, стимулирующих мигрантов приехать в регион, а также облегчающий и ускоряющий их адаптацию, является формирование значимой социальной сети, включающей родственников, знакомых, друзей, работодателей. Именно такие социальные сети способствуют ускорению адаптации и интеграции в регионе прибытия, смягчая проблемы и риски, связанные с переездом. Практически идентичными по значимости для каждого десятого мигранта в принятии

[4] Государственное и муниципальное регулирование процессов адаптации и интеграции мигрантов в современной России: монография / В. Ю. Леденева, Л. А. Кононов. Москва: РУДН, 2021. 296 с.

[5] *Сутырина О. Н., Хотынская М. Ю.* К вопросу о компетенции органов местного самоуправления при взаимодействии с субъектами внешней трудовой миграции // Инновационные технологии управления и права. 2018. № 3 (23). С. 52–56.

[6] *Мастикова Н. С.* Динамика отношения к миграции в России (по данным Европейского социального исследования за 2006–2016 гг.) // Социологическая наука и социальная практика. 2019. № 2. С. 99–116.

решения о переезде имеют факторы возможности быстрого трудоустройства, хороший климат, комфортность обстановки, понятная и простая процедура оформления документов[7].

Теории групповой угрозы предполагают, что в малых городах имеет место ограниченное количество ресурсов и рабочих мест, на которые могут претендовать как местные жители, так и мигранты. Мигранты, приезжая в малые города, оказываются в условиях, когда ресурсы распределены между местными жителями, и им приходится конкурировать за эти ресурсы, что может порождать негативное отношение к ним у местного населения. Не всегда эти ресурсы (например, рабочее место) удаётся найти, что может привести к криминальной деятельности, асоциальному образу жизни мигрантов, поэтому нередко мигранты воспринимаются как культурная угроза устоявшимся традициям и нормам поведения[8].

Проблемы регулирования миграции в период пандемии COVID-19

В конце 2020 г. МВД сообщало, что число мигрантов в России за время пандемии снизилось с обычных 9–11 млн человек до порядка 6 млн[9]. Тем не менее какие бы решения не принимались, но после ослабления антиковидных ограничений поток иностранцев, разными путями прибывающих в Россию, начал расти. За январь–июль 2021 г. в России осуществлено 6 475 509 постановок на миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства (в 2020 г. за аналогичный период – 6 018 628). По итогам полугодия две трети поставленных на учет иностранных граждан прибыли из Средней Азии: из Узбекистана – 1 869 275 человек, из Таджикистана – 1 073 313, Киргизии – 464 339,

[7] *Черепанова М. И., Максимова С. Г.* Национальная безопасность в приграничных регионах России: натурализация мигрантов в принимающих сообществах // Социодинамика. 2020. № 2. С. 74–92.

[8] Малые города в социальном пространстве России: [монография] / А. Ю. Ардальянова, П. В. Бизюков, Р. Г. Браславский [и др.]; отв. ред. В. В. Маркин, М. Ф. Черныш; предисл. М. К. Горшкова. М.: ФНИСЦ РАН, 2019. С. 189–207.

[9] В МВД назвали количество мигрантов в России. URL: https://www.rbc.ru/rbcfreenews/615481a49a7947237a4aa621 (дата обращения: 30.09.2021).

Казахстана – 225 880 человек.

По оценкам экспертов, минимальное количество нелегальных мигрантов в России сегодня колеблется в пределах 2,5 млн человек[10]. Однако, как следует из недавнего выступления начальника Главного Управления по вопросам миграции МВД России В. Л. Казаковой, в России на данный момент находится 7 млн иностранных граждан, «среди них есть легальные и незначительное число нелегальных, более 1 млн мигрантов, которые оставались в России на время пандемии, урегулировали свой правовой статус»[11].

Несмотря на заявления руководителей ГУВМ МВД, в последние месяцы в СМИ участились сообщения о нарушении мигрантами законодательства и совершении ими преступлений. Иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории РФ совершено 24,7 тыс. преступлений, что на 5,9% больше, чем за восемь месяцев 2020 г., в том числе гражданами государств СНГ – 19,2 тыс. преступлений. Их удельный вес составил 77,8%[12].

Анализ статистики показывает, что в основном преступления совершаются в небольших городах и поселениях. Как отмечает М. Ф. Черныш, «за последние 20 лет серьезные конфликты на межэтнической почве происходили именно в малых городах или сёлах (Кондопога, Пугачёв, Сагра)»[13]. Эти слова подтверждаются статистикой преступлений, совершённых мигрантами в 2021 г. в основном в малых городах и поселениях. Вот несколько резонансных случаев. В рабочем посёлке Мошково Новосибирской области группа из 60 представителей азербайджанской диаспоры, проживающих в посёлке, оказывала давление на местное население и провоцировала массовые столкновения, требуя выдать им инспектора ДПС А. Гусева, который ранил при задержании азербайджанца В. Абдуллаева (не подчинился

[10] Какие угрозы несет России неконтролируемая миграция. URL: // https://cont.ws/@potap1956/2086020 (дата обращения:30 сентября2021).

[11] В МВД назвали количество мигрантов в России.

[12] В России иностранцы стали совершать больше преступлений. URL: https://tass.ru/proisshestviya/12514619?utm_p=pulse_t (дата обращения: 29.09.2021).

[13] Социальные факторы межэтнической напряженности в России: монография / М. Ф. Черныш [и др.]; отв. ред. Ю. Б. Епихина, М. Ф. Черныш. Москва: ФНИСЦ РАН, 2017. С. 144.

требованиям сотрудников автоинспекции, оказал им сопротивление и пытался скрыться), скончавшегося позднее в больнице. В селе Бужаниново Сергиево-Посадского района Московской области двое мигрантов-таджиков совершили убийство женщины-пенсионерки. Участились массовые драки мигрантов в августе–сентябре 2021 г. (Кузьминки, Одинцово, Мытищи, Усово-Тупик, Поварово и др.).

Проблемы интеграции внешних мигрантов в малых городах или сельских поселениях слабо освещаются в научных работах отечественных исследователей. В основном тема миграции в малых городах касается внутренней трудовой миграции как феномена вынужденной маятниковой миграции[14]. Внутрирегиональная трудовая миграция, которая как минимум на четверть увеличивает объёмы трудовой миграции в России, остаётся невидимой для статистики, основанной на обследованиях Росстата. Трудовая миграция может быть как предтечей, так и альтернативой переезду в крупные города на постоянное место жительства[15]. Бездействие предприятий, отсутствие условий для развития малого бизнеса, неразвитость коммерческих и финансовых структур осложняют поиск подработок. В отличие от сельской местности, в малых городах, как правило, нет возможности для ведения личного подсобного хозяйства и, соответственно, нет источника дополнительных доходов. Оказавшись в наиболее тяжёлой для выживания обстановке, многие жители этих городов вынуждены прибегать к трудовой миграции.

Как отмечают эксперты, степень вовлечённости домохозяйств малых городов в трудовую миграцию очень высока и масштабы её развития, в первую очередь, напрямую зависят от экономической ситуации и географического положения города[16]. Такая ситуация характерна для малых городов, а основные причины, побуждающие местных жителей за-

[14] *Бедретдинова Е. О.* Социально-экономические последствия миграции для развития малых городов // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2013. № 2. С. 37–42.

[15] *Мкртчян Н. В., Флоринская Ю. Ф.* Жители малых и средних городов России: трудовая миграция как альтернатива безвозвратному отъезду // Журнал Новой экономической ассоциации. 2019. № 3 (43). С. 78–94.

[16] *Рощина Т. Г.* Трудовая миграция как фактор повышения уровня жизни населения малых городов России //Вестник российской академии наук. 2007. Т. 77. № 9. С. 827–830.преступлений. URL: https://tass.ru/proisshestviya/12514619?utm_p=pulse_t (дата обращения: 29.09.2021).

ниматься работой на выезде, связаны с сокращением промышленного производства, закрытием предприятий и учреждений, ростом безработицы и, как следствие, резким снижением уровня жизни.

В регионах, где экономическая ситуация стабильная, наблюдается противоположная ситуация. Местные жители не только не уезжают из своих городов, но, наоборот, их количество увеличивается, в том числе за счёт иностранных трудовых мигрантов.

Для исследования мы выбрали Центральный федеральный округ (далее – ЦФО). В ЦФО определился перечень регионов, притягивающих наибольшее число мигрантов, к которым относятся крупные экономические центры с диверсифицированными рынками труда, обеспечивающими относительно высокий уровень заработной платы. Так, в допандемийный период в 2019 г. на миграционный трудовой учёт поставлено в Москве – 4,5 млн человек, Московской области – 1,9 млн человек, Калужской области – 247 тыс. человек, Тульской области – 192 тыс. человек[17]. Кроме того, крупные центры привлекают как внутренних, так и внешних мигрантов более развитой инфраструктурой и более высоким уровнем жизни.

Приток иностранных трудовых мигрантов в указанные субъекты Российской Федерации в той или иной мере может представлять угрозу социальной стабильности в регионах при условии отсутствия системной работы органов власти регионального и муниципального уровней по социализации мигрантов. Это может порождать такие негативные явления, как межнациональная напряжённость и возникающие на этой почве конфликты, рост этнической преступности, напряжённость на рынке труда (конкуренция между местным населением и мигрантами), сдерживание роста уровня заработной платы из-за широкого предложения дешевой рабочей силы, рост нагрузки на социальную инфраструктуру, ухудшение эпидемиологической обстановки.

Отсутствие эффективных механизмов социальной и культурной адаптации и интеграции, неправовой характер вза-

[17] Официальные данные ГУВМ МВД. URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvm (дата обращения: 30.09.2021).

имоотношений с работодателями, антисанитарные условия проживания способствуют пространственной сегрегации, а в дальнейшем – анклавизации, криминализации национальных диаспор и продвижению экстремистских идей.

В мегаполисах мигрантов легче контролировать, и они сами, будучи по большей части сельскими жителями, чувствуя себя некомфортно в крупных городах, стараются сдерживать свое поведение. Кроме этого, на мигрантов оказывает давление духовенство, религиозные организации и национальные диаспоры. В малом городе или в сельской местности проблемы взаимодействия с мигрантами проявляются наиболее остро. Местные жители должны привыкнуть жить рядом с иностранцами, а мигранты должны за непродолжительный срок освоить новые поведенческие нормы, найти работу, разобраться в социальных практиках принимающего общества. Из-за отсутствия контроля (например, в с. Бужаниново, где два мигранта-таджика совершили убийство пожилой женщины, не было даже полицейского участка) ввиду низкой плотности населения у мигрантов существует искушение вести себя вне всяких рамок, поскольку вне дома можно попытаться позволить себе то, что на малой родине осуждается традициями и нормами. Нормы же принимающего общества мигрантами игнорируются. В малом городе взаимодействие людей более тесное: как правило, все друг друга знают и поэтому любые негативные ситуации, случаи конфликтов с мигрантами тут же становятся известны практически всем жителям города. Местные жители привыкли решать проблемы в своем кругу без привлечения посторонних и склонны к скоропалительным решениям, вплоть до самосуда. Поэтому важны сохранение гармоничных взаимоотношений между прибывшими и местными жителями и решение любых проблем в правомерном поле.

Для изучения процессов социализации внешних трудовых мигрантов в малых городах ЦФО были выбраны миграционно привлекательный регион – Тульская область – и малый город области Узловая.

Для Тульской области характерны такие же тенденции, как и для других экономически развитых регионов ЦФО, – миграционный поток ежегодно увеличивается. По данным ГУВМ МВД, в 2018 г. в Тульской области на миграционный

учет поставлено 191 219 человек, в 2019 г. – 192 816 человек, в 2020 г. (период пандемии) – 123 544 человек[18].

Наибольшее количество иностранных граждан в 2019 г. прибыло из Узбекистана – 34 234 человека, Таджикистана – 10 198, Украины – 6339, Армении – 2827, Вьетнама – 1128, Белоруссии – 979, Китая – 930, Киргизии – 838 человек.

В 2019 г. на территории Тульской области выдано 11 189 патентов. Принято решение об отказе в выдаче (переоформлении) 85 патентов по причинам непредставления документов, необходимых для получения (переоформления) патента; наличия у иностранного гражданина непогашенной или неснятой судимости за совершение преступления на территории Российской Федерации либо за ее пределами; принятия в установленном порядке решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации данного иностранного гражданина; отсутствия сведений об осуществлении иностранным гражданином трудовой деятельности в период действия патента; нахождения иностранного гражданина за пределами Российской Федерации более шести месяцев.

В связи с тем, что ситуация на рынке труда характеризуется диспропорцией спроса и предложения рабочей силы, при привлечении иностранной рабочей силы замещаются рабочие места, невостребованные у российских граждан, или удовлетворяется потребность работодателей по профессиям и специальностям, по которым имеется дефицит российских специалистов. Однако предприятия не ограничивают возможности трудоустройства российских граждан. В Тульской области не реализуются специальные программы, направленные на привлечение в регион трудовых мигрантов.

Трудовые мигранты устраиваются на работу преимущественно по профессиям, не требующим специальной подготовки или образования, таким как подсобный рабочий, уборщик, дворник, а также на квалифицированные профессии в сфере строительства и текстильно-швейного производства.

По итогам 2019 г. наибольшее количество иностранных граждан трудоустроились в следующие сферы экономической деятельности: обрабатывающие производства –

[18] Официальные данные ГУВМ МВД.

5434 человека, строительство – 3433 человека, торговля оптовая и розничная – 1770 человек, сельское хозяйство – 1712 человек.

Региональные власти считают, что приток мигрантов позволяет частично компенсировать нехватку рабочей силы по непопулярным направлениям, где туляки трудиться не хотят. Однако иммигранты почти не влияют на рынок труда в области, т.к. их численность не превышает 2% от общего числа занятого населения (770 тыс. человек)[19].

Узловский район – один из крупнейших в Тульской области, который имеет более чем вековую историю. Через административный центр проходят важнейшие железнодорожные и автомобильные магистрали. Немаловажную роль играет близкое соседство с Москвой и Московской областью.

Сегодня район является крупным промышленным центром, в котором успешно развиваются такие отрасли, как химическая, текстильная, пищевая, лёгкая, производство строительных материалов, чему способствует и выгодное географическое положение.

Промышленное производство является одной из главных составляющих экономики района. На территории муниципального образования ведут деятельность свыше 50 промышленных предприятий.

Внешние транспортно-экономические связи МО Узловского района осуществляются железнодорожным и автомобильным транспортом. Центр Узловского района г. Узловая расположен на пересечении железных дорог Сызрань–Вязьма и Москва–Донбасс, в 47 км. юго-восточнее Тулы и в 230 км. южнее Москвы.

Основное значение имеют дорога федерального значения, идущая в северном направлении, автодорога республиканского значения Москва–Воронеж, железные дороги Москва–Воронеж и Калуга–Ряжск, а также автомобильные и железные дороги местного значения, связывающие Узловую с другими районными центрами области (Новомосковск, Богородицк, Донской, Кимовск, Тула), вдоль которых сосредоточена часть крупных поселений района.

[19] *Мартынова Е. П.* Трудовые мигранты в Тульской области: реакции местного населения и перспективы интеграции // Тульский научный вестник. Серия: История. Языкознание. 2020. Вып. № 4 (4). С. 46–55.

Население города Узловая в 2020 г. составило 49 655 человек. Последние 15 лет, с 2005 г., наблюдается тенденция сокращения населения. В 2015 г. численность населения была на отметке 59 800 человек. Как говорят старожилы, когда-то в этом городе проживало более 100 000 человек.

В советское время в Узловском районе действовало около 20 шахт, однако после распада СССР шахты стали закрываться – последняя закрылась в 2000 г. и население стало уезжать из города. Кроме этого, имеет место большая смертность по социально-экономическим и экологическим причинам: в Узловой действуют несколько металлургических и химических предприятий, также город оказался заражен цезием-137 вследствие аварии на ЧАЭС. В 2002 г. Узловая стала «территорией с льготным социально-экономическим статусом», до этого город и его район являлись «зоной с правом на отселение»[20].

Тем не менее в Узловой есть определенная перспектива. В районе создается особая экономическая зона промышленно-производственного типа «Узловая» с целью создания благоприятных условий для размещения крупных производственных компаний. Уже работают несколько предприятий, что вселяет надежду и оптимизм относительно будущего благополучного развития города. В рамках реализации инвестиционного проекта предусмотрено строительство общественно-деловой зоны, социальных объектов и жилья для работников предприятий-резидентов. Планируется создание более 50 предприятий машино- и станкостроения.

В Индустриальном парке реализуются два крупных проекта с общим объемом инвестиций свыше 30 млрд руб.: строительство завода компанией ООО «Хавейл Мотор Мануфэкчуринг РУС» по производству автомобилей под брендом «HAVAL» и строительство завода по производству товаров бытовой химии группы компаний «КВОЛИТИ».

Новые перспективы развития города отражаются на его миграционной привлекательности. В 2020 г., несмотря на пандемию, наблюдался небольшой миграционный прирост: число прибывших в Узловую составило 1477 человек, число убывших – 1341 человек, миграционный прирост со-

[20] Города-Россия.рф. URL: http://xn----7sbiew6aadnema7p.xn--p1ai/ (дата обращения:25.09.2021).

ставил +136[21], в отличие от областного центра Тулы (см. табл. 10.1). Местные власти прогнозируют и в дальнейшем увеличение численности населения. Привлечение мигрантов, возможно, будет способствовать улучшению экономического и демографического положения города.

В исследовании Е. П. Мартыновой, которое проводилось в трёх городах Тульской области, в том числе в г. Узловая, автор задаётся вопросом: «Готовы ли россияне, в данном конкретном случае туляки, преодолеть барьер по отношению к приезжающим?».

Таблица 10.1

Общие итоги миграции населения в малых городах Тульской области, 2019 и 2020 гг., чел.

Город	Январь–сентябрь 2020 г.			Январь–сентябрь 2019 г.		
	число прибывших	число выбывших	миграционный прирост (+), убыль (-)	число прибывших	число выбывших	миграционный прирост (+), убыль (-)
Всего по области	**30 280**	**29 412**	**+868**	**35 939**	**35 993**	**-54**
Ефремов	1572	1355	+217	1609	1472	+137
Белёв	488	461	+27	438	542	-104
Богородицк	1204	1132	+72	1317	1359	-42
Венёв	1087	924	+163	1205	1024	+181
Кимовск	865	831	+34	1214	1056	+158
Киреевск	1975	1561	+414	2465	2097	+368
Плавск	606	494	+112	602	657	-55
Суворов	1010	925	+85	1213	1175	+38
Узловая	1477	1341	+136	1390	1813	-423
Ясногорск	475	670	-195	639	733	-94

Источник: составлено автором по данным Росстата.

[21] Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Тульской области. URL: /https://tulastat.gks.ru/search?q=-миграция (дата обращения: 25.09.2021).

Судить об этом можно по распределению ответов на вопрос об отношении к совместному обучению с детьми мигрантов. Положительно к такой идеи отнеслись всего 14% респондентов, немногим менее половины опрошенных (46%) – нейтрально, а более трети (36%) – отрицательно. Такое распределение ответов показало, что барьер в восприятии мигрантов сохраняется.

В целом об уровне толерантности жителей Тульской области по отношению к мигрантам можно судить по совокупному распределению ответов на вопросы, касающиеся негативного восприятия гастарбайтеров. Уровень неприятия мигрантов в целом оказался «равным» 24%. Больше всего оказалось тех, кто против совместного обучения детей с мигрантами и убеждённых в более высоком уровне мигрантской преступности (36 и 31% соответственно); 5% туляков категорично заявили о «ненужности» применения труда мигрантов ни в каких профессиях. Предубеждения против приезжих в сознании туляков, хотя и не выражены отчетливо, но все же присутствуют у каждого четвёртого респондента.

Прямой вопрос о том, нужна ли интеграция мигрантов, в исследовании респондентам не задавался. О реакции общественного мнения на него можно судить по совокупности ответов на вопрос о способах информирования мигрантов. Более половины (59%) респондентов допускают мысль об участии иммигрантов в жизни российского общества, а, следовательно, выступают как сторонники интеграции. Противников интеграции оказалось в два раза меньше – 30%. В целом больше половины жителей Тульской области разделяют политическую линию на адаптацию и интеграцию мигрантов. Как принимающее сообщество они поддерживают идею о сокращении языковой и культурной дистанции с приезжими. Для того, чтобы эти процессы протекали менее болезненно, нужны программы по адаптации и интеграции мигрантов.

Проблема адаптации мигрантов и их семей в Тульской области обострилась несколько лет назад, когда в СМИ активно обсуждалось создание в деревне Клищино Заокского района киргизской этнической деревни или киргизского анклава – «киргизского» посёлка Ала-Тоо[22]. Не вдаваясь в подробно-

[22] Мигранты строят маленькую Киргизию. URL: https://www.kp.ru/daily/26836.4/3876719/ (дата обращения: 27.09.2021).

сти этой запутанной истории, напомним лишь, что анклав сформировался в обход правовой системы. Кроме того, для принимающего сообщества такое соседство создает ряд неудобств: уменьшается привлекательность микрорайона, заселённого исключительно иностранными гражданами определённой национальности, обесценивается недвижимость, ухудшается качество дошкольного и школьного образования в связи с появлением в группах (классах) детей-инофонов, требующих особого внимания со стороны педагогов.

Появление киргизского поселка вызвало возмущение у местных жителей, и после вмешательства чиновников высокого уровня и правоохранительных органов вопрос разрешился, но проблемам адаптации мигрантов и их детей власти региона стали уделять особое внимание.

Изоляция иностранных граждан – это социальное явление, при котором происходит отстранение иностранного гражданина или социальной группы от принимающего сообщества в результате прекращения или резкого сокращения социальных контактов и взаимодействий.

Низкий уровень владения русским языком (или его незнание вообще) зачастую является труднопреодолимым барьером для социализации мигрантов в российском обществе, формирует условия для социальной изоляции и создания этнических анклавов. Так, отмечаются попытки создания в местах компактного проживания и трудовой деятельности мигрантов (строительные объекты, торгово-ярмарочные комплексы и т. п.) или в их окружении национальных точек питания, спортивных клубов, неофициальных молельных помещений. Замкнутый образ жизни, распространение архаичных традиций, игнорирование элементарных правовых норм формируют угрозы распространения радикальных идей.

Введенная практика сдачи тестов по русскому языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации в целом оказывает эффективное воздействие на социальную и культурную адаптацию иностранных граждан и дает положительный эффект. Однако существенными недостатками данной практики являются отсутствие инфраструктуры, позволяющей мигрантам посещать организованные курсы по изучению русского языка, слабый контроль проводимых экзаменов (результаты которых зачастую недостоверны) и формально полученные документы об аттестации.

В Тульской области с 1 января 2019 г. курсы по русскому языку не проводились в связи с отсутствием потребности в обучении. Тем не менее в 2019 г. 5969 мигрантов подали заявления о сдаче экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации, из них сдали экзамен успешно 5272 человека. За период с января по апрель 2019 г. проведено 4 экзамена на владение русским языком, знание истории и основ законодательства Российской Федерации для иностранных граждан, прибывших на территорию Тульской области для осуществления трудовой деятельности по патентам. Из 1866 иностранных граждан, подавших заявление, успешно сдали экзамен 1673 человека и получили документ о его прохождении 1673 человека. Доли успешно прошедших тестирование составили 88 и 90% соответственно.

В Узловском районе общественные и правозащитные организации осуществляют деятельность, направленную на формирование культуры межнационального общения, распространение знаний об истории и культуре народов Российской Федерации, культурную адаптацию мигрантов. Активную работу ведут «Узловское городское казачье общество», общественная организация «Местная национально-культурная автономия узбекистанцев», различные религиозные организации[23].

Проблема адаптации мигрантов не ограничивается только лишь поведением взрослого населения, особую категорию составляют дети мигрантов, которые прибывают вместе с родителями. Их вхождение в общество новых сверстников и адаптация к учебному процессу во многом зависят не только от поведения и мотивации к адаптации их родителей, но и от того, как образовательная организация сможет наладить работу с детьми мигрантов.

В Узловском районе 19 школ, в том числе 4 основных, 13 средних, 1 гимназия, 1 лицей, в которых обучаются 6993 ребенка[24]. Среди учащихся школ – 108 иностранных

[23] Реестр социально ориентированных некоммерческих организаций – получателей поддержки муниципального образования Узловский район.

[24] Открытые данные Правительства Тульской области. URL: https://opendata71.ru/opendata/7107027495-numbermunicipaleducationalorganizations/data (дата обращения: 28.09.2021).

Таблица 10.2

Количество детей, посещающих дошкольные и школьные образовательные учреждения в малых городах Тульской области, 2019–2020 учебный год

Город	Дошкольные учреждения			Общеобразовательные учреждения		
	Всего воспитанников	из них		Всего обучающихся	из них	
		дети – граждане РФ	дети – иностранные граждане		дети – граждане РФ	дети –иностранные граждане
Белёв	**558**	556	2	**1538**	**1520**	18
Богородицк	**1527**	1517	10	**4242**	4135	107
Венёв	**1290**	1290	0	**2929**	2887	42
Ефремов	**2516**	**2504**	12	**5661**	5612	49
Кимовск	**1465**	1456	9	**3380**	3334	46
Киреевск	**2538**	**2520**	18	**6048**	6005	43
Плавск	**875**	873	2	**2118**	2094	24
Суворов	**1073**	1056	17	**2765**	2711	54
Узловая	**3679**	3657	22	**7117**	7009	108

Источник: официальные данные Правительства Тульской области.

граждан (жители республик бывшего СССР и Вьетнама)[25] (см. табл. 10.2).

В силу особенностей иностранных учащихся и их потенциальной уязвимости они сталкиваются с серьёзными трудностями при обучении:

- недостаточный уровень владения русским языком, препятствующий успешному освоению образовательной программы и социализации;
- несоответствие между уровнем знаний, полученных в стране исхода, и российскими образовательными стандартами; несоответствие возраста и уровня знаний из-за разных требований и учебных программ;
- эмоциональные трудности, вызванные переживанием миграционного стресса;

[25] Узловские школы готовятся к новому учебному году. URL: https://uzlovaya.tularegion.ru/press_center/news/uzlovskie-shkoly-gotovy-k-novomu-uchebnomu-godu/ (дата обращения: 28.09.2021).

- отсутствие или нехватка социальных навыков, соответствующих возрасту;
- ориентация на нормы и правила культуры страны и региона исхода, отличающихся от принятых в регионе обучения в России.

Эти характеристики по-разному могут проявляться у каждого конкретного ребёнка и учитываются в образовании с использованием инклюзивного подхода.

В настоящее время многих детей иностранных граждан можно скорее называть детьми с миграционной историей: их семьи уже получили российское гражданство (часты ситуации с двойным гражданством), но несмотря на это они остаются недостаточно интегрированными в российскую среду, плохо владеют русским языком, предпочитая родные языки в домашнем и земляческом общении. Образовательные организации, осуществляя работу по адаптации и социализации детей, должны подключать к ней детей с миграционной историей, уже имеющих российское гражданство.

Индивидуальная поддержка ребёнка иностранных граждан во многом зависит от работы с его родителями, интеграция которых осуществляется через разнообразные формы. Большое значение имеет сотрудничество с родителями в плане освоения ребёнком русского языка. Целесообразно проанализировать языковую ситуацию в семье (на каком языке говорят все члены семьи) и совместно с родителями выработать меры поддержки русского языка: читать ребёнку вслух книги на русском, смотреть вместе и обсуждать фильмы, выделить час в день, когда дома будут говорить только по-русски и т. п.

Следует привлекать родителей – иностранных граждан к участию в жизни класса собственного ребёнка и родительского сообщества, причем по максимально широкому кругу вопросов, не ограничиваясь этнокультурной тематикой.

В ходе адаптации дети и родители вынуждены принимать порой непростые решения, искать баланс между сохранением традиций и культуры родной страны и новыми условиями, в которых они сейчас пребывают. В первую очередь им приходится адаптироваться к требованиям школьной среды. С одной стороны, дети-мигранты стремятся влиться в среду одноклассников, с другой – испытывают напряжение, когда сталкиваются с принятыми в школе и принимающем сообществе нормами.

В организации разных праздников школы учителя видят большой ресурс для адаптации и интеграции, стремятся организовать праздники культур и изучение фольклора. В малых городах сделать это проще в силу более тесных контактов среди местных жителей и детей.

Межэтнические отношения внутри школьных коллективов являются важнейшей составляющей процесса адаптации детей-мигрантов к жизни в новой для них стране. Чем больше времени дети-мигранты проводят со сверстниками из этнического большинства, тем лучше они понимают русский язык. Умение налаживать отношения со сверстниками также необходимо и для детей принимающей стороны. Из-за высокого уровня стресса дети-мигранты иногда замыкаются в себе и не общаются с одноклассниками. В школах, где представлены дети многих национальностей, дети-мигранты учатся налаживать социальные взаимоотношения в полиэтнической среде.

Очевидно, что работа по интеграции детей – сложная, комплексная и затратная. Решение задач языковой и социокультурной адаптации детей иностранных граждан в образовательном учреждении возможно только при условии системной организации данной работы. Отдельные мероприятия, в том числе культурно-просветительского характера, не позволяют достичь устойчивого результата.

В целом анализ ситуации о социализации внешних трудовых мигрантов в малых городах Тульской области показал, что данный вопрос находится в сфере интересов региональной власти и местного населения. Для реализации успешной практики в данной сфере необходимо сокращать языковую и культурную дистанцию, разрабатывать и внедрять на муниципальном уровне программы по социализации мигрантов, реализовывать проекты, направленные на развитие образовательных программ для детей мигрантов и членов их семей. Программы должны предусматривать не только изучение русского языка, этики, традиционной культуры народов России, но и проведение курсов повышения квалификации для педагогов общеобразовательных учреждений по организации процесса обучения детей, проведение мероприятий, посвященных памятным датам в истории России, с привлечением общественных организаций и представителей национально-культурных объединений региона.

Глава 11

Социальный конфликт в малом городе: барьеры и перспективы урегулирования

Современный подход к исследованию социальных конфликтов предполагает их рассмотрение в связи с процессами функционирования и развития общества в целом и его отдельных социальных подсистем. В результате нормальной, упорядоченной жизнедеятельности в социальных организациях и в отношениях между ними постепенно накапливаются недостатки, проблемы и противоречия, которые в той или иной мере осознаются действующими социальными субъектами и проявляются в виде конфликтных отношений. По мере развития социальных конфликтов вызревают условия и способы разрешения возникших социальных проблем и противоречий за счёт внедрения в общественную жизнь социальных инноваций. Новые формы социальной организации и институционализации позволяют временно стабилизировать жизнедеятельность общества, однако со временем в общественных отношениях опять накапливаются недостатки и противоречия, которые вновь приводят к социальным конфликтам. Разрешение конфликтов за счет генерирования и внедрения социальных инноваций, можно сказать, составляет основу механизма общественного развития.

Поскольку невозможно представить «идеальную» социальную систему, полностью свободную от любых недостатков, проблем и противоречий, следует признать, что конфликты неизбежны и пронизывают все уровни и структуры общества. При этом социальные конфликты не обязательно носят разрушительный характер и сопровождаются насилием. К насилию прибегают в основном тогда, когда не удаётся эффективно управлять процессом разрешения конфликта. Искусство управления социальным конфликтом состоит именно в том, чтобы найти и реализовать наименее травматичный и наиболее конструктивный, плодотворный способ его разрешения.

Диалектико-созидательная парадигма конфликта (А. К. Зайцев), не отрицая в принципе его возможных негативных и деструктивных последствий, обращает внимание, прежде всего, на позитивные и конструктивные

функции, среди которых можно выделить, например, такие:

- конфликты высвобождают созидательное напряжение и усиливают способность социальной организации к изменениям. Более того, конфликты являются тем «парником», в котором вырастают социальные изменения;
- конфликты повышают энергичность и усиливают мотивацию членов организации к разрешению проблем;
- конфликты способны укрепить социальные взаимоотношения, повысить социальную сплоченность, ускоряют групповое объединение;
- конфликты способствуют производству новых созидательных идей;
- конфликты стимулируют социальное творчество. Социальные группы, которым не брошен вызов, не способны к творческой реакции;
- конфликты помогают членам социальной организации понять, кто они есть на самом деле, что заставляет их сердиться, что пугает, что для них важно и т.д.[1]

Под социальными конфликтами в широком смысле слова обычно понимаются конфликтные взаимоотношения двух и более социальных субъектов – социальных групп, институтов или общественно значимых личностей. Важно учитывать, что социальные конфликты – это, как правило, сложные явления, предполагающие силовое (в конфликтологическом смысле слова) противоборство двух и более конфликтующих сторон по нескольким общественно значимым основаниям. Под *силой* в конфликтологии обычно понимается потенциал (способность, возможность) одной из конфликтующих сторон воздействовать на противоположную сторону (других участников конфликта) в собственных интересах. Для оказания влияния на оппонента могут быть использованы самые разные средства – от убеждающих аргументов до физического воздействия. При разрешении социальных конфликтов предпочтительно использовать административные, финансовые, интеллектуальные, информационные, культурные, символические и тому подобные ресурсы, т.е. «мягкие силы».

[1] *Зайцев А. К.* Социальный конфликт. 2-е изд. М.: Academia, 2001. С. 40–41.

В реальной жизни чаще всего можно наблюдать переплетение нескольких моноконфликтов между более чем двумя социальными субъектами по разным поводам и основаниям. Для обозначения данного явления предлагается специальное понятие сложносоставного социального конфликта (В. Н. Якимец, Л. И. Никовская), который определяется как «вырастающее на основе различных протоконфликтов комбинированное столкновение противоположных мнений, интересов, взглядов, сил, позиций, возникающее в контексте не менее двух типовых моноконфликтов (социокультурный, политический, административный, этнонациональный, конфликт в социальной сфере, экономический) при необязательно совпадающих причинах конфликта и способах взаимодействия участников»[2].

В исследовании проблем социально-пространственного развития малых городов России[3] пришлось столкнуться именно с такого рода множественными социальными конфликтами, которые были зафиксированы в 10 из 16 отобранных малых городах: Балахна, Большой Камень, Заволжье, Ирбит, Кимры, Лихославль, Сокол, Спасск-Дальний, Среднеуральск и Шелехов. В этом списке представлены города разных типов: а) входящие в городские агломерации, т.е. близко расположенные к региональному центру с точки зрения транспортной доступности, и не входящие; б) исторически сложившиеся города с традиционно диверсифицированной экономикой и относительно молодые моногорода, возникшие в основном в советское время; в) сравнительно благополучные малые города с высоким индексом городского развития и проблемные, депрессивные, со средним и низким индексами развития[4].

Конфликтное сознание и восприятие проблем социально-пространственного развития малых городов проявилось

[2] *Якимец В. Н., Никовская Л. И.* Сложносоставные конфликты // Социологические исследования. 2005. № 8 (256). С. 82.

[3] Исследование на тему «Малые города в государственной политике пространственного развития России: социальное моделирование региональных стратегий и практик» проведено в 2019 г. при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований.

[4] Малые города в социальном пространстве России: [монография] / А. Ю. Ардальянова, П. В. Бизюков, Р. Г. Браславский [и др.]; отв. ред. В. В. Маркин, М. Ф. Черныш; предисл. М. К. Горшков. М.: ФНИСЦ РАН, 2019. С. 458.

во всех четырёх группах участников экспертного опроса – представителей городской власти, бизнеса, СМИ и общественных организаций. В своих высказываниях опрошенные эксперты – лидеры мнений затрагивали конфликтные ситуации разного масштаба – на уровне малого города, района, области / края, страны в целом и разного содержания / направленности – политические, административные, экономические, финансовые, правовые, социокультурные, ментальные и другие. Проблемы и противоречия социально-пространственного развития рассматривались лидерами мнений во многом с позиций социальных конфликтов. При описании конфликтных ситуаций эксперты указывали не только на очевидные недостатки, требующие безусловного устранения, или на проблемы, нуждающиеся в специальном изучении и целенаправленном разрешении. Они также отмечали противоречия в позициях, интересах и действиях различных социальных акторов, находящихся в конфликтных отношениях. Это свидетельствует, на наш взгляд, о более глубоком, субъектном подходе опрошенных экспертов к восприятию и пониманию конфликтного взаимодействия социальных групп, институтов и личностей в условиях малого города[5].

С целью конкретного, предметного изучения места и роли сложносоставных социальных конфликтов в социально-пространственном развитии малых городов в Нижегородской области был выбран г. Заволжье. Нижегородская (в прошлом – Горьковская) область в советский период считалась одним из типичных индустриально развитых регионов СССР. В конце 70-х гг. прошлого века её выбрали в качестве объекта (полигона) масштабного социологического исследования проблем научно-технического прогресса. Исследование проходило на крупных промышленных предприятиях области, в том числе на Заволжском моторном заводе. В то время основная продукция завода – автомобильные бензиновые и дизельные двигатели – поставлялась, прежде всего, на Горьковский автомобильный завод, знаменитый ГАЗ[6].

---

[5] Там же. С. 458.

[6] Рабочий класс и научно-технический прогресс / Г. М. Денисовский, И. В. Казаринова, Ю. П. Коваленко [и др.]; отв. ред. Г. В. Осипов; АН СССР, Ин-т социол. исслед. М.: Наука, 1986. 187 с.

Официально Заволжье получило статус города в 1964 г., когда на месте посёлка строителей Нижегородской (Горьковской) ГЭС стал формироваться крупный промышленный центр, в результате возник типичный для советского времени монопрофильный малый город. В настоящее время Заволжье входит в Городецкий район Нижегородской области в качестве муниципального образования со статусом городского поселения. Распоряжением Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1398-р «Об утверждении перечня моногородов» Заволжье включено в категорию «монопрофильные муниципальные образования Российской Федерации (моногорода), в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения». Помимо Заволжского моторного завода сегодня в городе действуют несколько приватизированных (бывших государственных) промышленных предприятий, а также вновь созданные частные отечественные и зарубежные производственные фирмы[7].

Заволжский моторный завод (ЗМЗ) входит в российскую автостроительную компанию ПАО «Соллерс Авто» со штаб-квартирой в Москве. Председателем совета директоров и основным собственником компании является Вадим Швецов[8]. В советское время ЗМЗ как основное градообразующее предприятие содержал значительную часть социальной инфраструктуры г. Заволжье – жилой фонд, предприятия ЖКХ, медицинские, образовательные, спортивные, культурные учреждения и др. После акционирования завод остался главным поставщиком горячей воды и тепла для городского муниципального унитарного предприятия (МУП) «Тепловодоканал», снабжающего теплом весь город. В последние годы, в результате финансовых махинаций руководителя одной из домоуправляющих компаний, «Тепловодоканал» оказался крупным должником ЗМЗ (более 100 млн руб.). Бюджет города, как известно, несёт субсидиарную ответственность по долгам своих муниципальных предприятий, т.е. если «Тепловодоканал» не сможет вернуть долги, то ЗМЗ имеет право подать в суд уже на город и взыскать долги с города. Но город не в состоянии выплатить такую

[7] Заволжье (город) // Википедия. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Заволжье (город)#История (дата обращения: 15.11.2021).

[8] Соллерс Авто // Википедия. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Соллерс Авто (дата обращения: 15.11.2021).

сумму, фактически равную его годовому бюджету. В связи с этим резко обострился главный, на наш взгляд, социальный конфликт – между интересами бывшего градообразующего предприятия и администрацией / населением города. Вот как характеризуют этот конфликт опрошенные в Заволжье эксперты.

Представитель общественности: «...Долгое время город Заволжье был на балансе Заволжского моторного завода. То есть это был город-завод... А сегодня Заволжский моторный завод – это предприятие, которое принадлежит акционерам, у которых свои интересы, свои проблемы...».

Представитель СМИ: «...Заволжский моторный завод много сил положил, чтобы у нас бассейн был первый в районе, у нас был спортивный комплекс совершенно замечательный, у нас был дворец культуры с замечательными традициями. Такие вот объекты у нас есть разные, и школьные учреждения замечательные, школы были очень сильные. У нас была очень сильная больница. Коллектив был очень сильный. Туда очень много денег вкладывали и врачей мотивировали. Много всего было хорошего. Что сейчас происходит? Я считаю, что самая главная проблема, специфичная для всех моногородов, – это взаимный конфликт интересов между градообразующим предприятием и городом».

Представитель администрации: «...Я бы сравнила здесь с Заволжским моторным заводом, у них есть прекрасная площадка индустриального парка, но они не очень хотят развиваться. Может, они и хотят, но собственник у них находится в Москве и до него очень трудно донести, что Заволжью надо развиваться. На самом деле мы помним, что политика основная, государственная, направлена на развитие крупных агломераций и больших городов и поэтому про малые [города] забыли...».

Представитель СМИ: «У нас как не было автономных котельных от Заволжского моторного завода, так и нет до сих пор. Хотя это вроде бы должно быть в интересах и завода, и города. Но ситуация не меняется. Потому ставим большие знаки вопроса: что на самом деле хочет Заволжский моторный завод и его хозяин? Они хотят вернуть долги [заводу со стороны МУП «Тепловодоканал»]. Вот сейчас эти долги, говорят, все-таки вернут. Но ведь они подали заявление на банкротство "Тепловодоканала".

Тем самым перекрыли возможности, которыми могла бы обладать ТОСЭР [территория опережающего социально-экономического развития]. То есть интересы завода на сегодняшний день, вернее – акционеров завода, и интересы города не совпадают...».

С данным конфликтом между городом и заводом тесно связано другое противоречие – между г. Заволжье и районным центром Городец. Особенно явственно оно проявилось после приватизации ЗМЗ, когда завод фактически снял с себя обязательства основного градообразующего предприятия. Можно считать, что обострившийся конфликт Заволжья и Городца служит продолжением главного конфликта между г. Заволжье и ЗМЗ. Опрошенные эксперты характеризуют конфликт с районным центром следующим образом.

Представители бизнеса: «...Заволжье кормили промышленные предприятия, понимаете, то есть всегда они "делились", прежде всего, там, где работали... Здесь [были] очень крупные предприятия – Заволжский моторный, деревообрабатывающий, ЗГТ [завод гусеничных тягачей] – и за счёт этого всё построилось и всё расцветало, и жилось. Уничтожились предприятия, и не виноват уже район, что сформировалось так, что районный город [Городец] как бы подмял под себя город Заволжье. Потому что в город Заволжье предприятия ничего не стали отчислять и не стали заботиться [о нем]. ...Они [городчане] живут хорошо за счет нас, за счет Заволжья, и просто им (надо) какую-то кость нам бросить, чтобы мы были заняты, чтобы народ тут не бунтовал... Я считаю, минус самый основной, наверное, это то, что нет самостоятельности у города [Заволжье], что в городе власть не может контролировать процессы, которые происходят в районе, и самостоятельно принимать решения – экономические особенно, то есть формирование своего бюджета, обустройство, выходить на целевые программы самостоятельно; то есть нас, к сожалению, очень сильно тормозит районная власть...».

Представитель СМИ: «...Если у нас нет нормального взаимодействия даже с районом. Там, понимаете, в чем проблема таких городов, как Заволжье, которые районного подчинения... Город Заволжье больше [Городца] даже по населению [Заволжье – 37,5 тыс. чел., Городец – 29,7 тыс. чел.], по всем характеристикам. Мы даже денег даем

в [районный] бюджет больше всех. Там до сих пор бюджет формируется за счёт доходов, за счет налогов города Заволжье. Но подчиняемся району… У нас за ЛДПРовцев голосуют. В Городце за коммунистов голосовали. То есть у нас, как всегда, помню, голосовали по-разному. У нас здесь комсомольско-зэковская территория – город строили комсомольцы и зэки. У нас симбиоз здесь такой, гремучая смесь. Там старообрядческие консервативные товарищи. Там была коммунистическая ячейка долгое время достаточно сильная, люди были активные… Там более сильные семейные традиции, они более консервативные и более конструктивные, потому что у них к собственности другое отношение. Заволжье – нищие люди, поэтому здесь разрушительные тенденции превалируют над всеми остальными».

Ещё одним продолжением конфликта между г. Заволжье и ЗМЗ служит, на наш взгляд, противоречие в городском руководстве. Высшим должностным лицом Заволжья является председатель городской думы / глава местного самоуправления (МСУ). До ноября 2020 г. его обязанности исполнял бывший директор ЗМЗ по персоналу А. К. Пенский [сейчас– Е.П. Носкова]. Второе должностное лицо – глава городской администрации, которого депутаты городской думы выбирают по конкурсу и нанимают на работу по контракту. В настоящее время (на 2021 г.) сити-менеджером является О. Н. Жесткова, бывший заместитель главы администрации Городецкого района по экономике, инвестициям и имуществу. Насколько такая «двуглавая» модель городского управления подходит Заволжью, можно судить по следующим высказываниям экспертов.

Представитель бизнеса: «…Пенский [председатель городской думы и глава местного самоуправления] и Жесткова [глава администрации города]: они там в антагонизме как бы, но нам, конечно, лучше, чтобы была одноглавая система – в лице Жестковой…».

Представитель СМИ: «…У нас главу администрации, то есть сити-менеджера города Заволжья, выбирали полгода, было четыре конкурса. Представляете, что это такое – четыре конкурса? Три конкурса признаны несостоявшимися. Руководил всей этой операцией глава местного самоуправления господин Пенский… Почему отменялись

конкурсы, в чём была проблема? Проблема была в том, что в городе Заволжье существует несколько групп влияния. Одна из этих групп влияния – это Заволжский моторный завод, то есть бывшее градообразующее предприятие. Сейчас это предприятие уже не является градообразующим, но до сих пор реально может влиять на ситуацию, мы об этом говорили. У них имперские замашки остались. Эти имперские замашки обусловлены ещё чисто экономическими интересами... Завод хотел поставить [на должность сити-менеджера] своего человека. При этом они [заводские] просто настаивали, что у нас должны быть предварительные договорённости, которые предполагали бы, что район согласится с тем, что главой МСУ, главным депутатом будет человек завода, а главой администрации будет человек, которого поставит районная власть. Ну, согласованно было. Они [заводские] сразу нарушили договорённость. В результате началась вот эта перманентная ситуация – непонятно что, полгода не было главы администрации. Закончилась вся эта история тем, что у нас появилась Жесткова, которую вы знаете, которая пришла вопреки желанию завода. Их [заводских] просто изнасиловали...».

Таким образом, в Заволжье на уровне города существует, можно сказать, «клубок противоречий»: 1) Заволжье *VS* Заволжский моторный завод, 2) Заволжье *vs* районный центр Городец, 3) глава городской администрации *vs* председатель городской думы / глава МСУ. И это не полный перечень зафиксированных экспертами конфликтных отношений между многими социальными субъектами и по разным основаниям. Однако продолжим анализ данного сложносоставного социального конфликта в г. Заволжье.

Фокусом конфликтных отношений между городом и заводом является, по мнению экспертов, работа МУП «Тепловодоканал» (ТВК), который снабжает город водой и теплом. Проблема в том, что основное оборудование сильно изношено, требует замены и модернизации, к тому же устойчивая работа ТВК зависит от бесперебойной подачи горячей воды с котельных завода. Со своей стороны, ЗМЗ как частное предприятие заинтересован, прежде всего, в получении прибыли, а не в капиталовложениях в городскую инфраструктуру. Техническое решение данной проблемы,

в принципе, есть: как считает бывший заместитель главы администрации г. Заволжье по проблемам городского развития, вместо устаревших газовых котельных на территории завода можно поставить когенерационную станцию для выработки электроэнергии, побочным продуктом которой будет тепло, необходимое городу.

Однако дело, видимо, не столько в техническом и даже финансовом решении данной проблемы, сколько в преодолении основного социального противоречия, заложенного в статусе Заволжья как малого моногорода.

Вот мнение председателя городской Общественной палаты на этот счет:

«Главная специфика Заволжья в том, что он – моногород. В кризис 2009–2011 гг. наш город был на первом месте по безработице, у нас тысячами увольняли людей с Заволжского моторного завода, который являлся на тот момент градообразующим предприятием. Кроме того, что тоже характерно для моногородов, у нас с градообразующим предприятием была и до сих пор остаётся зависимость, связанная с системой жизнеобеспечения города. То есть часть услуг населению оказывает Заволжский моторный завод, например, услуги по канализации стоков. При акционировании и приватизации Заволжского моторного завода важнейший объект городского жизнеобеспечения, биологические очистные сооружения, оказались собственностью завода, что незаконно. В результате заволжане получали коммунальные услуги от Заволжского моторного завода через муниципальное предприятие «Тепловодоканал». Часть тепла город получал и до сих пор получает с Заволжского моторного завода. Эта проблема как не была решена 10 лет назад, так не решается до сих пор. Ключевой вопрос, который тормозит развитие города, вызывает периодически социальное напряжение – это взаимоотношение с главным предприятием города. На сегодняшний день, слава Богу, при помощи областной власти, региональной власти, разрешился вопрос по отмене банкротства муниципального предприятия "Тепловодоканал". Потому что представители Заволжского моторного завода подали заявление на его банкротство в прошлом году, и единственный поставщик ресурсов теплоснабжения, водоснабжения и т.д. оказался в подвешенном состоянии. Сейчас этот вопрос

вроде бы решается. Областная власть обещает помочь финансово. Это историческое событие, потому что об этом говорили давно, но никто не надеялся, что деньги дадут. Удалось найти компромисс, всё-таки господин Никитин[9]*, знатный переговорщик, как выясняется, нашел компромисс. Часть долга завод прощает при условии, если основная часть долга будет погашена».*

Как сообщала газета «Коммерсантъ. Приволжье. Нижний Новгород», ПАО «Заволжский моторный завод» (ЗМЗ) и МУП «Тепловодоканал» (Заволжье) заключили мировое соглашение, согласно которому муниципальное предприятие до 1 октября 2020 г. обязуется погасить 117,5 млн руб. долга перед ЗМЗ (соответствующий документ утвердил Нижегородский арбитражный суд). Для уплаты долга «Тепловодоканал» получит 60 млн руб. субсидии из бюджетов Нижегородской области, Городецкого района и города Заволжье. Если предприятие не нарушит график платежей и в срок погасит задолженность, ЗМЗ обязуется простить «Тепловодоканалу» 32,8 млн руб.[10]

Получается, что даже в случае выполнения мирного соглашения основной социальный конфликт между Заволжьем и бывшим градообразующим предприятием пока не получит полного и окончательного разрешения. За счет привлечения дополнительных финансовых средств из областного, районного и городского бюджетов его смогут только приостановить, временно «пролонгировать», т.е., по сути, загнать вглубь. Очень вероятно, что через какое-то время этот конфликт опять всплывет и, возможно, потребует новых, еще бóльших сил и средств для преодоления.

Административный конфликт между Заволжьем и районным центром Городец носит иной характер. Конфликт возник, можно сказать, исторически: если Заволжье как город существует с 1964 г., то Городец – с 1171 г. (!) Рай-

[9] Глава Нижегородской области Глеб Никитин принял участие в торжественном собрании, посвященном 60-летию ЗМЗ, с вручением наград лучшим сотрудникам, и ознакомился с действующим производством. Также он обсудил с генеральным директором ПАО «СОЛЛЕРС» и ООО «УАЗ» Вадимом Швецовым перспективы развития промплощадки ЗМЗ.

[10] *Еремина А.* Заволжский моторный завод может простить «Тепловодоканалу» 37 млн рублей долга // Коммерсантъ. Приволжье. Нижний Новгород. 2019. 11 июля.

онным (уездным) центром Городец стал в 1922 г., когда Заволжья как города ещё не существовало[11]. Однако постепенно Заволжье превратилось в крупный промышленный центр и обогнало в социально-экономическом развитии районный центр не только по объёмам производства, но и по численности населения, оставаясь между тем городом районного подчинения. У жителей Заволжья такое положение вызывает чувство несправедливости и обиды. Вот характерное высказывание на этот счет представителя городского бизнеса:

«...Мы просто обиженны и обделены, поэтому отношение власти районной к нам такое, что в Заволжье работают, а здесь [в Городце] живут... И не редкость, что из Заволжья переезжают на ту сторону [р. Волга], просто потому что там живут, а здесь работают... Если еще 10–15 лет назад Заволжье выделялось за счёт своих промышленных предприятий, то постепенно мы отходим от этого, потому что [теперь] это частные предприятия, и они не могут свои деньги вкладывать в развитие города как раньше... Сейчас, наверное, доля Заволжья в общем консолидированном бюджете района снизилась, но она всё равно остаётся преобладающей, порядка 70%. Город – донор, но донора нужно кормить, и кормить усиленно, а у нас донора кормят по остаточному принципу...».

Решение административного конфликта между Заволжьем и Городцом возможно в принципе также административными мерами, без прямых, непосредственных переговоров и соглашения конфликтующих сторон. Один из вариантов, например, – выведение Заволжья из состава Городецкого района и придание ему статуса города областного подчинения, хотя, конечно, это будет сильный удар по интересам всего Городецкого района и районного центра, в частности. Во властных структурах такой вариант, видимо, пока не рассматривается, т.е. данный конфликт также заморожен и проявляется лишь подспудно, в общественных мнениях и оценках. Типичное суждение на этот счёт представителя городского бизнеса:

«...Городец – это исторический центр и, как говорят, он

[11] Городец – Википедия. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Городец (дата обращения: 15.11.2021).

на 24 года младше Москвы, хотя на самом деле на 25, но не в этом дело. Как исторический центр, музей самоваров, народных промыслов и прочее, наверное, да [он заслуживает быть районным центром]. Но чтобы город, в котором 30 тыс. населения, был первым в районе по сравнению с городом промышленным, новым, молодым, в котором 40 тыс. населения, это, конечно, нонсенс... Наверное, заволжан это немножко... коробит, но не очень, не надо нашим людям, мы не хотим быть районным центром, нет, но правильная мысль в том, что нам нужен свой городской округ [а не статус муниципального образования]».

Наконец, конфликт председателя городской думы / главы местного самоуправления г. Заволжье и руководителя городской администрации носит не только административный характер, но имеет признаки межличностного конфликта. Как уже отмечалось, Пенский – ставленник ЗМЗ (бывший заместитель директора завода по персоналу), а Жесткова – протеже районной власти (бывший заместитель главы администрации по экономике, инвестициям и имуществу). «Двуглавая» система городского управления, т.е. разумное разделение полномочий между руководителями законодательной и исполнительной власти при условии их тесного делового взаимодействия, в принципе могла бы пойти на пользу городу, но в реальности этого не происходит. Эксперты отмечают своеобразный «клинч» в руководстве, который парализует всю систему городского управления. Характерное высказывание на этот счёт представителя СМИ:

«Система [городской власти], которая сегодня существует, показывает абсолютную неуправляемость городом. То есть глава администрации пытается что-то сделать, но ничего реально не может, потому что зависит от депутатов, которые её блокируют, вот это "дебильное большинство". Они блокировали ей решения по текущим изменениям бюджета. Ей нужно передвижки бюджета делать, а она не может изменить бюджет».

Следует заметить, что для разрешения данного конфликта опрошенные эксперты предлагают вернуться к «одноглавой» системе городского управления, когда вся полнота власти находится у городской администрации, т.е. восстановить единоначалие, субординацию, пресловутую власт-

ную вертикаль, чтобы исключить возможность появления и развития конфликтов в системе управления. Однако такая утопичная идея на самом деле не страхует от возникновения в будущем конфликтных ситуаций, которые к тому же не могут получить адекватного решения в недрах управленческого аппарата. Действенным способом разрешения данного противоречия могло бы стать, по нашему мнению, квалифицированное выстраивание конфликтного взаимодействия и управление им со стороны главы городской думы и руководителя городской администрации, а также стоящих за ними властных структур завода, города и района.

В приведённых выше высказываниях экспертов можно обнаружить тесное переплетение всех трёх моноконфликтов – между разными субъектами и по разным основаниям, другими словами – типичный сложносоставной социальный конфликт. На наш взгляд, все моноконфликты объединяют следующие общие черты: 1) они не новы, существуют не один год; 2) прошли латентную, скрытую фазу и достаточно хорошо осознаются, артикулируются, по крайней мере на уровне экспертов; 3) продолжают развиваться, однако остаются в основном на вербальном уровне, т.е. не доходят до непосредственного взаимодействия конфликтующих сторон в виде прямого переговорного процесса в целях выработки взаимоприемлемых соглашений; 4) находятся в целом в замороженном состоянии, не получают реального окончательного разрешения; 5) при попытке урегулирования конфликтных ситуаций их участники рассчитывают скорее не на собственные силы, а на внешнее вмешательство, на помощь со стороны вышестоящих органов и должностных лиц.

Почему так происходит, в чём особенность проанализированного сложносоставного социального конфликта и способов его преодоления? На наш взгляд, специфика состоит, прежде всего, в традиционном для российской культуры подходе к предупреждению, урегулированию и разрешению конфликтных ситуаций. Характеризуя российскую культурную традицию, А. К. Зайцев предлагает следующую социокультурную матрицу социального конфликта, состоящую из шести основных архетипов массового сознания. *Первый* – высокая зависимость от идеологии, потребность в причастности к великим идеям («Москва – третий Рим»,

«Коммунизм – светлое будущее всего человечества» и т.д.); *второй* – склонность к коллективизму; *третий* – ориентация на лидера, способного понятно и доступно объяснить, что происходит и что получится в результате; *четвёртый* – преобладающее стремление к устойчивому социальному положению, к социальному комфорту; *пятый* – ориентация на будущее, во многом определяющая отношение к настоящему; *шестой* – высокая иерархичность, значительная социальная дистанция между властью и обществом. На этом основании автор делает вывод, что Россия, наряду с Японией, Францией, Италией и другими государствами «старого света», относится к странам с «пирамидальной» культурой[12].

Несколько иное определение специфики российской культурной традиции дает А. А. Сусоколов, который считает, что она тесно связана с экстенсивным типом хозяйствования и освоения территории. Он обращает внимание на «... отсутствие в российской цивилизации в целом и в русской культуре в частности социальных и социально-психологических механизмов разрешения конфликтов, свойственных интенсивной культуре. В российской традиции превалировали два метода разрешения или предупреждения конфликтов: а) насилие; б) привлечение большого количества дополнительных избыточных ресурсов. Оба эти метода характерны для культур экстенсивных либо переходных и перестают быть единственными и даже главными в условиях культур интенсивных (хотя, конечно, и не исчезают совсем)... Поскольку усиление территориальной, социальной, культурной, этнической дифференциации российского общества является неизбежным следствием его превращения в общество интенсивной культуры, а усиление конкуренции – одной из важнейших предпосылок, постольку один из главных элементов культуры, который в дефиците в нынешней (да и в прошлой) русской культуре, это – парадигма переговорного процесса для сохранения целостности и обеспечения взаимных интересов. Огромный опыт “практической конфликтологии” накоплен в западноевропейской цивилизации, что необходимо изучить и использовать у нас там, где возможно. Однако основная работа должна идти всё же

[12] *Зайцев А. К.* Указ. соч. С. 81.

в направлении обобщения собственного опыта разрешения конфликтов на территории России и бывшего СССР»[13].

Оба автора согласны в том, что традиционный для российской культуры подход к разрешению социальных конфликтов обладает значительной спецификой и глубоко укоренён в массовом и элитарном сознании. Основным барьером в урегулировании сложносоставных социальных конфликтов, в том числе в условиях малого монопрофильного города, является, таким образом, доминирование традиционных культурных стереотипов – стремление предотвратить или погасить конфликты «силовым» путём, то есть с помощью силы (в конфликтологическом смысле слова) либо за счёт привлечения избыточных дополнительных ресурсов. Если ни то, ни другое сделать не удаётся, конфликты получают неполное, временное, промежуточное решение, фактически замораживаются, хотя и продолжают подспудно воздействовать на общественное сознание, стимулируя поиск новых, более эффективных способов урегулирования. Главное направление развития социальных конфликтов в России, по крайней мере в стратегической, долгосрочной перспективе, заключается во внедрении и распространении дефицитной на отечественной почве конфликтологической практики прямого переговорного процесса и выработки компромиссных взаимовыгодных соглашений.

Вместе с тем следует учесть, что «переговорная» конфликтологическая парадигма предполагает высокий уровень социальной субъектности участников конфликта, а именно: их относительную независимость как друг от друга, так и от главных агентов внешней среды, возможность достаточно самостоятельно принимать основные решения, свободно распоряжаться доступными ресурсами и т.д. Необходимо признать, что в рассмотренном выше сложносоставном социальном конфликте его участники, кроме, пожалуй, руководителей Заволжского моторного завода, не обладают необходимым уровнем социальной субъектности для того, чтобы эффективно и полноценно регулировать свои конфликтные отношения.

---

[13] *Сусоколов А. А.* Русский этнос в XX веке: этапы кризиса экстенсивной культуры (гипотезы этноэкологической модели) // Мир России. Социология. Этнология. 1994. Т. 3. № 2. С. 50.

Практика разрешения социальных конфликтов зависит, в принципе, не только от преобладающей в обществе культурной традиции, но и от доминирующего типа социальной организации. В «вертикально» организованных структурах – военных, административных, производственных и других, где установлены явно выраженные авторитарные отношения, в целом нет условий для становления и развития подлинной социальной субъектности. Там преобладают, следовательно, «силовые» способы преодоления конфликтов, в основном за счёт делегирования полномочий по их урегулированию административным субъектам на более высоких этажах организационной иерархии. Напротив, в «горизонтально» ориентированных структурах – в конкурентной среде частного бизнеса, среди оппонирующих друг другу политических партий, между независимыми общественными организациями и т.п. – разрешение конфликтных ситуаций в первую очередь может происходить за счёт переговорного процесса и выработки взаимовыгодных компромиссных решений.

В современном российском обществе достаточно широко представлены оба типа социальной организации – «вертикальный» и «горизонтальный» и, естественно, часто встречаются оба способа урегулирования социальных конфликтов – «силовой» и «договорной». В случае нарастания авторитарных тенденций следует ожидать дальнейшего распространения традиционных для отечественной культуры «силовых» методов. Однако по мере роста общественной дифференциации, в том числе за счёт усиления политической оппозиции и экономической конкуренции, можно было бы рассчитывать на становление подлинных субъектных отношений в общественной жизни и более широкое внедрение в практику урегулирования социальных конфликтов переговорных процессов с поиском взаимовыгодных компромиссных решений.

Раздел III

Социально-экономическое и социокультурное развитие малых городов России: региональные особенности и модели стратегирования

Глава 12

Проблемы и перспективы развития малых городов Европейского Севера России

Европейский Север России, к которому относятся Республики Коми и Карелия, Вологодская, Мурманская и Архангельская области (включая Ненецкий автономный округ), в отличие от Азиатской части северных пространств страны, обладает более заселённой и обустроенной в инфраструктурном плане территорией, характер промышленного освоения которой обусловил формирование развитой сети городских населённых пунктов с преобладанием в своём составе малых городов. В регионе 56 из 68 городов имеют численность населения менее 50 тыс. человек и относятся к категории «малых» (см. табл. 12.1). По данным за 2020 г. в упомянутых населённых пунктах проживало более 900 тыс. человек или 1/5 часть всех жителей Европейского Севера России.

Малые города играют достаточно большую роль в социально-экономическом развитии всего региона, поскольку в силу малочисленности городских населённых пунктов по отношению к внушительным площадям Европейского Севера России они, наряду с крупными и большими городами,

Таблица 12.1

Количество городов Европейского Севера России и доля населения в них проживающего, ед. / %

Субъект РФ	Города				
	Крупные	Большие	Средние	Малые	Всего
Архангельская область	1/30,5	1/16	1/5,5	11/18,6	14/70,6
Вологодская область	2/53,9	–	–	13/14,2	15/68,1
Мурманская область	1/38,8	–	2/14,6	13/30,6	16/84,1
Республика Карелия	1/45,8	–	–	12/29,3	13/75,1
Республика Коми	–	1/29,8	2/17,9	7/19,2	10/66,8
В среднем по Европейскому Северу России	5/34,5	2/9,5	5/7,1	56/21	68/72,1

Источник: составлено авторами по данным Росстата. URL: https://rosstat.gov.ru/folder/12781

выступают «узлами» опорного каркаса расселения. В регионе имеется ряд исторических малых городов, основанных ещё в IX–XII вв.: г. Белозерск (862 г.), Олонец (1137 г.); Вельск (1137 г.); Каргополь (1146 г.), Сортавала (1143 г.)[1]. Наличие объектов историко-культурного наследия позволяет говорить о значительном туристическом потенциале данных населённых пунктов, который в настоящее время используется далеко не полностью.

В советскую эпоху на Европейском Севере России было создано сразу несколько городов при крупных предприятиях по добыче и переработке природных ресурсов: г. Печора (1942 г.), г. Усинск (1966 г.), г. Инта (1940 г.), г. Кировск (1929 г.), г. Ковдор (1953 г.) и др. Главным образом они выступали в качестве мест проживания работающего населения и размещения объектов социальной инфраструктуры.

Также в регионе присутствуют «закрытые города» (ЗАТО), многие из которых и по настоящее время сохранили своё стратегическое значение. К примеру, основанный в 1958 г. г. Заозерск развивался как база подводных лодок Северного Флота СССР, а г. Островной (с середины 1920-х гг. Иоканьгская база, с 1936 г. Гремиха) – как важнейший центр подводного флота.

После распада Советского Союза на Европейском Севере России не появилось ни одного нового города, напротив, с переходом к рыночной экономике даже в стабильно развивающихся населённых пунктах наблюдалось снижение их людности (рис. 12.1). По сравнению с 1989 г., в 2020 г. численность населения малых городов сократилась почти на 300 тыс. человек, что составляет четверть всех их жителей. Если в последнее десятилетие ситуацию в крупных городах региона, в принципе, можно назвать относительно стабильной, то для небольших населённых пунктов по-прежнему характерно наличие достаточно большого количества социально-экономических проблем.

С 2010 г. лишь в 6 из 56 населённых пунктах численность жителей увеличилась, при этом четыре из них имеют статус закрытого административно-территориального образования: г. Мирный и города Полярный, Гаджиево,

[1] *Секушина И. А.* Факторы и условия развития малых и средних городов на Европейском Севере России // Вопросы территориального развития. 2021. Т. 9. № 1. С. 7.

Снежногорск, входящие в состав ЗАТО Александровск. Увеличение численности жителей в данных городах во многом обусловлено растущим вниманием государства к освоению Арктических территорий и укреплением военной мощи северных границ России. Город Нарьян-Мар, в котором также выросла численность населения за рассмотренный период времени (на 16,1%), является административным центром Ненецкого автономного округа, что во многом объясняет данные положительные тенденции.

Проблема естественной убыли населения является одной из самых актуальных для северных малых городов. В таблице 12.2 представлены основные демографические показатели по некоторым городам Европейского Севера России, исходя из которых прослеживается заметное снижение рождаемости и увеличение смертности в 2020 г. по сравнению с 2011 г.

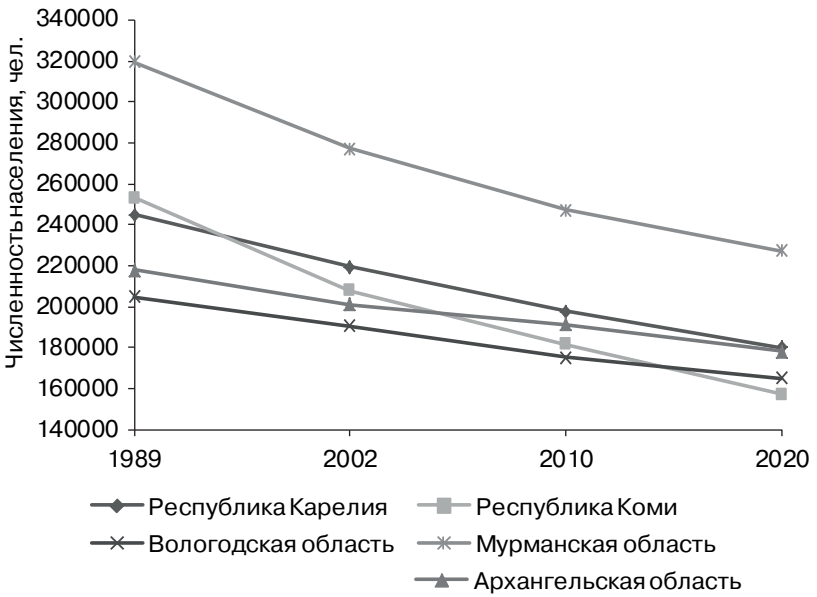

Рис. 12.1. Динамика численности населения малых городов Европейского Севера России в 1989-2020 гг.

Источник: составлено авторами на основе данных Всесоюзной и Всероссийских переписей населения. URL: http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/census.php?cy=8; https://rosstat.gov.ru/folder/12781

Таблица 12.2

Демографические показатели малых городов Европейского Севера России с 2011 по 2020 гг., чел.

Муниципальное образование	Коэффициент рождаемости, промилле			Коэффициент смертности, промилле			Естественный прирост (убыль), чел.		Всего миграционный прирост (убыль), чел.	
	2011	2020	Темп роста, промилле	2011	2020	Темп роста, промилле	2011	2020	2011	2020
Республика Карелия										
Кемское ГП	12	9,2	-2,8	17	18,8	1,8	-68	-107	-254	-89
Беломорское ГП	14	8,2	-5,8	17	22,6	5,6	-30	-143	-243	-10
Республика Коми										
ГО Инта	11,1	5,8	-5,3	12,6	15,8	3,2	н.д.	-265	-1309	-174
ГП Печора	12,7	8,7	-4	12,8	16,3	3,5	н.д.	-286	-615	-383
Архангельская область										
ГО Новодвинск	12,5	8,1	-4,4	13,4	14	0,6	-36	-221	-253	-219
Мезенское ГП	13,9	8,1	-5,8	18,1	13,7	-4,4	н.д.	-19	-87	-25
Вологодская область										
ГП Белозерск	15	9,9	-5,1	20	17,2	-2,8	-29	-181	4	-46
ГП Красавино	12	6,6	-5,4	25	22,7	-2,3	-81	-87	-115	-5
Мурманская область										
ГО Мончегорск	11,9	7,7	-4,2	12,5	14,2	1,7	-29	-293	-215	-273
ГП Кола	12,4	9,7	-2,7	15,2	19,9	4,7	-29	-99	-131	-26

Источник: составлено авторами на основе Базы данных показателей муниципальных образований. URL: https://www.gks.ru/dbscripts/munst

В некоторых муниципальных образованиях естественная убыль в разы превышает миграционный отток населения. Причиной сложившейся ситуации во многом является то, что молодёжь покидает малые города, уезжая учиться или работать в региональные центры и крупнейшие российские мегаполисы – Москву и Санкт-Петербург.

Хозяйственная деятельность большинства малых городов Европейского Севера России основана на использовании природных ресурсов. Структура экономики муниципалитетов недостаточно диверсифицирована: 19 из 56 городов имеют статус монопрофильных муниципальных образований. Инвестиционная активность наблюдается преимущественно в городах, где расположены крупные предприятия сырьевой направленности, а финансовые вложения направляются главным образом в производства, приносящие прибыль, а не на развитие новых отраслей. К примеру, в ГО г. Оленегорск в 2018 г. на долю градообразующего предприятия АО «Олкон» приходилось более 80% инвестиций (1208,0 млн рублей)[2]. При этом приоритетными направлениями инвестиционной программы предприятия являлись поддержание природно-сырьевой базы, обновление парка оборудования горно-транспортного и фабричного комплекса. В городе Усинске преобладающая часть инвестиций коммерческих организаций направляется на добычу сырой нефти, природного газа и развитие трубопроводного транспорта.

От уровня развития и характеристик производственной сферы города во многом зависит и уровень среднемесячных заработных плат (рис. 12.2). К сожалению, в муниципальной статистике данные представлены лишь по ограниченному кругу городских населённых пунктов. Однако анализ отчётов органов местной власти городов, где отсутствуют крупные промышленные предприятия, свидетельствует о том, что уровень зарплаты в них существенно ниже, чем в крупных городах. К примеру, в городе Никольск Вологодской области в 2019 г. среднемесячная заработная плата составляла 24,5 тыс. руб., в то время как в област-

[2] Пояснительная записка к предварительным итогам социально-экономического развития муниципального образования город Оленегорск с подведомственной территорией и ожидаемым итогам за текущий 2019 год. URL: https://olenegorsk.gov-murman.ru/ekonomika/ekonomika/itogi/ (дата обращения: 30.11.2021).

ном центре в г. Вологда – 43,2 тыс. руб. При этом также отметим, что в Никольске наиболее высоко оплачивался труд работников учреждений культуры и образования, чьи заработные платы были увеличены в соответствии с «майскими» указами президента РФ[3].

Рис. 12.2. Среднемесячная заработная плата работников организаций малых городов в 2013 и 2019 гг., тыс. руб.

Источник: составлено авторами на основе Базы данных показателей муниципальных образований (в ценах 2019 года с учетом индекса потребительских цен). URL: https://www.gks.ru/dbscripts/munst.

[3] Публичный доклад о результатах деятельности Главы муниципального образования город Никольск Никольского муниципального района за 9 месяцев 2019 года. URL: http://sp.nikolskreg.ru/index.php?dn=down&to=page&id=129 (дата обращения: 30.11.2021).

Самый высокий уровень заработной платы в 2019 г. зафиксирован в г. Полярные Зори – 95,1 тыс. руб. /мес. Такие показатели обусловлены расположением на территории города одного из предприятий госкорпорации «Росатом» – Кольской АЭС, где уровень оплаты труда существенно выше, при этом там работает практически 12% жителей муниципалитета. Сравнение показателей среднемесячной заработной платы за 2013 и 2019 гг. свидетельствует о снижении её уровня более чем в половине (в 6 из 11) рассмотренных малых городов Европейского Севера.

По обороту розничной торговли в расчёте на душу населения наблюдается дифференциация показателей среди малых и крупных городов региона. К примеру, в 2019 г. в городском округе Инта он составлял 17 тыс. руб./чел., тогда как в региональном центре Республики Коми г. Сыктывкар – 147,1 тыс. руб./чел. На наш взгляд, наличие подобных разрывов обусловлено тем, что предприятия торговли, расположенные в крупных городах, обладают более широким ассортиментом предлагаемых к продаже товаров. Жители малых городов в силу отсутствия автосалонов или магазинов бытовой техники и электроники приезжают за крупными покупками в региональные центры.

Состояние объектов социальной инфраструктуры также представляет проблему для многих северных малых городов. На основе последних статистических данных, характеризующих уровень развития сферы здравоохранения[4], можно сделать вывод, что показатели обеспеченности врачами в малых городах региона ниже, чем в крупных, в 1,5-2,5 раза[5].

За последние несколько лет в сфере образования в рассматриваемых населённых пунктах ситуация, с одной стороны, улучшилась, поскольку в период с 2012 по 2019 г. увеличилась доля детей, посещающих детские сады (см. табл. 12.3). С другой стороны, в 8-ми из 11 муниципальных образованиях само количество детских садов сократилось. Проблемы обеспечения населения услугами дошкольного

[4] В Базе данных показателей муниципальных образований последняя информация представлена лишь за 2013 г.

[5] *Секушина И. А.* Тенденции социально-экономического развития малых и средних городов регионов европейского севера России // Научное обозрение. Серия 1: Экономика и право. 2019. № 5. С. 83.

Таблица 12.3

Показатели обеспечения населения малых городов Европейского Севера России услугами дошкольного образования в 2012 и 2019 гг.

Муниципальное образование (городской округ)	Доля детей, получающих услуги дошкольного образования[6], %			Число дошкольных образовательных организаций, ед.			Количество мест в дошкольных образовательных учреждениях, ед.		
	2012	2019	Темп роста в 2019 г. к 2012 г.	2012	2019	Темп роста в 2019 г. к 2012 г.	2012	2019	Темп роста в 2019 г. к 2012 г.
Костомукшский	84,3	89	4,7	6	8	133,3	1401	1894	135,2
Инта	81,7	89	7,3	18	13	72,2	2196	1773	80,7
Усинск	85,3	90,5	5,2	23	19	82,6	3243	3693	113,9
Новодвинск	83,8	89,1	5,3	14	8	57,1	2021	2533	125,3
Коряжма	84	91,4	7,4	17	12	70,6	2419	2615	108,1
Нарьян-Мар	78,7	н.д.	н.д.	9	10	111,1	1602	2223	138,8
Мончегорск	77,5	86,1	8,6	20	19	95,0	2927	3283	112,2
Кировск	85,5	91,4	5,9	17	8	47,1	1806	2718	150,5
Оленегорск	65,2	78	12,8	10	10	100,0	2025	2201	108,7
Ковдорский район	83,9	89,5	5,6	9	5	55,6	1230	1237	100,6
Полярные Зори	89,4	94,1	4,7	7	6	85,7	1225	1284	104,8

Источник: составлено авторами на основе Базы данных показателей муниципальных образований. URL: https://www.gks.ru/dbscripts/munst/

[6] Доля детей в возрасте 1-6 лет, получающих дошкольную образовательную услугу по их содержанию в муниципальных образовательных учреждениях, в общей численности детей в возрасте 1-6 лет, %.

образования решаются во многом благодаря лишь увеличению в организациях количества мест. Не последнюю роль играет и демографическая убыль населения: рождаемость в малых городах падает, соответственно, количество вакантных мест в детских садах увеличивается.

Дать объективную оценку уровня обеспечения жителей малых городов Европейского Севера России услугами сферы культуры представляется весьма затруднительным в силу проведения неоднократной реорганизации и оптимизации сети учреждений. Помимо этого, последние статистические данные представлены лишь за 2017 г. Однако в целом можно отметить наличие скорее негативных тенденций: с 2010 по 2017 гг. более, чем в половине муниципальных образований (25 из 48) количество культурно-досуговых организаций сократилось.

Количество спортивных сооружений за последние 10 лет практически во всех малых городах региона увеличилось (см. рис. 12.3). Однако во многих городах с небольшой численностью населения объекты спортивной инфраструктуры не отличаются разнообразием. К примеру, в Вологодской области лишь в 4 из 13 населённых пунктах имеются плавательные бассейны.

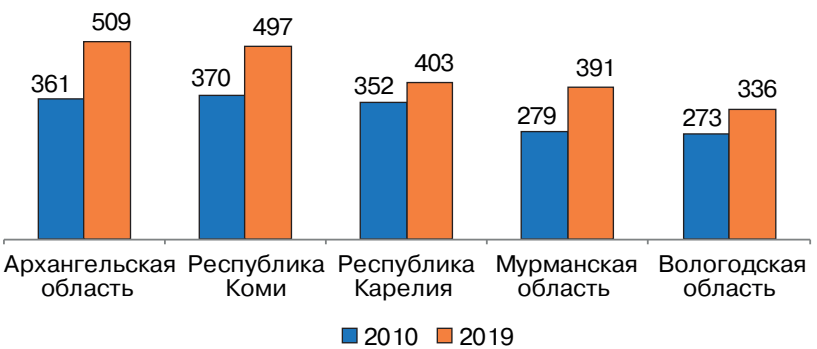

Рис. 12.3. Количество спортивных сооружений в малых городах Европейского Севера России, ед.

Источник: составлено авторами на основе Базы данных показателей муниципальных образований. URL: https://www.gks.ru/dbscripts/munst/ (дата обращения: 30.11.2021).

Сравнение показателей ввода жилья за 2013 и 2019 гг. свидетельствует о снижении объёмов жилищного строительства более чем в половине (23 из 39) малых городов Европейского Севера России. К примеру, в г. Микунь показатели жилищного строительства снизились на 86% (с 1,8 до 0,25 тыс. кв.м /год), в Нарьян-Маре – на 68,4% (с 21,1 до 6,6 тыс. кв.м /год), в Кириллове – на 67,5% (с 9,5 до 3,7 тыс. кв.м /год). Важно отметить, что в тех городах, где наблюдался рост показателей, положительная динамика по большей части обусловлена исключительно низкими значениями базового периода. Также значительный объём строящихся домов в малых городах приходится на долю индивидуального жилищного строительства: в 2019 г. в 30 из 39 муниципалитетах строительство велось исключительно силами граждан.

К сожалению, в официальной статистике не представлены данные, позволяющие оценить состояние жилищно-коммунального хозяйства в малых городах. Однако на основе информации, содержащейся в публичных отчетах глав муниципальных образований, можно сделать выводы о наличии достаточно большого количества проблем в данной сфере. В г. Кондопога показатели износа сетей теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения составляют 78, 87 и 92% соответственно[7].

Уровень благоустройства жилого фонда в ряде северных малых городов остаётся крайне низким. В г. Красавино центральным отоплением оборудовано 56,8% жилого фонда, газоснабжением – 78,8%[8]. В г. Тотьма оборудовано централизованным водопроводом 62,7%, централизованным водоотведением – 55,8%, центральным отоплением – 49% жилых домов[9].

[7] Об утверждении программы социально-экономического развития Кондопожского городского поселения на 2015-2019 годы: решение Совета Кондопожского городского поселения № 45 от 09.07.2015 г.

[8] Публичный доклад о результатах деятельности Главы ГП г. Красавино за 2017 год. URL: https://adm-krasavino.ru/index.php/plan-raboty (дата обращения: 30.11.2021).

[9] Отчёт о результатах деятельности администрации и Совета муниципального образования «город Тотьма» Тотемского муниципального района Вологодской области за 2020 год. URL: https://adm-totma.ru/images/docs/otchety-glavy/otchet-glavy-2020.pdf (дата обращения: 30.11.2021).

Качество городской среды в большинстве северных малых городов также не соответствует современным требованиям. По данным за 2020 г. лишь в 17 из 56 населённых пунктов она была признана благоприятной. Несмотря на наличие положительных сдвигов в сфере благоустройства, в основном благодаря реализации госпрограммы «Формирование комфортной городской среды», для большей части населённых пунктов по-прежнему достаточно остро стоят вопросы состояния социально-досуговой и общественно-деловой инфраструктуры и прилегающих к ним территорий. Например, согласно рассчитанным по методике Минстроя России индексам качества городской среды, в 10 из 13 малых городов Вологодской области оценки социально-досуговой инфраструктуры составляют 20 и менее баллов из 60 возможных.

Проведённый анализ показал, что большинство экономических и социальных вопросов развития малых городов Европейского Севера России до сих пор не решено. Естественная убыль и миграционный отток населения по-прежнему являются одной из ключевых проблем рассматриваемых муниципальных образований. Моноотраслевая структура экономики сохраняется в ряде населённых пунктов, а инвестиционный интерес для бизнеса представляют лишь незначительное количество городов с сырьевой экономикой. В условиях нарастания пространственной неравномерности и усиления диспропорций расселения в северных регионах страны возникает закономерный вопрос о перспективах дальнейшего развития малых городов.

В 2020 г. было проведено анкетирование глав и руководителей администраций малых городов Вологодской области, в котором приняли участие 12 из 13 представителей органов местного самоуправления, что свидетельствует о достаточно хорошем уровне репрезентативности полученных результатов. Один из вопросов анкеты звучал следующим образом: «По Вашему мнению, каковы дальнейшие перспективы малых городов России?». Весьма показательно то, что половина респондентов признали, что определённая часть городов неизбежно обречена на вымирание, однако обладающие достаточным собственным потенциалом населённые пункты будут расти и развиваться. Четверть опрошенных отметили, что будут развиваться только ма-

лые города, расположенные вблизи крупных городов и/или входящие в состав агломераций, а один представитель органов местного самоуправления ответил, что потенциал для развития есть у малых городов – центров сельских территорий. Исходя из этого, можно сделать вывод, что, во-первых, органы местного самоуправления достаточно критично оценивают сложившуюся в муниципальных образованиях ситуацию, а, во-вторых, что у них есть чёткое понимание того, что для дальнейшего развития населённых пунктов необходимо в полной мере задействовать имеющийся у города потенциал.

Часть вопросов анкеты была посвящена методам и инструментам реализуемой государственной и региональной политики по развитию малых городов. Результаты опроса показали, что во всех малых городах Вологодской области разработаны муниципальные программы в сфере ЖКХ, строительству и ремонту дорожной сети, однако их эффективность признали менее половины респондентов (см. рис. 12.4). Политика по формированию производственных кластеров, а также инвестиционная деятельность осуществляются чуть более чем в половине городов. Единственным инструментом, эффективность которого отметили 3/4 респондентов, является реализация программ по благоустройству и формированию комфортной городской среды.

Действительно, федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» за последнее время является, пожалуй, одним из самых успешных в части благоустройства дворовых и общественных территорий муниципалитетов. С каждым годом среди жителей малых городов популярность проекта растёт, увеличивается и объём выделяемого финансирования. В рамках проекта на ежегодной основе проводится «Всероссийский конкурс лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях». Участие в конкурсе предоставляет малым городам реальную возможность улучшить состояние городской среды и повысить уровень благоустройства территорий. В Вологодской области в 2019 г. 68,7 млн руб. было направлено в виде дотаций победителям данного конкурса: 55,0 млн руб. в г. Вытегру (победитель 2018 г.) и по 13,7 млн руб. в города Тотьму

Рис. 12.4. Реализация инструментов государственной и региональной политики по развитию малых городов Вологодской области, в % от числа ответивших

и Устюжну (победители конкурса 2019 г.). В 2020 г. победителями конкурса были признаны проекты по благоустройству набережных зон в г. Белозерск и г. Вытегра[10].

[10] Официальный портал Правительства Вологодской области. URL: https://vologda-oblast.ru/grazhdanam/zhkh/gorodskaya_sreda/

С каждым годом малые и средние города принимают всё более активное участие в конкурсе. Вместе с тем, как показывает практика, далеко не все муниципалитеты вовлечены в данный процесс отчасти вследствие отсутствия опыта и недостатка денежных средств на разработку проектно-сметной документации, а отчасти из-за боязни органов местного самоуправления излишней ответственности.

Как показали результаты опроса, главным фактором, препятствующим эффективному управлению развитием города, является дефицит собственных источников доходов бюджета: 11 из 12 представителей органов местной власти отметили эту проблему. В число других популярных ответов вошли также недостаточность финансовой поддержки со стороны региональных властей (66,7% респондентов отметили данный фактор как очень значимый); пассивность местного населения (58,3%); неукомплектованность местных администраций квалифицированными кадрами (50%), несогласованность стратегических и программных документов на государственном и муниципальном уровне (50%).

Относительно выбора приоритетных направлений дальнейшего развития малых городов Вологодской области подавляющее большинство опрошенных (83,3%) видят перспективы в развитии малого и среднего бизнеса, а 2/3 представителей органов местной власти связывают развитие города с включением городских предприятий в производственные цепочки и кластеры. Велика доля и тех, кто видит их потенциал в развитии туризма и рекреационной деятельности (58,3%).

В настоящее время идея перехода муниципалитетов на путь саморазвития остаётся доминирующей, однако каких-либо активных действий со стороны государственных органов власти, способных дать этому процессу первоначальный импульс, не предпринимается, оказываются лишь точечные меры поддержки, направленные на решение очень узкого круга проблем. Сами органы местного самоуправления в основном ориентированы на выполнение текущих хозяйственных задач, связанных с функционированием городских систем жизнеобеспечения. В определённой степени можно сказать, что стратегическое видение дальнейшего развития малых и средних городов отсутствует. Ключевая проблема состоит в том, что ни на уровне субъекта РФ, ни

на уровне самих муниципалитетов нет чёткого понимания того, как будет дальше развиваться тот или иной малый город.

Вместе с тем, малые города Европейского Севера России обладают не только недостатками, но и имеют ряд преимуществ перед крупными городами, к числу которых можно отнести наличие рекреационных ресурсов и объектов историко-культурного наследия, близость к сельхозпроизводителю, высокий уровень транспортной доступности организаций в пределах населённого пункта, меньшее количество административных барьеров, низкий уровень конкуренции для развития малого бизнеса. При этом каждый город обладает набором определённых характеристик, которые необходимо учитывать при поиске и разработке форм, инструментов и методов управления их дальнейшим развитием. Ключевое значение приобретает имеющийся у населённого пункта социально-экономический потенциал, а также его положение относительно крупных городов и агломераций региона.

С учётом этого, на наш взгляд, для северных малых городов можно выделить несколько сценариев их развития:

1) малый город как составной элемент городской агломерации;
2) малый город как центр развития прилегающих сельских территорий (центр сельской агломерации);
3) территориально обособленный малый город, способный к самостоятельному развитию и/или не имеющий возможности взаимодействия с другими территориями (например, ЗАТО).

Учитывая вектор реализуемой в Российской Федерации пространственной политики, перспективы развития городов-спутников в составе агломераций выглядят весьма оптимистично. В данном случае для жителей малых городов открывается больше возможностей для трудоустройства и ведения бизнеса. Интересно, что после распада СССР на территории России было образовано лишь несколько городов: г. Кудрово и г. Мурино в Ленинградской области; г. Магас в Республике Ингушения; г. Иннополис в Республике Татарстан. При этом, несмотря на множество отличий, данные населённые пункты объединяет такая характеристика, как близость к мегаполису или просто к более крупному городу,

что во многом и послужило ключевым фактором их интенсивного развития.

Согласно одной из работ исследователей Вологодского научного центра РАН[11], на территории Европейского Севера России можно выделить несколько сформированных и потенциальных агломераций, ядрами которых выступают крупные города. В данном случае развитие таких малых городов-спутников, как Кола, Полярный, Гаджиево, Снежногорск возможно на основе межмуниципального взаимодействия с ядром Мурманской агломерации – г. Мурманск; городов Сокол, Грязовец, Кадников – с ядром Вологодской агломерации (г. Вологда); города Новодвинска с ядром Архангельской агломерации (г. Архангельск); г. Кондопога – с ядром Петрозаводской агломерации (г. Петрозаводск).

Однако на территории региона имеется и несколько агломераций, где ядрами выступают средние, а также малые города: Апатитская (в состав входят г. Апатиты, г. Кировск, г. Мончегорск, г. Оленегорск, г. Полярные Зори), Котласская (г. Котлас, г. Коряжма) и Ухтинская (г. Ухта, г. Сосногорск). На основе межмуниципальных связей населённые пункты могут развивать уже действующие отрасли специализации или формировать новые. Территория самих городов может выступать местом размещения предприятий, встроенных в одну производственную цепочку или кластер. Данный сценарий развития несёт в себе меньше рисков в части чрезмерной концентрации внимания на одном населённом пункте, однако сложность состоит в том, что развитие агломераций данного типа требует б*о*льшего объёма ресурсов, поскольку они находятся ещё на стадии формирования.

Будущее малых городов в составе агломераций во многом определяется соблюдением баланса в развитии всех населённых пунктов, при котором концентрация внимания исключительно лишь на развитии крупных городов недопустимо. Главные риски заключаются в превращении малых городов в спальные районы, где отсутствуют рабочие места, и всё население вынуждено ездить на работу в центр

[11] *Ворошилов Н. В.* Подходы к оценке развитости агломераций на территории России // Проблемы развития территории. 2019. № 4 (102). С. 46.

агломерации, создавая избыточную нагрузку на транспортную инфраструктуру. Частой проблемой в данном случае является и недостаток объектов социальной инфраструктуры в малых городах. Ярким негативным примером такого сценария развития являются г. Мурино и г. Кудрово Ленинградской области.

Малые города Европейского Севера России, находящиеся на определённом расстоянии от крупных городов региона, в большинстве своём выступают локальными организационно-хозяйственными центрами для прилегающих сельских территорий. Наибольшие перспективы для данных населённых пунктов видятся в поиске и совместном развитии таких отраслей экономики, как сельское и лесное хозяйство, а также туризм. Важным пунктом является и поддержка функционирования общих объектов социальной инфраструктуры.

Предприятия АПК, расположенные в малых и средних городах северного региона, могут осуществлять переработку и реализацию продукции, производимой в сельских поселениях. Создание совместных производств, основанных на углублении специализации и разделении функций, будет способствовать расширению ассортимента выпускаемой продукции и сокращению затрат. При этом важно ориентироваться не только на развитие традиционных отраслей сельского хозяйства, таких как молочное и мясное скотоводство или птицеводство, но и диверсифицировать экономику за счёт создания новых предприятий, к примеру, по производству кормовых культур, производству льна и шерсти и т. п. Для малых городов региона, расположенных на территориях, где имеются реки и озёра, перспективным направлением может стать развитие аквакультуры. К примеру, на территории Вытегорского района Вологодской области находится свыше 600 больших и малых озёр, более 50 рек, при этом, по материалам рыбохозяйственных исследований, только в границах муниципалитета возможна ежегодная добыча более 700 тонн рыбы. Непосредственно сам город Вытегра расположен на пересечении транспортных коридоров «Москва–Мурманск» и «Архангельск–Санкт-Петербург», а также на участке Волго-Балтийского водного пути. С учётом этих факторов можно предположить, что одним из перспективных направлений развития

города и прилегающих к нему сельских населённых пунктов может стать создание в них сети рыбопромысловых организаций и открытие предприятия по переработке сырья непосредственно в самой Вытегре.

В лесной отрасли одним из перспективных направлений развития экономики малых и средних городов и сельских территорий может стать создание предприятий по переработке ягод и грибов. Например, в г. Устюжна уже реализуется крупный экспортноориентированный бизнес-проект предприятия ООО «РусберриЛайн» по глубокой заморозке и переработке дикорастущих ягод и грибов.

Большой потенциал для развития малых городов Европейского Севера России представляет сфера туризма. Всё большую популярность как среди российского потребителя, так и у иностранных гостей приобретают сельский, экологический, гастрономический туризм. К примеру, ряд малых городов Вологодской области (г. Великий Устюг, г. Кириллов, г. Белозерск, г. Тотьма, г. Устюжна) обладают достаточно большим туристским потенциалом: в самих городах расположено значительное количество памятников архитектуры и объектов культурного наследия, а в ближайшей доступности имеется ряд сельских населённых пунктов и территорий, где могут быть расположены объекты сельского и экологического туризма.

К категории территориально обособленных городов, способных к самостоятельному развитию и /или не имеющие возможности взаимодействия с другими территориями, можно отнести населённые пункты, расположенные вне городских агломераций и не являющиеся центрами сельских территорий. На территории Европейского Севера России это, в первую очередь, города, имеющие важное геостратегическое значение, например, г. Мирный Архангельской области, на территории которого расположен космодром Плесецк, а также закрытые города Мурманской области: ЗАТО г. Александровск, ЗАТО г. Заозерск, ЗАТО г. Островной.

Таким образом, на современном этапе развития, учитывая имеющиеся негативные демографические тенденции, главной стратегической целью развития малых городов Европейского Севера России выступает их сохранение как организационно-хозяйственных центров. В особенности это касается населённых пунктов, расположенных на значи-

тельном расстоянии от крупных и больших городов. Данные города выполняют особую миссию – выступают местом локализации производственных предприятий и учреждений социальной сферы, где работают, приобретают товары и получают услуги не только сами городские жители, но и население близлежащих сёл и деревень. Разрушение и так немногочисленной сети городских поселений на севере России чревато обезлюдиванием стратегически важных, в части обеспечения национальной безопасности, территорий страны.

Важной стратегической задачей социально-экономического развития северных малых городов является развитие их человеческого потенциала, что соответствует сразу двум национальным целям развития России до 2030 года: 1) сохранение населения, здоровье и благополучие людей и 2) возможности для самореализации и развития талантов. Решение проблемы демографической убыли населения в муниципальных образованиях в первую очередь требует создания условий для всестороннего развития личности. Учитывая наличие возможности выбора места проживания, вполне понятно стремление людей жить там, где им обеспечен более высокий уровень жизни. Действующая в советские годы система объектов социальной инфраструктуры гарантировала приблизительно равные условия жизни населения и в крупных городах, и в небольших населённых пунктах. В настоящее время критически важно сохранять и развивать в малых городах сеть образовательных организаций, начиная от детских садов и заканчивая, как минимум, учреждениями среднего специального образования. Молодые люди, уезжая даже в региональный центр для получения образования, редко возвращаются обратно, соответственно постепенно город теряет трудоспособных экономически активных жителей, что обостряет и проблему естественной убыли населения. Важно сделать малые города привлекательными для молодёжи, что требует реализации мер по созданию высокооплачиваемых рабочих мест и повышению качества услуг, предоставляемых учреждениями здравоохранения, образования, культуры и спорта.

Обеспечение комфортной и безопасной среды для жизни также является важным пунктом повышения привлекательности малых городов для проживания населения.

Главными направлениями достижения данной цели является качественное улучшение состояния многоквартирных домов, модернизация коммунальных систем, повышение качества внутригородского транспортного сообщения, благоустройство общественных пространств малых городов.

В настоящее время решение проблем, препятствующих выходу малых городов на путь устойчивого развития, требует реализации целого комплекса управленческих инструментов и методов, причём не только со стороны органов местного самоуправления, но и со стороны региональных властей. В данном контексте, на наш взгляд, одним из наиболее эффективных решений может стать разработка региональных стратегий или программ социально-экономического развития малых городов, учитывающих особенности их положения и глубину имеющихся проблем.

Глава 13

Малые города в период цивилизационных перемен: ситуация в Ленинградской области РФ

Происходящие в российском обществе цивилизационные перемены напрямую затронули все стороны жизни малых городов и моногородов, в которых проживает более двух третей населения страны. Особенности изменений российских локальных малонаселенных городских территорий рассматриваются в контексте цивилизационного подхода и концепции множественных модерностей[1]. В социоструктурном контексте этот подход представлен в ряде работ[2]. Вместе с тем к анализу цивилизационных перемен в малых городах данный подход практически не применяется в силу сложности выстраивания современного цивилизационного комплекса различных локальных городских поселений.

В настоящей главе представлен анализ и оценка цивилизационных изменений российских локальных городских территорий на собранных материалах в рамках исследования социально-структурных последствий цивилизационных изменений российского общества (2018–2020 гг.). Полученный массив данных по результатам наблюдений, индивидуальных и экспертных интервью, фокус-групп в городах Ленинградской области: г. Бокситогорск (Бокситогорский район), г. Пикалёво (Бокситогорский район), г. Сланцы (Сланцевский район), г. Сясьстрой (Волховский район) позволяет дать подробный анализ основных аспектов цивилизационного комплекса и уклада местного сообщества малых муниципальных образований. Перечисленные малые города (и моногорода) Ленинградской области в период социально-экономических и культурных перемен в 2010–2020 гг. находятся в весьма непростой социально-экономической и демографической ситуации. Горожа-

[1] Малые города в социальном пространстве России: [монография]. М.: ФНИСЦ РАН, 2019. С. 33-48; 146-155; 471-492; Ильина И. Н. Стратегия модернизации моногородов России // Развитие монопрофильных населенных пунктов в Российской Федерации: сборник научных трудов. М.: Финансовый университет, 2012. С. 4-12.

[2] *Черныш М. Ф.* Цивилизационные основания общества и социальная структура // Россия как цивилизация: материалы к размышлению. М.: Редакция журнала «Мир России», 2015. С. 341-366.

не, местные сообщества, органы муниципальной власти, предприятия, предприниматели по-разному адаптируются к новым условиям цифрового общества, рыночной экономики, муниципального самоуправления.

Общая ситуация в избранных малых городах Ленинградской области

В настоящей главе рассматривается степень освоенности и развития территорий малых городов (моногородов) с учетом специфики поселения, плотности заселения, геосоциальной структуры города, динамики социальной и культурной идентичности, места современного российского моногорода в региональном пространстве.

Согласно данным таблицы 11.1, самое благополучное положение, с точки зрения занятости населения трудоспособного возраста на городских предприятиях, наблюдается в Бокситогорске, где на основных производствах занято 55,0% жителей трудоспособного возраста. На предприятиях городов Сясьстрой и Пикалёво трудится практически четверть населения (28,1 и 24,5% соответственно). Наиболее сложное положение сложилось в городе Сланцы – всего 7,0%.

Единственным населённым пунктом в Ленинградской области, обладающим статусом территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), является г. Пикалёво. Статус ТОСЭР предлагает своим потенциальным резидентам особые льготные налоговые условия на 10 лет. Несмотря на заявленный потенциал проекта, на сегодняшний день из 23 инвестиционных площадок активны три (ООО «ПИТЭК», ООО «РеиАвтоПик», ООО «Ф.Скрупской») с общим количеством рабочих мест, предоставляемых резидентами, – 175. Ключевой проблемой остается поиск резидентов, готовых развивать свой бизнес на заявленных условиях.

Важно отметить, что статус ТОСЭР с большими экономически привлекательными перспективами обращает внимание на проблему трудовых ресурсов. Перед новыми производственными предприятиями остро стоит вопрос найма профильных специалистов. Данный факт актуализирует значение человеческого потенциала территорий, который за годы встраивания в новые экономические условия значительно истощился. С другой стороны, недостаточно развитая

Таблица 11.1

Показатели численности трудоспособного населения моногородов и среднесписочной численности работников градообразующих предприятий Ленинградской области

№	Моногород	Градообразующее предприятие	Численность трудоспособного населения, чел.	Среднесписочная численность работников градообразующих предприятий, чел.
Категория 1. Монопрофильные муниципальные образования СЗФО (моногорода) с наиболее сложным социально-экономическим положением (в том числе во взаимосвязи с проблемами функционирования градообразующих организаций)				
1	г. Пикалёво	АО «Пикалёвская сода» АО «Пикалёвский цемент» ООО «Пикалёвский глинозёмный завод»	11 343	2819
Категория 2. Монопрофильные муниципальные образования СЗФО (моногорода), в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения				
2	г. Сланцы	ОАО «Сланцевский цементный завод «Цесла»; ООО «Петербургцемент»; ООО «Сланцы»	18 464	1295
Категория 3. Монопрофильные муниципальные образования СЗФО (моногорода) со стабильной социально-экономической ситуацией				
3	г. Сясьстрой	ОАО «Сясьский целлюлозно-бумажный комбинат»	6948	1960
Немонопрофильное муниципальное образование				
4	г. Бокситогорск	ОАО «РУСАЛ Бокситогорский глинозём» (входит в холдинг «Русал») ООО «Бокситогорское электромеханическое предприятие» Филиал ЛОЭСК «Бокситогорские электрические сети»	9130	5030

городская среда не даёт необходимых стимулов для привлечения новых кадров в моногорода.

Обозначенные проблемы подтверждаются статистическими данными миграционной убыли в разрезе по территориям (табл. 11.2).

Таблица 11.2

Динамика сокращения численности (убыли) населения в малых городах Ленинградской области с 2000 по 2020 гг., %

№	Наименование поселения	% миграционной убыли
1	Сясьстрой	–13
2	Сланцы	–20
3	Пикалёво	–23
4	Бокситогорск	–24

За 2020–2021 гг. миграционная убыль остается устойчиво отрицательной, но по всем анализируемым территориям в 2020 г. наметилась тенденция замедления снижения (табл. 11.3).

Таблица 11.3

Динамика миграционной убыли населения в малых городах Ленинградской области с 2020 по 2021 гг., %

№	Наименование поселения	2020	2021	% к 2020 г.
1	Сясьстрой	12 403	12 203	+1,6
2	Сланцы	32 169	31 985	+0,5
3	Пикалёво	19 746	19 490	+1,2
4	Бокситогорск	15 091	14 973	+0,7

Продолжая анализ миграционной убыли, можно отметить следующие тенденции: интенсивная убыль населения трудоспособного возраста, сокращение экономически активного населения, сокращение занятых в экономике (исключение Сланцевский район).

Потенциал регионов в социальной сфере оставляет желать лучшего. В Бокситогорском районе в 16 раз увеличилась маятниковая миграция учащихся. С положительных

значений в 2017 г. +40 чел., до -630 чел. в 2020 г. Это означает, что район не рассматривается учащейся молодежью как доступный для получения образования, молодые люди интенсивно уезжают учиться в другие регионы. Об этом свидетельствует и сокращение числа учебных заведений СПО и ВО. В Сланцах в 2020 г. показатель сальдо маятниковой миграции учащихся впервые составил 0, с положительных значений 2017 г. (+40 чел.), также увеличилась (63,3%) численность молодежи, уезжающей получать образование в другие субъекты (в 2017 г. – 130 чел., в 2020 г. – 212 чел.).

Примечательно, что численность учащихся общеобразовательных школ по всем территориям в динамике за пять лет находится в устойчивом росте. Данные интервью подтвердили факт того, что занятые в других городах и агломерациях родители предпочитают оставлять своих детей на попечение дедушек и бабушек, именно в родных городах их дети получают общее образование.

В целом, территории, помимо миграционный убыли, испытывают интенсивную естественную убыль населения (смертность в разы превышает рождаемость). Тенденция вымывания человеческого потенциала в малых городах, по нашим оценкам, будет сохраняться, так как основная ставка в экономиках субъектов сделана на промышленные производства. Модернизация мощностей предприятий, как правило, не предусматривает увеличение рабочих мест, зачастую, наоборот, приводит к их сокращению. В итоге происходит стихийное сжатие малых городов Ленинградской области прежде всего из-за противоречивости управленческого видения. Попытки диверсифицировать экономику терпят неудачи (пример – Пикалёвское ТОСЭР). Получается, что финансовые потоки уходят на создание иллюзии крупных проектов, а активного (конкурентного) участия бизнеса на этих территориях нет.

Цивилизационные изменения во всех четырех малых городах Ленинградской области сказались на усилении миграционной мотивации, прежде всего, молодежных когорт населения. Соответственно, ведущая роль занятых в секторе промышленности и сфере услуг сконцентрировалась в группах старших поколений. Подвижки в социальной структуре напрямую сопряжены с видоизменением идентичности ключевых акторов малых городов, подпитывающую привержен-

ность своему городу и местный патриотизм. Подтверждением является характеристика социально-экономического положения обследованных малых городов Северо-Запада РФ.

Социально-экономическое положение малых городов

Социально-экономическое положение малых городов Ленинградской области различается в силу динамичного изменения структуры занятости, удельного веса сектора муниципального управления, бюджетной сферы, промышленного и сельскохозяйственного сектора, сферы услуг.

Наиболее неблагоприятная ситуация сложилась в Сланцах. После прекращения добычи и переработки сланцев город лишился большинства рабочих мест. Оставшиеся предприятия (цементные производства) не могут обеспечить работой всех трудоспособных жителей. Городские власти для увеличения занятости приняли программу развития малого предпринимательства, поддержанную федеральным правительством. По оценкам экспертов из числа предпринимателей, участвующих в этой программе, в городе были созданы благоприятные условия для развития малого бизнеса, что, в какой-то степени, увеличило число рабочих мест. Однако значительная часть трудоспособного населения была вынуждена искать работу за пределами Сланцев. При этом возникло несколько стратегий. Во-первых, маятниковая рабочая миграция жителей перемещалась в соседние города, прежде всего, в Кингисепп, который является быстро развивающимся промышленным центром. Часть жителей города работает на предприятиях в Ивангороде, а некоторые – даже в Эстонии в Нарве. Второй стратегией трудоустройства является работа в Санкт-Петербурге. Как правило, работник проводит там рабочую неделю, а на выходные приезжает в Сланцы. Жёны с детьми, при этом, остаются жить в Сланцах. Третьей стратегией является вахтовая работа на предприятиях и промыслах в Сибири и Заполярье. При этом продолжительность такой работы может быть от нескольких недель – до нескольких месяцев. Надо отметить, что трудоспособное население города обладало довольно высокой квалификацией, так как до закрытия шахт и предприятий по переработке сланцев оно работало в основном на этих предприятиях. Это помогло им

адаптироваться к новым условиям жизни в городе и принять новые условия трудовой деятельности. Результатом таких стратегий является поступление в Сланцы денежных средств и довольно высокая покупательская способность населения. Это способствовало развитию торговой и развлекательной инфраструктуры. В городе появились и развиваются сетевые продовольственные магазины, много промтоварных магазинов, хорошо развита сеть кафе и закусочных. Вместе с тем следует отметить рост уровня криминализации отдельных групп, которые совершают правонарушения в соседних районах.

Более стабильное экономическое положение наблюдается в Сясьстрое. Целлюлозно-бумажный комбинат работает стабильно. Однако в связи с технической модернизацией количество рабочих мест на нём резко сократилось, с 5 до 1 тыс. Другими предприятиями, предоставляющими рабочие места, являются Цветочный комбинат и производство надувных лодок. Однако эти предприятия не обеспечивают рабочими местами всё трудоспособное население города. Активное население, также как и в Сланцах, выбрало стратегию трудовой миграции. Часть из них ездит на работу в г. Волхов, как правило, это – суточная маятниковая миграция. Другие ездят на работу в Санкт-Петербург, обычно работая там с понедельника по пятницу и возвращаясь домой на выходные. В результате в Сясьстрое довольно высокая покупательская способность населения: работают сетевые продовольственные и промтоварные магазины, существует довольно большая сеть кафе и закусочных.

В Бокситогорске два основных предприятия – «Бокситогорский глинозём» и «Балтийская электрическая компания» – работают стабильно, руководство этих предприятий планирует расширение производства. Однако в целом трудоспособное население в городе рабочими местами не обеспечено и вряд ли будет обеспечено ими в ближайшие годы. Выручает ситуацию наличие поблизости такого города, как Тихвин, который является крупным промышленным центром, где работают более 10 предприятий, главное из которых – «Тихвинский вагоностроительный завод» (ТВЗ). Многие жители Бокситогорска работают на ТВЗ, причём завод обеспечивает доставку работников на работу и с работы. По мнению экспертов, заработная плата на ТВЗ пре-

восходит зарплату на предприятиях Бокситогорска. Таким образом, проблемы безработицы в городе нет. При довольно высокой покупательской способности жителей Бокситогорска, в городе присутствуют продовольственные сетевые магазины, которые практически покрывают потребности жителей. Однако слабо развита сеть общепита, мало кафе и закусочных и, за редким исключением, они не отличаются качеством обслуживания. По высказываниям экспертов, в городе нет хороших промтоварных магазинов, за покупками приходится ездить в Тихвин.

В Пикалёво зависимость городского рынка труда от основных предприятий выше. Когда-то единое предприятие «Пикалёвский глинозём» на сегодня разделено на три юридических лица: ООО «Базэлцемент-Пикалёво», ЗАО «Пикалёвская сода», ЗАО «Пикалёвский цемент». После решения в 2009 г. проблем с поставкой основного сырья – нефелина, предприятия, по-прежнему жёстко связанные между собой технологической цепочкой, работают успешно, обновляют технологии и наращивают производство продукции. Однако они испытывают конкуренцию за рабочую силу с Тихвинским вагоностроительным заводом (ТВЗ), который так же, как и в Бокситогорске, организовал доставку работающих на нём пикалёвцев на работу и с работы. На ТВЗ также заработная плата превышает зарплату на предприятиях Пикалёво. Руководство предприятий Пикалёво отвечает на дефицит рабочей силы ускоренной модернизацией и автоматизацией производства. Таким образом, в Пикалёво, так же, как и в Бокситогорске, нет проблемы безработицы. Достаточно высокая покупательская способность населения Пикалёво в случае продовольственных товаров покрывается наличием сетевых продовольственных магазинов. Довольно развита сеть общепита, представленная кафе и закусочными. Однако, по мнению экспертов, в городе нет таких мест, которые удовлетворяли бы потребности в отдыхе молодёжи, которой просто негде потанцевать, пообщаться.

Влияние базовых предприятий на жизнь города

Сланцы по факту уже не являются моногородом. Поэтому о влиянии какого-то предприятия как «базового» для города говорить не приходится.

Для города Сясьстрой «Сясьский ЦБК» по-прежнему является главным работодателем. Однако, по мнению опрошенных экспертов и участников фокус-группы, предприятие полностью устранилось от какой бы то поддержки города, ограничиваясь выплатой налогов в местный бюджет.

В Бокситогорске «Бокситогорский глинозём», хотя и является «главным» работодателем, но не определяет полностью рынок труда. Город по-прежнему зависит от него в теплоснабжении. Предприятие проводит в городе благотворительные акции. Однако, по мнению экспертов, зависимости города от предприятия уже нет.

В Пикалёво основные предприятия в целом определяют рынок труда и их роль в жизни города существенна, поскольку город зависит от них энергетически. Также налоговые поступления этих предприятий являются основой городского бюджета. Ведут предприятия и благотворительную деятельность, помогая городу в разных аспектах его жизнедеятельности.

Отношение к власти (доступность власти)

Органы муниципальной власти являются основными институтами в управлении городским хозяйством, в бюджетном обеспечении, в решении текущих социальных проблем, в организации культурной жизни, поддержании ключевых сфер повседневности. Институциональное регулирование и функционирование городского пространства может быть успешным и эффективным в тесном взаимодействии с разными группами жителей, активность или пассивность которых влияет на масштаб, содержание и гласность деятельности органов власти. Зачастую многие проблемы малых городов поднимаются представителями городской общественности, местными СМИ, в социальных сетях.

По результатам опроса экспертов складывается впечатление, что отношение жителей Сланцев к городской власти противоречивое. С одной стороны, говорилось о том, что власть в достаточной степени информирует жителей о своей деятельности, регулярно проводит встречи с жителями города. С другой стороны, в городе возникли достаточно сильные протесты в связи с планами районных властей

разместить вблизи города полигон для хранения твёрдых бытовых отходов и завод по их переработке.

В Сясьстрое, судя по отзывам экспертов, городская администрация доступна для обращений жителей. Регулярно проводятся встречи администрации с жителями города, которые могут познакомиться с отчётами о её деятельности. Эксперты оценивали деятельность городских властей положительно, отмечая, что за последние годы администрация много сделала для улучшения жизни в городе, для его благоустройства. В частности, ведётся жилищное строительство и переселение из ветхого в новое комфортное жильё. Благоустраиваются дворы, в них появились детские площадки. Эксперты отмечали, что в городе активно идёт восстановление и строительство дорог.

В Бокситогорске городская администрация также доступна для жителей города. Эксперты говорили о многочисленных встречах жителей с представителями администрации, о работе администрации по удовлетворению пожеланий жителей.

В Пикалёво также эксперты не высказывали особых претензий к городской администрации: она достаточно доступна для жителей города и реагирует на их запросы.

Оценка потенциала развития города

Потенциал развития города – это целый спектр необходимых ресурсов цивилизационного типа, в частности, демографические, социально-экономические, финансовые, хозяйственно-экономические, транспортные, культурные, информационные, коммуникативные. Увеличение и совершенствование этих ресурсов вплетено в ежедневную деятельность не только местной власти, но и местного сообщества, предпринимателей, общественных организаций, местных активистов. Таким образом, складывается цивилизационный комплекс локальной территории малого города в регионе, да и территории региона. Наличие ясных представлений и понимания у жителей о состоянии и перспективах своего места проживания обеспечивает уверенность и готовность жителей соучаствовать в развитии города, содействовать его процветанию, снижению миграционных настроений.

По данным интервью абсолютное большинство экспертов отмечали, что не видят особых перспектив развития города. Сланцы, по их мнению, постепенно становятся «спальным городом», в котором люди не работают, а просто живут. Отмечалось и то, что многие коренные жители уезжают из города, а их квартиры покупают переселенцы из Сибири и Дальнего Востока, в частности, пенсионеры.

В Сясьстрое потенциал развития города оценивается более положительно. Как одно из перспективных предприятий оценивается производство надувных лодок, которое успешно развивается и постепенно наращивает объёмы продукции. Неоднозначно эксперты оценивают деятельность цветочного комбината, т. к., с одной стороны, он даёт рабочие места, а с другой – загрязняет реку. Одной из возможных альтернатив монопромышленной ориентации города высказывалось развитие туризма, условиями для которого являются живописные окрестности города, река Сясь и близость Ладожского озера. В то же время отмечается большой отток молодёжи, так как в городе практически нет рабочих мест, привлекательных для молодых образованных людей.

В Бокситогорске основной потенциал развития города эксперты видят в расширении деятельности основных предприятий. Кроме того, говорили они и о туристическом потенциале развития города, окрестности которого весьма живописны и богаты памятниками природы. Играет роль и то, что Бокситогорск является административным центром района, что добавляет, по высказываниям экспертов, стабильности в его развитие.

В Пикалёво потенциал города связывают с дальнейшим развитием основных предприятий. Однако многие эксперты объясняют это тем, что создана территория опережающего социально-экономического развития «Пикалёво». В рамках этой программы создана площадка индустриального парка, подготовленная для размещения различных высокотехнологических производств. К сожалению, эта территория пока так и не нашла инвесторов. Идут разговоры о размещении там крупного швейного производства. Некоторые эксперты говорили о том, что в городе возникло несколько групп предпринимателей, готовящих предложения по организации стартапов на территории индустриального парка. По мнению экспертов, потенциал Пикалёво связан

также с его удачным географическим положением – близостью границ Вологодской и Новгородской областей, а также нахождением на федеральной трассе и значимой железнодорожной магистрали. По мнению экспертов, это будет способствовать, в случае успешного развития городской промышленности, притоку рабочей силы из ближайших регионов, а также других областей России.

Отношение к переменам

Восприятие и оценка совершающихся в постсоветское время радикальных цивилизационных перемен тесно увязано с картинами жизни в советский период как ближайший для сопоставления по разным критериям. Ключевыми являются социально-экономические сравнения, в которых четко прослеживается субъективное отношение к благосостоянию, доходам, уровню и качеству жизни. На этом фоне социально-политические инфраструктурные перемены меньше влияют на содержание общественного мнения. Цивилизационные изменения оцениваются горожанами, представителями власти и предпринимательства по отдельности, фрагментарно. Происходящие перемены в городе, регионе и стране редко складываются в общую картину цивилизационного устроения моделей современной жизни различных групп населения. Оценки населением малых городов текущих преобразований, зафиксированные полученными в исследовании данными, наглядно свидетельствуют о мозаичной и противоречивой панораме массовых представлений.

В Сланцах чувствуется ностальгия по советским временам. В то время это был привилегированный город с хорошим снабжением продуктами и промтоварами. Работающие на шахтах и предприятии по переработке сланца получали большие по тем временам зарплаты. Многие эксперты отмечали, что в город за товарами приезжали «даже из Эстонии». Возникла своего рода «ревность» по отношению к Кингисеппу, жители которого раньше стремились устроиться на работу в Сланцах, а теперь наоборот, жители Сланцев вынуждены работать в Кингисеппе. В городе до сих пор отмечают «День шахтёра» как главный городской праздник.

В Сясьстрое с ужасом вспоминают 1990-е гг., когда работникам комбината выплачивали зарплату туалетной бумагой, и они торговали ею на шоссе. Поэтому сегодняшнее положение воспринимается как несомненное улучшение жизни. В городе привели в порядок парк и пляж, проводятся городские праздники.

В Бокситогорске оценивают перемены в целом положительно. Город относительно спокойно пережил 1990-е гг., в основном за счёт стабильной работы «Бокситогорского глинозёма», хотя эксперты вспоминали о всплеске в это время преступности. Говорилось об улучшении городской инфраструктуры, о благоустройстве города, о сносе ветхого жилья.

В Пикалёво вспоминают 90-е гг. прошлого века как одно из лучших времён для города. Предприятия города попали в благоприятную экономическую конъюнктуру, вышли на мировой рынок. В связи с этим в городе не было безработицы, люди получали довольно высокую зарплату. Бюджет города пополнялся налоговыми отчислениями, что позволяло поддерживать городскую инфраструктуру. Однако, по мнению экспертов, в это время «город задержался в социализме». Плохо развивалось малое предпринимательство. Не хватало торговых площадей. Шоком для города явился 2009 г., когда предприятия остановились из-за перебоев с поставкой нефелина. Однако это послужило толчком к последующему развитию города, которое большинство экспертов оценивают как положительное.

Оценка социальной инфраструктуры

В Сланцах с 1992 г. не было построено ни одного нового дома. В городе существует район ветхого жилья, проблема расселения которого не решается. Жильё в городе обслуживают семь управляющих компаний. Особых нареканий к их деятельности не высказывалось. В плохом состоянии находятся также городские дороги и внутриквартальные проезды. Раньше в городе было своё асфальтобетонное производство, базировавшееся на отходах от переработки сланцев. Теперь его нет, а привозной асфальт слишком дорог для городского бюджета. Нет проблем с детскими садами, их достаточно и условия в них оцениваются как хорошие. Нет особых проблем и со школьным образованием, мест

в школах достаточно, а качество школьного образования оценивается как хорошее. В то же время для тех, кто готовится к поступлению в вузы, в городе развита система репетиторства, которое осуществляют учителя тех же школ. В городе есть технический колледж, готовящий по рабочим специальностям. Ближайшее место, где можно получить высшее образование – Кингисепп, в котором работают несколько филиалов вузов из Санкт-Петербурга. Одна из главных проблем – это плохое здравоохранение. В городе есть неплохо оборудованная больница, но очень велика нехватка врачей-специалистов. Многие врачи – мигранты из стран СНГ, поэтому за квалифицированной медицинской помощью жители вынуждены обращаться в Кингисепп, в областную больницу в Санкт-Петербурге, а есть и те, кто ездит лечиться в Нарву. В городе неплохие условия для занятия спортом. Работает детско-юношеская спортивная школа, которая готовит спортсменов очень высокого уровня, вплоть до олимпийского, по нескольким дисциплинам. В то же время в городе нет физкультурно-оздоровительного комплекса, его начали строить, но не смогли завершить.

В Сясьстрое многоквартирные дома обслуживаются двумя управляющими компаниями. Особых нареканий они не вызывают. В городе ещё существует ветхое жильё, но ведётся строительство новых домов и действует программа переселения из ветхого жилья. В то же время отмечалось, что в Сясьстрое почти невозможно получить участок земли под индивидуальное строительство. Нет проблем с детскими садами, мест в них достаточно и условия для детей оцениваются как хорошие. Школьное образование также оценивается как хорошее, дети учатся в одну смену, дефицита педагогических кадров нет. Большинство выпускников средней школы поступают в вузы. В то же время в городе есть только одно среднее профессиональное учебное заведение – филиал Волховского алюминиевого колледжа. Для получения среднего специального образования молодые люди ездят в Волхов, где имеется несколько технических колледжей. Одной из главных проблем в Сясьстрое является ухудшение здравоохранения, не хватает врачей, особенно узких специалистов, практически закрылась городская больница, в которой осталось только терапевтическое и неврологическое отделения. Ко всем остальным специалистам нужно

ехать в Волхов или в Санкт-Петербург. Эксперты отмечали случаи, когда больные умирали при поездке в Волхов за лечением. Особенное недовольство вызывает невозможность лечения детей в городе. Эксперты считают, что виновата в этом областная программа оптимизации здравоохранения, когда в разных городах области создаются специализированные больницы, которые должны обслуживать близлежащие поселения. В Сясьстрое – неплохие условия для занятия спортом: работает детско-юношеская спортивная школа и спортивный комплекс, отремонтирован городской стадион. В то же время в городе нет плавательного бассейна. Также эксперты с сожалением отмечали, что все секции для детей платные.

В Бокситогорске практически решена проблема ветхого жилья. Построены и продолжают строиться новые дома, в которые были переселены их жители. Однако проблемой является то, что жилищный фонд города обслуживает одна управляющая компания. Являясь монополистом, эта компания взвинтила цены на коммунальные услуги при неудовлетворительном их качестве. С этим же связана и проблема уборки бытового мусора, с которой эта же компания не справляется. Администрация города ведёт борьбу за демонополизацию рынка услуг ЖКХ, однако пока успехов в этом не достигла. В Бокситогорске – шесть детских садов, которые полностью покрывают потребность в детских дошкольных учреждениях. Качество их работы в целом устраивает жителей. Три школы Бокситогорска закрывают потребности в среднем образовании. Уровень образования в них, по мнению экспертов, неплохой. Однако произошло некоторое разделение школ. Одна из школ считается «элитной», и туда стараются устроить тех учеников, которые планируют получить высшее образование. В городе действует профессионально-техническое училище, подготавливающее рабочих по нескольким промышленным специальностям. Действует Бокситогорский филиал Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина. Эксперты оценивают качество получаемого там образования как невысокое. Однако его выпускники заполняют потребности города в педагогических кадрах и кадрах учреждений культуры. Одной из проблем является ухудшение качества здравоохранения. Эксперты считают, что виновата в этом областная программа опти-

мизации здравоохранения, в результате которой городская больница, в которой был полный набор специалистов, стала филиалом Пикалёвской больницы (вернее, две ранее полноценные городские больницы в Бокситогорске и Пикалёво стали одной районной больницей, поделив специализации). Отмечается также общая нехватка врачей, в основном узких специалистов, хотя существует программа предоставления жилья врачам, пожелавшим приехать на работу в город. В городе хорошие условия для занятия спортом. Действует городской стадион «Металлург», есть крытый каток, построен современный Физкультурно-оздоровительный комплекс с 50-метровым бассейном, действует Детско-юношеская спортивная школа. Эксперты отзываются о спортивной жизни Бокситогорска очень положительно.

Жилищный фонд Пикалёво составляет значительный массив новых домов. В добротном состоянии сохраняются многие постройки 1950–80-х гг. В городе практически решена проблема ветхого жилья. Строится и новое жильё. Развито и индивидуальное жилищное строительство, получить землю под которое довольно просто. Жилищное хозяйство обслуживают две управляющие компании, особых нареканий к которым не высказывалось. Состояние дорог в городе, напротив, вызывает серьёзные нарекания. Однако бюджет города не позволяет решить эту проблему. В городе нет дефицита мест в детских садах, а качество предоставляемых в них услуг в целом не вызывает нареканий. Количество мест в школах позволяет обучать детей в одну смену. О качестве школьного образования высказывались различные мнения. Здесь, как и в Бокситогорске, есть школа-фаворит, образование в которой считается лучше, чем в других школах. В городе действует филиал Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина. Однако в городе нет ни одного среднего профессионального учебного заведения. Как и в Бокситогорске, большие нарекания вызывает городское здравоохранение, проблемы которого такие же, как и в Бокситогорске. В Пикалёво хорошие условия для занятий спортом: есть 50-метровый бассейн международного класса, стадион «Металлург», спортивный комплекс, зал для занятий тяжелой атлетикой, действует Детско-юношеская спортивная школа. Многие спортсмены из Пикалёво достигали высших спортивных достижений.

Оценка культурной инфраструктуры

В Сланцах культурная инфраструктура в целом оценивается положительно. Активно работает Дом культуры, в котором есть различные кружки для взрослых и детей, а детский театр кукол пользуется популярностью у жителей города и даже ездит на гастроли в другие города области. В Доме культуры также регулярно проводятся гастроли театральных и музыкальных коллективов из Санкт-Петербурга. Большую роль в культурной жизни города играет городская библиотека, на базе которой существует много любительских объединений (краеведение, читательские конференции, фотовыставки и т.д.). Заметную роль играет и историко-краеведческий музей, который имеет интересную экспозицию по истории города и края, проводит экскурсии для молодёжи, устраивает выставки об истории города и края.

Положительно оценивается культурная инфраструктура и в Сясьстрое, центром которой является Дом культуры, в котором работают детские вокальные и танцевальные коллективы, театральный коллектив, хор ветеранов, клуб юных журналистов. Регулярно проводятся гастроли музыкальных и театральных коллективов из других городов. В Сясьстрое существует и активно работает краеведческий музей, в котором создана очень интересная экспозиция об истории города и его окрестностей. Музей проводит экскурсии для жителей города и Волховского района. Менее значительную роль играет городская библиотека, которая ограничивается стандартными для библиотек услугами (выдача книг, читательские объединения).

В Бокситогорске культурная инфраструктура в целом оценивается экспертами положительно. Центром культуры города является Бокситогорский культурно-досуговый центр, созданный на базе бывшего Дворца культуры. В центре работают многочисленные любительские коллективы и объединения для детей, молодёжи и взрослых. На его площадке проходят гастроли театральных и музыкальных коллективов из Санкт-Петербурга и других городов страны. Второй по значимости культурный центр города – это Бокситогорский межпоселенческий культурно-методический центр, объединяющий в своём лице центральную район-

ную библиотеку и сеть любительских объединений по интересам. Кроме того, этот центр проводит краеведческую деятельность, организует фольклорные праздники и фестивали, конкурсы самодеятельного творчества. До недавнего времени в Бокситогорске действовал краеведческий музей. Однако здание музея было признано аварийным и музей закрыли. Фонды музея были переданы на хранение во Дворец культуры, в котором на сегодня существует небольшая экспозиция об истории создания предприятия «Бокситогорский глинозём». По высказываниям экспертов, экспозиция музея была посвящена не только истории предприятия, но и истории района в целом и пользовалась интересом у жителей города. К сожалению, узнать о перспективах дальнейшей судьбы музея не удалось. Видимо, администрация района не считает этот вопрос таким уж важным. Однако вся эта культурная деятельность не затрагивает основную массу молодёжи: в городе нет мест, где молодые люди могли бы проводить досуг, отвечающих их интересам и потребностям. Объекты досуговой инфраструктуры сосредоточены в городе Тихвин.

В Пикалёво основой культурной жизни города также является Дворец культуры, имеющий многочисленные самодеятельные коллективы и творческие объединения, в которых занимаются как дети, так и взрослые. На базе Дворца происходит ежегодный фестиваль искусств «Пикалёвские ассамблеи».

Центральная городская библиотека, которая является филиалом Дворца культуры, не является значимым культурным центром города, ограничиваясь стандартной библиотечной деятельностью. Действует в городе и краеведческий музей, но экспозиция музея построена таким образом, что приехавший в город человек вряд ли смог бы узнать многое об истории города. Имеется и музейная коллекция об истории предприятий Пикалёво, однако она не является широкодоступной. В целом, создаётся впечатление, что состоянием музейной деятельности руководство района не озабочено.

Несмотря на довольно активную культурную жизнь, некоторые эксперты называли Пикалёво «скучным городом». Мероприятия во Дворце культуры в большей степени нацелены на школьников и людей среднего возраста. В го-

роде нет клубов и дискотек для молодёжи, где она могла бы потанцевать и пообщаться. Нет в городе и кинотеатра. Молодежь города, также как и молодежь Бокситогорска, предпочитает проводить отдыхать в г. Тихвин. По мнению экспертов, это является одной из причин оттока молодёжи из города.

Экологические проблемы

Экологическая обстановка в Сланцах, по мнению большинства экспертов, по сравнению с тем временем, когда работали предприятия, улучшилась. В то же время экологические проблемы остаются. Одна из них – низкое качество питьевой воды. Также загрязнена вода в реке и в ней нельзя купаться. Из затопленных шахт загрязнённая вода поступает в подпочвенные воды. Волнуют жителей вредные выбросы завода по переработке аккумуляторов. Одной из проблем является полигон отходов, расположенный вблизи города, выбросы газов которого время от времени накрывают близлежащие к нему жилые кварталы. Особую озабоченность вызвали планы размещения недалеко от города нового полигона бытовых отходов. Все эти проблемы привели к возникновению в городе экологического движения, которое пользуется большой поддержкой со стороны горожан, так, например, письмо против размещения рядом с городом нового полигона подписали 5 тыс. жителей.

Эксперты в Сясьстрое оценивают экологическую ситуацию в городе как не совсем благополучную. Хотя, благодаря тому, что при строительстве комбината была правильно учтена «роза ветров», состояние воздуха в городе большую часть времени удовлетворительное, но случаются ситуации, когда выбросы комбината ухудшают качество атмосферы. Эксперты отмечали, что случаются и аварийные выбросы, в результате чего в городе становится трудно дышать. Большой вред приносит тепличное хозяйство, которое сливает неочищенные стоки в реку Сясь. В результате происходит массовая гибель рыбы, в черте города нельзя купаться, хотя и существует благоустроенный пляж. Проблемой является и общая культура жителей, выбрасывающих бытовые отходы, где придётся, хотя в городе оборудованы контейнерные площадки для сбора мусора, который

регулярно вывозится. При этом в городе нет экологических движений и инициатив. Единственные экологические акции – это субботники по уборке города, организуемые городской администрацией.

Экологическая ситуация в Бокситогорске в целом оценивается экспертами как неплохая. Это связано с тем, что после прекращения производства глинозёма уменьшилось количество вредных выбросов в воздух. Да и само предприятие находится за городской чертой. Наибольшую экологическую опасность представляет шламохранилище, оставшееся после производства глинозёма, стоки с которого попадают в реку Воложбу. Качество питьевой воды в городе считается удовлетворительным, но жители всё же предпочитают пользоваться бутилированной. Имеется оборудованный городской пляж на пруде на реке Пярдомле, чистота воды в котором позволяет купаться. В то же время некоторые из экспертов говорили о росте онкологических заболеваний в городе. Возможно, это связано с предыдущим периодом жизни Бокситогорска, когда загрязнённость воздуха в городе была повышенной.

В городе существует проблема уборки территории и вывоза бытовых отходов. Она связана с уже упоминавшейся управляющей компанией, которая плохо осуществляет уборку отходов. Усугубляется это и безответственным поведением жителей, которые выбрасывают бытовые отходы, где придётся. Есть в Бокситогорске и проблема бездомных животных: в городе огромное количество дворовых кошек, которых подкармливают сердобольные пенсионерки. В результате в подъездах домов расплодились блохи, которые проникают в квартиры и беспокоят самих жителей. С загрязнением города бытовыми отходами борется волонтёрская организация «Союз активной молодёжи» («САМ»), объединяющая молодёжь школьного возраста. Организация осуществляет свою деятельность на базе Дворца культуры, её направлениями являются пропаганда здорового образа жизни, организация досуга молодёжи и патриотическое воспитание. «САМ» организует субботники по уборке города от мусора, убирает мусор в местах отдыха в окрестностях города.

Экологическая обстановка в Пикалёво оценивается экспертами неоднозначно. Представители руководства города

и руководства предприятий утверждают, что промышленные выбросы предприятий не превышают предельно допустимых норм. В то же время эксперты, не связанные с руководством города и предприятий, считают, что с экологией в городе не всё благополучно. Так, неоднократно говорили о росте онкологических заболеваний среди жителей. Видимо, такое мнение связано с тем, что предприятия находятся практически в центре города и их выбросы видны всем жителям. Возможно, что повышенная заболеваемость связана с наличием непосредственно на предприятиях цехов с вредными условиями труда. В городе нет проблем с качеством питьевой воды, она поступает из артезианских скважин и соответствует всем требованиям. Хотя в городе налажена система сбора и вывоза бытовых отходов, но так же, как и в Бокситогорске, существует проблема общей культуры жителей города, которые разбрасывают мусор. Проблема является настолько острой, что молодёжным движением «МАРС» совместно с местным телевидением была организована акция «поймай Хрюшу», в ходе которой фиксировали на видео случаи, когда жители засоряли город и затем показывали их по местному телевидению. Молодёжное движение «МАРС» является волонтёрским, базируется в Дворце культуры. Основными направлениями деятельности движения являются: профилактика девиантного поведения, культурно-творческая деятельность, воспитание гражданской культуры. Движение организует субботники по уборке города, следит за состоянием долины реки Рядань, которая является памятником природы. В городе есть и инициативная группа жителей, которые следят за городским парком, проводят субботники по его благоустройству.

Идентичность

Знаменательным выражением цивилизационных сдвигов является постепенно трансформирующаяся социальная и культурная идентичность горожан. Сложившаяся особая система опор идентификации советского периода медленно сменяется новыми символами и знаками, выступающими якорями социокультурной идентичности. Заметен отход от прежних образцов, ценностей и формирование новых, соответствующих изменившимся условиям занятости,

культурной среды, потребления, информационно-коммуникативной активности, социальным медиа, общественного участия.

Идентичность жителей Сланцев в основном связана с историей города. Жители гордятся тем, что их город был основан С. М. Кировым, что он имел большое промышленное значение для Ленинграда и области, что газом, произведённым в Сланцах, отапливался весь Ленинград. Поэтому до сих пор главным праздником в городе остаётся День шахтёра. Большую роль в поддержании данной идентичности играют городской музей и библиотека, которые работают со школьниками, рассказывая им о былой славе города. В то же время данная идентичность начинает размываться, особенно у молодежи, для которой былая слава неактуальна.

В Сясьстрое идентичность сформировалась вокруг целлюлозного комбината. Празднуются «День рождения комбината», «День работника леса». Однако вследствие того, что в настоящее время комбинат никак не участвует в жизни города, а также потому, что численность жителей, работающих там, сокращается, эта идентичность также размывается.

Идентичность жителей Бокситогорска скорее формируется связью с самим городом, чем с его главным предприятием. Эксперты описывали его как удобный для жизни, уютный, безопасный.

В Пикалёво, судя по оценкам экспертов, существует смешанная идентичность – частично она связана с историей предприятия, его прошлыми успехами и роли в жизни города, с другой стороны, с образом самого города, который считают безопасным и достаточно удобным для жизни.

В заключение отметим, что все обследованные малые города Ленинградской области вполне адаптировались к новой экономической и социальной реальности. Даже в Сланцах, где количество рабочих мест резко сократилось после закрытия добычи и переработки сланцев, сохранилась и инфраструктура, и социальная сфера. В связи с сокращением рабочих мест во всех обследованных городах увеличилась трудовая мобильность населения. Практически нормой стал поиск работы в ближайших городах. Возникло также своеобразное «отходничество», когда рабочую неделю проводят в другом городе (чаще всего, в Санкт-Петербурге),

а выходные – в «родном» городе с семьёй. Возникла также практика «вахтовой работы», что характерно, прежде всего, для Сланцев, когда работник уезжает на несколько недель или месяцев на работу (в основном в Сибирь или на Дальний Восток), а затем возвращается на отдых в свой город. Мобильности работников в пределах Ленинградской области и ближних регионов способствует наличие личных автомобилей и достаточно развитая сеть автодорог.

Трудовая мобильность вызывает рост доходов домохозяйств в обследованных городах. В результате в городах появились сетевые продовольственные и промтоварные магазины. Увеличивается сеть предприятий общественного питания. Возникают досугово-развлекательные центры. Это ведёт к появлению в данных городах дополнительных рабочих мест и закреплению работающих на них горожан.

Возникли своеобразные мини-агломерации. Сланцы практически стали городом-спутником Кингисеппа, который стал основным местом работы для жителей Сланцев. Многие потребности жители Сясьстроя реализуются в Волхове. Бокситогорск и Пикалёво тесно связаны трудовой миграцией с Тихвином.

В свою очередь Кингисепп, Тихвин и Волхов становятся своего рода субрегиональными центрами. Причём это не зависит от их административных функций. Так, и Сланцы, и Бокситогорск являются районными центрами, но при этом зависят от Кингисеппа и Тихвина. Эти субрегиональные центры являются не только местом работы, но и позволяют удовлетворять социальные и культурные потребности. Например, туда приезжают, чтобы купить модную одежду и бытовую технику, так как в этих центрах есть большие торговые комплексы, которые отсутствуют в обследованных городах. Там также есть современные многозальные кинотеатры, с высокотехнологичным оборудованием для просмотра фильмов в любых форматах. Кроме того, в этих центрах можно получить и медицинские услуги, доступ к которым затруднён или невозможен в обследованных городах. Данные центры предоставляют и более широкие возможности для получения образования, так как в них действуют филиалы Санкт-Петербургских вузов, а, главное, сохранились средние специальные учебные заведения, в которых можно получить рабочие специальности.

Во всех обследованных городах демографическая ситуация характеризуется оттоком активного населения молодых возрастов, причём рождаемость не компенсирует этот отток. Существует и обратная миграция. Так, в Сланцы переезжают жители из Сибири и районов Крайнего Севера, так как заработанных там денег хватает для покупки достаточно комфортабельного жилья. В основном это пенсионеры, получившие «северные» пенсии, которые не нуждаются в рабочих местах. Существует и миграция из стран «ближнего зарубежья». Так, в Пикалёво образовалось землячество переехавших граждан из Казахстана. Процесс оттока из этих городов молодых людей, стремящихся получить высшее образование, вряд ли возможно остановить, так как в обследованных городах нет того многообразия рабочих мест, связанных с современной экономикой, которые привлекают молодых специалистов.

Ещё одним фактором, который влияет на отток молодёжи из этих городов, является недостаток досугово-культурной инфраструктуры. Культурная жизнь в них концентрируется во Дворцах культуры, которые выполняют очень важную функцию формирования культурной идентичности молодёжи преимущественно школьного возраста. Работающая же молодёжь нуждается в другом клубном формате, который обычно предоставляют в крупных городах ночные клубы. Таких клубов нет в обследованных городах. С одной стороны, это объясняется экономическими причинами, поскольку такие клубы в небольших городах низкорентабельны, но, с другой стороны, если бы такие заведения поддерживались администрациями городов (например, путём льготного налогообложения), то они вполне могли бы существовать и делать жизнь в этих городах более привлекательной для молодежи.

Основная проблема идентичности обследуемых территорий кроется в воспроизводстве образов советского прошлого, а именно как «городов трудовой славы» с их производственным величием. Сформированные образы «пролетарской идентичности» не привлекательны для перспективной молодежи. Усугубляет ситуацию и фактическое отсутствие или формализация в вопросах брендирования территорий, что оставляет ограниченное число идентификационных маркеров для населения, где негативные образы (перифе-

рийность, отсталость, провинциальность) преобладают над позитивными (особость, самость, уникальность). Препятствовать оттоку молодёжи из обследованных городов может и формирование идентичности со своим городом. Как показало обследование, важную роль в формировании такой идентичности играет знакомство горожан с историей своего города, которая закладывается ещё в детстве. И здесь большую роль играют местные музейные учреждения. Такие учреждения успешно функционируют в Сланцах и Сясьстрое. В то же время не уделяется должного внимания таким музеям в Бокситогорске и Пикалёво, что является дополнительным негативным фактором, способствующим оттоку молодёжи.

В целом можно говорить о формировании новой системы расселения в Ленинградской области. Внутриобластная миграция усиливается в новые субрегиональные центры, примерами которых являются Кингисепп, Волхов, Тихвин. Способствовать этому будет усиливающаяся мобильность населения, формирование регионального рынка жилья, увеличение количества личного автотранспорта. Такие города, как Сланцы, Сясьстрой, Бокситогорск и Пикалёво становятся городами-спутниками субрегиональных центров[3]. Численность пенсионеров в них будет возрастать, в том числе в результате переезда «северных» пенсионеров. Это потребует увеличения количества медицинского персонала и мест в учреждениях здравоохранения, что в настоящее время является достаточно серьёзной проблемой.

В перспективе такие изменения в процессах расселения могут привести и к изменениям административно-территориального устройства Ленинградской области. Развивающиеся субрегиональные центры могут стать административными центрами более крупных районов, включающих территории районов, которые будут терять население и, в конечном счёте, войдут в новые укрупнённые районы, промышленными, культурными и административными центрами которых станут такие города, как, например, Волхов, Кингисепп и Тихвин.

[3] *Гунько М. С., Еременко Ю. А., Батунова Е. Ю.* Стратегии планирования в условиях городского сжатия в России: исследование малых и средних городов // Мир России. 2020. Т. 29. № 3. С. 121–141. DOI: 10.17323/1811-038X-2020-29-3-121-141

Трансформационные процессы, происходящие в малых городах Ленинградской области, требуют объективизации и активной социальной политики в виде поддержки различных групп населения, прежде всего, в целях сохранения человеческого потенциала территорий. В этом ключе последствия пандемии актуализировали запрос на развитие территорий данного типа для жизнедеятельности в новых условиях, связанных с удалённой работой и учёбой. Данный факт подтверждается прецедентом сокращения миграционной убыли в Ленинградской области, ростом спроса на жильё, особенно частного сектора. Пандемия наметила изменения логики воспроизводства социальной структуры, где для малых городов вблизи агломераций возникли новые вызовы и возможности для их цивилизационного развития.

Глава 14

Социально-экономические и социокультурные аспекты социологической диагностики развития малых городов (на примере Нижегородской области)

Проблема малых городов в России имеет давнюю историю и во многом связана с особенностями социально-экономического развития страны, историко-географической и демографической спецификой. Существующие в настоящий момент взгляды как научно-экспертного сообщества, так и специалистов-практиков охватывают широкий спектр позиций: от политико-экономических призывов ликвидировать малые города «как класс», ориентировав их население на максимально быстрое переселение в крупные агломерации, до попытки сохранения и развития малых городов практически любой ценой. Серьёзное влияние на дискуссию вокруг будущего малых городов оказывает и тот факт, что реальное социально-экономическое положение населения малых городов не находит своего отражения в официальной статистике на федеральном уровне. Основными причинами являются крайнее разнообразие населённых пунктов, попадающих под определение «малый город», а также принятые методы и ключевые показатели сбора статистической информации[1].

Малые города являются своеобразными хранителями культуры, особенностью которых является их колоритность и неповторимость. Здесь стоит отметить так называемый социокультурный фактор, то есть восприятие действительности и передачи её от поколения к поколению. Порой города, расположенные в нескольких десятках километров друг от друга, существенно отличаются по всем параметрам. Одним из таких примеров являются г. Городец и г. Заволжье, расположенные в Нижегородской области. Городец, основанный в XII в., долгое время был заброшен и только в XVII в. заселен старообрядцами[2]. Заволжье был основан в конце 40-х годов XX в. в связи со строительством ГЭС. При этом первыми поселенцами были жители затоплен-

[1] Малые города в социальном пространстве России. С. 241–243.

[2] *Филатов Н. Ф.* Городец на Волге XII–XIX веков. Нижний Новгород: Деком, 2005. С. 35, 63.

ных деревень, инженеры и строители. Несмотря на тесную административную и экономическую взаимосвязь, между городами есть ощутимая разница в поведении их жителей и отношении друг к другу. Так, в Заволжье градообразующим предприятием является моторный завод, и, следовательно, ментальность жителей базируется на том, что мнение руководства (любого уровня) всегда верно, а в Городце может присутствовать плюрализм мнений по той или иной проблеме. В связи с этим возникает и разность менталитетов в восприятии действительности. Стоит отметить, что подобная тенденция характерна и для Нижнего Новгорода. Внешне, казалось бы, единый центр, разделённый рекой Окой, а на самом деле подразделяется на верхнюю (административный центр) и нижнюю (промышленный центр) части, где жители каждой из них имеют своё представление о жизни.

Рассматривая проблему социокультурного фактора в развитии малых городов, стоит упомянуть о таком феномене, как тип застройки населённого пункта, который формирует менталитет жителей. Большинство малых городов состоит из частного сектора (частной застройки), где житель сам обустраивает свою территорию, и это, соответственно, формировало свой образ мышления. Люди самостоятельно решают, каким быть его дому, как его обустроить. И это мышление транспонируется на восприятие действительности – формируется вера только в свои силы. Следует отметить, что это характерно и для жителей Нижнего Новгорода, когда при возможности они уезжают на территорию малого города (недалеко от областного центра) и обзаводятся собственным жильём, тем самым абстрагируясь от городского влияния, но полностью не отходя от него. Иначе ведут себя жители малоэтажных блочных домов, которые также присутствуют в малых городах. Здесь уже забота о содержании своего жилья возлагается на управляющую компанию, поэтому и образ мышления жителей многоквартирного дома отличается от образа мышления жителей, живущих в частных домах: возникает больше доверия к муниципальным и областным властям, политическим партиям.

Также одной из отличительных особенностей малого города в рамках рассматриваемой темы является наличие тесного личностного взаимодействия. Если в крупных городах люди порой не знают своих соседей по подъезду, то

в малых городах–большинство жителей знают друг друга. Знакомство происходит на уровне предприятия (если это моногород), школы, больницы и т. д. Всё это формирует некую общность и сплочённость жителей малых городов, и, соответственно, вырабатывает свой уклад жизни. Проведённое социологическое исследование[3] показывает, что при возникновении каких-либо проблем жители ориентируются, помимо собственных сил, на близких и знакомых. А в условиях того, что знакомыми могут быть большинство жителей города, то фактически это является своеобразной трансформацией общины. Например, житель Балахны рассказал, что после окончания университета для трудоустройства обратился к своему родственнику. Через некоторое время, он перешёл на другое место работы (опять же по протекции родственников), а на своё место устроил своего родственника. Таким образом, родственные связи в малых городах играют значительную роль, причём на уровне разных поколений.

Ещё одна из особенностей, характерная для малых городов – вербализированный образ, то есть краткая характеристика города. При этом она может складываться как на официальном, так и неофициальном уровне. Например, Городец в Нижегородской области брендируется как «город мастеров», Заволжье – «город моторов», Урень – «столица деревень» и т. д. Таргетирование месседжа позволяет сформировать образ города, его социально-экономический и культурный уклад. Также эти фольклорные названия очень точно описывает роль и место таких центров в жизни близлежащих территорий. Помимо внешней идентификации, описанной выше, в малых городах присутствует так называемая внутренняя, связанная с самоназванием жителей малых городов. Например, в Нижегородской области есть города Павлово и Вача. Самоназвание их жителей мало кто знает (Павлово – «павлы», Вача – «вачкасы»), но, тем

[3] Январь – сентябрь 2021 г., Приволжский филиал ФНИСЦ РАН и Институт проблем социального управления. Выборка исследования случайная, квотная, пропорциональная основным социально-демографическим параметрам, 1500 респондентов жителей Нижегородской области. См.: Мониторинг социально-политической ситуации в Приволжском федеральном округе в 1-3 квартале 2021 г. // Приволжский филиал ФНИСЦ РАН. Нижний Новгород, 2021. 68 с.

не менее, это создало предпосылки для формирования собственной самоидентичности, которая также повлияла на становление культурного уклада малого города. При этом самоназвание жителей города в совокупности с фольклорной установкой и наличием традиционных обычаев становится одним из факторов, не позволяющих малому городу стать депрессивным.

Рассматривая культурный фактор в жизни малых городов, необходимо отметить и религиозную составляющую, которая серьёзно влияет на их жизнь. На территории Нижегородской области в самих малых городах или в их окрестностях расположено большое количество церковных сооружений, привлекающих паломников со всей России (озеро Светлояр – Воскресенский район, Оранский монастырь – Богородский район, Дивеевский монастырь – Дивеево и т. д.). Это обстоятельство позволяет поддерживать существование малого города как структурной единицы в составе региона. Ещё одним подтверждением этой концепции может служить Краснооктябрьский район Нижегородской области. Население всего района составляет менее 10 тыс. человек, а в районном центре (Уразовка) – чуть более 1000. Тем не менее подавляющее большинство населения – это татары, имеющие тесные связи с татарской диаспорой по всей России. На все религиозные мусульманские праздники Уразовка становится центром притяжения множества паломников, так или иначе связанных с данной территорией и стремящихся поддержать жизнь в районе не только морально, но и финансово. Аналогичную ситуацию можно наблюдать и в Воскресенском районе на озере Светлояр, а паломничество в Дивеево вообще приобрело федеральный масштаб. Таким образом, религиозный фактор является одним из центробежных факторов, способствующий стабилизации социального благополучия и снижению социального напряжения в обществе.

Безусловно, эти обстоятельства кардинально не меняют ситуацию, при которой наблюдается отток населения из малого города, однако является неким сдерживающим фактором, а также отчасти сглаживающим негативные моменты в жизни района.

Наиболее актуальными проблемами для жителей малых городов Нижегородской области являются цены на продукты первой необходимости (52,3%), размер коммунальных

платежей и тарифов (45,1%), низкий уровень материального благополучия, зарплат и пенсий (38,8%), а также проблемы с доступностью и стоимостью медицинских услуг и препаратов (37,3%) (табл. 14.1).

Таблица 14.1

Оценка актуальности социально-экономических проблем, 2021 г., %

Социально-экономические проблемы	Малые и средние города
Цены на продукты первой необходимости	52,3
Размер коммунальных тарифов	45,1
Материальное положение населения, бедность, низкие зарплаты, пенсии	38,8
Проблемы с доступностью и ценами на медицинскую помощь	37,3
Трудно найти хорошую работу	31,4
Наркомания, алкоголизм	27,1
Коррупция, бюрократизм	26,3
Проблемы с работой ЖКХ, плохое состояние домов, благоустройство территорий	25,4
Состояние дорог, качество дорожного строительства	21,4
Резкое расслоение населения, несправедливое распределение доходов	17,9
Безработица	17,4
Проблемы с доступностью и ценами на образование (своё или своих детей)	15,0
Обеспеченность жильём	14,0
Проблемы с обеспечением коммунальными услугами (вода, газ, отопление)	13,1
Стоимость проезда в общественном транспорте	12,9
Уровень преступности	11,0
Экологическая ситуация	10,8
Проблемы с социальным обеспечением пенсионеров и других групп населения	9,7
Уровень развития промышленного производства	8,9
Положение в сельском хозяйстве	7,0
Организация досуга, занятий физкультурой и спортом	6,2
Отношение работодателей	4,0
Система управления городом, районом	3,7
Работа общественного транспорта	2,9

К числу актуальных проблем относится и отсутствие работы в хороших условиях. При этом, проблема собственно безработицы почти в 2 раза менее актуальна для нижегородцев[4].

Таким образом, проведенные социологические исследования на протяжении нескольких лет показывают, что в целом проблемы, возникающие на территории малых городов перманентны, как и отсутствие тенденций к их изменениям, меняются лишь незначительные показатели, прямо не влияющие на жизнь населения (система управления городом, уровень промышленного производства, отношение работодателей). Стоит отметить, что в числе проблем, в наименьшей степени вызывающих беспокойство населения, является работа общественного транспорта (2,9%), что объясняется небольшой территорией, занимаемой городом, и, соответственно, отсутствием необходимости в частом перемещении, организация досуга, занятий физкультурой и спортом (6,2%), которые уступают место более актуальным проблемам. Справедливости ради следует отметить, что результаты проведенных фокус-групп показали, что проблемы организации досуга, если и не являются приоритетными для населения, то всё равно остаются актуальными: респонденты отмечали, что отсутствие центров досуга является одной из причин оттока молодёжи из города.

Характерной особенностью малых городов является фактор близости к крупным городам, что позволяет жителям малого города в кратчайшее время добраться до места работы в более экономически развитые центры. В качестве примера можно отметить такие города в Нижегородской области, как Богородск (28 км до Н. Новгорода), Заволжье (55 км до Н. Новгорода), Балахна (34 км до Н. Новгорода). Развитая транспортная инфраструктура, наличие собственного промышленного производства позволяет этим городам более уверенно смотреться на фоне других малых городов, более удаленных от Нижнего Новгорода (Первомайск, Ветлуга). Нередко можно встретить семьи, где люди живут в малом городе, а на заработки уезжают в крупные города.

[4] Учёные записки ФНИСЦ РАН / Отв. ред. М. К. Горшков. Выпуск 6. Социально-политическая устойчивость общества. М.: ФНИСЦ РАН, 2019. 64 с.

При этом население при выборе места работы едет обычно не в областной центр, а предпочитает работать вахтовым методом в других близлежащих районах. Например, при проведении фокус-групп в Вачском районе, респонденты отмечали, что в районе достойной работы нет, поэтому население ездит на заработки в Москву. Аналогичная ситуация складывается и в ряде других районов. Например, в северных районах Нижегородской области (Тонкино, Тоншаево, Шахунья) у населения практически отсутствует возможность перебраться в более крупный город. При этом интересно отметить, что, по данным социологических опросов, жители этих районов не особенно и стремятся сменить место жительства. Несмотря на то, что численность населения в этих районах снижается, и эта тенденция характерна как для крупных, так и малых городов, тем не менее даже индустриально развитые малые города зависят от финансовых субсидий из областного центра. Это порождает не только их экономическую, но и политическую зависимость. Всё это накладывает отпечаток на сознание жителей, которые в своих ожиданиях в большей степени надеются на областную и федеральную власти (табл. 14.2).

Таблица 14.2

Мнения о взаимосвязи перспектив развития города с ключевыми политическими акторами и институтами, 2021 г., %

Политические акторы и общественные институты	Малые и средние города
С деятельностью президента и премьер-министра РФ	26,0
С губернатором и областным правительством	19,9
С главой местного самоуправления / с администрации района	20,7
С деятельностью Земского собрания	5,6
С политическими партиями	10,0
С работой директората местных предприятий	6,7
С местной интеллигенцией	8,0
С общественными организациями	10,8
Рассчитываем только на себя	27,3
Затрудняюсь ответить	13,2

Надежды на развитие своего города /района почти каждый третий участник опроса связывает с собственными усилиями (27,3%) либо с деятельностью президента и правительства России (26%). Чуть меньшее количество нижегородцев возлагает надежды на региональные (19,9%) или муниципальные (20,7%) власти. Ни политические партии, ни общественные организации, ни депутатский корпус не выглядят в глазах большинства респондентов силой, способной существенно повлиять на развитие территорий. Данная тенденция сложилась из-за совокупности многих фактов, в основном – экономических. Малые города, даже несмотря на наличие крупных промышленных предприятий, зависимы от выделенной помощи из областного бюджета. Также влияют юридические и политические факторы. На местном уровне глава города оперирует только теми финансами, которые у него есть в наличии. Дополнительное финансирование необходимо согласовывать с областным центром, а, следовательно, быть к нему лояльным по ряду вопросов. Как отмечали респонденты, зачастую решение проблемы происходит не со стороны муниципалитета, а только после обращения в органы государственной власти. Необходимо отметить, что рейтинги глав городов в решении вопросов довольно высок, особенно в отдаленных районах Нижегородской области (Шахунья, Урень, Тонкино, Тоншаево). Учитывая отдалённость этих населённых пунктов от Нижнего Новгорода, а также редкое посещение главой области указанных районов, в данных обстоятельствах всё больше вырастает авторитет главы города. В результате чем населённый пункт ближе к областному центру, тем больше у жителей надежда на областные и федеральные власти, когда жители непосредственно, буквально напрямую, могут обратиться к руководству области. В качестве примера можно привести ситуацию, сложившуюся в г. Балахна, где на протяжении нескольких лет районным центром фактически управляли братья Глушко (впоследствии оказавшиеся под следствием). Большинство жителей не устраивала подобная ситуация, и у населения оставалась лишь одна надежда на областную и федеральную власть.

Рассматривая гендерную составляющую в ответах на вопрос, с кем связывают перспективы развития города, можно отметить существенные различия по некоторым категориям

(см. табл. 14.3). Например, мужская часть населения практически не связывает развитие города с работой директората местных предприятий и общественными организациями. Среди женской части населения области лучше отношение к общественным организациям и директоратам, что объясняется рядом обстоятельств, среди которых можно отметить более высокую трудовую мобильность мужского населения (малая зависимость от директората) и наличие высокого процента женщин в составе общественных организаций. Вместе с тем стоит отметить схожесть позиций в оценке ряда показателей, влияющих, по мнению респондентов, на развитие своего города. Как мужская, так и женская часть респондентов рассчитывают только на свои силы, а также на федеральные, областные и муниципальные власти.

Таблица 14.3

Мнения о взаимосвязи перспектив развития города с ключевыми политическими акторами и институтами, 2021 г., %

Политические акторы и общественные институты	Мужчины	Женщины
С деятельностью президента и премьер-министра РФ	22,1	29,9
С губернатором и областным правительством	23,4	22,6
С главой местного самоуправления/ с администрации района	27,4	17,1
С деятельностью Земского собрания	4,3	6,4
С политическими партиями	10,4	8,3
С работой директората местных предприятий	3,3	7,2
С местной интеллигенцией	7,6	7,2
С общественными организациями	5,7	14,9
Рассчитываем только на себя	25,7	25,7
Затрудняюсь ответить	18,3	9,8

В условиях недостаточной полноты официальных статистических данных важным инструментом изучения реальной социально-психологической атмосферы и экономического положения в малых городах становятся социологические исследования, в том числе, и количественные.

Приволжским филиалом ФНИСЦ РАН в ноябре 2020 г. – мае 2021 г. проводился опрос жителей малых городов Нижегородской области[5].

Дальнейший анализ полученных в ходе исследования результатов невозможен без предварительного описания условий, сложившихся в стране и регионе в период сбора данных. Это, прежде всего, высокий уровень пандемической нагрузки COVID-19, по показателям которой Нижегородская область стабильно находится на четвёртом месте в стране. Соответственно, на всём протяжении исследования в регионе действовали определённые противоэпидемические ограничения, в том числе затрагивавшие малый и средний бизнес, а также внутреннюю трудовую миграцию, являющуюся важным элементом поддержания социально-экономической стабильности в малых городах. Кроме того, на финальном этапе сбора данных сказались последствия изменения цен на глобальных рынках, преобразовавшиеся на местном уровне в высокие темпы инфляции и рост цен на товары повседневного спроса и продукты питания.

В этих условиях относительное большинство населения малых городов Нижегородской области (41,2%) рассматривают сложившуюся в стране ситуацию как сложную, но ещё не кризисную. При этом, нормальным считает положение только 18,6%, а кризисным – 30,8% от общего числа опрошенных респондентов (рис. 14.1).

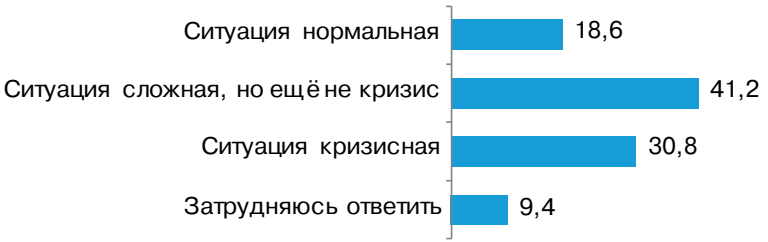

Рис. 14.1. Как Вы оцениваете ситуацию в стране в целом в настоящее время?
2020-2021 г., %

[5] Выборка: квотная, пропорциональная основным социально-демографическим параметрам. Выборочная совокупность 1540 респондентов. Допустимая погрешность исследования по основным показателям ± 2,0%. Доля немотивированных отказов отвечать на вопросы – 15%.

Общая картина основных социальных страхов жителей малых городов чётко распределилась следующим образом: опасение остаться без работы и средств к существованию (47,7%) и беспокойство за будущее детей или внуков (45%), а также в связи с пандемией и реакцией на неё сферы здравоохранения в «лидерах» оказался страх заболеть и остаться без необходимой медицинской помощи (35%).

Высокая степень концентрации внимания населения говорит о существовании ключевых проблем, решение которых носит первоочередной характер и определяет общее восприятие населением малых городов как условий своего существования, так и собственных жизненных перспектив (рис. 14.2).

Рис. 14.2. Чего Вы опасаетесь больше всего в настоящее время? (не более 2-х вариантов ответа), 2020-2021 г., %

Формально, доля респондентов, опасающихся, что из-за экономических трудностей и /или пандемии их организация /предприятие вскоре прекратит работу и закроется, составляет лишь 28% от общего числа опрошенных (см. рис. 14.3). Среди жителей трудоспособного возраста и работающих пенсионеров она возрастает до 30,6%. Это почти в 1,5 раза меньше количества респондентов, опасающихся остаться без работы и средств к существованию вообще, то есть вне привязки их страхов к положению на конкретном предприятии. Таким образом, можно говорить о том, что для значительной части населения малых городов этот страх носит абстрактный характер, не связанный непосредственно с ситуацией на конкретном предприятии, а являющийся следствием оценки положения с работой в малых городах в целом.

Исходя из результатов опроса, уровень материального благополучия населения и его сравнительная самооценка остаются важнейшими факторами, определяющими социальное самочувствие населения малых городов и влияющими на оценку всех остальных сторон своей жизни. Согласно материалам исследования, в настоящее время только 7,3% жителей малых городов Нижегородской области относит себя или свою семью к богатым или хорошо обеспеченным

Рис. 14.3. Вы опасаетесь, что из-за экономических трудностей и/или пандемии Ваша организация /предприятие вскоре прекратит работу и закроется?
2020-2021 г., %

гражданам (см. рис. 14.4). Доля малообеспеченных и откровенно бедных, проживающих за чертой бедности, почти в 4 раза больше и составляет в сумме 26,2%. Относительное большинство жителей малых городов региона (42,4%) относит себя и свои семьи к низшему среднему классу. Только 24% респондентов сочло своё материальное положение достаточным для того, чтобы считать себя полноценными представителями среднего класса. Таким образом, лишь около 30% жителей малых городов можно считать имеющими хороший или достаточный уровень доходов и собственности. Большинство (почти 70%) испытывают те или иные материальные проблемы, связанные с организацией быта и решением повседневных проблем.

Помимо уровня материальной обеспеченности, который как «хороший» оценивает только 27,9% жителей малых городов Нижегородской области, довольно высокий уровень неудовлетворённости населения существует в таких повседневных сферах, как возможность проведения досуга (19%), возможность свободно выражать свои политические взгляды (17,7%) и профессиональной самореализации (15,6%). Следует отметить, что негативные процессы в экономической сфере привели к тому, что 13% опрошенных среди жителей малых городов назвали свою неудовлетворённость такой важной потребностью, как «одеваться» (см. рис. 14.5).

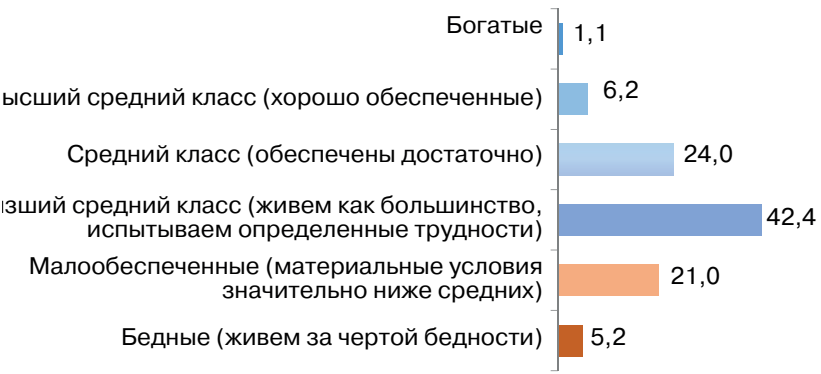

Рис. 14.4. В нашем обществе есть люди, которых можно отнести к богатым, и люди, которых можно отнести к средним и малообеспеченным слоям. Куда бы Вы поместили себя и свою семью на этой шкале?
2020-2021 г., %

Рис. 14.5. Как Вы оцениваете следующие стороны своей жизни? 2020-2021 г., %

Одной из важнейших характеристик социально-психологического климата в обществе является уровень социального оптимизма (см. рис. 14.6). Жители малых городов Нижегородской области в относительном большинстве смотрят в будущее спокойно, но без особых надежд и иллюзий (34,7%). Однако в целом социальные пессимисты преобладают над оптимистами. Если уверенность в будущем испытывает 26,1% респондентов, то тем или иным социальным страхам и сильным опасениям за своё благополучие оказалось подвержено 36,9% участников опроса. Данные ответов респондентов свидетельствуют о нарастающей неопределённости и неуверенности в собственном будущем и во многом объясняют тот факт, что среди основных социальных страхов на втором месте оказались опасения за будущее детей и внуков (45%).

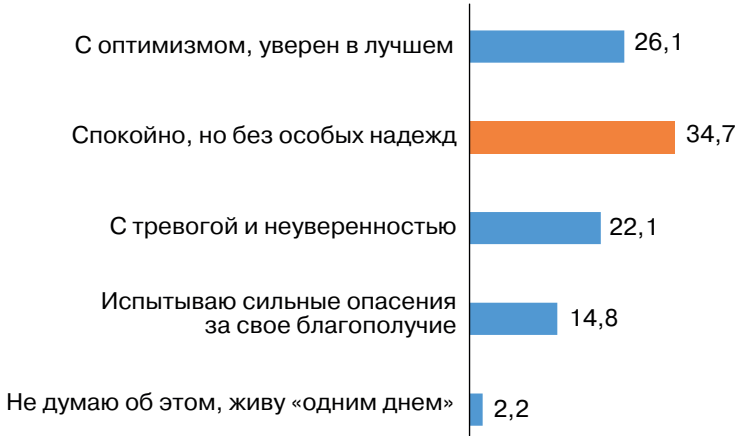

Рис. 14.6. С каким чувством Вы смотрите в будущее? 2020-2021 г., %

Необходимо отметить, что практическую реализацию данных страхов хорошо демонстрирует исследование, проведённое Приволжским филиалом ФНИСЦ РАН в январе 2019 г. Это исследование касалось изучения мнения учащихся 8–9-х классов общеобразовательных школ Вачского муниципального района Нижегородской области о планах на ближайшее будущее[6]. Логика ответов учащихся и их родителей показала, что лишь меньшинство (не более 20%) было намерено в будущем остаться жить и работать в районе[7]. Подавляющее большинство населения малых городов, включая тех, кто вполне удовлетворён собственным положением и доходами, связывает будущее своих детей или внуков с мегаполисами. Именно такой взгляд в будущее, помимо прочего, формирует у достаточно «богатых» оптимизм, а у недостаточно обеспеченных респондентов – сильные опасения перед ближайшим будущим. Не способствует росту социального оптимизма и всевозрастающая в связи с внутренней миграцией молодёжи доля пенсионеров и старшего поколения внутри социума малых городов. Особенно

[6] Выборка: учащиеся – 241 респондент; их родители – 205 респондентов, что составляет, приблизительно 90% обучающихся и 60% родителей в целом.

[7] Мониторинг социально-политической ситуации в Приволжском федеральном округе в 1-3 квартале 2021 г. С. 54-58.

в сочетании с пандемической нагрузкой на менее развитую систему здравоохранения муниципальных образований.

Самооценка уровня материального благополучия и своего положения в обществе тесно связана с распространёнными в современном российском обществе представлениями о справедливости. Исследование показало, что подавляющее большинство жителей малых городов считает современное российское общество в целом устроенным несправедливо. Этой точки зрения придерживается, с той или иной степенью категоричности 66,3% участников опроса (рис. 14.7).

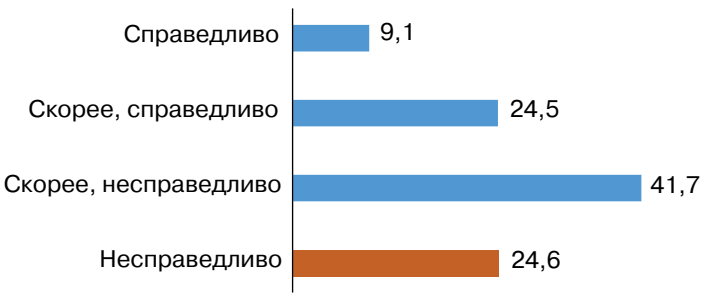

Рис. 14.7. Как Вы считаете, современное российское общество в целом устроено справедливо или несправедливо? 2020-2021 г., %

Если оставить за скобками наиболее распространённое обсуждение в обществе вопроса о справедливости как равенства всех граждан перед законом при его неукоснительном выполнении, то основной претензией жителей малых городов Нижегородской области к сложившейся в российском обществе ситуации становится высокий уровень неравенства доходов и собственности (см. рис. 14.8). Так, 41,8% участников опроса отметили, что справедливым в их представлении является общество, в котором не существует радикальных различий в уровне жизни, благосостояния людей, нет слишком бедных и чрезмерно богатых. Кроме того, жители малых городов видят важным проявлением справедливости обеспечение равенства возможностей и условий для самореализации (33,1%) и адекватную оценку трудовых усилий индивидов (20,9%).

Рис. 14.8. Вопрос: «Какое из определений наиболее точно соответствует Вашим представлениям о справедливом устройстве общества», (не более 2-х вариантов ответа), 2020-2021 г, %

Результаты опроса в значительной степени опровергли распространённое мнение о высоком уровне социал-патерналистских настроений среди жителей малых городов. Государственные гарантии для социально незащищённых и «принуждение» к социальной ответственности наиболее обеспеченных членов общества считают важнейшим признаком справедливо устроенного общества лишь 18,5% от общего числа опрошенных жителей малых городов. Тридцатилетний период построения в России рыночной экономики с атрибутами демократической политической си-

стемы не прошёл бесследно для общественного сознания. Современный социум малых городов больше настроен на создание равных условий и возможностей, чем на льготы и государственную поддержку. В этих условиях недовольство высоким уровнем дифференциации общества приобретает иной характер и выражается в требованиях обеспечения равных условий и возможностей трудовой деятельности, справедливом распределении прибыли и оплаты труда, а также «честном распределении» бюджетных средств без коррупционной ренты чиновников.

Подобные изменения в представлениях о социальной справедливости не могли не отразиться и на отношении населения малых городов к политике и участию в общественно-политической деятельности (см. рис. 14.9). С одной стороны, результаты опроса показали, что большинство (49,7%) респондентов относится к участию окружающих в политической деятельности нейтрально, без выраженной поддержки или неодобрения. Однако на этом фоне выделяется достаточно значительное число тех, кто или одобряет (16,2%),

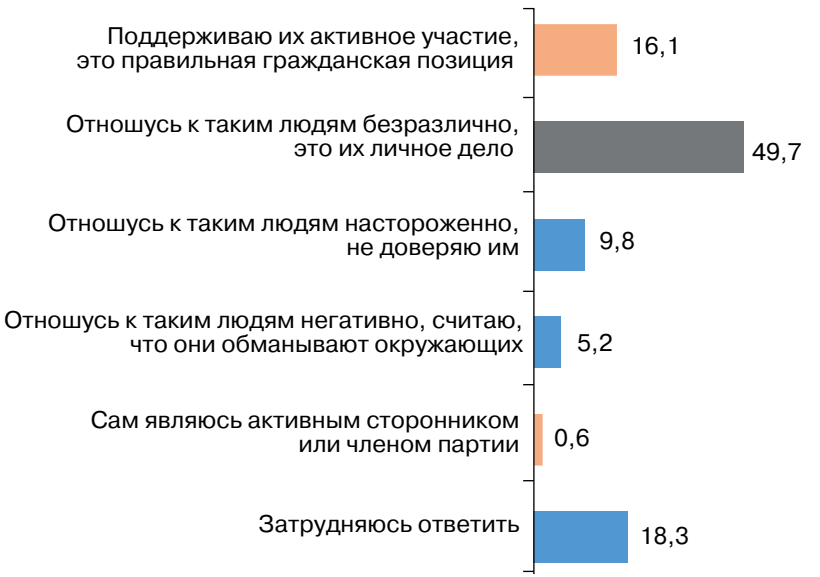

Рис. 14.9. «Определите, пожалуйста, Ваше отношение к участию окружающих Вас людей в политической деятельности, 2020-2021 г., %

или сам непосредственно проявляет общественно-политическую активность (0,6%). Доля жителей малых городов, которые открыто негативно относятся к любым проявлениям политической активности окружающих, составляет лишь 15,2% от общего числа опрошенных.

Интерес жителей малых городов к публичной политике и информации о ней также оказался сравнительно высоким (см. рис. 14.10). В той или иной мере проявляет интерес к этой сфере почти треть респондентов – 30,8%. Категорически не интересуется политической информацией столько же (30,8%).

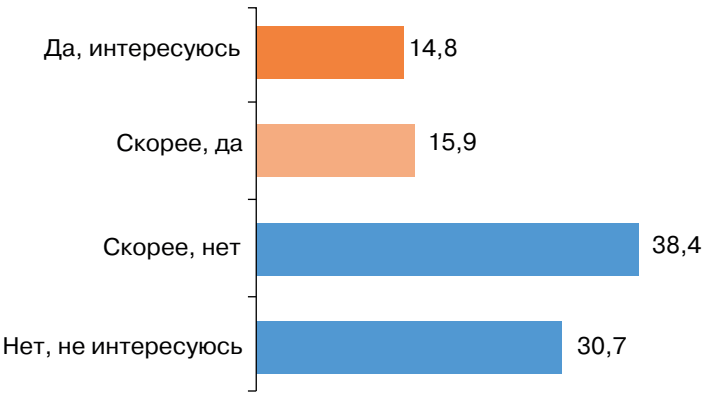

Рис. 14.10. Вы интересуетесь публичной деятельностью различных политических партий и их лидеров, %

В ходе опроса респондентам был задан вопрос о степени готовности выразить свою неудовлетворённость действиями власти в ситуации, когда серьёзно затронуты гражданские, политические права или социально-экономические интересы, который не предусматривал прямой отказ или иные завуалированные варианты уклониться от ответа (см. рис. 14.11). В результате, жители малых городов продемонстрировали довольно высокий уровень законопослушности и лояльности существующей системе. Так, наиболее популярной формой протеста оказалась официальная и законная, предусматривающая обращение в суд, органы власти или иные общественно-политические организации (36,2%). На втором месте оказалось выражение своей

Рис. 14.11. В какой форме Вы были бы готовы выразить свою неудовлетворённость деятельностью власти в случае серьёзного нарушения Ваших гражданских, политических прав или социально-экономических интересов? 2020-2021, %

неудовлетворённости в информационном пространстве посредством СМИ, социальных медиа сетей (23,4%). Готовность принять участие в массовых уличных протестах выразило лишь 14% опрошенных жителей малых городов Нижегородской области. При этом следует отметить достаточно высокий потенциал роста протеста, в том числе и крайних его форм: пятая часть опрошенных респондентов (22,1%) считает допустимой любую из перечисленный в вопросе форм выражения своего неудовольствия. Фактически эта группа жителей малых городов оставляет за собой право выбора формы протеста в зависимости от степени критичности ситуации или масштаба проблемы и не испытывает предубеждений в том числе и против крайних, радикальных методов.

Исследование выявило немаловажный нюанс, который имеет большое значение для дальнейшего развития граж-

данского общества в малых городах: латентные, непубличные формы протеста в значительной мере утратили свою привлекательность для большинства населения. Только 3,5% участников опроса рассматривают в качестве основного и единственного варианта «негласные», непубличные способы выражения протеста в случае серьёзного ущемления своих прав или интересов.

Вместо традиционного вопроса об отношении респондентов к той или иной политической партии или идейно-политическому направлению, в ходе опроса было предложено выразить своё отношение к отдельным тезисам, зачастую широко распространённым как в публичных выступлениях политиков, так и в информационном пространстве при оценке различных политических сил или идей. Полученные результаты требуют более подробного и полного изучения, поэтому в рамках данного материала выделим лишь наиболее очевидные, характеризующие идейно-политические взгляды, наиболее распространённые в малых городах (рис. 14.12).

Общество в малых городах в значительной степени остается расколотым по своим идейно-политическим взглядам. Однако этот раскол делит общество не пополам, а в соотношении одна треть против двух третей. При этом, по многим поляризующим социум вопросам остается высокая доля неопределившихся в своём отношении граждан. Большинство населения малых городов Нижегородской области разделяет консервативные, национал-традиционалистские взгляды. Наибольшее раздражение этой части респондентов вызывают попытки исключить из активной общественно-политической жизни традиционные религии (51,7%) и приоритет прав разнообразных меньшинств (44,8%). В основе представлений этой группы лежит поддержка тезиса о государственном регулировании экономики, бесплатном образовании и здравоохранении (60,3%), государственной и общественной собственности на основные природные ресурсы (50,6%), языковом, религиозном и историко-культурном традиционализме (56,6%). Кроме того, значительная часть респондентов данной группы сочетает требование сильного национального государства со свободой частного предпринимательства, а сохранение традиционных ценностей и норм связывает с их законодательным закреплением.

Рис. 14.12. «Выразите своё отношение к следующим высказываниям и тезисам по 5-бальной шкале» (1 – не согласен полностью; 5 – согласен полностью), 2020-2021 г., %

Вторая группа, составляющая около четверти опрошенных жителей малых городов, характеризуется либерально-индивидуалистическими взглядами. Она категорически выступает против приоритета общественных или государственных интересов над личными (28,8%), против даже демократического, мнением большинства, ограничения прав меньшинств (34,9%), а также любых форм государственного регулирования экономики (16,2%). Сильное государство, национальная и культурно-историческая самобытность,

сохранение традиционных ценностей и норм вызывают неприятие и раздражение респондентов данной группы.

Интересно отметить и следующую особенность взглядов представителей обеих групп. Это достаточно высокий уровень поддержки левых идей, направленных на утверждение определённых стандартов социальной справедливости. Снижение уровня социальной и имущественной дифференциации общества, общественно-государственная собственность на основные природные ресурсы и сильное государство достаточно популярны в обеих обозначенных группах.

В целом, результаты исследования показывают значительные изменения, произошедшие в общественном сознании населения малых городов в сравнении с ситуацией на рубеже нынешнего и прошлого столетий, и одновременно сохранение ключевых тенденций, сформировавшихся ещё в начале 90-х годов прошлого века.

Основные изменения затронули в основном сферу идеологических взглядов и представлений, включая представления о справедливом общественном устройстве. Оставаясь в своей основной массе традиционалистским, общество малых городов региона всё больше утрачивает ностальгию по советскому прошлому и образу жизни, ориентируясь на рыночную систему с её ценностями и приоритетами. Растёт гражданское и политическое самосознание, готовность отстаивать собственные, прежде всего, экономические интересы. Абсолютная бедность большинства населения, фиксировавшаяся исследователями среди жителей малых городов в начале XXI в., сменилась относительной бедностью, проявляющейся, прежде всего, в сравнении с более высокими стандартами жизни и потребления в крупных городах.

В качестве сохраняющихся взаимосвязанных негативных тенденций развития малых городов Нижегородской области можно отметить две. Во-первых, это нарастающая депопуляция вследствие трудовой и образовательной миграции молодёжи в крупные города. Как следствие, постоянное сокращение доли трудоспособного населения. Во-вторых, возрастающая зависимость не только трудоспособного населения, но и муниципальных властей от финансово-экономического положения одного-двух ключевых градообразующих предприятий. При этом в малых городах, не явля-

ющихся моногородами, отток населения зачастую выше, а уровень жизни ниже, чем в моногородах.

Таким образом, российская специфика образования и развития малых городов во многом уникальна и имеет глубокие историко-географические корни. Данный материал не ставит своей задачей анализ всех особенностей и, на примере Нижегородской области, акцентирует внимание лишь на тех из них, которые приобрели решающее значение в условиях современной социально-экономической модели, развивающейся в стране последние 30 лет.

Во-первых, это высокий уровень инфраструктурной нагрузки, которые несут как федеральные и региональные власти, так и муниципалитеты малых городов. Абсолютное большинство коммерческих инфраструктурных проектов имеет в основе чисто экономические показатели рентабельности вложений. Значительная, по западным или центрально-европейским меркам, удаленность малых городов Нижегородской области от мегаполисов, невысокая численность и низкая плотность населения, недостаточный платежеспособный спрос являются основными препятствиями для эффективного развития малых городов.

Во-вторых, специфика возникновения и развития значительной части малых городов в формате моногородов. Начиная со второй половины XIX в., и особенно в период индустриализации советского периода, часть малых городов формировалась вокруг одного-двух градообразующих промышленных предприятий. Изменение экономической конъюнктуры в конце прошлого века, а также высокий уровень зависимости российской экономики от глобальных процессов на мировых рынках, поставило население этих городов в зависимость от судьбы и успехов одного единственного предприятия. Созданные в рамках борьбы с последствиями прошлого социально-экономического кризиса программы поддержки и развития малых городов были в основном ориентированы на диверсификацию. Однако, даже в случае их успеха, уровень социально-экономического развития того или иного малого города остаётся полностью зависимым от положения на градообразующем предприятии.

В-третьих, значительные слабозаселённые пространства формируют среду, когда отдельные малые и средние города оказываются в роли важных для региона, а для населения

окружающей сельской местности и других малых городов стратегическими центрами. Фольклорные ассоциации очень точно описывает роль и место таких центров в жизни окружающих территорий. Такими центрами в Нижегородской области являются г. Урень на севере, г. Арзамас – на юге, г. Сергач на юго-востоке и г. Выкса на юго-западе региона. Развитие социальной и экономической инфраструктуры в этих центрах оказывает значительное влияние на экономическое положение населения и социально-психологический климат в обществе на значительной территории.

Глава 15

Экономическое и социальное развитие малых городов Республики Башкортостан: особенности и перспективы

Согласно общепринятой классификации, из 21 города Республики Башкортостан (РБ) к категории малых городов относятся 8 городских поселений (см. табл. 15.1). Каждый из этих городов имеет собственный путь становления и развития, но только один из них (г. Бирск) по совокупности формальных историко-культурных признаков отнесён к категории исторических городов. Этот статус г. Бирск подтвердил достаточно длительной эволюцией из одноимённого уездного города и торгово-промышленной окраины Уфимской губернии – в современный административный, образовательный и культурный центр Башкортостана. Не менее важным фактором является сохранение в нём богатого исторического и культурного наследия, бережное отношение к многовековым народным традициям и промыслам.

Города Благовещенск и Баймак образовались как заводские поселения в XVIII–XIX вв. В настоящее время г. Благовещенск имеет достаточно серьёзный промышленный потенциал, в том числе как часть Уфимской агломерации Башкортостана, образовавшейся вокруг столицы республики г. Уфа. Благовещенск имеет статус территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), активно привлекает инвестиции и новых резидентов. Современный г. Баймак в большей степени можно отнести к достаточно распространённому типу малых российских городов – центров одноимённых сельскохозяйственных районов.

В период довоенной индустриализации (1930–40-х гг.) в Башкирской республике (БАССР) появляется целая группа рабочих посёлков, основным фактором возникновения которых стала разработка новых месторождений полезных ископаемых и хорошие возможности для первичной переработки добытого сырья. Одним из них стал рабочий поселок Учалы, достаточно быстро переросший в категорию городов. Сегодня это – моногород, градообразующее предприятие которого занимает первое место в России по произ-

водству цинкового концентрата и третье – по производству медного концентрата.

Такие городские поселения, как Давлеканово и Янаул, своему поступательному развитию и урбанизации во многом обязаны строительству в них железнодорожных узлов, которые способствовали дальнейшему их развитию как локальных логистических и промышленных центров. В наши дни г. Янаул является «северными воротами» Башкортостана, одновременно имея объекты нефтедобывающей и местной перерабатывающей промышленности. Город Давлеканово, прежде славившийся развитой мукомольной промышленностью, производством детской обуви, строительного кирпича и т.д., переживает в настоящее время сложный период своей истории, связанный со значительным снижением промышленного потенциала.

Особенности становления и развития г. Дюртюли предопределили его удобное географическое положение и близость к судоходной реке, которые обусловили торгово-промышленный характер эволюции большого купеческого села начала XX в. в урбанизированное городское поселение уже ко второй половине этого столетия. Сильным толчком к городскому направлению развития г. Дюртюли стала разработка с середины 1950-х гг. Манчаровского месторождения нефти, что и сегодня остаётся весомым сектором экономики города.

Наиболее «молодым» городом республики является г. Агидель (1991 г.), который с самого начала проектировался как моногород, призванный обеспечивать строительство и функционирование такого стратегически важного промышленного объекта, как Башкирская атомная электростанция. В 1980–1990 гг. рабочие и строители отстроили городскую инфраструктуру, создали условия и возможности для относительно автономного развития местной промышленности и сферы услуг. В 1990 г., в силу совокупности экономических, политических и других причин (авария на Чернобыльской АЭС), было принято решение о прекращении строительства Башкирской АЭС. Население города в одночасье осталось без работы. В настоящее время г. Агидель является городом республиканского подчинения и образует самостоятельный городской округ.

Таблица 15.1

Отдельные показатели и административно-территориальный статус малых городов Республики Башкортостан

Наименование города	Получен статус ПГТ	Получен статус города	Статус на 01.01.2021 г.	Наибольшая численность населения	
				год	чел.
Агидель	–	1991	ГО	2002	18 723
Баймак	1928	1938	ГП, ЦМР	2010	17 710
Бирск	–	1663	ГП, ЦМР	2020	48 388
Благовещенск	1932	1941	ГП, ЦМР	2016	35 037
Давлеканово	1928	1943	ГП, ЦМР	2010	24 073
Дюртюли	1964	1989	ГП, ЦМР	2010	31 725
Учалы	1943	1963	ГП, ЦМР	2010	37 788
Янаул	1938	1991	ГП, ЦМР	2002	27 924

Примечание: ГО – городской округ, ГП – городское поселение, ЦМП – центр муниципального района.

Анализировать и оценивать условия и перспективы развития малых городов Башкортостана невозможно без исследования особенностей их демографического, социально-экономического и социально-трудового потенциала. Очевидно, что такая комплексная задача не может быть решена без использования социологических данных и соответствующих методов анализа. В данном случае эмпирическую базу исследования составили базы социологических данных Башкирского филиала ФНИСЦ РАН «Стратегия социально-экономического развития Республики Башкортостан» (2015 г.)[1] и «Качество занятости и человеческое развитие»

[1] Социологическое исследование «Стратегия социально-экономического развития Республики Башкортостан» в июле–октябре 2015 г. Руководители исследования: Министерство экономического развития Республики Башкортостан, Башкирский филиал Института социологии РАН, Институт социально-политических и правовых исследований Республики Башкортостан. Общий объём выборки – 6300 человек. Объём выборки по малым городам – 479 человек.

(2020 г.)[2], результаты комплексного обследования условий жизни населения Росстата (КОУЖ) за 2020 г.[3]

Использование достаточно большого объёма выборки предыдущих наших исследований позволяет взглянуть на социально-экономическое положение населения городов в целом, в том числе на фоне других городских и сельских поселений. В то же время небольшое количество социологических наблюдений в малых городах обязывает нас учитывать множество других показателей и индикаторов, которые в совокупности позволяют передать особенности жизни в исследуемых населённых пунктах. Для характеристики и анализа демографического развития малых городов использованы данные официальной статистики Росстата, для оценки их социально-экономического положения – комплекс статистических и социологических индикаторов, данные специальных ведомств, организаций, СМИ.

Особенности демографического развития малых городов Башкортостана

Численность населения малых городов республики колеблется от 14 тыс. человек в г. Агидель – до более чем 48 тыс. в г. Бирск (см. табл. 15.2). Положительной динамикой численности за последние 10 лет отличаются только г. Бирск, г. Благовещенск, г. Учалы. Наиболее сильное снижение наблюдается в г. Агидель (почти на 15% к 01.01.2011 г.) и в г. Янаул (на 8,6%). При этом снижение численности жителей свойственно и большинству средних городов региона.

В предшествующие годы для данной группы городов основным фактором изменения численности была миграция. Миграционный прирост за тот же период зарегистрирован только в г. Бирск, который преимущественно связан с приездом молодёжи на учёбу. Остальным малым городам, как

[2] Социологическое исследование «Качество занятости и человеческое развитие». Руководитель исследования: Башкирский филиал ФНИСЦ РАН, октябрь–декабрь 2020 г. Общий объём выборки – 1978 человек, объём выборки по малым городам – 90 человек.

[3] В обследовании КОУЖ–2020 представлены все регионы РФ. Объём основной выборки по домохозяйствам – 59 994 единиц, по индивидам – 127 456 человек.

Таблица 15.2

Изменение численности постоянного населения малых городов Башкортостана

Наименование города	2011 г.	2021 г.	2021 г. в % к 2011 г.	Прирост населения за 2011–2020 гг., чел.		
				общий	естественный	миграционный
Республика Башкортостан	4 072 085	4 013 786	98,57	–58 299	–2970	–55 329
Агидель	16 327	13 935	85,35	–2392	164	–2556
Баймак	17 652	17 090	96,82	–562	787	–1349
Бирск	43 863	48 118	109,7	4216	168	4048
Благовещенск	34 279	34 656	101,1	377	530	–153
Давлеканово	24 022	22 971	95,62	–1051	–377	–674
Дюртюли	31 651	31 571	99,75	–80	540	–620
Учалы	37 803	38 112	100,82	309	392	–83
Янаул	26 843	24 805	92,41	–2038	–29	–2009

и большинству других городов и республике в целом, свойственна миграционная убыль – в большей степени трудоспособного населения. Наиболее значительные потери свойственны городам Агидель, Баймак, Давлеканово, Янаул. Среди причин убыли населения наиболее значимой является миграция в связи с учёбой, за исключением г. Агидель, где основной причиной выбытия граждан являются личные, семейные обстоятельства, на втором месте – выезд в связи с работой (табл. 15.3).

Несмотря на то, что у всех малых городов Башкортостана отмечается миграционная убыль по межрегиональной миграции по России, наибольшее значение в общий миграционный итог вносит внутриреспубликанская миграция. Исключение составляет только г. Благовещенск, у которого большее значение играет миграционный обмен с регионами России. Данная ситуация, на наш взгляд, является следствием

Таблица 15.3

Миграционный прирост (убыль) по причинам миграции, 2016–2020 гг., чел.

Муниципальные образования	Всего мигрантов в возрасте 14 лет и старше	Причины смены места жительства:				
		в связи с учёбой	в связи с работой	возвращение к прежнему месту жительства	причины личного, семейного характера	возвращение после временного отсутствия
РБ	−23 748	−12 102	−12 416	9528	−3656	6822
Агидель	−1235	−10	−294	180	−1095	353
Баймак	−552	−572	−249	198	−379	855
Бирск	−242	2139	−262	267	135	−3069
Благовещенск	−443	−307	−162	6	−305	481
Давлеканово	−400	−616	−220	26	−79	624
Дюртюли	28	−895	−365	55	306	1204
Учалы	105	−867	−610	138	−450	1622
Янаул	−538	−988	−245	95	−412	1364

близкого его расположения к столице республики г. Уфа, куда многие жители г. Благовещенска ездят на учёбу или работу ежедневно.

В последние два-три года в рассматриваемой группе городов, кроме г. Баймак и г. Агидель[4], основным фактором снижения численности населения становится естественная убыль. Если в 2011 г. шесть из восьми городов имели естественный прирост, то в 2020 г. он остаётся только у г. Баймак.

Наблюдающуюся в последние годы естественную убыль обуславливает сложившееся соотношение численности разных поколений. Наиболее молодым населением обладают три города: Баймак, Бирск, Благовещенск. Только в г. Баймак источником для этого служит высокая рождаемость, он традиционно относится к лидерам по суммарному коэффициенту рождаемости (СКР) среди всех городов республики. В результате город имеет самый высокий в рассматриваемой группе удельный вес детей и подростков в общей численности населения (29,1%) и одновременно самую низкую долю населения в трудоспособном возрасте (50,2%). Города Бирск и Благовещенск пополняются за счёт миграции, в том числе связанной с обучением в организациях профессионального образования, и, соответственно, имеют повышенную долю населения в трудоспособном возрасте (Бирск – 58,6%, Благовещенск – 55,1%). Город Агидель отличается самыми высокими темпами старения населения: за 2010–2020 гг. средний возраст населения сместился с 35,8 до 40,6 лет (см. табл. 15.4).

Снижение численности населения в трудоспособном возрасте, свойственное большинству регионов страны, отразилось на резком повышении демографической нагрузки за последние 10 лет (см. табл. 15.4). Наиболее заметные отличия от среднереспубликанской возрастной структуры наблюдаются в г. Агидель и г. Баймак. Самыми высокими показателями демографической нагрузки лицами старше трудоспособного возраста среди всех городов республики отличается г. Агидель, детьми и подростками – г. Баймак.

[4] При наличии естественной убыли миграционные потери превышают её в несколько раз.

Таблица 15.4

Отдельные показатели возрастной структуры на 1000 чел. населения

Наименование города	Демографическая нагрузка, ВПН-2010			Демографическая нагрузка, на 1 января 2020 г.			Средний возраст, лет		На 1000 мужчин приходится женщин
	всего	МТр	СТр	всего	МТр	СТр	ВПН-2010	1 января 2020 г.	
Республика Башкортостан	623	296	327	840	376	464	37,9	39,2	1133
Агидель	382	218	164	941	367	574	35,8	40,6	1087
Баймак	662	417	245	992	580	412	34,0	34,9	1090
Бирск	554	284	270	705	345	360	35,3	34,6	1298
Благовещенск	580	327	253	813	421	392	35,3	37,0	1149
Давлеканово	683	324	359	972	424	548	38,6	40,1	1178
Дюртюли	612	319	293	854	389	465	37,3	39,6	1086
Учалы	636	326	310	945	451	494	36,9	38,6	1113
Янаул	673	345	328	937	440	497	37,3	39,3	1114

Примечание: МТр – моложе трудоспособного возраста, СТр – старше трудоспособного возраста, ВПН – Всероссийская перепись населения.

По абсолютным показателям рождаемости пиковым для республики стал 2014 г., в котором родилось 69,2 тыс. детей. Для половины из всех городов Башкортостана наибольшее число рождений пришлось на 2015 г. В 2020 г. рождаемость в целом по республике составила около 70% от числа естественного прироста населения пятилетней давности. Наиболее значительное снижение отмечено в малых городах г. Агидель (53,5%) и г. Янаул (50%), наименьшее – в г. Баймак (90,8%). Снижение наблюдается и в интенсивности рождений (табл. 15.5).

Анализ данных смертности показал, что в целом по республике до 2020 г. наблюдалось устойчивое снижение как абсолютных, так и относительных показателей смертности. Однако ни один из рассматриваемых городов не отличается стабильной динамикой ни по общим коэффициентам смертности,

Таблица 15.5

Отдельные показатели рождаемости, 2016–2020 гг.

Наименование города	Суммарный коэффициент рождаемости				Структура по порядку рождения в 2020 г., %			Удельный вес рождаемости вне зарегистрированного брака, %
	2016	2017	2018	2019	первые	вторые	третьи и выше	
Всего по республике	1,860	**1,696**	**1,652**	**1,511**	34,6	36,5	28,9	17,4
Агидель	1,613	1,716	1,700	1,560	24,1	42,6	33,4	18,5
Баймак	3,021	2,537	2,613	2,463	22,9	26,2	51,0	17,8
Бирск	1,288	1,149	1,090	0,997	33,0	37,2	29,8	19,7
Благовещенск	1,984	1,801	1,694	1,538	32,6	38,4	29,0	19,0
Давлеканово	2,121	2,147	2,126	1,719	27,2	33,2	39,1	20,7
Дюртюли	2,378	2,207	1,958	1,756	36,0	35,1	28,9	10,1
Учалы	2,152	1,856	2,024	1,693	27,3	41,0	31,4	13,9
Янаул	2,754	2,583	2,188	1,946	28,7	40,2	31,1	13,9

ни по младенческой смертности, ни по смертности в трудоспособном возрасте. По общим коэффициентам смертности более высоким уровнем отличается только г. Давлеканово, где показатели хуже среднереспубликанских. По показателю смертности населения в трудоспособном возрасте антилидерами являются города Баймак и Благовещенск (рис. 15.1). При этом факторы, которые приводят к такому результату, различны. Жителям города Баймак свойственны черты сельских жителей в том числе по самосохранительному поведению. Для г. Благовещенск, являющегося столичным пригородом, проблемными, скорее всего, являются вопросы экологии и безопасности рабочих мест, на которых занято преимущественно мужское население города.

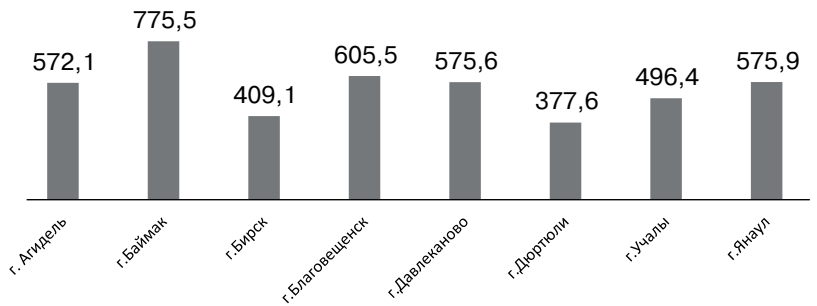

Рис. 15.1. Смертность населения в трудоспособном возрасте, среднегодовой коэффициент, 2017–2019 гг., на 100 000 чел. соответствующего возраста

Наибольшие доли в структуре причин смертности жителей малых городов, как и в целом по республике, имеют болезни системы кровообращения (30–40%), новообразования (8–12%), болезни органов дыхания (6–12%, в период пандемии до 16%) и внешние причины (4–13%). В 2020 г. резкий рост смертности по разным причинам наблюдался почти во всех малых городах.

Рынок труда, занятость населения

Наиболее характерными для региона специализациями малых городов являются нефтехимия (Благовещенск, Дюртюли, Янаул) и переработка сельскохозяйственного сырья (Давлеканово, Дюртюли, Янаул, Баймак). Согласно

социологическим данным 2020 г.[5], в структуре занятости населения малых городов Башкортостана преобладающими сферами являются образование, торговля, нефтегазовая промышленность, в которых практически равномерно распределены 40% работающего населения. Другие значимые виды социоэкономической деятельности в этих городах – лёгкая и пищевая промышленность, строительство, транспорт и связь, здравоохранение, бытовые услуги, а также сельское хозяйство. Сфера услуг и бытового обслуживания населения в малых городах развита заметно меньше.

Структура экономики малых городов отражается и в уровне образования населения. По данным переписи населения 2010 г., основную часть населения в возрасте 15 лет и старше составляют лица со средним и начальным профессиональным образованием – от 38,2% в г. Бирске до 55,8% в г. Агидель (см. рис. 15.2). Доля лиц с высшим образованием (в том числе с незаконченным) в среднем по обследуемым малым городам в 2010 г. составляла 19,6%, в то время как в других городах республики – 20,6% (в г. Уфа – 28,7%).

Согласно официальной статистике, среднегодовая численность работников организаций в рассматриваемых городах существенно снизилась за 2015–2019 гг. (табл. 15.6).

Резкое снижение численности работников организаций произошло в городах Давлеканово, Дюртюли, Баймак, Бирск. Существенное сокращение наблюдается и в г. Янаул. Показатели моногородов Учалы и Благовещенска ухудшились на 1,6 и 1,9% соответственно. Некоторым исключением является г. Агидель, в котором тенденция снижения количества занятых в организациях прекратилась в 2018 г., но показатель пока не восстановился до уровня 2015 г.

Проблему стабильности занятости демонстрируют данные, представляющие долю работников организаций в общей численности трудоспособного населения. В 2019 г. практически во всех малых городах республики (за исключением г. Учалы) официальной работой были обеспечены менее половины трудоспособного населения. Наиболее уязвимыми в этом отношении были жители городов Агидель, Бирск и Дюртюли, где только 1/4 населения имели работу в ор-

[5] Социологическое исследование «Качество занятости и человеческое развитие», БФ ФНИСЦ РАН, 2020 г.

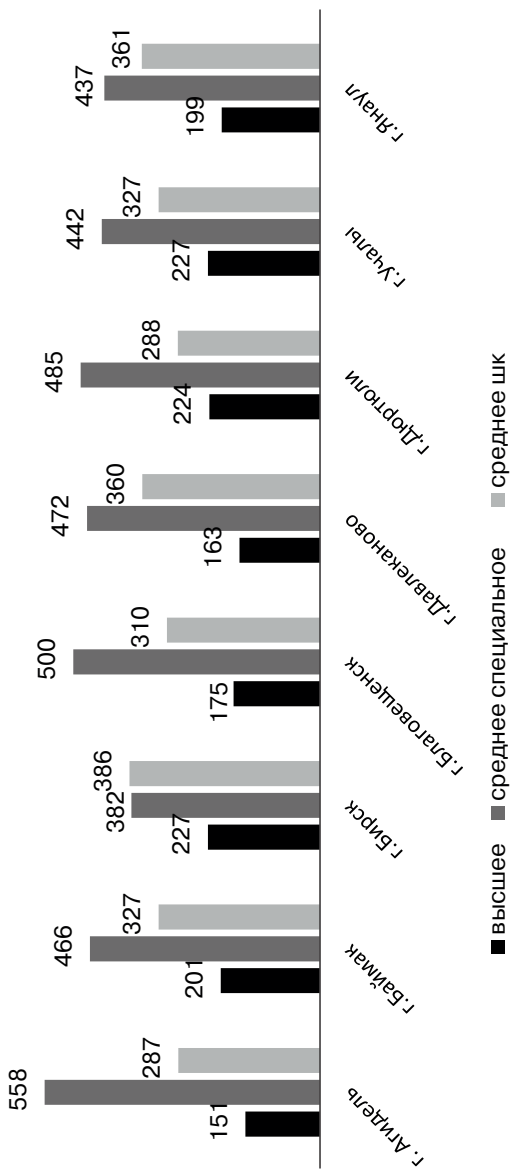

Рис. 15.2. Уровень образования населения малых городов Республики Башкортостан, 2010 г., чел. на 1000 чел. в возрасте 15 лет и более, указавших уровень образования

Источник: Население Республики Башкортостан по данным Всероссийской переписи населения 2010 года: стат. сб. Уфа: Башкортостанстат, 2013. С. 72–78.

Таблица 15.6

Динамика среднегодовой численности работников организаций малых городов, 2015–2019 гг.

Административная единица	Среднегодовая численность работников организаций, чел.					Прирост в 2019 г. к 2015 г., %	Доля работников организаций в 2019 г., в % к численности трудоспособного населения
	2015	2016	2017	2018	2019		
Республика Башкортостан, тыс. чел.	1168,2	1147,4	1125,6	1095,0	1086,3	-7,0	48,8
Агидель	1773	1603	1589	1490	1644	-7,3	**20,8**
Баймак	4413	4201	3670	3490	3567	**-19,2**	**40,7**
Бирск	7462	7147	6627	6396	6374	**-14,6**	**22,4**
Благовещенск	9043	8673	9093	9033	8873	-1,9	45,7
Давлеканово	5499	5398	4653	4392	4035	**-26,6**	**33,7**
Дюртюли	5710	5561	5035	4694	4539	**-20,5**	**26,7**
Учалы	11 997	11 850	11 668	11 626	11 804	-1,6	60,6
Янаул	6779	6804	6704	6227	6237	-8,0	47,3

Источник: Социально-экономическое положение муниципальных районов и городских округов Республики Башкортостан: стат. сб. / Башкортостанстат. Уфа, 2020. С. 52–53.

ганизациях, в Давлеканово – треть горожан и Баймаке – 2/5 населения.

Вместе с тем данные опроса населения за 2020 г. показали, что уровень экономической активности жителей малых городов остаётся довольно высоким (это подтверждается комплексным наблюдением условий жизни – КОУЖ-2020), что создаёт напряжение на рынке труда и отражается в субъективных оценках. В целом рынок труда и сфера социально-трудовых отношений воспринимаются населением малых городов во мрачных тонах. Оценивая утверждения «сейчас трудно найти достойную работу с хорошей заработной платой», «сегодня всё чаще люди работают неформально», «сейчас трудно найти стабильную и надёжную работу», около половины респондентов выбирали категоричный вариант ответа – «полностью согласен(на)». По многим другим позициям жители малых городов также чаще давали негативные оценки (табл. 15.7).

Таблица 15.7

Восприятие сферы труда жителями разных типов поселений, 2020 г., в % от всех ответивших

Утверждения	г. Уфа	Другой город	Село	Малый город	Всё население
Сейчас многие не могут найти работу по специальности	43,2	49,3	42,3	42,7	44,7
Сейчас трудно найти достойную работу с хорошей заработной платой	44,5	48,2	50,4	**51,5**	47,8
Сейчас трудно найти достойную работу с безопасными условиями труда	23,1	27,8	29,9	**32,4**	27,1
Сейчас трудно найти достойную работу с хорошим социальным пакетом	32,7	35,7	34,7	**41,2**	34,7
Сейчас трудно устроиться в соответствии с Трудовым кодексом	22,9	26,1	27,0	**29,4**	25,4
Сегодня всё чаще люди работают неформально	34,9	36,0	39,4	**45,6**	37,2
Сейчас трудно найти стабильную и надёжную работу	35,1	41,6	40,0	**44,1**	39,1

Примечание: Учитывались только ответы «полностью согласен/согласна».

Источник: Социологическое исследование БФ ФНИСЦ РАН «Качество занятости и человеческое развитие» 2020 г.

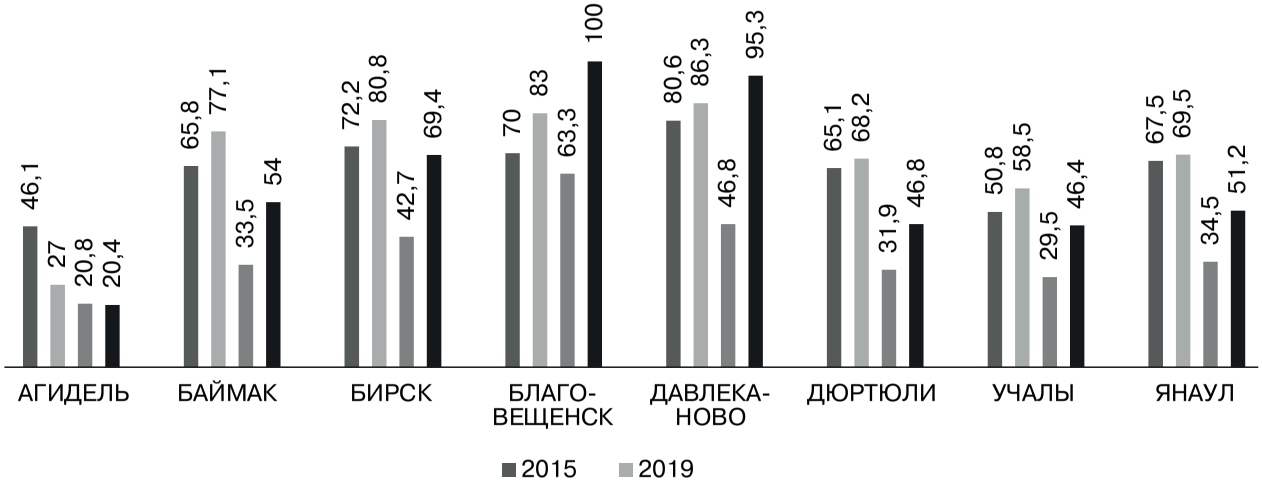

Рис. 15.3. Уровень трудоустройства безработных, зарегистрированных в службах занятости населения, 2015–2021 гг., %

*С начала года.

Источник: Ситуация на регистрируемом рынке труда в разрезе городов и районов РБ / Информационный портал занятости населения Министерства семьи и труда РБ. URL: https://bashzan.ru/labor_market (дата обращения: 09.09.2021).

Представляется, что такое видение социально-трудовой сферы не может не иметь оснований. Рисунок 15.3 отражает проблемы трудоустройства безработных граждан в малых городах Башкортостана, в том числе в условиях пандемии коронавирусной инфекции. Согласно данным служб занятости населения, наиболее благоприятная ситуация наблюдается в городах Благовещенск и Давлеканово. В числе самых проблемных городов (по убыванию) – Агидель, Учалы, Дюртюли, Янаул, Баймак.

Одной из стратегий решения проблемы дефицита рабочих мест является трудовая миграция. Среди жителей исследуемых городов распространённой является вахтовая трудовая миграция. По данным Росстата, Башкортостан является крупнейшим донором трудовых ресурсов для других регионов России – после Московской и Ленинградской областей[6]. Жители малых городов и сёл составляют наибольшую долю временных трудовых мигрантов, выезжающих на работу за пределы своего населённого пункта. На вопрос: «Есть ли у Вас в домохозяйстве (семье) люди, работающие вахтой или работающие в другом населённом пункте?», 37% респондентов из малых городов ответили положительно. Кроме того, среди жителей малых городов, так же, как среди сельского населения, распространена ежедневная маятниковая трудовая миграция (табл. 15.8).

Жители малых городов проявляют наименьший уровень привязанности к своему городу, и если им предложили бы интересную работу с хорошей зарплатой, то около 68% готовы были бы переехать или временно уехать из своего населённого пункта. Среди других жителей республики уровень готовности к миграции ниже. Каждый пятый житель малого города изъявил желание работать внутри республики, столько же – в пределах России, 27% рассмотрели бы возможность выезда за границу. Эти показатели свидетельствуют о недостаточных возможностях для занятости и неудовлетворённости условиями имеющихся рабочих мест в малых городах (табл. 15.9).

В 2015 г. самая высокая доля респондентов, готовых уехать на постоянное место жительства, отмечалась среди жителей г. Агидель – около 54%. Это коррелирует с данными

[6] Итоги выборочного обследования рабочей силы Росстата за 2019 г.

Таблица 15.8

«Есть ли у Вас в домохозяйстве (семье) люди, работающие вахтой или работающие в другом населенном пункте?», 2020 г., в % от всех ответивших

Варианты ответа	г. Уфа	Другой город	Село	Малый город	Всё население
Да, есть вахтовики, ездящие в другой населённый пункт, регион, страну на несколько дней, недель, месяцев	12,0	21,5	24,5	**36,8**	20,0
Да, есть те, кто ездит каждый день или через день в другой населённый пункт	2,2	5,4	11,8	10,3	6,5
Нет, все работают в том же городе/селе, где и живут	77,6	69,4	60,3	47,1	68,2
Затрудняюсь ответить	8,1	3,7	3,4	5,9	5,2
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: Социологическое исследование БФ ФНИСЦ РАН «Качество занятости и человеческое развитие» 2020 г.

Таблица 15.9

Готовность к переезду в связи с предложением интересной работы с хорошей зарплатой, 2020 г., в % от всех ответивших

Варианты ответа	г. Уфа	Другой город	Малый город	Село	Все группы
Да, я готов переехать в пределах Башкортостана	10,1	16,9	20,0	19,1	15,3
Да, я готов переехать в другой регион России	22,6	25,8	21,1	20,7	22,9
Да, я готов временно уехать из России в другую страну на работу	15,4	8,0	12,2	10,0	11,5
Да, я готов уехать в другую страну на постоянное место жительства	14,3	5,9	14,4	5,6	9,3
Нет, не готов переехать, чтобы найти другую работу	34,0	38,4	27,8	41,9	37,2
Затрудняюсь ответить	3,6	5,2	4,4	2,8	3,9
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: Социологическое исследование БФ ФНИСЦ РАН «Качество занятости и человеческое развитие» 2020 г.

по безработице, уровень которой всегда был существенно выше, чем во всей республике. Относительно много было в тот период готовых покинуть свой населённый пункт среди респондентов из г. Давлеканово, г. Благовещенск, г. Бирск (от 42 до 48%) и г. Учалы (38%). В настоящие дни наибольший миграционный отток наблюдается в городах Агидель, Янаул, Баймак.

Особое экономическое и социальное значение для малых городов имеет предпринимательство, которое может быть как способом самореализации, так и вариантом «противостояния» безработице. Согласно последним опубликованным данным муниципальной статистики, численность индивидуальных предпринимателей в 2010–2017 гг. сокращалась практически во всех малых городах республики (рис. 15.4). Численность организаций при этом выросла за этот период только в Давлеканово, Благовещенске и Бирске (на 49, 31 и 24 единицы соответственно), что не компенсирует число завершивших свою деятельность предпринимателей. К 2019 г. число организаций (работодателей) выросло дополнительно только в Давлеканово и Благовещенске (зоне ТОСЭР). Таким образом, уровень предпринимательской активности в малых городах имеет пока нисходящий тренд.

В то же время можно предположить, что часть предпринимательской деятельности ведётся теневым способом, расширяя тем самым и неформальную занятость по найму. В 2020 г., по сравнению с 2015 г., доля респондентов – жителей малых городов, честно ответивших, что работают на основе устных договорённостей, увеличилась с 7,8 до 12,3%. Кроме того, данные опроса показали, что доля предпринимателей и самозанятых в малых городах существенно выше – около 18%, и это не соответствует данным КОУЖ-2020 (табл. 15.10).

На более высокий уровень самозанятости указывают также данные о регулярной дополнительной работе, которую имеет практически каждый пятый работающий житель города, и другие косвенные свидетельства – высокая экономическая активность при сокращении численности рабочих мест в организациях, характеристика сферы труда населением и др. (табл. 15.11). Результаты опроса также показывают, что основной причиной дополнительной занятости являются низкие доходы населения, а самозанятость имеет преимущественно неформальный характер.

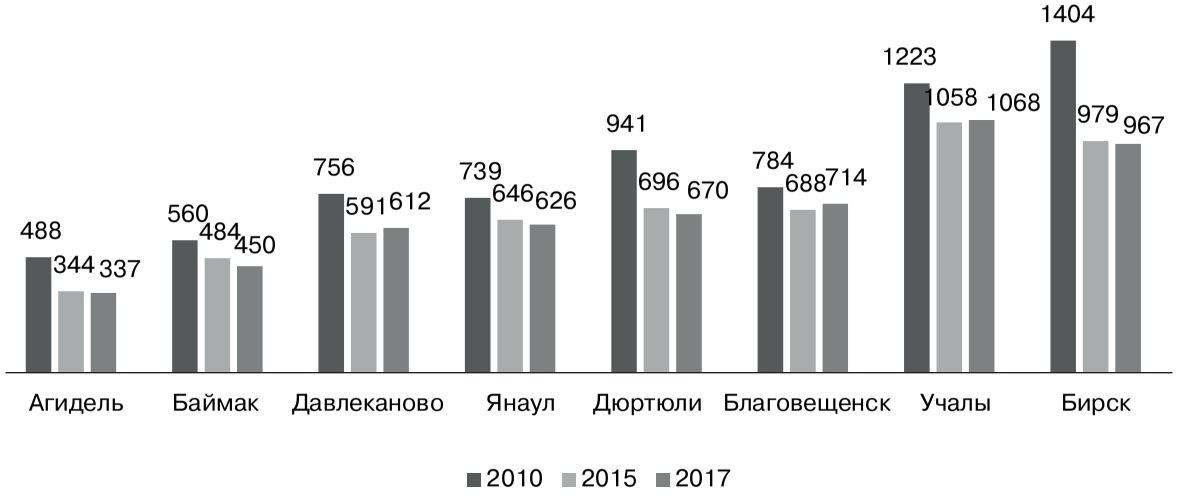

Рис. 15.4. Численность индивидуальных предпринимателей, на конец года, 2010, 2015 и 2017 гг., чел.

Источники: Социально-экономическое положение муниципальных районов и городских округов Республики Башкортостан: стат. сб. / Башкортостанстат. Уфа, 2013. С. 86–87; Социально-экономическое положение муниципальных районов и городских округов Республики Башкортостан: стат. сб. / Башкортостанстат. Уфа, 2018. С. 96–97.

Таблица 15.10

Основной род занятий респондентов в зависимости от типа населённого пункта, 2020 г.,
в % от всех ответивших

Тип населённого пункта	Наёмный работник	Самозанятый[7]	Неработающий	Всего
г. Уфа	58,0	8,4	33,6	100,0
Другие города	62,3	7,7	30,0	100,0
Малые города	57,8	17,8	24,4	100,0
Сёла и деревни	52,0	11,7	36,3	100,0
Все группы	57,3	9,8	32,9	100,0

Источник: Социологическое исследование БФ ФНИСЦ РАН «Качество занятости и человеческое развитие» 2020 г.

Таблица 15.11

Наличие дополнительной работы у жителей малых городов, 2020 г., в % от всех ответивших

Тип населённого пункта	Да, была регулярная дополнительная работа или случайные приработки	Нет, работал только по основному месту работы	Затрудняюсь ответить	Всего
г. Уфа	38,8	58,8	2,3	100,0
Другие города	22,1	77,6	0,3	100,0
Малые города	21,3	73,8	4,9	100,0
Сёла и деревни	26,6	72,7	0,7	100,0
Все группы	29,2	69,4	1,4	100,0

Примечание: Распределение ответов на вопрос «Была ли у Вас в течение последних 12 месяцев, кроме Вашей основной работы, дополнительная оплачиваемая работа, которая выполнялась на другом предприятии, или другие случайные приработки?».

Источник: Социологическое исследование БФ ФНИСЦ РАН «Качество занятости и человеческое развитие» 2020 г.

[7] В том числе предприниматели.

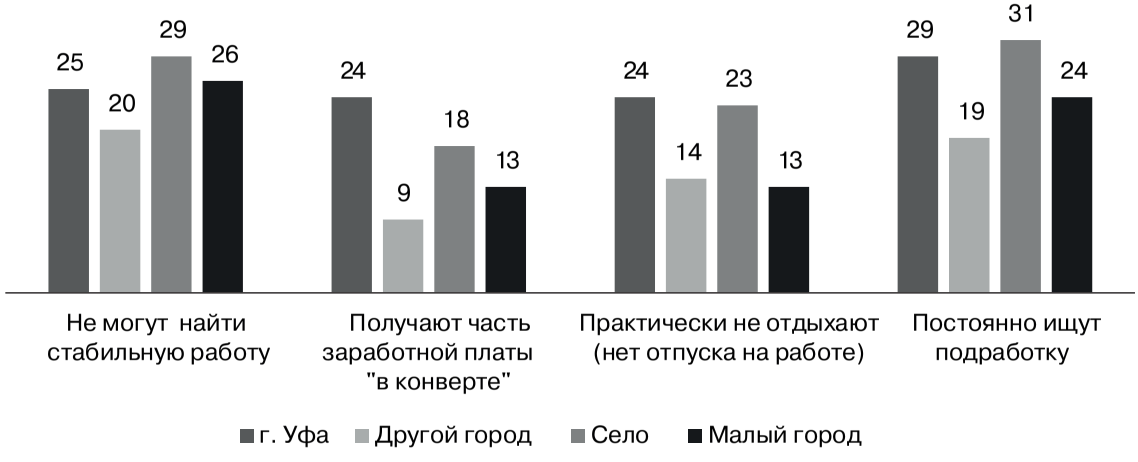

Рис. 15.5. Признаки прекарно занятости в окружении респондента, 2020 г., %

Примечание: Приведены доли лиц, в ближайшем окружении которых приведённый признак встречается более чем у половины.

Источник: Социологическое исследование БФ ФНИСЦ РАН «Качество занятости и человеческое развитие» 2020 г.

Как отмечалось, ответы жителей малых городов свидетельствуют о росте неформальной занятости. На рисунке 15.5 показана доля лиц, в окружении которых преобладали лица, имеющие признаки нестабильной и незащищённой занятости: отсутствие стабильной и надёжной работы, чрезмерная продолжительность рабочего дня, теневая оплата труда.

Малые города не сильно выделяются среди других типов поселений. Вместе с тем у четверти жителей малых городов каждый второй знакомый не может найти стабильную работу или ищет постоянную подработку. У 13% респондентов каждый второй из окружения получает часть зарплаты в конверте, ещё у 13% – половина знакомых трудятся без отдыха.

Уровень и качество жизни населения

Согласно данным Башкортостанстата, за 2015–2019 гг. уровень заработных плат работников организаций в номинальном выражении вырос в рассматриваемых городах на 130–170% (рис. 15.6). В реальном же выражении рост заработных плат за этот период составил только 21%. Наиболее благополучными городами по уровню заработных плат являлись относительно крупные в этой группе монопрофильные города Благовещенск и Учалы, а также г. Агидель, который в последние годы трансформируется в спальный район одного из динамично развивающихся городов республики – г. Нефтекамск. Наиболее низкие заработные платы установились в г. Баймак, г. Давлеканово, г. Дюртюли, в которых за 2015–2019 гг. численность работников организаций сократилась на 20–25%.

По данным социологического исследования «Качество занятости и человеческое развитие» (2020 г.), среднемесячная заработная плата (после отчислений в социальные фонды и налоговые органы) у 74% работающих местных жителей была ниже 40 тыс. руб., при среднем уровне по республике за 2020 г. 33,7 тыс. руб. (после отчислений). Медианный уровень доходов работающих жителей малого города в 2020 г. находился в диапазоне 20–25 тыс. руб.

Согласно КОУЖ-2020, медианный уровень дохода домохозяйств в малых городах Башкортостана находится в интервале 30–40 тыс. руб. в месяц (что в среднем выше, чем в других малых городах России). На эту сумму живёт

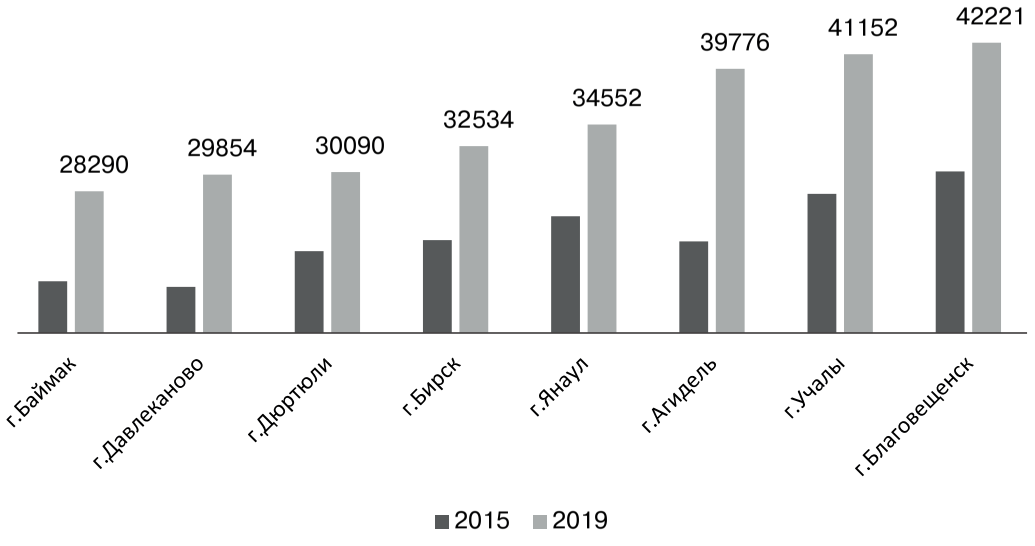

Рис. 15.6. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций[8], 2015 и 2019 гг., руб.

Источник: Социально-экономическое положение муниципальных районов и городских округов Республики Башкортостан: стат. сб. / Башкортостанстат. Уфа, 2020. С. 52.

[8] В целом данные по республике представлены в полном перечне организаций муниципальных районов и городских округов, без учета субъектов малого предпринимательства.

примерно пятая часть домохозяйств малых городов Башкортостана (в России – 18,9%), ещё 18% – на 40–50 тыс. руб. в месяц (в малых городах России 13,0%). Средняя оценка минимального месячного дохода, необходимого домохозяйству, чтобы «свести концы с концами» и оплатить все необходимые расходы, среди жителей малых городов Башкортостана составила 78,6 тыс. руб. (в среднем в малых городах РФ – 53,7 тыс. руб.). Эти данные в целом сопоставимы с итогами социологических опросов, проведённых нами в Башкортостане.

Сравнение субъективных оценок материального положения жителей малых городов в 2015 и 2020 гг. показывает, что в целом они стали жить лучше: доля малообеспеченных сократилась примерно на 10%, более обеспеченных – выросла. Этому, с одной стороны, могли способствовать рост заработных плат (прежде всего, бюджетников), пенсий, введение новых детских пособий и т.д.; с другой – снижение притязаний жителей в условиях кризиса, обусловленного коронавирусной пандемией и длительной стагнацией экономики города. Заметим, что в 2015 г., согласно опросу населения, Дюртюли и Баймак были в значительно лучшем положении – среди населения преобладали оптимистические настроения и уверенность в будущем. Среди аутсайдеров тогда значились Учалы, Бирск и Агидель.

Пандемия COVID-19, начавшаяся в 2020 г., прервала восстановление после кризиса 2015 г. и снова ухудшила благосостояние населения. В целом по региону на вопрос «Как изменилось материальное положение Вашей семьи в связи с пандемией коронавируса?» почти 40% респондентов ответили, что оно ухудшилось. При этом жители малых городов ощутили более резкое снижение доходов, что, на наш взгляд, обусловлено значительной долей самозанятого населения и неготовностью большинства хозяйствующих субъектов к удалённому режиму работы. У большинства респондентов (43,0%) характер работы не позволяет выполнять её дистанционно с помощью сети Интернет (в среднем по малым городам РФ – 56,2%), у 38,4% – позволяет частично (в среднем по малым городам РФ – 38,4%) и только у 18,6% – позволяет полностью (в среднем по малым городам РФ – 16,9%). Масштабы последствий для социально-экономического положения малых городов и их населения пока

ещё предстоит отслеживать и анализировать. Вместе с тем КОУЖ-2020 свидетельствует о том, что из числа тех, кто не работал с января по сентябрь 2020 г., 40,0% находились в вынужденном отпуске без сохранения заработной платы (в среднем по малым городам РФ – 15,6%).

Качество жизни и социальная инфраструктура. По итогам анализа данных КОУЖ-2020, практически всем респондентам из малых городов Башкортостана (95,3%) нравится жить в их населённом пункте. В среднем по малым городам России этот показатель чуть ниже – 90,8%. Республика отличается также высоким уровнем обеспеченности (98–99%) малых городов центральным водопроводом и сетевым газом (в среднем по малым городам РФ – 87,5 и 64,1% соответственно).

Представители обследуемых городов оценивают состояние своих жилых помещений лучше, чем жители других малых городов России. Так, состояние своего жилья оценивали на отлично 14,2%, на хорошо – 40,1%, удовлетворительно – 44,4% респондентов (в среднем в малых городах РФ – 6,1, 46,5 и 44,4% соответственно). Город Агидель характеризуется 100%-ми показателями по всем видам благоустройства квартир, в том числе водопроводом, канализацией, отоплением, горячим водоснабжением и ваннами (душем). Следующим по комфортности является г. Благовещенск, который уступает г. Агидель только по обеспеченности ваннами (примерно на 25% от общей площади квартир). Города Дюртюли и Янаул не в полной мере обеспечены горячим водоснабжением (89–90%), более чем в 40% общей площади квартир нет ванн (душа). Остальные города имеют проблемы по обеспеченности всеми отмеченными видами удобств. Самыми низкими показателями отличается г. Баймак: отоплением не обеспечено более 20% общей площади квартир; водопроводом, канализацией и горячим водоснабжением – более 30%; ваннами (душем) – более 50% общей площади квартир (табл. 15.12).

Оценивая в целом отдельные аспекты городской жизни, представители малых городов Башкортостана дают удовлетворительные ответы (рис. 15.7). Согласно данным ряда комплексных наблюдений условий жизни населения Росстата, в малых городах республики проблемы доступности

Таблица 15.12

Показатели благоустройства жилищного фонда, конец 2019 г., %

Виды благоустройства	Агидель	Баймак	Бирск	Благовещенск	Давлеканово	Дюртюли	Учалы	Янаул
Доля площади квартир, оборудованных одновременно всеми видами благоустройства:	100,0	61,9	77,3	96,7	69,8	88,1	74,5	86,5
из них:								
водопроводом	100,0	69,6	83,2	100,0	88,4	96,2	83,8	95,0
канализацией	100,0	69,4	81,6	96,7	78,5	94,5	82,3	93,3
отоплением	100,0	79,7	91,4	100,0	95,7	94,4	87,7	96,8
горячим водоснабжением	100,0	64,1	77,3	96,7	71,8	89,7	74,6	88,9
ваннами (душем)	100,0	43,8	45,7	74,7	50,8	60,4	69,8	68,5
газом	-	91,4	92,2	93,8	97,6	91,0	89,9	88,9

Источник: Социально-экономическое положение муниципальных районов и городских округов Республики Башкортостан: стат. сб. / Башкортостанстат. Уфа, 2020. С. 143.

дошкольного и школьного образования, отдалённости торговых точек, аптек, учреждений культуры, а также проблемы вандализма и распространения наркотиков стоят менее остро, чем в малых городах России в целом. Практически все опрошенные горожане (96,7%) чувствуют себя безопасно на улицах в тёмное время суток (в среднем по малым городам России этот показатель составляет 88,5%).

Вместе с тем наибольшую обеспокоенность, так же, как и в целом по России, вызывают проблемы безопасности дорожного движения и состояния дорог. Следующие по остроте проблемы связаны с плохой организацией жилищно-коммунальных служб, общей неблагоустроенностью, недостаточностью озеленения городов и загрязнённостью окружающей среды. Значимыми для местных жителей являются

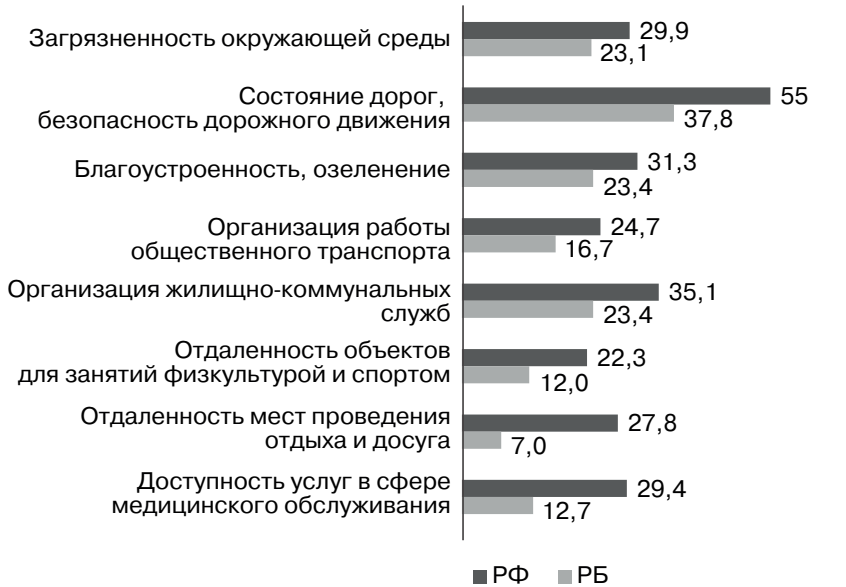

Рис. 15.7. Оценка населением актуальности проблем в малых городах, 2020 г., %

Источник: Итоги исследования Росстата КОУЖ-2020.

и вопросы организации работы общественного транспорта, доступности государственных муниципальных услуг в сфере медицинского обслуживания. Некоторые местные жители отмечают проблему отдалённости мест для занятий физкультурой и спортом (12%), мест проведения отдыха и досуга (7,0%). Перечисленные проблемы не являются особенностями лишь малых городов. Они в большей или меньшей степени характерны для всех городов республики.

Жители малых городов в целом удовлетворены условиями торгового (94,6%) и бытового (93,6%) обслуживания вблизи дома, в среднем по малым городам РФ положительные ответы дали 91 и 86,3% опрошенных соответственно. Вместе с тем данные КОУЖ-2020 свидетельствуют о недостаточном разнообразии возможностей для проведения досуга. Наиболее распространенные виды проведения свободного времени – посещение ресторанов или кафе – 38,8% респондентов отметили этот вид проведения досуга; посещение

Таблица 15.13

Индексы качества городской среды малых городов Республики Башкортостан, 2020 г., в баллах

Малый город	Городские пространства							Для справки:	
	Жильё и прилегающие пространства	Улично-дорожная сеть	Озеленённые пространства	Общественно-деловая инфраструктура	Социально-досуговая инфраструктура	Общегородское пространство	Итого баллов в 2020 г.	Итого баллов в 2019 г.	Итого баллов в 2018 г.
Агидель	**35**	**46**	29	25	29	**37**	**201**	**197**	**190**
Баймак	**35**	**38**	15	25	25	**41**	179	159	148
Бирск	**31**	27	23	29	**32**	**32**	174	174	177
Благовещенск	**35**	23	**42**	26	27	23	176	170	179
Давлеканово	29	24	25	25	20	**42**	165	146	144
Дюртюли	**34**	**34**	**35**	29	29	**39**	**200**	**192**	**198**
Учалы	**42**	**34**	22	22	23	**35**	178	172	173
Янаул	**30**	**39**	25	**33**	**31**	**35**	**193**	171	151

Примечание: Максимальная балльная оценка одного из пространств – 60 баллов, максимальная величина интегрального индекса – 360 баллов. Если общий балл города 181 и более, то ему присваивается статус города с благоприятной городской средой, если 180 и менее – города с неблагоприятной городской средой.

Источник: Индекс качества городской среды. URL: https://индекс-городов.рф/#/results (дата обращения: 08.09.2021).

кинотеатров и концертов – 28,4 и 20,7% соответственно; а музеи, выставки и театры за последний год посетили только 9–10% горожан.

В рамках мониторинга достижения целей национального проекта «Жильё и городская среда» Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации разработан и с 2018 г. ежегодно рассчитывается интегральный индекс качества городской среды[9]. Шесть типов городских «пространств» (жильё и прилегающие пространства; улично-дорожная сеть; озеленённые пространства; общественно-деловая инфраструктура и прилегающие пространства; социально-досуговая инфраструктура и прилегающие пространства; общегородское пространство) оцениваются по 10-балльной шкале по следующим шести критериям: безопасность, комфортность, экологичность и здоровье, идентичность и разнообразие, современность и актуальность среды, эффективность управления. В 2020 г. почти все малые города Башкортостана получили в рейтинге больше половины от максимального количества баллов по индексам «Жильё и прилегающие пространства» (кроме Давлеканово) и «Общегородское пространство» (кроме Благовещенска) (табл. 15.13).

Перспективы развития малых городов Башкортостана

Централизация бюджетных ресурсов на федеральном уровне привела к тому, что муниципалитеты сегодня практически не имеют правовых, организационных, финансовых возможностей самостоятельно решать многие вопросы, влияющие на уровень и качество жизни местного населения. Доходная обеспеченность муниципальных образований крайне низка, особенно в малых и монопрофильных городах, где местная экономика представлена одной или несколькими отраслями[10]. Малые города с низким разно-

[9] Приказ Минстроя России от 18.04.2019 № 228/пр (ред. от 02.08.2021). URL: http://www.consultant.ru/document /cons_doc_LAW_374711/eb381054d46c 115813976873954af8c 8753c0e45/ (дата обращения: 10.09.2021).

[10] *Баймурзина Г. Р., Кабашова Е. В.* Особенности социального и экономического развития современных моногородов Республики Башкортостан // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. № 1. С. 107. DOI: 10.15838/esc.2020.1.67.6

образием видов экономической деятельности оказались на периферии основных экономических и модернизационных процессов[11],[12].

Анализ доходов местных бюджетов малых городов вскрывает парадоксальные соотношения. Самый малый по численности г. Агидель с наименьшей долей работников организаций имеет наибольший уровень доходов бюджета – 31,7 тыс. руб. в расчёте на 1 жителя; остальные города – от 4,9 до 12,8 тыс. руб. на 1 жителя. Самый крупный по численности населения г. Бирск – 4,9 тыс. руб. на 1 жителя (наименьший показатель среди малых городов республики), а крупнейший производитель собственной продукции г. Учалы – 7,2 тыс. руб. на 1 жителя (табл. 15.14).

Существенную долю доходов местного бюджета большей части малых городов (кроме Бирска и Учалы) составляют межбюджетные трансферты (субсидии, субвенции, дотации). В 2015 и 2020 гг. от таких поступлений на 70% и более зависели города Баймак, Дюртюли, Агидель и Янаул. Доля межбюджетных трансфертов в доходах Бирска и Давлеканово в 2020 г. составляла 54–55%, Благовещенска – 48%, Учалы – 38%. Общий объём трансфертов увеличился в 2020 г. по причине финансирования социальной поддержки населения в условиях пандемии[13].

Малые города региона похожи на другие российские и сравнительно низкими доходами населения, дефицитом возможностей для занятости, и барьерами для предпринимательства, получения профессионального образования и самореализации молодёжи[14]. Подтверждая низкие доходы жителей малых городов, другие исследователи отмечают, что о низком материальном положении и бедности свидетельствует также использование горожанами личных

[11] Там же.

[12] *Зубаревич Н.* Четыре России // Ведомости. 2011. 30 декабря. URL: https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2011/12/30/chetyre_rossii (дата обращения: 01.09.2021).

[13] База данных «Показатели муниципальных образований». Федеральная служба государственной статистики. URL: https://gks.ru/dbscripts/munst/munst80/DBInet.cgi (дата обращения: 01.09.2021).

[14] Пространственное развитие малых городов: социальные стратегии и практики: [монография] / М. Ф. Черныш, В. В. Маркин [и др.]; отв. ред. М. Ф. Черныш, В. В. Маркин; предисл. М. К. Горшков; ФНИСЦ РАН. М.: ФНИСЦ РАН, 2020. С. 7.

Таблица 15.14

Доходы бюджетов и объём отгруженной продукции собственного производства малых городов Башкортостана, 2019 г.

Показатель	Агидель	Баймак	Бирск	Благовещенск	Давлеканово	Дюртюли	Учалы	Янаул
Численность населения, на 01.01.2020 г., чел.	14 219	17 179	48 388	34 771	23 380	31 379	37 898	25 109
Доходы местного бюджета, 2019 г., тыс. руб. на одного жителя	31,7	5,3	4,9	8,3	12,8	5,7	7,2	9,0
Объём отгруженной продукции собственного производства на 1 чел., тыс. руб.	77,6	31,7	28,6	486,0	329,6	35,9	1168,4	100,2

Источники: Социально-экономическое положение муниципальных районов и городских округов Республики Башкортостан: стат. сб. / Башкортостанстат. Уфа, 2020. 260 с.; Демографические процессы в Республике Башкортостан: стат. сб. Уфа: Башкортостанстат, 2020. 131 с.

подсобных хозяйств как источника питания и дополнительного заработка[15]. Это обстоятельство часто отражается в сохранении сельского образа жизни у горожан и объясняет близость показателей малых городов и сельских поселений по многим социальным параметрам (вахтовая миграция, самозанятость, отношение к здоровью и др.).

В отличие от других общероссийских исследований, согласно которым большинство занятых в малых городах

[15] *Корчагина И. И., Мигранова Л. А.* Уровень жизни населения малых городов // Народонаселение. 2012. № 2. С. 73.

трудятся в организациях, наши данные показывают, что сегмент рабочих мест в организациях в последние годы существенно сокращается, вынуждая население формировать новые стратегии жизнеобеспечения. Наиболее распространёнными в республике стратегиями являются вахтовый труд или вовлечение населения в самостоятельную занятость.

Некоторым резервом развития является относительно хорошее качество социальной инфраструктуры малых городов Башкортостана. Однако она сегодня используется неэффективно. К примеру, самый молодой, инфраструктурно продуманный и благоустроенный г. Агидель сегодня отличается быстрыми темпами сокращения населения и сотнями пустующих жилищ. Этот город, имеющий уникальные особенности экономико-географического расположения, мог бы быть использован для расположения кампусов для студентов, преподавателей, научно-исследовательских или производственных коллективов, не требующих возведения новых дорогостоящих объектов. Эти идеи и инновационные модели городов (города для фрилансеров, инно- и технополисы, экогорода, туристические и историко-культурные центры и др.) уже существуют и в условиях цифровизации экономики обретают новые шансы на развитие и реализацию.

Многими исследователями отмечается важная роль социальной активности местных сообществ малых городов. Местные энтузиасты, работники музеев и других культурных учреждений, представители бизнеса, а также местные власти способны внести свой вклад в развитие малого города. Концепция конструирования достопримечательностей малого города местными жителями рассматривается, например, в работе А. А. Чернеги на кейсах городов Тотьма, Великий Устюг, Кириллов, Мышкин, Углич и Городец[16]. Эта концепция сегодня внедряется и в механизмы государственно-частного партнёрства в развитии городской среды. Отмечается, что гражданский активизм в этом направлении формирует культурные ценности, объекты и ресурсы, которые становятся привлекательными не только для местных жителей, но и для потенциальных туристов, инвесторов

[16] *Чернега А. А.* Роль местных жителей в социальном конструировании туристических достопримечательностей малых городов России // ЭКО. 2016. № 5. С. 121.

и других заинтересованных групп, превращаясь в особый фактор развития малых городов.

С 2014 г. в Республике Башкортостан действует программа поддержки местных инициатив, которая позволяет решать волнующие жителей проблемы, реализовывать проекты по благоустройству города с привлечением средств регионального бюджета в объеме до 1 млн руб. За 2019–2021 гг. все малые города республики приняли участие в программе и реализовали от 1 до 4 проектов. Финансировались инициативы по капитальному ремонту окон в школах и детских садах, обустройству детских и спортивных площадок, ремонту ограждений кладбищ, озеленению дворов и скверов. Наиболее активное участие в программе в 2019–2021 гг. приняли города Агидель, Дюртюли, Учалы, Янаул, в которых реализовано по 3–4 проекта (Благовещенск, Давлеканово – по 2 проекта, Баймак, Бирск – по одному)[17].

Все малые города республики в разные годы становились победителями Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды[18]. Конкурс решает важные социальные задачи – повышения активности и ответственности самого населения через вовлечение граждан и общественности в процессы благоустройства территорий (одно из ключевых условий); формирования и укрепления идентичности горожанина через сохранение и облагораживание историко-градостроительной, природной среды населённого пункта, объектов культурного наследия, культурных ландшафтов, туристских маршрутов, мест массового отдыха населения. Объём средств (от 30 до 100 млн руб. в 2021 г.), выделяемых на реализацию проектов, позволяет осуществлять более масштабные преобразования. Проекты муниципальных образований – победителей финансируются из федерального бюджета РФ, в виде межбюджетных трансфертов[19].

[17] Протоколы заседаний конкурсной комиссии по проведению конкурсного отбора проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах за 2019–2021 гг. URL: https://ppmi.bashkortostan.ru/document (дата обращения: 01.09.2021).

[18] Конкурс проводится по поручению Президента России с 2018 г. и является частью национального проекта «Жилье и городская среда». См. сайт конкурса: https://konkurs.gorodsreda.ru

[19] Об утверждении Правил предоставления средств государственной поддержки из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для поощрения муниципальных образований – победителей

Вместе с тем, как показывает опыт, наибольшие перспективы имеют города, развивающиеся в специальных экономических зонах и территориях. Статус ТОСЭР, например, позволил привлечь в г. Благовещенск новых резидентов[20] и создать более 1000 рабочих мест[21]. В настоящее время прорабатываются вопросы о включении г. Агидель в особую экономическую зону «Алга», чтобы новые резиденты могли пользоваться всеми налоговыми льготами и преференциями особой зоны[22]. Турецкой группой компаний *Kozuva Holding* рассматривается возможность строительства в г. Агидель речного порта для грузовых судов типа «река–море». Проектируется железнодорожное сообщение с г. Нефтекамск[23].

Таким образом, в социально-экономическом развитии малых городов Башкортостана в целом подтверждаются общероссийские тенденции и проблемы городских населённых пунктов с численностью населения до 50 тыс. человек. К сожалению, они пока не рассматриваются региональной властью в качестве опорного каркаса расселения респу-

Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды: Постановление Правительства РФ от 7 марта 2018 г. N 237. URL: https://base.garant.ru/71895782/ (дата обращения: 01.09.2021).

[20] Среди крупных резидентов: ООО «ТАВРОС Экопульс» (область реализации проекта – строительство завода по хранению, первичной и глубокой переработке жёлтого гороха; общий объём инвестиций – 5637 млн руб.); ООО «Времена года» (создание оптово-распределительного комплекса для единовременного хранения 93 тыс. тонн овощей; 3104 млн руб.); АО «Благовещенский завод МЖБК» (организация сборных железобетонных конструкций для мостостроения и дорожного строительства; 254 млн руб.); ООО «КВАДРО» (организация производства прошивных матов производительностью 2,8 тн/час; общий объём инвестиций – 916 млн руб.) и др.

[21] Территория опережающего социально-экономического развития «Благовещенск». URL: http://blagsity.ru/#nashipc (дата обращения: 10.08.2021).

[22] Постановление Правительства Российской Федерации от 27 мая 2020 г. № 764» сроком на 49 лет. См.: Особая экономическая зона «Алга». URL: https://oezalga.ru/o-proekte/; https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/instrumenty_razvitiya_territoriy/osobye_ekonomicheskie_zony/ ОЭЗ (дата обращения: 03.09.2021).

[23] В Башкирии город Агидель может войти в ОЭЗ «Алга» // Республика Башкортостан. 30.04.2021. URL: https://resbash.ru/news/ekonomika/2021-04-30/v-bashkirii-gorod-agidel-mozhet-voyti-v-oez-alga-2312903 (дата обращения: 01.09.2021).

блики, историко-культурных центров или точек роста. В большинстве случаев малые города теряют своё постоянное население как за счёт естественной убыли населения, так и из-за миграционного оттока, постепенно превращаясь в «транзитные» пункты, куда приезжают в основном из сельской местности и из стран СНГ, а уезжают в средние и крупные города.

Низкие доходы населения, потребительский спрос и предпринимательская активность, дефицит возможностей для занятости, получения профессионального образования и самореализации молодёжи существенно сдерживают развитие малых городов. В результате формируется менталитет «временщиков, которые не заботятся о благоустройстве своего города»[24]. Процессы формирования постоянного активного населения, которое могло бы стать ядром (внутренним ресурсом), способствующим социально-экономическому и социокультурному развитию малого города, не только замедляются, но и практически останавливаются. Потенциал развития малых городов сегодня всё больше зависит от внешних факторов – специальных программных мер, привлечения инвестиций, создания новых рабочих мест, интеграции городской экономики в региональное, национальное и глобальное пространства и т.д. В числе значимых эксперты отмечают также управленческий фактор[25] – эффективность муниципального управления, качество бизнес-среды и молодёжной политики, поддержка гражданских инициатив, заинтересованность руководства в развитии местности, активность в решении проблем, организаторские и управленческие компетенции.

[24] Малые города в социальном пространстве России: [монография] / А. Ю. Ардальянова, П. В. Бизюков, Р. Г. Браславский [и др.]; отв. ред. В. В. Маркин, М. Ф. Черныш; предисл. М. К. Горшков. М.: ФНИСЦ РАН, 2019. С. 70. URL: https://www.isras.ru/index.php?page_id=1198&id=7751 (дата обращения: 10.09.2021).

25 Республика Башкортостан. Отчёт по итогам обследования малых городов. WYG Intenational Ltd. 2013. С. 22. URL: http://www.amsgr.ru/uploads/files/otchet%20rb.pdf (дата обращения: 01.09.2021).

Глава 16

Особенности социальной инфраструктуры малых городов Тюменской области и перспективы их развития

Словосочетание «социальная инфраструктура» обозначает некое материальное основание, вещественный фундамент социальной сферы территории, совокупность отдельных объектов, обеспечивающих более или менее полные условия нормального функционирования и развития этой сферы. В системе объектов и учреждений, входящих в социальную инфраструктуру территории, могут быть выделены по признаку их преимущественной функциональной специализации подсистемы, обеспечивающие те или иные сферы деятельности человека: трудовую, социально-культурную, социально-бытовую, общественно-политическую, а также сферы охраны здоровья и окружающей среды, межличностного общения и социальных коммуникаций.

В правовой и управленческой практике вопрос о содержании понятия «социальная инфраструктура» и объектах, которые мыслятся в его объёме, решён в логике номинального определения понятия. Так, в соответствии с требованиями к программам комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов, утверждёнными Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.10.2015 г. № 1050[1], под объектами социальной инфраструктуры поселения, городского округа понимаются объекты местного значения поселения, городского округа в областях образования, здравоохранения, физической культуры, массового спорта, культуры. В частности, при разработке такого рода программ к объектам социальной инфраструктуры относят: дошкольные общеобразовательные организации; общеобразовательные организации; организации дополнительного образования; лечебно-профилактические медицинские организации, оказывающие медицинскую помощь в амбулаторных или стационарных

[1] Постановление Правительства РФ от 01.10.2015 г. № 1050 «Об утверждении требований к программам комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов» // Правовая база КонсультантПлюс. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15.10.2021).

условиях; медицинские организации скорой медицинской помощи; физкультурно-спортивные залы, спортсооружения для занятий настольными играми, объекты физкультурно-оздоровительного назначения; спортивные, тренажёрные залы; плавательные бассейны; спортивные школы; помещения для культурно-досуговой деятельности; детские школы искусств; театрально-концертные учреждения и объекты; музейные учреждения; библиотеки.

Полагаем, социальное самочувствие людей находится в прямой зависимости от степени соответствия существующей социальной инфраструктуры поселения, территории проживания реальным потребностям населения. Важнейшими критериями этого соответствия являются полнота и достаточность «набора» объектов социальной инфраструктуры, их физическая и финансовая доступность для людей. В связи с этим считаем возможным предварить информацию об особенностях социальной инфраструктуры Тюменской области, в том числе её малых городов, кратким описанием управленческой практики последних лет по выработке и нормативному закреплению представлений о подобных показателях и критериях.

Прежде всего обратим внимание на поручения президента Российской Федерации от 22.07.2015 г. по вопросам обеспечения доступности услуг в социальной сфере для граждан[2]. В частности, правительству было поручено внести предложения по законодательному закреплению: критериев доступности населению услуг социальной сферы; требований к размещению организаций социальной сферы и показателей развития сети этих организаций с учётом плотности и возрастного состава населения, транспортной инфраструктуры и иных показателей доступности. Предложено также внести изменения в методику определения нормативной потребности субъектов Федерации в объектах социальной инфраструктуры, установить целевые индикаторы показателей, отражающие развитие сети организаций социальной сферы.

[2] Перечень поручений Президента Российской Федерации от 22 июля 2015 года по вопросам обеспечения доступности услуг в социальной сфере для граждан // Президент России: [сайт]. 22.07.2015. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/50043 (дата обращения: 12.07.2021).

В 2016 г. был разработан законопроект[3], который, в случае его принятия, установил бы единые критерии и требования обеспечения доступности населению услуг в сфере образования, культуры, социального обслуживания и здравоохранения, а именно:

- географическая доступность (приближённость соответствующих организаций к месту жительства граждан, транспортная (шаговая) доступность);
- физическая доступность (отсутствие очерёдности граждан, желающих получить услуги организаций, достаточность количества организаций для обеспечения потребности граждан, возможность выбора таких организаций);
- финансово-экономическая доступность (сохранение бесплатности для населения основных услуг, возможность получения услуг, исходя из уровня доходов, наличия социальных пособий и льгот, достаточность финансовых и материально-технических ресурсов у организаций для обеспечения госгарантий);
- информационная доступность (полнота, актуальность и достоверность информации о порядке предоставления услуг);
- кадровая обеспеченность (наличие необходимого количества работников, достаточный уровень их квалификации, создание механизмов стимулирования работников);
- достаточность законодательного регулирования (обеспечение выполнения требований к качеству оказания услуг, установление требований к размещению организаций, исходя из потребностей населения).

В целях введения этих требований и критериев в управленческую практику к полномочиям федеральных, региональных и местных органов власти законопроект предлагал отнести установление соответствующих целевых значений критериев доступности госуслуг в указанных сферах (что

[3] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам установления критериев доступности населению услуг в сфере образования, культуры, социального обслуживания и здравоохранения. Проект Федерального закона // Федеральный портал проектов нормативных актов. URL: https://regulation.gov.ru/projects#npa=40938 (дата обращения: 12.07.2021).

касается критериев доступности медицинской помощи в сфере здравоохранения, то законопроект уточнял, что они устанавливаются в порядке и на условиях, определяемых Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»[4]).

Полагаем, авторы законопроекта заложили в него достаточно связанную систему объективных показателей, оценка которых может дать реальную картину доступности социальных услуг жителям какой-либо территории, адекватности её социальной инфраструктуры потребностям населения (представляется, по крайней мере, вполне полезным использование этой схемы в социологических исследованиях социального самочувствия населения, удовлетворённости населения госуслугами и т. п.). До 4 ноября 2016 г. документ проходил на федеральном портале проектов нормативных правовых актов независимую антикоррупционную экспертизу, однако к настоящему времени её заключение не обнародовано. Поскольку этот или отредактированный по результатам экспертизы законопроект не был правительством внесён в Государственную думу РФ, можно предположить, что на каком-то этапе его обсуждения были выявлены обстоятельства и условия признания внесения этого проекта на рассмотрение нецелесообразным.

Одним из подобного рода обстоятельств можно считать то, что в рамках действующего Градостроительного кодекса Российской Федерации уже установлено требование разработки региональных, муниципальных, поселенческих нормативов градостроительного проектирования с учётом или в комплексе с разработкой региональной или муниципальной стратегии социально-экономического развития. Так, в соответствии со ст. 29.2 ГК РФ региональные нормативы градостроительного проектирования устанавливают совокупность расчётных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами регионального значения, к которым относятся в том числе объекты в сфере транспорта, автомобильные дороги; объекты в сферах обра-

[4] Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Правовая база КонсультантПлюс. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15.10.2021).

зования, здравоохранения, физической культуры и спорта, в иных сферах в соответствии с полномочиями субъектов РФ (к иным сферам при разработке нормативов в регионах относят объекты энерго-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения, торговли и общественного питания, коммунального и бытового обслуживания, связи, финансовых, юридических и др. услуг, объекты общего пользования, организации социального обслуживания, объекты культуры, жилищного строительства)[5]. Основным содержанием региональных нормативов являются численные значения показателей обеспеченности населения различными социально важными объектами и показателей их территориальной доступности (удалённости). То есть Кодекс создаёт нормативную основу для стратегических решений органов власти регионов и муниципалитетов в части развития социальной инфраструктуры территорий.

Вместе с тем структура нормативов в Кодексе лишь описана, принятие решения о реальной структуре и значении нормативов отнесено к полномочиям субъектов РФ и муниципалитетов. В связи с этим одним из дискуссионных вопросов применения данных норм Кодекса в практике градостроительного проектирования является вопрос об обосновании расчётных показателей. В качестве обосновывающих выступают документы и факторы (в том числе природно-климатические условия, стратегии социально-экономического развития субъектов РФ, планы и программы комплексного социально-экономического развития и др.), а также иные нормативные и нормативно-правовые документы, в которых прямо указано на обязательность их учёта при осуществлении градостроительной деятельности[6]. Возникает определённый «логический круг»: для обоснования расчётных показателей необходимы стратегии и комплексные планы социально-экономического развития территорий, а при разработке такого рода стратегий

[5] См.: Комментарий к статье 29.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации // Градостроительный кодекс РФ. URL: https://stgrkrf.ru/29-2 (дата обращения: 12.09.2021).

[6] См.: *Ильенко И. А., Побута А. Ю.* Дискуссия по разработке региональных и местных нормативов градостроительного проектирования // Вестник Института законодательства и правовой информации им. М. М. Сперанского. 2014. № 5–6 (32). С. 9–17.

и комплексных планов необходимо руководствоваться нормативами градостроительного проектирования поселения, городского округа[7].

На практике это создаёт условия для субъективизма в определении величин тех или иных расчётных показателей, для сомнений в их обоснованности, снижает доверие к ним населения и руководствующегося ими бизнеса. Скажем, в Тюменской области установлено[8], что для определения значений расчётных показателей объектов регионального значения и предельных значений расчётных показателей объектов местного значения используется такой фактор дифференциации, как «роль населённых пунктов в системе расселения Тюменской области», при этом относительно подробно определена и обоснована роль в этой системе лишь Тюмени как областного центра.

Одним из первых исследований социальной инфраструктуры в российской (советской) социологии является работа Ж. Т. Тощенко 1980 г. «Социальная инфраструктура: сущность и пути развития»[9]. В ней всесторонне рассмотрены содержание и тенденции развития социальной инфраструктуры, её место и роль в обществе. Впоследствии в многочисленных трудах отечественных социологов исследованы и раскрыты теоретические представления о сущности и содержании социальной инфраструктуры, изучалось состояние социальной инфраструктуры в стране, в регионах и на отдельных муниципальных территориях, её влияние на развитие социально-экономических и социально-политических процессов и зависимость от них, её место и роль в обеспечении жизнедеятельности различных социальных групп, социальных сообществ на соответствующей территории.

---

[7] Постановление Правительства РФ от 01.10.2015 г. № 1050 «Об утверждении требований к программам комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов» // Правовая база КонсультантПлюс. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15.10.2021).

[8] Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования. Постановление Правительства Тюменской области от 19.03.2008 г. № 82-п. URL: https://docs.cntd.ru/document/819042708 (дата обращения: 15.09.2021).

[9] *Тощенко Ж. Т.* Социальная инфраструктура: сущность и пути развития. М.: Мысль, 1980. 206 с.

Особый исследовательский интерес вызывает проблематика взаимосвязи и взаимовлияния социальной инфраструктуры территории (региона, муниципалитета) и качества жизни семей, полноты и достаточности инфраструктуры для удовлетворения социальных потребностей семей и их членов.

Семья, являясь связующей ячейкой между обществом и личностью, социальным механизмом воспроизводства населения и первичной социализации членов общества, реализует репродуктивные, воспитательные, хозяйственно-бытовые, социально-статусные, экономические, досуговые, эмоциональные, сексуальные потребности людей, а также потребности духовного общения, социального контроля и регулирования. Семья выполняет функции и социального института, и одновременно функции малой социальной группы. Как социальный институт семья представляет собой систему связей и отношений индивидов в социальном пространстве, обладающую устойчивой структурированной организацией, которая оказывает значительное влияние на социальную структуру общества, воспроизводство населения и социализацию новых поколений.

Жизнедеятельность семейного населения территории, его социальные потребности и социальные функции, требующие реализации, «инициируют» и стимулируют появление, становление и развитие в пространстве совокупности социальных связей и отношений, поддерживаемых и развиваемых на «физическом» уровне системой неких органов, учреждений, организаций, сообществ – с относительно развитой социальной инфраструктурой, обеспечивающей жизнедеятельность семьи, «обслуживающей» её, в основном соответствующей задачам поддержания её функционирования.

Социальная инфраструктура, предназначенная для семейного населения, включает комплекс взаимосвязанных обслуживающих структур или объектов, составляющих основу социально-экономического функционирования семьи, нацеленных на создание условий для пространственной и временной организации жизнедеятельности семьи с учётом её потребностей, ценностных ориентаций, социальных и демографических особенностей. Это и социальная сеть учреждений, необходимых для поддержания здоровья, культурных и социально-экономических аспектов жизнедеятельности семьи (среди них можно выделить объекты, уч-

реждения, непосредственно предназначенные для обеспечения социальных потребностей семейного населения: например, дошкольные и образовательные учреждения, детские медицинские учреждения, детско-юношеские спортивные школы и т.п., и объекты, учреждения, для которых взаимодействие с семейным населением опосредовано нацеленностью на обеспечение жизнедеятельности всего населения, не только семейного), и «физическая» сеть – транспорт, дороги, связь, сооружения, здания и т.п. Состояние и уровень развития социальной инфраструктуры семьи являются показателями эффективности использования возможностей регионов и муниципальных образований для улучшения качества жизни семейного населения.

Важным условием комфортности и качества функционирования семей, проживающих в городе, районе, является наличие социальной инфраструктуры, адекватной современным потребностям семей, объекты и учреждения которой находятся в территориальной («шаговой») и финансовой доступности. Под территориальной доступностью социальной структуры понимается рациональное (компактное) размещение объектов социальной сферы, способствующее свободному доступу населения к имеющимся ресурсам. В практике государственного управления используются более конкретные нормы. Так, согласно законодательству, пространство муниципальной власти выстраивается с учётом реализации («как правило») принципа пешеходной и транспортной доступности её администраций в течение рабочего дня («туда и обратно») для населения (вместе с тем, полагаем, требуется конкретизация этого принципа с учётом физических возможностей людей и используемых транспортных средств). Что касается расстояний от организаций, реализующих программы дошкольного, начального, основного и среднего общего образования, до жилых зданий, то оно должно быть[10] не более 500 м, в условиях

[10] Санитарные правила СП 2.4.3648-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организации воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодёжи» (п. 2.1.2.), утверждённые Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 28.09.2020 г. № 28 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012210122?index=0&rangeSize=1 (дата обращения: 25.11.2021).

стеснённой городской застройки и труднодоступной местности – 800 м, для сельских поселений – до 1 км; если расстояния больше указанных, должно быть организовано транспортное обслуживание («до и обратно»), при этом расстояние обслуживания не должно превышать 30 км.

Мы рассматриваем семью и социальную инфраструктуру территории, обеспечивающую её жизнедеятельность, как сложную социальную систему, структурными элементами которой являются семьи и их сообщества, объекты и учреждения здравоохранения, образования, культуры, экономической деятельности, и взаимосвязи между этими элементами. Тенденции, трудности и противоречия социально-экономического развития территориального социума прямо или косвенно, позитивно или негативно отражаются на состоянии имеющейся социальной инфраструктуры, обеспечивающей жизнедеятельность семьи, на способности результативного функционирования всей этой социальной системы. Неразвитость инфраструктуры, недоступность отдельных её объектов и учреждений снижают комфортность жизнедеятельности семей, ухудшают социальное самочувствие их членов, способствуют возникновению семейных проблем и затрудняют их решение. Проблемы семьи проявляются, как правило, в снижении рождаемости, нестабильности семейно-брачных отношений, увеличении числа разводов, ослаблении социально-экономического потенциала семьи и т.п.

Выявление оценки семейным населением Тюменского региона уровня развития и степени доступности объектов и учреждений социальной инфраструктуры территории стало одной из задач социологического исследования на тему «Формирование социального портрета семьи Тюменской области», проведённого в 2020 г. по инициативе Департамента социального развития Тюменской области научными сотрудниками Западно-Сибирского филиала ФНИСЦ РАН (при участии соавторов данной главы). Департамент предложил составить социальный портрет семьи в регионе (в южных районах области); выявить социальные потребности семей в Тюменской области и проблемы, препятствующие их реализации; выработать и обосновать предложения региональным органам государственной власти по совершенствованию региональной государственной семейной политики.

Результаты исследования подтвердили предположение, что особенности социального портрета семей, специфика социальных потребностей различного типа семей и проблем удовлетворения этих потребностей, особенности социального самочувствия семей и их удовлетворённости условиями жизнедеятельности, социальной инфраструктурой зависят от комплекса факторов, прежде всего географических: от местоположения муниципальных образований относительно ключевых «узлов» на территории области (городов, транспортных магистралей, крупных предприятий и др.). Для выявления этих особенностей были осуществлены анкетный опрос представителей семей, экспертный опрос, глубинные интервью представителей семей в четырёх типах поселений: в крупном городе (г. Тюмень), малых городах (Тобольск, Ишим, Заводоуковск и Ялуторовск), в сельских поселениях, среди которых были выделены сельские поселения центрального типа (индустриализированные деревни, районные центры, отдельные северные отраслевые поселения, где существуют одно или несколько крупных предприятий одной отрасли (как правило, нефтегазовой); представителями этой группы населённых пунктов в исследовании выступили административные центры муниципальных районов), сельские поселения периферийного типа (иные поселения на территориях муниципальных районов)[11]. Далее по тексту для указания на тип поселения будут употребляться обозначения тип 1, тип 2, тип 3, тип 4 соответственно.

В анкетном опросе была разработана и реализована квотная выборка, объём которой составил 1200 семей с детьми (в качестве респондентов выступали изъявившие желание принять участие в исследовании представители семей, проживающих в выбранных для эмпирического исследования муниципальных образованиях, а именно – один из родителей, по их решению), имеющих постоянную либо временную регистрацию (то есть в анкетном опросе семья, согла-

[11] Отбор сельских поселений произведён с использованием модели, разработанной в социологическом исследовании, проведённом Советом муниципальных образований Тюменской области. См.: *Шелудков А. В.* Сельские муниципалитеты юга Тюменской области: пространство, статистика, власть / А. В. Шелудков, С. В. Рассказов, Ш. Ф. Фарахутдинов. М.: Страна Оз, 2016. 184 с.

сившаяся участвовать в нём, в лице своего представителя рассматривалась как единица опроса при допущении, что ответы на вопросы анкеты, данные представителем семьи, выражают доминирующие мнения и оценки данной семьи как малой группы, члены которой проживают совместно, ведут домохозяйство, связаны отношениями родства, родительства или супружества).

В опросе участвовали представители семей: полных (36,4% выборки), неполных (с одним родителем, 22,2%), многодетных (35,1%), семей, имеющих в своём составе родителей с ограниченными возможностями (2,2%), семей, имеющих в своём составе ребёнка (детей) с ограниченными возможностями (3,1%).

Остановимся на некоторых результатах проведённого исследования, характеризующих удовлетворённость условиями жизни семей в регионе, доступность услуг, предоставляемых им теми или иными объектами социальной инфраструктуры, комфортность их жизнедеятельности и социальное самочувствие.

Ответы респондентов на вопрос «Насколько Ваша семья удовлетворена различными сторонами жизни?» представлены в таблице 16.1.

Обращает на себя внимание достаточно высокий уровень удовлетворённости респондентов внутрисемейными взаимоотношениями, здоровьем членов семьи, их питанием, а также жизнью семьи в целом. Однако уровень удовлетворённости материальным положением и жилищными условиями семьи, состоянием окружающей среды, формами и способами проведения свободного времени свидетельствует о наличии в жизнедеятельности семей серьёзных проблем, в том числе связанных с недостаточным развитием социальной инфраструктуры территории.

При этом среди семей, проживающих в малых городах области (тип 2), относительно меньше неудовлетворённых обстоятельствами своей жизни, чем среди семей, проживающих в крупном городе (тип 1) или в сельских поселениях (центральных – тип 3 и периферийных – тип 4) (см. табл. 16.2).

Таблица 16.1

Распределение ответов респондентов на вопрос «Насколько Ваша семья удовлетворена различными сторонами жизни?», в % от опрошенных

Стороны жизни	Удовлетворена			Не удовлетворена	
	полностью удовлетворена	скорее удовлетворена	всего	скорее не удовлетворена	совсем не удовлетворена
Взаимоотношения внутри семьи	68,2	28,1	96,3	2,1	0,3
Жизнь семьи в целом	40,6	52,3	92,8	5,5	0,6
Качество питания семьи	43,2	45,3	88,5	9,6	0,6
Состояние здоровья членов семьи	38,8	49,0	87,8	9,7	1,3
Способы проведения свободного времени	36,8	44,5	83,3	15,3	1,8
Состояние окружающей среды	36,8	46,2	83,0	12,7	3,1
Жилищные условия семьи	37,8	38,6	76,4	16,7	5,8
Материальное положение семьи	14,4	46,8	61,2	29,7	7,8

Таблица 16.2

Распределение ответов респондентов на вопрос «Насколько Ваша семья удовлетворена различными сторонами жизни?», в зависимости от типа поселения, в % по столбцу

Степень удовлетворённости	Тип 1	Тип 2	Тип 3	Тип 4	Итого
Полностью удовлетворена					
1. Взаимоотношениями внутри семьи	62,7	72,9	72,0	72,7	69,1
2. Состоянием здоровья членов семьи	30,6	40,2	41,9	51,0	39,3
3. Тем, как проводите свободное время	36,9	35,2	34,5	46,5	37,4
4. Материальным положением Вашей семьи	11,3	17,6	14,4	18,7	14,6

Продолжение табл. 16.2

Степень удовлетворённости	Тип 1	Тип 2	Тип 3	Тип 4	Итого
5. Тем, как питается Ваша семья	35,1	47,0	46,4	53,0	43,8
6. Жилищными условиями Вашей семьи	32,3	48,5	37,7	41,0	38,2
7. Состоянием окружающей среды	31,5	33,2	40,6	46,4	37,2
8. Своей жизнью в целом	32,9	41,5	45,5	48,0	41,0
Скорее удовлетворена					
1. Взаимоотношениями внутри семьи	34,8	25,1	24,4	27,3	28,5
2. Состоянием здоровья членов семьи	58,4	49,7	47,0	36,9	49,6
3. Тем, как проводите свободное время	46,5	52,8	44,0	37,4	45,2
4. Материальным положением Вашей семьи	47,9	54,3	46,4	41,9	47,5
5. Тем, как питается Ваша семья	52,9	45,5	43,8	36,4	45,9
6. Жилищными условиями Вашей семьи	44,6	32,3	37,2	38,0	39,0
7. Состоянием окружающей среды	48,5	57,3	44,7	36,7	46,8
8. Своей жизнью в целом	59,0	54,5	47,0	50,0	52,8
Скорее не удовлетворена					
1. Взаимоотношениями внутри семьи	2,3	2,0	3,1	0,0	2,1
2. Состоянием здоровья членов семьи	9,5	9,5	9,5	11,1	9,8
3. Тем, как проводите свободное время	15,8	11,1	18,9	13,1	15,6
4. Материальным положением Вашей семьи	30,8	21,6	33,0	31,3	30,1
5. Тем, как питается Ваша семья	11,5	7,1	9,3	9,6	9,7
6. Жилищными условиями Вашей семьи	15,3	15,7	18,5	18,0	6,8
7. Состоянием окружающей среды	15,8	9,0	11,3	13,8	12,8
8. Своей жизнью в целом	7,0	4,0	6,7	2,0	5,6

Окончание табл. 16.2

Степень удовлетворённости	Тип 1	Тип 2	Тип 3	Тип 4	Итого
Совсем не удовлетворена					
1. Взаимоотношениями внутри семьи	0,3	0,0	0,5	0,0	0,3
2. Состоянием здоровья членов семьи	1,5	0,5	1,5	1,0	1,3
3. Тем, как проводите свободное время	0,8	1,0	2,6	3,0	1,8
4. Материальным положением Вашей семьи	10,0	6,5	6,2	8,1	7,9
5. Тем, как питается Ваша семья	0,5	0,5	0,5	1,0	0,6
6. Жилищными условиями Вашей семьи	15,3	15,7	18,5	18,0	16,8
7. Состоянием окружающей среды	4,3	0,5	3,3	3,1	3,1
8. Своей жизнью в целом	1,0	0,0	0,8	0,0	0,6

Следует отметить, что представители семей, проживающих в малых городах, дали более высокие, чем представители семей из иных поселений, оценки удовлетворённости такими сторонами своей жизни, как состояние здоровья членов семьи, питание и проведение досуга, материальное положение и жилищные условия семьи, состояние окружающей среды. Высокие оценки даны ими и своей удовлетворённости внутрисемейными взаимоотношениями, жизнью семьи в целом – выше эти оценки только у семей из периферийных сельских поселений. Полагаем, это даёт основание утверждать, что в малых городах семьи чувствуют себя относительно более комфортно, чем в иных населённых пунктах. С одной стороны, в их распоряжении оказывается более широкий спектр социальных услуг, необходимых семьям, а также возможностей трудоустройства, чем в сельских населённых пунктах, который в основном сопоставим с возможностями, создаваемыми для семей социальной инфраструктурой крупного города. С другой стороны, в малых городах меньше неудобств, имеющих место в крупном городе ввиду значительной численности населения, его скученности, высокого темпа жизни, транспортных и экологических проблем, криминогенной ситуации и т.п.

Выше мы отмечали тесную связь социального самочувствия жителей с качественными характеристиками социальной среды (сферы) территории, указывали на один из ключевых параметров, характеризующих удовлетворённость жителей различными сторонами жизнедеятельности, – на территориальную и материальную (финансовую) доступность объектов социальной инфраструктуры в месте проживания семьи. Оценка респондентами доступности членам их семей тех или иных объектов социальной инфраструктуры в месте проживания представлена в таблице 16.3.

Таблица 16.3

Распределение ответов респондентов на вопрос «Доступны ли Вам и членам Вашей семьи территориально или материально следующие объекты социальной инфраструктуры в месте Вашего проживания?», в % от опрошенных

Объекты социальной инфраструктуры	Да, доступны	Доступны частично	Недоступны территориально	Недоступны материально
1. Учреждения дошкольного образования	87,5	9,6	1,8	0,5
2. Учреждения школьного образования	92,3	5,5	1,3	0,3
3. Учреждения среднего профессионального образования	58,6	22,7	15,2	2,0
4. Учреждения высшего образования	32,9	23,5	30,9	10,6
5. Учреждения дополнительного образования для детей и взрослых	49,0	31,6	12,1	6,1
6. Больницы	59,9	31,4	5,8	1,8
7. Поликлиники	66,5	26,3	4,8	0,5
8. Учреждения культуры (кинотеатры, музеи, театры, концертные залы, библиотеки)	53,8	31,8	10,8	2,9
9. Учреждения спорта и физической культуры	61,2	29,3	5,7	3,2

Окончание табл. 16.3

Объекты социальной инфраструктуры	Да, доступны	Доступны частично	Недоступны территориально	Недоступны материально
10. Открытые стадионы, площадки для занятия спортом	65,9	24,4	7,8	0,9
11. Магазины, рынки	80,0	16,5	1,9	0,5
12. Торгово-развлекательные центры	48,4	18,9	26,7	4,5
13. Банки, финансово-кредитные учреждения	70,8	19,4	7,1	1,4
14. Рестораны, кафе, пункты общественного питания	48,8	28,4	14,1	7,6
15. Ночные клубы, боулинг-клубы и прочие места отдыха молодёжи	30,2	23,8	34,8	9,8
16. Учреждения бытового обслуживания	65,6	23,8	6,4	3,7
17. Парки, скверы, места отдыха на открытом воздухе	66,1	21,2	11,3	0,3
18. Детские площадки, места для прогулок и отдыха с детьми	65,2	26,3	7,2	0,1
19. Пандусы и другие приспособления для передвижения людей с ограниченными возможностями	41,3	44,8	11,1	1,2
20. Государственные социальные учреждения, оказывающие помощь и поддержку семьям	54,9	34,0	8,6	1,1
21. Автомобильные дороги	75,4	20,3	2,5	0,3

Система учреждений дошкольного и школьного образования в Тюменской области достаточно развита, её объекты доступны для практически всех семей области – 87,5 и 92,3%. Что касается малых городов, то лишь 5% представителей семей, проживающих в них, указали на территориальную и финансовую недоступность учреждений дополнительного образования для детей и взрослых.

Во всех малых городах области работают учреждения среднего специального профессионального образования. Можно предположить, что некоторое число респондентов (7,1%), считающих их недоступными территориально, имеют в виду отсутствие в имеющихся учебных заведениях интересующей их специальности; при этом все респонденты из малых городов полагают обучение в них доступным для членов их семей с финансовой точки зрения.

24,4% представителей семей из малых городов указали на территориальную недоступность учреждений высшего образования (поскольку в этих городах области работают вузы или филиалы вузов, то, видимо, и в этом случае основанием для такой оценки послужило отсутствие в них интересующей специальности). Столько же респондентов из этой группы указали на финансовую недоступность для семей высшего образования, что связано с недостаточным уровнем материального положения этих семей.

Считают больницы и поликлиники территориально недоступными для своих семей не более 2% респондентов из малых городов, при этом большинство из них оценивают их услуги как финансово доступные: в каждом из этих городов созданы медицинские учреждения, которые оказывают населению преимущественно бесплатную первичную медико-санитарную помощь, скорую и неотложную медицинскую помощь, специализированную медицинскую помощь (амбулаторную и стационарную), медико-социальную помощь, проводят восстановительное лечение и реабилитацию в соответствии с территориальной программой обязательного медицинского страхования.

Учреждения культуры (кинотеатры, музеи, театры, концертные залы, библиотеки и т.д.) считают территориально недоступными 3,5% респондентов этой группы, финансово недоступными их услуги – 1%.

Только для 1,5% опрошенных в малых городах территориально недоступны учреждения спорта и физической культуры, а для 3,5% их услуги недоступны в финансовом отношении. При этом открытые стадионы, площадки для занятия спортом недоступны территориально для 8,5% респондентов, финансовых затруднений при их использовании практически никто не испытывает.

Респонденты в малых городах не испытывают затруднений добраться до магазинов и рынков, но торгово-развлекательные центры считают территориально недоступными 6,3%. При этом практически все опрошенные не считают эти объекты финансово недоступными – можно предположить, это связано с наличием товаров и развлекательных услуг по приемлемым ценам в достаточном ассортименте.

Банковские и иные финансово-кредитные учреждения считают для себя территориально недоступными 2,5% опрошенных в малых городах, рестораны, кафе, пункты общественного питания – 3,5%. Однако в финансовом отношении эти учреждения общественного питания считают недоступными для себя 10,6% респондентов. Что касается ночных клубов, боулинг-клубов и прочих подобных мест отдыха для молодёжи, то в малых городах считают их территориально недоступными 18,1% респондентов, недоступными в финансовом отношении – 15,6%.

Жители малых городов не испытывают трудностей в территориальном доступе к учреждениям бытового обслуживания, однако 6% опрошенных указали на финансовую недоступность услуг этих учреждений.

На территориальную недоступность парков, скверов, мест отдыха на открытом воздухе указали 9,6% респондентов из малых городов.

Для 7,5% опрошенных в малых городах территориально недоступными оказались детские площадки, места для прогулок и отдыха с детьми, для 9,5% недоступны пандусы и другие приспособления для передвижения людей с ограниченными возможностями; 3% опрошенных испытывают сложности, когда им нужно добраться до имеющихся государственных социальных учреждений, оказывающих помощь и поддержку семьям.

Для сохранения положительного социального самочувствия значима не только доступность, но и функциональность различных объектов социальной инфраструктуры, обеспечивающих полноценную жизнедеятельность семьи. В таблице 16.4 суммированы результаты ответов на вопрос «Как Вы оцениваете состояние различных сфер жизнедеятельности в месте Вашего проживания?»

Таблица 16.4

Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы оцениваете состояние различных сфер жизнедеятельности в месте Вашего проживания?», в % от опрошенных

Сфера	Хорошо	Удовлетворительно	Плохо	Затрудняюсь ответить
1. Сфера физической культуры и спорта	52,4	35,6	8,0	2,8
2. Безопасность на улице, в общественных местах	39,5	50,6	7,3	1,1
3. Сфера образования (школы, детские сады)	61,8	32,8	3,8	0,6
4. Сфера здравоохранения	26,1	51,6	19,3	1,7
5. Сфера социальной защиты населения	37,8	45,2	7,1	8,1
6. Сфера торговли и общественного питания	52,6	40,0	4,6	0,9
7. Сфера бытового обслуживания (парикмахерские, салоны красоты, ателье, химчистки и т.п.)	56,8	34,2	5,8	2,2
8. Общественный транспорт	55,3	34,9	3,8	4,0
9. Сфера культуры и досуга (кинотеатры, клубы, музеи, выставки)	47,7	33,0	13,3	4,7
10. Инфраструктура и инженерные коммуникации (дороги, связь)	42,0	43,8	10,9	1,7
11. Сфера ЖКХ	26,3	49,5	18,6	3,9

В целом более половины респондентов поставили оценку «хорошо» сферам образования (61,8%), бытового обслуживания (56,8%), общественного транспорта (55,3%), торговли и общественного питания (52,6%), физической культуры и спорта (52,4%). Часть респондентов указали на плохое состояние сферы здравоохранения (19,3%), ЖКХ (18,6%), культуры и досуга (13,3%), инфраструктуры и инженерных коммуникаций (10,9%).

Состояние сферы социальной защиты населения большинством респондентов оценивается как удовлетворительное (45,2%) и хорошее (37,8%), лишь 7,1% дали плохую оценку деятельности социальных учреждений.

В малых городах опрошенные достаточно высоко оценили состояние сферы образования (хорошее – 75,3%, удовлетворительное – 22,2%), культуры и досуга (хорошее – 66,7% удовлетворительное – 28,4%), бытового обслуживания (65,2 и 29,8% соответственно), общественного транспорта (64,6 и 32,3%), торговли и общественного питания (59,5 и 37,9%); 49,5% респондентов оценили состояние безопасности на улицах и в общественных местах малых городов как хорошее (больше хороших оценок, чем в иных типах поселений). Однако только 30,8% респондентов считают хорошим состояние здравоохранения в своём городе, 51,3% считают его удовлетворительным, а 16,2% плохим (больше плохих оценок – 22,2% получила только сфера ЖКХ малых городов; собственно, и хороших оценок сфера ЖКХ получила меньше, чем в населённых пунктах других типов, – только 35,4%).

В связи с этим представляется интересным рейтинг проблем, беспокоящих семьи в месте их проживания (табл. 16.5).

На первом месте в рейтинге проблем, беспокоящих семьи в месте их проживания, – нехватка рабочих мест, безработица, которые вызывают беспокойство 52,9% представителей семей. Обострение этих явлений стало заметным в последнее время. Газета «Известия» со ссылкой на Департамент труда и занятости населения Тюменской области приводит данные о том, что численность граждан, обратившихся в центр занятости за содействием в поиске подходящей работы, составила за январь–октябрь 2019 г. 22 631 человек, за январь–октябрь 2020 г. – 56 255 человек. При этом уровень трудоустройства граждан значительно

Таблица 16.5

Распределение ответов респондентов на вопрос «Какие из проблем в месте Вашего проживания наиболее беспокоят Вас и членов Вашей семьи в настоящее время? (отметьте, пожалуйста, не более 5 вариантов)»,
в % от опрошенных

Проблемы	Доля респондентов	Ранг
Нехватка рабочих мест, безработица	52,9	1
Рост бытовой преступности, ухудшение криминальной обстановки	51,2	2
Проблемы благоустройства, чистоты территории проживания	**40,4**	**3**
Нехватка или недоступность культурных, развлекательных, спортивных учреждений	**33,7**	**4**
Отток из села молодёжи	28,7	5
Проблемы, связанные с религиозной и национальной напряжённостью	23,4	6
Жилищная проблема	**21,7**	**7**
Неудовлетворительная работа ЖКХ	**19,7**	**8**
Загрязнение окружающей среды, экология	**19,5**	**9**
Падение производства, остановка деятельности предприятий	17,1	10
Проблемы медицинского обслуживания	**17,1**	**10**
Падение нравов, агрессивность, равнодушие людей	15,2	11
Низкое качество связи, Интернета	**14,0**	**12**
Плохое состояние дорог	**12,6**	**13**
Приток мигрантов	12,3	14
Низкий уровень зарплат, пенсий	11,8	15
Пьянство, алкоголизм, другие социальные отклонения	4,0	16
Рост цен	2,9	17
Проблемы с получением желаемого уровня и качества образования	**1,9**	**18**
Снижение рождаемости	1,8	19

Примечание: Жирным шрифтом в таблице 5, а также далее в таблицах 6, 7, 8 выделены проблемы, связанные с теми или иными аспектами состояния, качества функционирования социальной инфраструктуры территории.

снизился: если раньше при помощи центров занятости работу находили 77,7% обратившихся, то в 2021 г. – 32,7%[12].

В то же время такие проблемы, как падение производства, остановка деятельности предприятий (17,1%), низкий уровень зарплат (11,8%) и рост цен (2,9%), оказались на 10, 15 и 17-м местах соответственно. Можно предположить, что семьи адаптировались к условиям расширения рисков, опасностей и угроз и используют возможности диверсификации источников, формирующих благосостояние семьи, проявляют способность к трудовой мобильности. Кроме того, различные формы государственной поддержки отдельных категорий семей, традиционная помощь ближайших родственников позволяют семьям противостоять социально-экономическим проблемам.

Некоторые проблемы, имеющие основание в состоянии социальной инфраструктуры территории, вызывают достаточно сильное беспокойство семей: это проблемы благоустройства и чистоты территории проживания (отметили 40,4% респондентов, 3-е место в рейтинге) и нехватки или недоступности культурных, развлекательных, спортивных учреждений (33,7% респондентов, 4-е место). Достаточно высоко в рейтинге и такая проблема повседневной жизни, как неудовлетворительная работа ЖКХ (8-й ранг). При этом практически не вызывают беспокойства семей какие-либо проблемы с получением их членами образования желаемого уровня и качества (отметили 1,9%, 18-е место в рейтинге).

Рейтинг беспокоящих семьи малых городов проблем отражает специфику социально-экономического положения в этих населённых пунктах (табл. 16.6).

Как видно из таблицы 16.6, на вершине рейтинга проблем, беспокоящих семьи в малых городах, оказываются такие, как «низкий уровень зарплат, пенсий» и «рост цен», а также проблема нехватки рабочих мест, безработица. Такая ситуация оказывается одним из социальных факторов, влияющих на замедление, на снижение уровня социально-экономического развития территории, влечёт сокращение населения в данных типах поселений, препятствует сохранению автономности семьи.

[12] Количество безработных выросло в два раза в Тюменской области // Известия. 2020. 11 декабря. URL: https://iz.ru/1086202/2020-11-12/kolichestvo-bezrabotnykh-vyroslo-v-dva-raza-v-tiumenskoi-oblasti (дата обращения: 12.12.2020).

Таблица 16.6

Распределение оценок респондентов на вопрос «Какие из проблем в месте Вашего проживания наиболее беспокоят Вас и членов Вашей семьи в настоящее время? (отметьте, пожалуйста, не более 5 вариантов)», в % от опрошенных, в зависимости от поселения, рейтинг по столбцу «Тип 2»

Проблемы	Тип поселения							
	Тип 1		Тип 2		Тип 3		Тип 4	
	Доля респ.	Ранг	Доля респ.	Ранг	Доля респ.	Ранг	Доля респ.	Ранг
Низкий уровень зарплат, пенсий	54,2	2	54,6	**1**	50,4	1	53,5	1
Рост цен	67,0	1	54,1	**2**	37,9	4	43,4	3
Проблемы медицинского обслуживания	36,8	4	40,0	**3**	46,6	2	35,9	4
Нехватка рабочих мест, безработица	23,4	9	31,9	**4**	38,7	3	46,0	2
Жилищная проблема	17,6	12	24,9	**5**	26,5	5	19,2	10
Падение нравов, агрессивность, равнодушие людей	38,3	3	23,8	**6**	24,7	7	22,2	8
Неудовлетворительная работа ЖКХ	26,4	7	21,1	**7**	15,0	12	13,1	13
Загрязнение окружающей среды, экология	26,4	8	18,4	**8**	18,8	10	20,7	9
Пьянство, алкоголизм, другие социальные отклонения	29,7	5	17,3	**9**	17,3	11	28,3	7
Падение производства, остановка деятельности предприятий	21,4	10	14,6	**10**	11,5	14	10,6	15

Окончание табл. 16.6

Проблемы	Тип поселения							
	Тип 1		Тип 2		Тип 3		Тип 4	
	Доля респ.	Ранг	Доля респ.	Ранг	Доля респ.	Ранг	Доля респ.	Ранг
Проблемы с получением желаемого уровня и качества образования	27,7	6	13,5	**11**	10,4	15	12,1	14
Проблемы благоустройства, чистоты территории проживания	16,6	13	12,4	**13**	8,7	16	10,6	16
Приток мигрантов	20,4	11	12,4	**12**	8,1	17	6,1	17
Плохое состояние дорог	8,1	16	9,2	**16**	22,6	9	31,3	5
Нехватка или недоступность культурных, развлекательных, спортивных учреждений	14,4	14	9,2	**14**	24,9	6	29,8	6
Низкое качество связи, Интернета	8,8	15	9,2	**15**	13,5	13	17,2	12
Отток из села молодёжи	6,3	18	5,9	**17**	22,9	8	19,2	11
Рост бытовой преступности, ухудшение криминальной обстановки	6,5	17	4,3	**18**	1,3	19	4,0	18
Снижение рождаемости	3,0	20	3,2	**19**	3,1	18	2,0	19
Проблемы, связанные с религиозной и национальной напряжённостью	3,5	19	2,2	**20**	0,5	20	1,0	20

Итогом ранее высказанных позиций по потребностям и проблемам, волнующим семьи, стали ответы респондентов на вопрос «В чём из нижеприведенного списка сегодня наиболее всего нуждается Ваша семья?» (можно было отметить не более 5 вариантов ответа). В таблице 16.7 ранжированы выбранные респондентами варианты ответов.

Таблица 16.7

Распределение ответов респондентов на вопрос «В чём из нижеприведенного списка сегодня наиболее всего нуждается Ваша семья?», в % от опрошенных

Вопросы, в решении которых нуждаются семьи	Доля респондентов	Ранг
В повышении заработной платы	56,8	1
В доступности семейного отдыха	41,2	2
В улучшении жилищных условий	37,5	3
В доступности высокотехнологичной медицинской помощи	35,9	4
В материальной поддержке со стороны государства	29,7	5
В доступности медицинской помощи	28,2	6
В доступности учреждений / услуг дополнительного образования	21,7	7
В доступности ипотеки	21,6	8
В наличии работы	20,2	9
В новой работе	9,4	10
В помощи в воспитании и образовании детей	8,0	11
В доступности учреждений дошкольного образования (детские сады)	6,1	12

Экономические проблемы, снижение реальных доходов, которые в условиях кризиса и пандемии стали насущными для большинства населения страны, определили и наибольшую нуждаемость семей юга Тюменской области в повышении заработной платы (56,8%), значительная часть респондентов отметила потребность в наличии работы (20,2%).

Несмотря на то, что жилищная проблема не выходила на первые позиции в проблемном поле семей (табл. 16.5, 16.6), необходимость улучшения жилищных условий отметили 37,5% респондентов, высказывая и потребность в доступности ипотеки (21,6%).

Из вопросов, решение которых определяется в том числе состоянием социальной инфраструктуры, выше других в рейтинге (на 2-м месте) – доступность семейного отдыха (41,2%). Обращает на себя внимание, что практически неактуальными оказались вопросы обеспеченности семей местами в детских садах (последнее 12-е место).

Высокое место в рейтинге требующих решения занимают вопросы медицинского обслуживания (доступность высокотехнологичной медицинской помощи отметили 35,9% респондентов, 4-е место в рейтинге; доступность медицинской помощи – 28,6%, 6-е место). Действительно, объёмы высокотехнологичной медицинской помощи в области сосредоточены в областном центре в специальных (профильных) медицинских учреждениях федерального статуса в составе так называемого «медицинского города», её получение связано для жителей иных поселений с необходимостью поездки в г. Тюмень.; вместе с тем некоторые виды такой помощи оказываются и в региональных клинических медицинских учреждениях в малых городах и районных центрах, которые оснащены необходимым оборудованием и имеют высококвалифицированный медицинский персонал.

Что касается малых городов, то они оказались сегодня в достаточно выгодном положении: во всех этих городах созданы медицинские лечебные и профилактические учреждения различного уровня и специализации, которые оказывают населению малого города и близрасположенных сельских поселений и первичную медико-санитарную помощь, и скорую (неотложную) медицинскую помощь, и специализированную медицинскую помощь (амбулаторную и стационарную), и медико-социальную помощь, и проводят восстановительное лечение и реабилитацию.

С учётом того, что почти каждый пятый респондент оценил состояние сферы здравоохранения в области как плохое (см. выше комментарий к табл. 16.4), специально прокомментируем эту ситуацию статистическими данными и фрагментами из опроса экспертов. Всего в области

созданы и функционируют 53 учреждения системы здравоохранения[13], подведомственных Департаменту здравоохранения Тюменской области, численность специалистов в них превысила на 01.01.2021 г. 29 тыс. человек[14]. Численность врачей на 31.12.2020 г. составила 6 364 человек (в 2017 г. – 5 878 чел.; в 2018 г. – 6 071; в 2019 г. – 6 230 чел.), численность средних медицинских работников составляет 14 003 человек (в 2017 г. – 12 782 чел.; в 2018 г. – 13 145; в 2019 г. – 13 467 чел.)[15]. Заработная плата в 2020 г. составила: у врачей 100 416 руб. в месяц, у среднего медицинского персонала 51 712 руб., у младшего медицинского персонала 49 830 руб. в месяц. Всего в 2020 г. расходы на здравоохранение в Тюменской области составили 43 743 300,7 тыс. руб. (из них расходы консолидированного бюджета 19 697 212,2 тыс. руб.), в том числе на оплату труда – 25 776 197,9 тыс. руб.

Экспертные оценки состояния медицинской сферы разделились на две группы. Первая позиция основывается на негативных оценках процесса оптимизации системы здравоохранения последних лет, эксперты говорят о снижении уровня и качества медицинского обслуживания.

«Системная медицина перестала существовать. Проблемы здоровья – это проблемы каждого индивида. Уровень медицинского обслуживания – это время ожидания, количество мест для сидения в коридоре, наличие климат-контроля, вежливый персонал. Рекомендация, данная специалистом, не отвечающим за результат своей работы, без контроля за ходом лечения и динамикой заболе-

[13] Подведомственные организации // Официальный портал органов государственной власти Тюменской области. URL: https://dz.admtyumen.ru/OIGV/health/about/subordinate_organization.htm?s=name1&so=0&fid=0&blk=11517540 (дата обращения: 15.09.2021).

[14] Сведения о численности работников учреждений, подведомственных Департаменту здравоохранения Тюменской области // Официальный портал органов государственной власти Тюменской области. URL: https://dz.admtyumen.ru/OIGV/health/about/subordinate_organization/chis.htm (дата обращения: 15.09.2021).

[15] Доклад о состоянии здоровья населения и организации здравоохранения в Тюменской области по итогам деятельности за 2020 год // Официальный портал органов государственной власти Тюменской области. URL: https://admtyumen.ru/ogv_ru/society/health/medical_care/more.htm?id=10629283@cmsArticle (дата обращения: 15.09.2021).

вания, за влиянием назначенных препаратов, преследует больше цель обогащения аптечных сетей, чем заботу о здоровье населения».

«Во главу угла ставится экономическая целесообразность. То, что происходит объединение больниц и подвоз врачей в другие больницы, это не очень хорошо, но может быть экономически целесообразно».

«Конечно, не совсем хорошо, что у нас только одна больница, достаточно далековато, и, допустим, людям преклонного возраста не совсем удобно ездить в больницу».

Эксперты, придерживающиеся второй позиции, констатируют определённые результаты развития системы здравоохранения в регионе, сохранение её стабильности.

«Система здравоохранения региона постоянно развивается: растёт число женских консультаций, детских поликлиник (отделений); совершенствуется организация медицинского обслуживания в уже имеющихся медицинских учреждениях, открываются кабинеты здоровья, профильные медицинские учреждения регионального значения».

«Если раньше у нас были проблемы с детскими врачами, то на сегодняшний день их количество достаточное на территории района. И жалоб, насколько я знаю, в последнее время нет. Ведутся регулярные медосмотры в школах, детских садах».

«По своему району: у нас уже нет такой острой проблемы с врачами, с узкими специалистами, эта проблема очень хорошо на сегодняшний день решается».

«О медицинском обслуживании я не могу сегодня аргументировано плохо сказать. В принципе, наш город небольшой и многие на виду, и у нас инфраструктура такая, что везде можно доступно быстро передвигаться, если кому нужна помощь».

К более детальным проблемам, имеющим место в сфере организации медицинской помощи, эксперты отнесли следующие:

- недостаток, отсутствие узких специалистов на муниципальном уровне, и, прежде всего, в сельских поселениях: *«муниципальный уровень медицинского обслуживания является неудовлетворительным в связи с отсутствием узких специалистов и возможностью попасть к ним на приём только через несколько ме-*

сяцев»; «мы задались вопросом: кого нам не хватает сейчас, каких специалистов? В принципе, количество терапевтов и педиатров предостаточное, даже излишки. Но не хватает узких специалистов, их очень мало. Ещё выяснилось: есть больницы, в которых очень много пациентов. Население увеличивается, и врачей всё равно не хватает, то есть неправильно перераспределена нагрузка. Но основное – нам не хватает грамотных узких специалистов»;

- понижение количества «бесплатных» страховых услуг, повышение количества и стоимости платных медицинских услуг: «*обслуживание в платных клиниках является очень дорогостоящим*», «*когда говоришь родителям, что нужно ребёнка показать, многие ссылаются на то, что не попасть бесплатно на приём к каким-то узким специалистам, не получить должную консультацию, а на платное посещение денег нет*»;
- понижение уровня диагностики и раннего выявления заболеваемости: «*главной проблемой остаётся позднее выявление заболеваний, требующих оперативных вмешательств (злокачественные новообразования), болезни крови (сахарный диабет, венозные нарушения), а также болезнь, вызванная вирусом иммунодефицита человека. Причин несколько, но основная связана с поздним обращением граждан в медицинское учреждение для прохождения обследования. К сожалению, наши граждане терпят до последнего и обращаются за медицинской помощью порой поздно*»;
- наличие дефицита медицинских услуг для людей с ограниченными возможностями, и прежде всего детей: «*проблем здоровья и медицинского обслуживания особо нет, если, конечно, все дети здоровы. Но если случается что-то с кем-то из членов семьи… Неслучайно родительские организации общественные у нас создаются на этой волне дефицита или недостаточности услуг для детей с ограниченными возможностями, и надо отдать должное этим инициаторам*».

Эксперты констатируют определённую недостаточность социальной инфраструктуры региона, не позволяющую ей в полной мере обеспечивать деятельность системы здраво-

охранения и медицинской помощи населению. Речь идет, прежде всего, об удалённости лечебных учреждений от пациента в некоторых районах, препятствующей получению своевременной квалифицированной медицинской помощи, а также о происходящем увеличении сегмента платной медицины, услуги которой далеко не всем доступны.

Возвращаясь к анкетному опросу, прокомментируем нуждаемость семей в решении отдельных вопросов их жизнедеятельности в зависимости от места их проживания (табл. 16.8).

Таблица 16.8

Распределение ответов респондентов на вопрос «В чем из нижеприведенного списка сегодня наиболее всего нуждается Ваша семья?», в зависимости от типа поселения, в% от опрошенных, по столбцам, рейтинг по столбцу «Тип 2»

Вопросы, в решении которых нуждаются семьи	Тип 1		Тип 2		Тип 3		Тип 4	
	Доля респ.	Ранг	Доля респ.	Ранг	Доля респ.	Ранг	Доля респ.	Ранг
В повышении заработной платы Повышение заработной платы (лучше здесь и ниже согласовать с заголовком столбца)	61,5	1	53,6	**1**	59,3	1	48,0	1
Доступность семейного отдыха	39,5	2	44,3	**2**	46,5	2	33,0	4
В доступности Доступность высокотехнологичной медицинской помощи	31,3	5	38,8	**3**	41,9	3	32,0	5
В улучшении Улучшение жилищных условий	35,6	3	37,2	**4**	40,2	4	38,0	2
В доступности Доступность ипотеки	26,4	7	25,1	**5**	21,0	7	11,0	9
В доступности Доступность медицинской помощи	25,1	8	23,0	**6**	29,4	6	37,5	3
В материальной поддержке Материальная поддержка со стороны государства	34,9	4	21,9	**7**	29,7	5	28,0	7

Окончание табл. 16.8

Вопросы, в решении которых нуждаются семьи	Тип 1		Тип 2		Тип 3		Тип 4	
	Доля респ.	Ранг	Доля респ.	Ранг	Доля респ.	Ранг	Доля респ.	Ранг
В доступности Доступность учреждений / услуг дополнительного образования	26,9	6	17,5	**8**	16,9	9	25,5	8
В наличии работы Наличие (Поиск) работы	18,5	9	13,7	**9**	21,0	8	29,0	6
В помощи Помощь в воспитании и образовании детей	13,1	10	6,6	**10**	6,4	11	3,0	12
В новой работе Поиск новой работы	10,3	12	6,0	**11**	10,0	10	10,0	10
В доступности Доступность учреждений дошкольного образования	11,3	11	0,0	**12**	3,3	12	7,0	11

Для семей в малых городах более актуальными являются те же вопросы, какие и для семей в иных поселениях, – повышение заработной платы, доступность семейного отдыха. Высоки места в рейтинге таких вопросов, как «улучшение жилищных условий» и одного из «инструментов» его решения – «доступность ипотеки» (многие семьи, не попадая в категорию социально незащищённых граждан, не могут претендовать на социальное жильё, но и не всегда могут улучшить свои жилищные условия). По сути, это важнейшие потребности жизни семьи, лежащие в основе её материального, духовного и физического благополучия.

Как видно из данных таблиц 16.7 и 16.8, социальные проблемы тюменских семей характерны для всех типов рассматриваемых в исследовании поселений, но значимость их вариативна. Так, актуальность доступности высокотехнологичной медицинской помощи выше для семей в малых городах и сельских поселениях центрального типа; вопросы улучшения жилищных условий, доступности медицинской помощи актуальны в большей мере для семей в сельских поселениях периферийного типа; доступность учреждений / услуг дополнительного образования менее значима для семей в городе Тюмени и в сельских поселениях пери-

ферийного типа; наличие работы более важно для семьей в периферийных сельских поселениях, потребность в новой работе испытывают в большей мере в городе Тюмени; материальная поддержка государства необходима семьям во всех типах поселений, но более всего в городе Тюмени, а также в сельских поселениях центрального типа.

В заключение отметим, что, на наш взгляд, в исследовании нашёл подтверждение тезис, что уровень развития социальной инфраструктуры является важным внешним фактором, определяющим социальное самочувствие семьи, одним из главных условий её полноценной жизнедеятельности. Выявленные в исследовании оценки семьями особенностей развития социальной инфраструктуры в различных городских и сельских поселениях Тюменской области свидетельствуют о её в целом положительной динамике, так же как и о существовании местами значительных проблем, требующих для их преодоления настойчивой программной работы органов государственной и муниципальной власти и управления.

Глава 17

Проблемы и факторы социально-экономического развития малых городов Приморского края (на примере города Спасск-Дальний)

Дальний Восток России – это территория, имеющая особое значение для стратегического развития страны. От факторов и характера социально-экономического развития ДФО зависит многое в позиционировании России на международной геополитической арене. Российский Дальний Восток – это «ворота» страны в Азиатско-Тихоокеанский регион, Юго-Восточную Азию. В свою очередь, эти территории сегодня становятся центром пересечения экономических, геополитических и геостратегических интересов ведущих мировых держав. Соответственно, развитие дальневосточных российских регионов и их потенциала действительно является одной из важнейших задач государства.

Регионы Дальнего Востока, образующие его экономическое пространство, отличаются особой неоднородностью народонаселения, но одновременно «имеют огромный экспортный потенциал, в связи с чем Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики планирует увеличить их инвестирование»[1].

Приведём некоторые общие данные. Дальний Восток обладает обширными территориями – это 6952,6 тыс. квадратных километров (40,6% территории России)[2]. В его состав входят: Амурская, Магаданская и Сахалинская области, Камчатский, Забайкальский, Приморский и Хабаровские края, Чукотский автономный округ, Еврейская автономная область, Республика Бурятия и Республика Саха (Якутия).

---

[1] *Попова С. А., Киселев И. П.* Особенности развития единого экономического пространства России в контексте наличествующих и требуемых процессов формирования национальных экономических интересов // Вестник института мировых цивилизаций. 2020. Т. 11. № 3 (28). С. 88.

[2] Регионы России. Социально-экономические показатели – 2020 г. // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://gks.ru/bgd/regl/b20_14p/Main.htm (дата обращения: 01.08.2021).

Таблица 17.1

Численность населения в субъектах ДФО в 2010-2019 гг. (тыс. человек)[3]

Субъекты ДФО	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Республика Бурятия	972	971	972	974	978	982	984	985	983	986
Республика Саха (Якутия)	958	956	956	955	957	960	963	964	967	972
Забайкальский край	1106	1100	1095	1090	1087	1083	1079	1073	1066	1060
Камчатский край	322	320	320	320	317	316	315	316	315	313
Приморский край	1953	1951	1947	1938	1933	1929	1923	1913	1902	1896
Хабаровский край	1343	1342	1342	1340	1338	1334	1333	1328	1321	1316
Амурская область	829	821	817	811	810	806	802	798	794	790
Магаданская область	156	155	152	150	148	147	146	144	141	140
Сахалинская область	497	495	494	491	488	487	487	490	490	488
Еврейская автономная область	176	175	173	171	169	166	164	162	160	158
Чукотский автономный округ	51	51	51	51	51	50	50	50	50	50

[3] Регионы России. Социально-экономические показатели – 2020 г. // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://gks.ru/bgd/regl/b20_14p/Main.htm (дата обращения: 01.08.2021).

Сравнительно недавно на Дальнем Востоке России были образованы новые федеральные органы власти и управления: АО «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона», Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики (Минвостокразвитие), Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке и в Арктике. Повышен статус представителя Президента РФ в регионе до заместителя председателя российского правительства, обеспечивающего реализацию конституционных полномочий главы государства на территории региона. В настоящее время перечисленные органы государственной власти и управления совместно с региональными властями, отраслевыми министерствами и ведомствами реализуют стратегические решения по созданию условий для ускоренного развития экономики и инфраструктуры, улучшения инвестиционного климата региона, а также кардинального улучшения социально-демографической ситуации в регионе и миграционного прироста населения[4].

Особое место в структуре государственных интересов, а также социально-демографических и пространственно-экономических параметров занимает Приморский край. Этот регион является наиболее благоприятным по климатическим, экономическим и транспортным условиям среди других субъектов ДФО. Вполне закономерно, что он остаётся одним из самых заселённых дальневосточных регионов России (см. табл. 17.1), и, по сравнению с другими территориальными образованиями, входящими в ДФО, обладает определённым демографическим потенциалом и наибольшими трудовыми ресурсами.

Базовыми отраслями, дающими 80% ВРП, выступают промышленное производство, строительство, оптовая и розничная торговля, транспорт и связь, сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство, рыболовство, рыбоводство; наиболее развитой частью экономики Приморья является промышленный комплекс, а её основой – богатые природные ресурсы[5].

4 *Попова С. А., Киселев И. П.* Указ. соч. С. 90.

5 Экономика Приморского края // Официальный сайт Администрации Приморского края. URL: https://www.primorsky.ru/primorye/ekonomika/ (дата обращения: 01.08.2021).

Одно из главных преимуществ края – близость к рынкам Азиатско-Тихоокеанского региона, развитая портово-транспортная инфраструктура. Регион граничит с тремя государствами: Китаем, Японией и КНДР, также в нём действует пять автомобильных и два железнодорожных пограничных перехода.

В Приморье берёт начало (и одновременно заканчивается) Транссибирская магистраль. Субъект представляет собой транзитный логистический узел важнейших сухопутных и морских транспортных путей между Европой и странами АТР.

На территории края находится 12 городов с населением: Владивосток – 600 871 чел., Уссурийск – 172 942, Находка – 142 673, Артем – 104 926, Арсеньев – 51 723, Спасск-Дальний – 39 311, Большой Камень – 38 685, Партизанск – 36 247, Лесозаводск – 34 827, Дальнегорск – 33 803, Дальнереченск – 24 786, Фокино – 22 628[6].

Таким образом, сегодня Приморский край является объектом стратегических интересов и целей государства; территорией, где запущен и реализуется ряд инновационных решений по стимулированию социально-экономического развития. На территории края действуют зоны с особыми режимами таможенного, налогового и административного регулирования: четыре территории опережающего развития, 16 районов свободного порта Владивосток, офшорная зона на острове Русском.

Есть основания предполагать (в контексте трендов глобализации и урбанизации), что намеченные цели и деятельность по их реализации тех организаций и институтов, которые в это вовлечены, в большей степени ориентируются на использование и развитие инфраструктуры и возможностей дальневосточных городов, в том числе малых и средних. Соответственно, понимание положения и функционирования городских поселений играет большую роль при разработке и реализации государственной политики на территории Приморского края, а учёт их социально-экономических, пространственно-организационных, демографических, социокультурных и иных особенностей даёт

[6] Численность населения Приморского края. Статистический сборник. Приморскстат, 2021. С. 11-17.

возможность более конкретного и прицельного определения направлений, перспектив и стратегий развития. Развитие – ключевой процесс, качественные показатели которого свидетельствуют о прочности положения и вектора перспектив территории – и региональной, и городской. «Наибольшую трудность при этом испытывают малые субъекты, которые не обладают достаточным собственным потенциалом для повышения эффективности экономики и улучшения качества жизни»[7].

Малый город – в определённом смысле особая и даже уникальная территория. Уникальность её может состоять в особом укладе жизни и его традиционности, тесном и многомерном переплетении социальных связей, пространственно-историческом своеобразии (например, малоэтажность, некоторая архаичность облика), аутентичности и особой атмосферности. Ещё Г. Зиммель писал: «Сфера жизни маленького города обыкновенно замкнута в себе и ограничена собой. Для большого же города решающим является то обстоятельство, что его внутренняя жизнь волнообразно широко распространяется по государству и вне его. ...Самое существенное значение большого города заключается в его функциональном значении за пределами его физических границ, и это его влияние отдается обратно и делает жизнь большого города значительной, важной и ответственной»[8].

Очевидно, что с малым поселением городского типа дело обстоит наоборот: территория и его смыслы живут более по собственному внутреннему алгоритму и течению, характер которых подчас качественно отличается от темпорального ритма мегаполисов. «Потребление» пространства малого города также происходит по своему расписанию, в соответствии со сложившимися и устоявшимися привычками. Это способно придать жизни как особое очарование, так и сообщить объективные трудности. Наиболее существенные из них – экономические. «Способный функционировать лишь в специальной институциональной среде и при масштаб-

[7] *Дупленко Н. Г., Щепкова И. В.* Разработка инвестиционной стратегии муниципального образования на основе инновационно ориентированного подхода // Вопросы инновационной экономики. 2020. Т. 10. № 2. С. 690.

[8] *Зиммель Г.* Большие города и духовная жизнь // Логос. 2002. № 3 (34). С. 31.

ной инвестиционной поддержке, региональный экономический комплекс начал быстро разрушаться»[9] в 1990-е гг. Как итог, к концу XX в. выраженными экономическими проблемами российских малых городов, во многом затрудняющими возможное развитие их территорий и потенциала, стали те, что репрезентируют общую проблемную картину дальневосточного городского профиля:

- узость и «одномерность» рынка труда, ограниченность и нехватка рабочих мест. «В ходе поляризации пространственного развития проступает закономерность: чем меньше город, тем выше вероятность его социально-демографической депрессии, большей потери населения. В 2010-2013 гг. к депрессивным (с высокой долей убыточных градообразующих предприятий, незанятого трудоспособного населения) можно было отнести 2/3 малых городов и 1/5 средних»[10];
- дефицит инвестиций, который, в свою очередь, «связан с ограниченными масштабами экономической деятельности, невозможностью использовать эффект масштаба»[11];
- «узость» внутреннего рынка и ограниченные возможности компенсировать его размер[12], а также низкий платежеспособный спрос.

Особая уязвимость малого города заключается в объективно слабом потенциале его социально-экономической и трудовой дифференциации, а также возможности адаптации под стремительные глобальные изменения. Города как, «прежде всего, центры наибольшего развития разделения труда»[13], «как причина и катализатор разделения труда»[14] – сильны этим своим свойством: возможностью распределять и дифференцировать самые разнообразные

[9] *Минакир П. А., Прокапало О. М.* Дальневосточный приоритет: инвестиционно-институциональные комбинации // Журнал новой экономической ассоциации. 2018. № 2 (38). С. 150.

[10] *Нефёдова Т. Г., Покровский Н. Е., Трейвиш А. И.* Урбанизация, дезурбанизация и сельско-городские сообщества в условиях роста горизонтальной мобильности // Социологические исследования. 2015. № 12. С. 66.

[11] *Минакир П. А., Прокапало О. М.* Указ. соч. С. 147.

[12] Там же. С. 147.

[13] *Зиммель Г.* Указ. соч. С. 32.

[14] *Нефёдова Т. Г., Покровский Н. Е., Трейвиш А. И.* Указ. соч. С. 61.

виды человеческой активности, деятельности и занятости, как трудовой, так и досуговой. И сегодня, в русле неумолимых глобализационных трендов «наиболее уязвимыми территориями... остаются малые и средние города: зачастую они являются моногородами, то есть не имеют предпосылок для диверсификации и перестроения экономики. Также усложняют процесс включения в интеграционные взаимодействия негативные демографические тенденции (отток населения, увеличение среднего возраста жителей, высокая смертность и т. д.). Как следствие, возникает ловушка: имея малый экономический потенциал и негативную демографическую ситуацию, города могут развиваться по ограниченному перечню направлений, при этом, данный перечень сокращается»[15].

Схожим сценарием отличается социально-экономическая и демографическая ситуация в городском округе Спасск-Дальний (Приморский край, ДФО), который будет рассмотрен далее в качестве объекта анализа.

История городского округа начинается с 1886 г., когда украинские переселенцы основали село Спасское. В 1895 г., в связи со строительством станции Евгеньевка, появился рабочий посёлок. В 1917 г. территория станции Евгеньевка, рабочий посёлок и Спасская слобода образовали город Спасск-Приморский, а в 1929 г. он был переименован в Спасск-Дальний.

В соответствии с распоряжением Правительства от 29.07.2014 г № 1398-р городской округ Спасск-Дальний получил статус монопрофильного муниципального образования и является моногородом 2-й категории с возможным ухудшением социально-экономического положения (всего в Приморском крае под данную категорию подпадают девять населённых пунктов). С 2015 г. территория Спасска-Дальнего относится к свободному порту Владивосток.

Основной отраслью экономики Спасска-Дальнего является обеспечение электроэнергией, газом, паром, а также водоснабжение и водоотведение. По состоянию на начало 2021 г. 427 организаций и 903 индивидуальных предпри-

[15] *Рослякова Н. А.* Направления развития российских приграничных регионов и малых и средних городов в контексте евразийской интеграции // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2017. № 5 (107). С. 150.

нимателя осуществляли свою деятельность на территории городского округа (в отношении предыдущего года произошло снижение числа организаций на 4,3%, и индивидуальных предпринимателей на 7,3%, что связано с ограничениями, введёнными в период пандемии).

Социально-экономическое положение субъекта во многом определяется его демографическим развитием, которое, обеспечивая воспроизводство человеческого потенциала, в свою очередь, способствует подъёму в экономике и социальной сфере.

Таблица 17.2

Динамика численности населения городского округа Спасск-Дальний (оценка численности населения на 1 января текущего года)[16]

Год	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Численность населения, чел.	44291	44094	43605	43305	42491	42020
Год	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Численность населения, чел.	41539	41127	40717	40200	39765	39311

Статистические данные, представленные в таблице 17.2, показывают, что имеет место неуклонное снижение численности населения. По сравнению с 2020 г., население городского округа уменьшилось на 454 человека, а за период с 2010 по 2021 гг. – на 4980 человек. В соответствии с прогнозом (консервативный вариант), численность населения будет продолжать сокращаться и к 2023 г. составит 38,37 тыс. человек[17]. Ситуация усугубляется и внутренними пространственными и инфраструктурными факторами. Внушительные размеры территории края, невысокое качество дорог, доступности медицинских объектов и медицинской помощи сильно осложняют своевременное, а значит, эффективное получение

[16] Составлено авторами на основе: База данных «Показатели муниципальных образований» // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://www.gks.ru/scripts/db_inet2/passport/pass.aspx?base=munst05&r=5720000 (дата обращения: 08.08.2021).

[17] Прогноз социально-экономического развития городского округа Спасск-Дальний на 2021 год и на период до 2023 года // Официальный сайт ГО Спасск-Дальний. URL: https://spasskd.ru/index.php/ekonomikamenu1/prognoz-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya (дата обращения: 02.08.2021).

лечения. Так, «в Приморье в некоторых отдалённых районах удалённость ближайших медицинских учреждений составляет больше шести километров, в результате снижается уровень обращаемости населения в пункты врачебной помощи, что способствует накоплению хронической патологии у населения и способствует преждевременной смертности. Таким образом, низкая обеспеченность населения дальневосточного региона медицинской помощью является одним из негативных факторов, влияющих на ухудшение его здоровья и снижение качества жизни»[18].

Необходимо заметить, что и в советское время происходило фиксируемое уменьшение доли жителей малых городов в составе всех горожан. «Так, за 1926-1989 гг. удельный вес горожан, проживающих в городах категории до 50 тыс., уменьшился в составе жителей всех категорий городов с 36,9% до 19,1%, в категории от 50 до 100 тыс. – с 18,9% до 11,6%»[19]. Соответственно, ошибочно полагать, что сокращение доли малогородского населения есть издержка и следствие течения постсоветского периода. Тем не менее процесс депопуляции наблюдался в 1990-е гг., к началу которого был «накоплен» ряд «значительных системных проблем как экономического, так и социального характера», приведших к фактическому разрушению «экстрактивных институтов, стимулирующих миграцию населения, функционирование экономических агентов в составе единого планового комплекса страны и извлечение внешнеторговой ренты (специальные режимы в области ценообразования, планирования, снабжения, реализации продукции, доходов населения)[20].

Кроме рождаемости и смертности, ещё одним компонентом, также влияющим на демографическую ситуацию, является миграция. Миграционное движение населения Спасска-Дальний, несмотря на некоторое снижение показателей, характеризуется оттоком, то есть число выбывших граждан превысило число прибывших.

---

[18] *Калинина И. В., Бийжанова Э. К.* Южные регионы дальневосточного приграничья: социокультурные и инфраструктурные трансформации // Вестник Института социологии. 2020. Том 11. № 4. С. 72.

[19] *Сенявский А. С.* Урбанизационный процесс в СССР в экономическом измерении: структурные и институциональные аспекты // Вопросы теоретической экономики. 2019. № 2 (5). С. 157-158.

[20] *Минакир П. А., Прокапало О. М.* Указ. соч. С. 150.

Таблица 17.3

Общие коэффициенты рождаемости и смертности[21]

Год	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Общий коэффициент рождаемости (промилле)	13	12,4	12,7	13,2	13,8	12,8	12,4	12,3	10,3	8,6	9,2
Общий коэффициент смертности (промилле)	17,3	18,5	17,7	17,6	17,7	17,4	16,3	16,5	17,7	17,1	18,4

Таблица 17.4

Миграционный прирост, убыль (–)[22]

Год	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Миграционный прирост, чел.	–223	–82	–624	–306	–289	–249	–240	–218	–95	–85

[21] Составлено авторами на основе: База данных «Показатели муниципальных образований» // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://www.gks.ru/scripts/db_inet2/passport/pass.aspx?base=munst05&r=5720000 (дата обращения: 08.08.2021).

[22] Составлено авторами на основе: База данных «Показатели муниципальных образований» // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://www.gks.ru/scripts/db_inet2/passport/pass.aspx?base=munst05&r=5720000 (дата обращения: 08.08.2021).

В настоящее время на территории городского округа сохраняется естественная убыль населения, с одной стороны, за счёт низкого уровня рождаемости, а с другой – высокого уровня смертности, что, к сожалению, свидетельствует о продолжающейся депопуляции, в данном случае – локально-городского уровня.

Таким образом, анализ статистических данных показывает, что для демографической ситуации в Спасске-Дальнем характерно стабильное воспроизводство негативных трендов, в целом, схожее с общей негативной динамикой приграничных регионов – оттоком человеческого капитала из приграничья в столицу субъекта, или центральные и южные регионы страны.

Уровень безработицы выступает одним из основных показателей, характеризующих состояние сферы экономики. За 2020 г. уровень безработицы на территории городского округа увеличился, что можно объяснить в том числе и увеличением пособия по безработице в период пандемии. Так, по сравнению с 2019 г. он вырос на 0,4 процентных пункта и достиг 1,9% [1]. Численность зарегистрированных безработных на начало 2021 г. составила 395 человек [2][23].

В 2020 г. повысилась среднемесячная номинальная заработная плата в городском округе Спасск-Дальний, которая составила 41 320,3 рублей, в процентном соотношении к 2019 г. – 106,5 (реальная заработная плата – 102,7%)[24]. В 2019 г. также наблюдался рост номинальной и реальной заработной платы работников (на 7,59% и 2,96 % по отношению к уровню 2018 г. соответственно)[25].

В соответствии с социально-экономическим развитием городского округа Спасск-Дальний в 2020 году основными проблемными вопросами являются:

- снижение численности населения и отток трудоспособного населения из городского округа в более крупные города;

[23] Итоги социально-экономического развития городского округа Спасск-Дальний за 2020 год // Официальный сайт ГО Спасск-Дальний. URL: https://spasskd.ru/index.php/ekonomikamenu1/itogi-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya (дата обращения: 03.08.2021).

[24] Муниципальные образования Приморского края в 2020 году: Бюллетень. С. 16.

[25] Прогноз социально-экономического развития городского округа Спасск-Дальний на 2021 год и на период до 2023 года.

- изношенность ресурсоснабжающей инфраструктуры; расходные обязательства городского округа не обеспечены налогооблагаемой базой;
- значительное сокращение поступления средств от налагаемых на территории муниципального образования штрафов в бюджет городского округа (за 2020 г. городской округ Спасск-Дальний недополучил 5,1 млн руб.);
- увеличение количества безработных граждан;
- отсутствие газоснабжения;
- проблематичность поиска рынков сбыта продукции местных предприятий;
- большое количество аварийного жилья;
- высокие тарифы на энергоносители и транспортные перевозки, делающие продукцию предприятий не конкурентоспособной;
- снижение поступлений доходной части бюджета городского округа[26] в связи с тем, что с 01.01.2021 г. перестала действовать система налогообложения в виде ЕНВД.

С целью изменения сложившейся ситуации Администрация городского округа Спасск-Дальний принимает различные меры.

Так, на территории городского округа действует «Комплексная программа социально-экономического развития городского округа Спасск-Дальний на 2012-2023 годы». Цель: обеспечение динамичного устойчивого развития городского округа Спасск-Дальний в перспективе до 2023 года посредством решения хозяйственно-оперативных и стратегических задач развития социально-экономических систем, нацеленных на развитие экономической и социальной систем, привлечение инвестиций и реализацию эффективных инвестиционных проектов, что в совокупности должно содействовать повышению благосостояния населения к 2023 г.[27] Основные направления реализации Программы:

[26] Итоги социально-экономического развития городского округа Спасск-Дальний за 2020 год.

[27] Комплексная программа социально-экономического развития городского округа Спасск-Дальний на 2012-2023 годы // Официальный сайт ГО Спасск-Дальний. URL: https://spasskd.ru/index.php/ekonomikamenu1/programma-razvitiya-goroda (дата обращения: 03.08.2021).

- экономическая диверсификация малого и среднего бизнеса городского округа Спасск-Дальний;
- улучшение качества жизни населения городского округа (развитие социальной инфраструктуры).

Источники финансирования: средства федерального, краевого бюджетов; средства бюджета городского округа; собственные средства предприятий. На реализацию программы в 2020 г. было направлено 1 341,42 млн руб.

Основным приоритетом деятельности администрации города выступает развитие инвестиционного климата. Так, на территории Спасска-Дальнего сформировано 15 инвестиционных участков площадью 224,09 га. В 2020 г. были реализованы следующие инвестиционные проекты[28]:

- создание комплекса перерабатывающих производств в г. Спасске-Дальнем (ООО «СЛПК-Групп»);
- создание Медицинского центра (ООО «Лекарь»);
- создание лесоперерабатывающего и логистического комплекса на территории Приморского края ООО «Форест Гранд».

Определённая поддержка оказывается малому и среднему предпринимательству: принят ряд нормативных документов, касающихся понижения налоговых ставок; предоставляются льготы резидентам свободного порта Владивосток.

Планируются к реализации следующие инвестиционные проекты:

- организация предприятия комплексной переработки сои;
- капитальный ремонт объектов культуры городского округа Спасск-Дальний;
- устройство плоскостных спортивных сооружений возле образовательных и спортивных учреждений;
- устройство плоскостных спортивных сооружений возле жилых домов и в парках;
- газификация городского округа Спасск-Дальний и др.

В рамках национальных проектов на территории городского округа реализуется ряд региональных проектов, направленных на развитие сферы культуры, образования, жилищной сферы и формирования комфортной городской среды.

[28] Итоги социально-экономического развития городского округа Спасск-Дальний за 2020 год.

Таблица 17.5

Региональные проекты, реализуемые на территории городского округа Спасск-Дальний

Национальные проекты	Региональные проекты
Жильё и городская среда	«Жильё» «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда» «Формирование комфортной городской среды»
Культура	«Обеспечение качественно нового уровня развития инфраструктуры культуры («Культурная среда») «Создание условий для реализации творческого потенциала нации («Творческие люди»)»
Образование	«Современная школа» «Успех каждого ребёнка» «Социальная активность» «Патриотическое воспитание»

С целью решения приоритетных задач на территории городского округа в 2020 г. финансировалось 28 муниципальных программ («Антитеррор», «Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности людей на водных объектах городского округа Спасск-Дальний», «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности городского округа Спасск-Дальний на 2020-2022 годы», «Доступная среда для инвалидов на территории городского округа Спасск-Дальний», «Молодёжная политика городского округа Спасск-Дальний на 2020-2022 годы», «Формирование земельных участков на территории городского округа Спасск-Дальний на 2017-2022 годы» и др.)[29].

Таким образом, по приведённым данным можно увидеть, что социально-экономическая и демографическая картина, а также сопряжённые с ней трудности, испытываемые малым приморским городом, в общем, релевантны общероссийскому малогородскому ландшафту. Ситуация с малы-

[29] Отчёт о реализации муниципальных программ в городском округе Спасск-Дальний за 2020 год // Официальный сайт ГО Спасск-Дальний. URL: https://spasskd.ru/index.php/ekonomikamenu1/munitsipalnye-programmy (дата обращения: 04.08.2021).

ми городами Дальнего Востока осложняется значительным размером самой территории округа, пространственной разобщённостью его субъектов, слабостью инфраструктуры, которая продолжает ветшать, особенно на фоне непрерывающегося снижения численности населения.

В контексте обозначенного имеет значение и фактор имиджа территории. В. Авченко справедливо замечает: «Дальний Восток – провинция в кубе. По дальневосточным меркам Поволжье и Урал – почти Подмосковье. ДВ-фобию подметил ещё Чехов на каторжном Сахалине, констатировав *предубеждение против места*. Каторги давно нет – предубеждение осталось. Непросто поверить, что Дальний Восток – такое же *наше*, как Волга или Вологда, что здесь можно просто жить, а не выживать, бороться, покорять, нести вахту»[30]. Сильная удалённость, даже окраинность этих земель, их регионов и городов, имеет влияние как на их социальный имидж, так и на отношение к ним. «В будущем миграционная убыль населения с регионов Дальнего Востока может прекратиться, но пока нет явных к тому предпосылок: в масштабах страны они продолжают оставаться периферией»[31].

Из возможных решений, или хотя бы внятных попыток решения, которые стоит применить в развитии социально-культурной среды города и включить их в мастер-планы по развитию городской среды, в том числе малых и средних городов, – технология плейсмейкинга. Это – «специфический подход к обустройству мест общественного пользования, к облагораживанию и снабжению их достопримечательностями и брендами, в первую очередь, учитывающими интересы горожан, а также подход к управлению, дизайну и смене имиджа этих мест с учётом движения проектной инициативы «снизу вверх»[32]. Эти решения пред-

[30] *Авченко В. О.* Дальний Восток: иероглиф пространства. Уроки географии и демографии. М.: Издательство АСТ: Редакция Екатерины Шубиной, 2021. С. 13.

[31] *Зубаревич Н. В., Макаренцева А. О., Мкртчян Н. В.* Социально-демографические индикаторы: региональное измерение (по результатам регулярного мониторинга ИНСАП РАНХиГС // Экономическое развитие России. 2017. Т. 24. № 3. С. 98-99.

[32] *Ласточкина О. С.* Плейсмейкинг – подход для развития общественных пространств современных городов (обзор зарубежного и российского опыта) // Society and Security Insights. 2021. Т. 4, № 2. С. 91.

полагают создание комфортной городской среды для её жителей, что в целевом плане релевантно концепции «Умного города», активно внедряемой сегодня в российскую городскую практику.

Тем не менее на сегодняшний день вырисовывается следующая проблемная ситуация: с одной стороны, безусловная важность и значимость малых городов для страны и связанные с ними объективные экономические и иные интересы государства, и, с другой, – существенные депрессивные тренды в их развитии. Они связаны как с системными ошибками советского периода градостроения и градоразвития, так и издержками перехода к рыночной экономике и трансформационным реалиям 1990-х гг. Большую роль играют также и объективные факторы процесса глобализации XXI в. В совокупности они проявляются продолжающимся сокращением численности населения, особенно молодого и трудоспособного возраста, узостью локальных рынков труда, слабой инвестиционной привлекательностью, общей экономической неспособностью к диверсификации. Наиболее приемлемые модели решений, которые в своей реализации позволят выйти на более качественный уровень, связаны с государственным инвестированием в развитие и обновление инфраструктуры и её объектов (в этом единодушны исследователи, занимающиеся данным вопросом), а также в реновацию социально-коммунальной среды. Иными словами, необходимы системные и планомерные усилия государства, бизнес-кругов, предпринимательского и гражданского сообществ. Общая цель – повышение комфортных, дружественных и безопасных для человека условий жизни в современном городе, даже если он совсем небольшой.

Глава 18

Малые города Крыма: историческое прошлое и современные траектории интеграции в общероссийское пространство

Особенности Крыма и его городов (XVIII – начало XX вв.)

Проблема типологии поселений в структуре пространственного перераспределения населения уже столетия волнует умы многих представителей наук об обществе – от философов и социологов до экономистов и правоведов. Мы встречаем упоминания о поселенческой структуре Крыма в исследованиях, начиная с классических работ учёных Древней Греции и Рима и заканчивая многочисленными работами отечественных и зарубежных авторов первой четверти XXI в.[1] При этом повторяется ситуация конца 80-х годов XX в., когда сельские поселения делили на «перспективные» и «упадочные». В значительной степени помогла разрешить эту ситуацию вышедшая в 2019 г. коллективная монография Института социологии ФНИСЦ РАН[2] под редакцией В. В. Маркина и М. Ф. Черныша. Однако, проанализировав более полутора сотен других источников, авторы данной главы пришли к выводу о том, что адекватное рассмотрение данной многоаспектной проблемы возможно лишь при соблюдении ряда условий:

1. Учёта характера общества, в условиях которого осуществлялось формирование поселенческой структуры, в частности – малых городов, о которых идёт речь в данной главе монографии;
2. Учёта особенностей конкретного региона, под влиянием которых происходит становление и развитие малых городских поселений;

---

[1] См. работы: А. Л. Ахтуловой, Э. С. Билевской, Т. А. Верещагиной, Р. И. Газизуллина, Т. Г. Гафиатуллина, Е. А. Ермолаевой, И. Н. Кодиной, И. И. Корчагиной, Н. И. Кутеповой, В. Б. Кутобаева, Н. А. Леоновой, А. С. Ляховец, Е. М. Маркова, О. В. Синициной, А. В. Скалона, Ю. Н. Талалушкиной, Д. Г. Тухбатуллиа, Е. В. Фроловой, М. А. Харлова, Д. Шлыкова, Н. В. Яковенко и др.

[2] Малые города в социальном пространстве России: [монография] / А. Ю. Ардальянова, П. В. Бизюков, Р. Г. Браславский [и др.]; отв. ред. В. В. Маркин, М. Ф. Черныш; предисл. ак. М. К. Горшков. М.: ФНИСЦ РАН, 2019. 545 с.

3. Учёта этнокультурных особенностей населения, формирующего основу малых городов.

Поэтому в силу этих условий авторы попытаются охарактеризовать особенности, проблемы и перспективы развития малых городов Республики Крым.

Предваряя эти характеристики малых городов современного Крыма, представляется возможным сослаться на довольно полемичную, но содержащую обширную статистику работу Я. Е. Водарского, О. И. Елисеевой и В. М. Кабузана «Население Крыма в конце XVIII –конце XX веков. Численность, размещение, этнический состав (1897–1990-е годы)»[3]. Если до середины XIX в. Крым, за редким исключением, был представлен сельскими (в основном крымско-татарскими) поселениями, то после Крымской войны ситуация начала изменяться. Прошли волны эмиграции крымских татар в Турцию, стала изменяться поселенческая структура полуострова, в том числе как в плане постепенного роста количества городов и доли населения в них, так и в плане этнического состава сёл и городов Крыма. К 1900 г. доля городских жителей в общем населении полуострова составляла 43,9% и к 1917 г. этот рост достиг 50,9%.

Авторы приводят данные, в соответствии с которыми в 1917 г. в Симферополе проживало 91,4 тыс. человек, в Евпатории – 27,2 тыс., в Бахчисарае – 17,9 тыс., в Ялте – 33,8 тыс., в Севастополе – 87,5 тыс. человек[4].

Вопреки утверждениям М. Джемилева и Р. Чубарова о перечне коренных народов Крыма, в котором в качестве коренных признаются лишь крымские татары и караимы и не упоминается русский народ, поддерживаемых администрацией В. Зеленского (Закон о коренных народах Украины[5]), в данной монографии приведены весьма красноречивые данные об этнической структуре населения городов Крыма.

---

[3] *Водарский Я. Е., Елисеева О. И., Кабузан В. М.* Население Крыма в конце XVIII – конце XX веков (Численность, размещение, этнический состав). М.: Ин-т рос. истории РАН, 2003. С. 3–4.

[4] *Водарский Я. Е., Елисеева О. И., Кабузан В. М.* Указ. соч. С. 4.

[5] См: Президент подписал Закон «О коренных народах Украины» / Президент Украины. Официальное интернет-представительство. [сайт]. 21.07.2021.URL: https://www.president.gov.ua/ru/news/prezident-pidpisav-zakon-pro-korinni-narodi-ukrayini-69677

«В начале XX в. по абсолютной численности русскоязычные жители устойчиво выходят на первое место (прирост с 33,1% до 41,2%. Одновременно понижается доля татар (с 35,6% до 28,7%) и украинцев (с 11,8 до 8,6%)»[6]. Следует согласиться с авторами, которые отмечают, что снижение доли украинцев можно объяснить только тем, что значительная часть их называли родным языком русский и поэтому причислялись к русским. Мы сталкивались с подобным явлением, анализируя переписи населения Крыма 1989–2014 гг. Кстати, в начале XX в. в городах доля украинцев упала с 7,7% в 1897 г. до 3,6% в 1917 г., (в Керчь-Еникальском градоначальстве – с 48,2 до 2,3%, в Севастопольском – с 17,8 до 0,5%).

Следует отметить, что в городах удельный вес русских, включая русскоязычное население, возрос с 47,6% в 1900 г. до 56,6% в 1917 г., и они стали здесь абсолютно доминировать. В эти же годы заметно повысилась доля евреев в городах – с 9,6% до 14,5%.

Таким образом, представляется необходимым, вслед за авторами анализируемой монографии[7], отметить, что уже к 1917 г. русские постепенно приобрели статус количественно основного этноса Крыма. В городах доля русских составила около 60% жителей. Татары же преобладали в сельской местности, преимущественно в Ялтинском, Симферопольском и частично в Евпаторийском уездах. Украинцы стали селиться в Крыму лишь после ряда волн эмиграции крымских татар в Турцию. Поэтому к 1917 г. их доля составляла не более 8,6%, причём в основном в сельской местности. Также немногочисленными к 1917 г. были немцы-колонисты, которые селились в Евпаторийском и особенно в Перекопском уездах (4,9%). В последнем селились также чехи и эстонцы. Сравнительно немногочисленными в процентном отношении были другие этнические группы – греки, армяне, болгары. Интересно, что в городах Крыма резко возросла к 1917 г. численность евреев, которые составляли к этому времени 14,5% жителей.

Таким образом, уже к началу XX в. этническая территория Крыма приобрела принципиально иной характер,

[6] Там же. С.4.
[7] Там же. С. 5.

чем это пытаются доказать оппоненты из Киева, включая экс-лидеров бесславно закончившего свои дни «меджлиса крымско-татарского народа».

Авторы данной главы сознательно исключают проблемный период 1918–1954 гг., учитывая последствия и масштабы депортации ряда этносов Крыма, а в отношении малых городов республики речь можно вести лишь об изменениях в их статусе, что делало их то городами, то посёлками или ПГТ. Гораздо более актуальным представляется выделение и анализ «тех социальных маркеров, которые, с одной стороны, представляют типичное в повседневности данного общества, а с другой – обладают специфическими чертами при сопоставлении с иными обществами современного типа»[8]. Это справедливое замечание М. К. Горшкова и было положено в основу дальнейшего анализа судеб малых городов Крыма. Поэтому ограничимся лишь одной иллюстрацией[9]:

Рис. 18.1. Национальные районы Крыма, 1921–1940 гг.
3, 4, 5, 15, 23, 26 – крымско-татарские; 16, 25 – еврейские;
6, 24 – немецкие; 14 – украинский;
7-13, 17-22, 27 – смешанные

[8] *Горшков М. К.* Российское общество как оно есть: (опыт социологической диагностики). В 2 т. Т. 2 / М. К. Горшков; Федеральное агентство науч. орг., Ин-т социологии РАН. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Новый хронограф, 2016. С. 7.

[9] Национальные районы Крыма. URL: https://yandex.ru/images/search?text=национальные%20районы%20крыма%20в%201930&stype=image&lr=146&source=wiz (дата обращения: 20.07.2021).

Отметим, что в результате ряда процессов расселения говорить о наличии этнических районов в Крыму по меньшей мере неактуально.

Сегодня, рассматривая типичное и специфическое современного этапа повседневного бытия малых городов Крыма, нельзя не учитывать нескольких важных особенностей этого территориально-этнического феномена: во-первых, это пребывание Крыма в составе Украинской ССР, а затем и в составе Украины; во-вторых, это высокий уровень миграционной активности населения, направленной на проживание на территории Крыма (при этом, учитывая возрастной состав мигрантов, ухудшается демографическая структура населения полуострова; в-третьих, несбалансированность расселенческой структуры Крыма по плотности населения; в-четвёртых, особенности исторического характера (депортации, «организованные переселения» и т.д. Рассмотрим же эти особенности подробнее.

Крым в составе Украинской ССР. Сопротивление украинизации полуострова

Первая особенность состоит в том, что Крым длительное время (реально с 1954 г.) находился под юрисдикцией Украины. Даже находясь в составе Советского Союза, Крым испытывал определённое давление с её стороны. Так, первые лица Крыма были либо этническими украинцами, либо уроженцами Украины. В степные районы Крыма заселяли переселенцев из Украины. Особенно этот процесс активизировался в годы строительства Северо-Крымского канала. В результате на севере полуострова в быту (особенно в сельских районах) широко распространился своеобразный «суржик» – разговорный язык, включающий элементы русского и украинского языков.

Однако украинизации Крыма, о которой мечтали некоторые руководители республики (П. Шелест, В. Щербицкий), не случилось. Этому способствовала вторая особенность полуострова – исторически сложившийся полиэтнический социум, характерной чертой которого стала *невыраженность титульной этнической составляющей, несмотря на количественное доминирование русских и украинцев*.

Крым, как известно, характеризовался целым рядом отличий, которые выделяли его из других регионов Украины. Речь идёт, в частности, о его геополитически важном расположении, свободном выходе к морю, обеспечивающем прямую связь практически со всеми странами мира, об одновременном статусе мировой курортной зоны и одной из мощных военных баз России, о сложном этническом составе и т.п.

По большому счёту, эти «векторы своеобразия» можно свести к следующему.

Во-первых, Крым вошёл в состав Украины по историческим меркам сравнительно недавно, и почти четверть населения Республики помнит его особый статус при СССР.

Во-вторых, Крым относился к числу миграционно-активных регионов не только в масштабах Украины, но и в мировых масштабах. Процессы депортации ряда этносов Крыма и их возвращения на родную землю, тщательно скрывавшиеся процессы заселения Степного Крыма выходцами из других регионов Украины, стремление потенциальных пенсионеров, особенно военных из числа россиян, дослужить в Крыму и остаться здесь навсегда – всё это не могло не повлиять на динамику этнического состава населения Крыма.

В-третьих, социально-демографическая структура населения полуострова, в которой едва ли не полмиллиона человек составляют пенсионеры с особой исторической памятью, предполагает смещение спектра межэтнических отношений «влево», к временам «единой семьи народов».

Наконец, в-четвертых, территории Крыма существенно различаются по целому ряду признаков – людности, демографической и этнической структуре, характеру занятости населения, включая «сезонную безработицу», природно-климатическим условиям, степени урбанизации и т.п. Об этом будет подробнее сказано ниже.

Среди перечисленных различий (представляется, что этот перечень можно было бы с полным основанием продолжить) мы выделяем признаки, на основании которых можно было бы эти различия сгруппировать.

Уже в конце 1990-х гг. социологами центра «Социо» фиксировались факты убеждённости населения в региональной исключительности Крыма. Вот как комментировал эту

ситуацию известный крымский политолог А. Форманчук: «Безусловно, “крымская идентичность” существует, хотя среди политологов и социологов, занимающихся данной тематикой, нет согласия относительно того, в чём именно она заключается… Самобытность Крыма связана не столько с его политическими традициями, сколько с его отношениями с центральной властью»[10].

На протяжении многих лет Крым фактически находился в двойном подчинении. С одной стороны, он управлялся органами власти Украинской ССР, с другой – центральное руководство напрямую занималось решением крымских проблем в силу особой роли, которую играл Крым в жизни СССР. Именно эти годы «двойного подчинения» стали периодом экономического и культурного расцвета полуострова. Тогда здесь были созданы развитая курортная сфера, высокотехнологичная промышленность, передовая медицина. Крым превратился в главную всесоюзную здравницу (и в единственную детскую здравницу). Крымский агропромышленный комплекс стал одним из самых мощных в Советском Союзе (сегодня сельское хозяйство Крыма практически уничтожено, что, на наш взгляд, является одним из самых тяжких преступлений, совершённых на территории Украины после распада СССР)[11].

Образ «всесоюзной» здравницы и житницы и одновременно образ «особого полиэтнического социума» стал к этому времени «фишкой» самоидентификации значительной части крымчан. При этом акцент делался на противоречия между регионами, регионами и центром, районами Крыма и Симферополем, что неоднократно фиксировалось социологами.

Особенно актуальной, как мы видим, уже в начале 2000-х гг. стала проблема взаимоотношений регионов Украины, в частности Крыма и столицы, которая, как мы тогда предполагали, может стать предвестником политического кризиса власти. Собственно, это полностью подтвердили события 2013–2014 гг., начавшиеся в Киеве и не нашедшие поддержки ряда регионов Украины. Подтвердило это и воссоединение Крыма с Россией.

---

[10] *Форманчук А. А.* Уникальность Крыма была сильно преувеличена // Газета 2000. № 24. 15–21 июня 2012. С. 2

[11] Там же. Форманчук А. А. Уникальность Крыма была сильно преувеличена // Газета 2000. № 24. 15–21 июня 2012. С. 2.

Другой проблемой социально-экономического плана, также влияющей на характер и содержание цивилизационного процесса, стала проблема несбалансированности промышленного и сельскохозяйственного сектора экономики. На первый взгляд, ничего криминального в этой ситуации нет, да и быть не может, ведь во всех развитых странах мира промышленный сектор экономики обширнее и мощнее аграрного. Однако это клише заслоняет от нас актуальную проблему, характерную для трансформирующегося общества – проблему социально-экономического неравенства города и деревни.

Ещё в советские времена этот дисбаланс стал формироваться в Крыму и осложняться довольно неожиданными причинами, на которые указывает А. Форманчук: «При этом демографическая ситуация на полуострове после выселения значительной доли населения оставалась достаточно сложной. Возникла нехватка рабочих рук, которая неминуемо должна была обостриться в результате развития сельскохозяйственного производства в районах, где раньше не было воды. Понятно, что завозить рабочую силу было удобнее из украинских регионов, чем из Центральной России (как это было сразу после войны). Кроме того, российские переселенцы часто плохо осознавали, что теперь им приходится вести хозяйство в других природно-климатических условиях. Говорят, что на Хрущёва тяжёлое впечатление произвели их жалобы на то, что в Крыму не родится картофель»[12].

Несбалансированность цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию, катастрофическое состояние значительной части материально-технической базы сельскохозяйственного производства, развал социальной инфраструктуры села – всё это не могло не стимулировать процесс депопуляции современного украинского села. Подобного рода ситуация была характерна для степной (северной) части Крыма. По свидетельству респондентов нашего исследования, проводившегося в 2008 г., только в Первомайском районе до двух третей мужского населения сельских населённых пунктов вынуждены были подаваться «в отхожие промыслы», чтобы прокормить свои семьи.

[12] Там же. С. 2.

Часто селяне переселялись в малые города Крыма, пополняя их население. В свою очередь, в «монокультурных» по характеру регионах, особенно в курортных малых городах, можно с большой долей вероятности прогнозировать специфические особенности системного кризиса, сдерживающего цивилизационный процесс в целом.

Хотя Крым нельзя в полной мере отнести к регионам, подверженным депопуляции, некоторые черты его инфраструктуры (сезонность работы курортно-оздоровительных учреждений, особенности производственных процессов в некоторых отраслях пищевой промышленности и др.) должны были учитываться при формировании регионально ориентированной стратегии выборов, но, как показала практика, не учитывались.

Следует также указать на группу отличий, носящих *исторический характер*.

Ранее, в 2005 г., мы уже отмечали, что «нам придётся, рано или поздно, столкнуться с интересами менталитетов, имеющих самые разные исторические корни – менталитета жителей западных регионов страны, сравнительно поздно попавших под пресс советской системы (кроме того, многие забывают, что советизация Западной Украины проходила в последние годы жизни и после смерти Сталина); менталитета жителей Востока и Юго-востока страны, испытавшего это воздействие с 1918 года и в значительной мере идентифицирующего себя с россиянами и Россией; наконец, менталитета крымских татар, имеющего свои особенности»[13].

Близкие по смыслу суждения высказывал А. Форманчук: «Население АРК имеет чрезвычайно сложную структуру и состоит из групп, заметно различающихся по своим предпочтениям и приоритетам. Потомки послевоенных переселенцев, многочисленные военные пенсионеры, осевшие в Крыму, представители высланных народов, вернувшиеся на полуостров, во многом не похожи друг на друга. Эти различия стали препятствием для формирования собственного политического пространства автономии»[14].

Таким образом, нельзя не отметить, что кризисные яв-

[13] Региональные исследования электорального поля АР Крым: аналитический отчёт НПИ «Социо» (сентябрь 2004 года) / В. А. Чигрин, Е. Г. Городецкая. Мелитополь, [б. и.]. 2005. С. 27–28.

[14] *Форманчук А. А.* Указ. соч. С. 2.

ления и процессы регионального плана не могли не проявиться в политике, которая, как известно, представляет «концентрированное выражение» всех указанных выше аспектов проблемы.

Сегодня ни для кого не представляет секрета борьба региональных элит Украины за власть в центре. При этом, как показали уже результаты выборов 2004 г., она переросла из «подковёрной», на уровне кабинетов чиновников и штаб-квартир партий, в борьбу на улицах и площадях за региональный политический рынок, за электорат регионов, который становится вотчиной отдельных политических партий и блоков и т.д.

Всё это, в конечном счете, побуждало самые различные политические силы обращаться к социологам в надежде сформировать стратегию предвыборной борьбы в Крыму на тот или иной период.

В эту стратегию с 2004–2005 гг. стал довольно активно входить этнонациональный аспект, к которому «пристёгивалось» и языковое преимущество. Крымским татарам внушалось, что основным языком должен стать крымскотатарский, украинцам (в годы правления Ющенко) втолковывалось, что Крым должен жить и общаться на украинском языке. Однако анализ результатов исследований в разных странах подтверждает тезис о том, что оторванные от политических, религиозных, региональных и других социальных факторов сами по себе этнокультурные факторы идентичности не только не отвечают современным реалиям, но и объективно не могут выступать консолидирующим началом нации.

В нашем исследовании 2007 г., посвящённом особенностям формирования идентификации граждан Украины, мы попытались классифицировать факторы такой самоидентификации (в индексах) (см. табл. 18.1). Исследование проводилось по инициативе культурного фонда, работавшего под патронатом тогдашнего президента Украины В. Ющенко, но по своим итогам особого энтузиазма его результаты отнюдь не вызвали. Более того, Крым резко выделялся из других регионов (из выборки были взяты Киев, Тернопольская область и АРК). Это вызвало явное неудовольствие заказчиков, хотя феномен принадлежности к «крымскому социуму», о котором позднее писал А. А. Форманчук, имел здесь место.

Таблица 18.1

Показатели степени самоидентификации респондентов[15] (2007 год, N=1200)

Субъекты самоидентификации	Киев	АРК	Тернопольская обл.
Семья, близкие, друзья	+ 0,77	+ 0,85	+ 0,86
Коллеги, товарищи по работе	+ 0,57	+ 0,67	+ 0,46
Сверстники по возрасту	+ 0,52	+ 0,53	+ 0,19
Люди той же национальности	+ 0,17	+ 0,35	+ 0,37
Жители той же области	+ 0,07	+ 0,33	+ 0,23
Жители того же города, села	+ 0,13	+ 0,40	+ 0,28
Люди того же достатка	+ 0,09	+ 0,39	+ 0,19
Люди той же профессии, рода занятий	+ 0,32	+ 0,25	+ 0,31
Люди, близкие по политическим взглядам	+ 0,03	+ 0,21	+ 0,34
Сторонники той же партии, блока	+ 0,08	+ 0,09	+ 0,30
Говорящие на том же языке	+ 0,04	+ 0,45	+ 0,45
Сторонники вступления в НАТО	- 0,36	- 0,77	+ 0,27
Сторонники сближения с Россией	- 0,27	+ 0,72	- 0,38
Сторонники рыночных преобразований	- 0,27	+ 0,21	+ 0,10
Сторонники плановой экономики	- 0,28	+ 0,23	- 0,19

Как отмечалось выше, региональный аспект стал влиять и на политический выбор населения. Так, А. Толпыго и М. Белецкий ещё в 1998 г. предлагали регионально ориентированную типологию ориентаций населения Украины, основанную на особенностях менталитета[16]. Мы неоднократно убеждались в адекватности этой типологии, проводя исследования (центр «Социо») в Киеве, западных (Львовская и Волынская), восточных (Днепропетровская, Донецкая и Луганская) областях и, разумеется, в Крыму в 2002–2013 гг. (табл. 18.2)

[15] *Чигрин В. А., Городецкая Е. Г.* Выбор украинцев (влияние социокультурных идентичностей): Отчёт по результатам социологического исследования. Мелитополь, [б. и.]. 2007. С. 40–41.

[16] *Белецкий М. И., Толпыго А. К.* Национально-культурные и идеологические ориентации населения Украины по данным социологических опросов // Политические исследования. 1998. № 4. С. 74.

Таблица 18.2

Основные характеристики двух типов ориентаций населения Украины

Сфера	«Украинский» (галицкий) тип	«Советский» (донецкий) тип
Культурная	общение на украинском языке; ориентации на украинскую культуру, поощрение национализма	общение преимущественно на русском языке при теоретическом равноправии языков; резкая антипатия к национализму
Внешняя политика	ориентация на Запад и НАТО, недоверие к России	ориентация на дружбу с Россией, недоверие к НАТО
Партийная	ориентация на партии национал-демократического направления, неприятие коммунистов	повышенные, хотя и не абсолютные симпатии к левым
Экономика	прорыночная риторика, декларативная поддержка частной собственности	недоверие к рынку, складывающемуся в Украине; поддержка государственной экономики

Сложность для украинского политикума представляло и электоральное поле Крыма. Практически до конца 1990-х гг. Крым входил в так называемый «красный пояс Украины». В 1998 г. коммунисты получили здесь более 39% голосов, а на президентских выборах 1999 г. лидер КПУ П. Симоненко победил в Крыму Президента Л. Кучму. Создание Партии регионов, вобравшей в себя часть голосов сторонников коммунистов за счёт левоцентристской и регионально направленной составляющих, оттянуло на себя часть голосов крымчан, в первую очередь горожан. И если в 2002 г. на парламентских выборах в Крыму коммунисты получили почти 34% голосов, то в 2006 г. безраздельно выиграла Партия регионов, набирая по округам от 54 до 68% голосов избирателей. При этом около половины крымчан ещё до выборов 2004 г. ориентировались на воссоединение с Россией[17]. На вопрос **«Как Вы считаете, что для Крыма лучше?»** ответы распределились следующим образом:

- 12,25% – оставаться в составе Украины как АРК, так как статус Крыма – неактуальная тема;
- 4,95% – оставаться в составе Украины без особого статуса как остальные регионы Украины;

[17] *Чигрин В. А., Городецкая Е. Г.* Региональные исследования электорального поля АР Крым... С. 45.

- 8,31% – оставаться в составе Украины, но как автономная национальная республика;
- 48,95% – войти в состав Российской Федерации, несмотря на обострение обстановки;
- 25,54% – добиваться больших полномочий для автономии, но в рамках Украины.

Представляется, что приведённые аргументы весьма наглядно свидетельствуют о том, что в Юго-Восточном регионе, в первую очередь в Крыму, выдвигаемая Киевом национально-демократическая идеология в качестве объединяющей не собирала достаточного количества сторонников, а потому и партии, которые пытались сделать на этом массовый и устойчивый электорат, были обречены на поражение, хотя небольшая часть этнических украинцев и крымских татар ориентировались на Украину, но одновременно подчеркивали либо национальный аспект (крымские татары), либо «бесстатусное» состояние Крыма в составе Украины (украинцы).

То же можно сказать и об идеологии «врастания в Европейский союз». Во-первых, Украину там, как это неоднократно демонстрировалось, не особенно ждут. Во-вторых, для США и Европы Украина сегодня представляет лишь полигон для реализации проекта «анти-Россия», а также сельскохозяйственный придаток для решения своих продовольственных проблем.

В конечном итоге, как отметил в своей статье В. В. Путин, «проект “анти-Россия” отвергли миллионы жителей Украины. Крымчане и севастопольцы сделали свой исторический выбор»[18]. Естественно, что все обозначенные особенности борьбы Крыма за сохранение своей идентичности не могли не сказаться на судьбе его городов, в том числе и малых.

Малые города Крыма. Особенности формирования и развития

Вначале обратимся к статистике. В официальных документах российского периода в Крыму насчитывается всего 16 городов, только 4 из которых имеют население более

[18] *Путин В. В.* Об историческом единстве русских и украинцев // Президент России: [сайт]. 12.07.2021. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/66181 (дата обращения: 13.07.2021).

100 000 человек. Остальные можно отнести к малым городам, поскольку их население не превышает 40–45 тыс. человек. Кроме того, Крым характерен наличием массы иных небольших населённых пунктов, которые в своё время (украинский период) в интересах «перенарезки» электоральных округов обретали или теряли свой статус. В результате лишь в мае 2014 г. 56 посёлков городского типа были окончательно отнесены к сельским поселениям[19]. В свою очередь, ПГТ Армянск, Красноперекопск, Саки, Судак, Щёлкино в 1960–1990 гг. преобразованы в города.

Но не только количество населения характеризует малые города Крыма. К их особенностям стоит отнести и их крайне маленькие городские территории. Особенно это относится к курортным городкам, чьи территории мы склонны относить к особенностям береговой полосы, пригодной для организации отдыха и (или) лечения отдыхающих. В зависимости от размеров полосы, как правило, формируется инфраструктура таких малых городов (размещение отдыхающих, предприятия общественного питания, лечебные учреждения и т.п.).

Таких малых по площади городов в Крыму насчитывается всего пять:[20]

1. Алупка: 4 кв. км.
2. Евпатория: 6 кв. км.
3. Алушта: 6,9 кв. км.
4. Бахчисарай: 55 кв. км.
5. Саки: 28 кв км.

В заключение данного «статистического блока» главы авторы предлагают приведённую в электронных справочных изданиях наглядную иллюстрацию характеристик городов Крыма, включающую большие и малые города (табл. 18.3)[21].

---

[19] Исследование выполнено в рамках проекта «Компетентна влада». Чигрин В.А., Городецкая Е.Г. Аналитический отчет НПИ «Социо» (сентябрь 2004 года) Мелитополь, [б. и.]. 2004. – С. 38-39.

[20] *Белецкий М. И., Толпыго А. К.* Указ. соч. С. 74–89.

[21] Крым – самые маленькие города по населению // Точка на карте: [сайт]. URL: https://tochka-na-karte.ru/modules/travel/territories_data.php?sort=asc&type=6&id=1231&par=pop (дата обращения: 21.07.2021).

Таблица 18.3

Города Республики Крым

№	Название	Район/город	Население, чел.	Время основания / первого упоминания	Статус города
1	Алупка	Ялта	8087	960 г.	1938 г.
2	Алушта	Алушта	30 194	VI в.	1902 г.
3	Армянск	Армянск	21 239	1736 г.	1993 г.
4	Бахчисарай	Бахчисарайский район	26 090	1389 г.	Дата не определена*
5	Белогорск	Белогорский район	16 298	XIII в.	Дата не определена
6	Джанкой	Джанкой	37 410	1855 г.	1917 г.
7	Евпатория	Евпатория	108 149	497 до н. э.	Дата не определена
8	Керчь	Керчь	151 996	VII в. до н. э.	Дата не определена
9	Красноперекопск	Красноперекопск	24 660	1932 г.	1966 г.
10	Саки	Саки	24 282		1952 г.
11	Симферополь	Симферополь	336 212	1784 г.	Дата не определена
12	Старый Крым	Кировский район	9381	XIII в.	Дата не определена
13	Судак	Судак	16 235	212 г.	до XVIII в., вновь с 1982 г.
14	Феодосия	Феодосия	67 750	VI в. до н. э.	Дата не определена
15	Щёлкино	Ленинский район	10 078	1978 г.	1992 г.
16	Ялта	Ялта	78 171	1154 г.	1838 г.

Примечание. У ряда городов, исторически зародившихся в античные времена, определенные даты получения ими статуса города не рассматривались.

Итак, исключив из данного списка Симферополь и Керчь, население которых стабильно превышает нормы, характерные для количественного отнесения городов к разряду малых, а также и Евпаторию, население которой ежегодно растёт к курортному сезону, а затем несколько уменьшается за счёт миграционных процессов (обслуживающий персонал курортов), мы получаем действительно малых 12 городов.

Итак, начнём с характеристики особенностей малых городов Крыма, первая из которых заключается в том, что большинство из них имеют многовековую историю, корнями уходящую в древнюю историю полуострова. Как древнейшая культурная территория, не раз подвергавшаяся завоеваниям, попадавшая в зависимость от разных империй и держав, Крым несколько раз менял состав народов, населявших его города и сёла, религиозную и политическую ориентацию. Несколько десятков народов прошли в разное время через Крым. Они принадлежали к разным культурам, их мировоззрения и образ жизни были порой диаметрально противоположными. Случались и острые противоречия, переходившие в войны. Но, в конце концов, все мирно уживались на крымской земле.

Отсюда и вторая особенность малых городов Крыма – их ярко выраженная полиэтничность, создавшая прецедент совместного мирного проживания и взаимопроникновения культур и обычаев.

Анализируя карту расселения этносов, можно заметить интересную особенность: большая часть крымских татар проживают в центре, на северо-востоке, востоке и юго-востоке Крыма (степные и предгорные районы), тогда как на западе, юго-западе, юге (за исключением Бахчисарайского района – по историческим причинам) и на Керченском полуострове их численность намного меньше.

Анализ сведений о расселении этносов в Крыму позволяет сделать вывод о том, что представители относительно немногочисленных этнических групп чаще всего являются городскими жителями или проживают в районах, являющихся местами компактного проживания лиц данных национальностей по историческим или социально-экономическим причинам (например, выделение земельных участков на данной территории).

Наибольшее количество крымских немцев проживают в Симферополе, Евпатории и Ялте. Кроме того, немцы проживают компактными группами в Симферопольском, Красногвардейском, Черноморском, Нижнегорском, Кировском районах.

Представители остальных малочисленных этносов, проживающих в Крыму, размещены по его территории дискретно, небольшими группами, часть же ассимилировались

с представителями других более крупных этносов. Поэтому чётко назвать районы, где компактно проживают караимы, крымчаки, крымские поляки, молдаване, мордва, грузины, чуваши, эстонцы и другие народности, затруднительно. Однако, несмотря на свою небольшую численность, многие из этих этносов создали свои национально-культурные общества (всего на сегодня 25 этносами создано 29 подобных обществ) и ведут активную работу по сохранению и развитию своих национальных культур.

Нельзя не сказать и ещё об одной особенности малых городов Крыма, которая, впрочем, касается и малых городов других регионов России. Речь идёт об особенностях информационного поля этих городов. Изучая проблему структуры информационного поля малых городов Крыма, мы сформулировали ряд задач, среди которых следует выделить следующие:

1. Анализ интенсивности восприятия различными группами населения коммуникативных потоков, инициируемых масс-медиа, включая Интернет;
2. Анализ реального положения теле- и радиоканалов, периодических печатных изданий на информационном рынке указанных городов и в целом по региону сквозь призму ценностных, экономических и политических ориентаций населения;
3. Анализ уровня популярности и доверия к местным СМИ в разрезе социальной активности населения малых городов;
4. Анализ социального портрета потребителей информации в малых городах Крыма.

Не имея возможности в полной мере описать все особенности ряда наших исследований (2018–2020 гг.) в Крыму, выделим некоторые ключевые особенности информационного поля малых городов Крыма. Во-первых, в больших городах полуострова спектр источников информации и разнообразие подходов населения к рассматриваемым проблемам гораздо шире, чем в малых городах[22].

[22] Из 12 малых городов здесь и далее мы выбрали 7, представляющих регионы Крыма, за исключением ЮБК, а также его основные экономические зоны. Информационное пространство Южного берега Крыма, по нашему мнению, представляет предмет особого исследования, прежде всего, из-за воздействия на это пространство большого притока туристов из других регионов России.

Если в Симферополе, Ялте, Алуште именно Интернет «давит» все остальные каналы информации, то в малых городах, попавших в выборку, картина выглядит следующим образом (табл. 18.4):[23]

Таблица 18.4

Распределение ответов респондентов на вопрос: «Какими СМИ Вы пользуетесь чаще всего и более всего им доверяете?», 2019 г., %

Города	СМИ				
	Телевидение	Радио	Пресса	Интернет	Не делают различий
Феодосия	48,9	3,2	21,1	26,6	0,2
Саки	39,3	0,0	14,3	7,1	39,3
Джанкой	46,3	2,4	24,4	21,9	4,0
Армянск	36,0	0,0	4,0	20,0	40,0
Красноперекопск	32,1	0,0	7,1	25,0	35,8
Бахчисарай	32,9	5,9	11,6	31,8	17,8
Белогорск	32,2	5,1	15,3	16,9	30,5
В среднем	38,3	2,4	14,0	21,3	23,9

Примечание: Формально население Феодосии составляет 67 750 чел., но фактически в «не сезон» её население едва доходит до 50 тыс., поэтому этот город указан нами в числе малых.

Характеризуя информационное пространство малых городов Крыма, следует также отметить его ограниченность как по разнообразию каналов информации, так и по более высокой степени «приземлённости», т.е. большей привязке к местным проблемам, о чем свидетельствуют данные таблицы 18.5.

[23] *Лучинкина А. И.* Аналитический отчёт по социальным сетям 25 мая – 25 июля 2020 г. Крымский филиал ФНИСЦ РАН. [б. и.]. 2020. С. 3–4.

Таблица 18.5

Топ-3 проблем крымских малых городов, 2020 г.[24]

Город	Топ-3 проблем
Феодосия	1. ЖКХ и благоустройство города 2. Экология 3. Курортный сезон
Джанкой	1. Здравоохранение 2. Экология 3. ЖКХ и благоустройство города
Армянск и Красноперекопск	
Белогорск	1. ЖКХ и благоустройство города 2. Социальная защита 3. Бездействие администрации
Саки	1. Здравоохранение 2. Курортный сезон и туризм

Если увязать эти особенности с характером отношений, сложившихся между сообществом населения малых городов и местными властями, то следует констатировать, что печальный опыт «украинского периода» всё ещё не стёрся из памяти людей. Ведь исследования В.В. Узунова говорят об отчуждении местных властей от населения малых городов. Об этом также свидетельствуют данные других исследований КФ ФНИСЦ РАН[25].

Следует также констатировать недостаточное развитие партийных структур в органах власти малых городов, являющихся центрами районов Крыма.

Таблица 18.6

Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как, по-вашему, складываются отношения власти и населения Вашего города/района?», 2020 г., %

Варианты ответа	Доля респондентов
Эти отношения вполне удовлетворительны, власть заботится о людях	19,2
Районная власть сама по себе, а люди сами по себе	30,9
Трудно сказать, я над этим не задумывался	27,8
Честно говоря, мы и сами редко обращаемся к представителям власти	22,1

[24] Там же. С 4.

[25] Социально-политическое и социально-экономическое пространство Республики Крым: риски и перспективы развития / В. В. Узунов, В. А. Чигрин, Е. Г. Городецкая [и др.] // Россия реформирующаяся: ежегодник. Вып. 18 / отв. ред. М. К. Горшков. М.: Новый Хронограф, 2020. С. 425–443.

Таблица 18.7

Распределение ответов респондентов на вопрос: «Какие депутатские группы и фракции в городском/районном совете Вы знаете?», 2020 г., %

Варианты ответа	Доля респондентов
Не знаю вообще об их существовании	77,9
Знаю	22,1

Поскольку респондентам предлагалось назвать эти партийные депутатские группы, мы обратили внимание на то, что из представленных партий в местных органах власти Крыма наиболее часто респонденты упоминали «Единую Россию». Намного реже назывались КПРФ и ЛДПР. Остальные партии в ответах респондентов практически отсутствуют.

На эти особенности малых городов и районов Крыма, выявленные в результате исследований, указывалось в документах, направленных Главе Крыма С. В. Аксёнову. В результате С. В. Аксёнов предложил перейти к прямым выборам руководителей городов и районов Республики Крым, что получило полное одобрение респондентов.

Ещё об одной особенности малых городов Крыма следует сказать особо. Речь идёт об уровне социальной напряжённости, которая сегодня всячески «подогревается» со стороны Украины и её реальных хозяев (табл. 18.8).

Таблица 18.8

Уровень социальной напряжённости в городах Крыма, 2019 г., %

Города	Полное отсутствие протестности	Нейтральное отношение к власти	Протестные настроения	Баланс
Феодосия	44,4	40,3	15,3	26,6
Саки	42,9	42,8	14,3	7,1
Джанкой	17,8	64,4	17,8	21,9
Армянск	55,6	25,9	18,5	20,0
Красноперекопск	50,0	33,3	16,7	25,0
Бахчисарай	50,0	43,3	6,7	31,8
Белогорск	17,6	76,5	5,9	16,9
В среднем	39,8	60,6	13,6	21,3

Нужно заметить, что уровень напряжённости рассчитывался на основе ответов респондентов на вопрос «Как изменилась Ваша жизнь после воссоединения Крыма с Россией?». Ответы на данный вопрос дали возможность определить, что степень социальной напряжённости в малых городах Крыма существенно снизилась по сравнению с данными наших исследований 2012–2013 гг. Также высока степень устойчивости положительного отношения респондентов к самому прецеденту вхождения Крыма в состав России. Если бы референдум о вхождении в состав России состоялся в 2020 г., 89% респондентов повторили бы свой выбор в пользу России. Наши противники всячески искажают это отношение, выбирая отдельные факты, не отражающие реальную ситуацию, или специально срежиссированные интервью представителей «протестного сообщества». Особенно усердствуют новостной портал «Крым – Реалии» и националистические крымско-татарские организации, постоянно собирающиеся провести «марш на Крым». Коронавирус поломал их планы, но дал им возможность найти повод отказаться от этого безнадёжно позорного для них мероприятия. Но активность этих сил в Интернете не ослабевает и даже усиливается, о чём говорят данные по Джанкою, который «добивают» теле- и радиоканалы соседней Украины.

Следует постоянно держать в поле зрения, прежде всего, виртуальную часть этих «псевдопротестников», поскольку, как мы отмечали в ряде исследований по территориям, до 63% населения склонны в той или иной степени доверять слухам и сплетням. Имеющая место пандемия коронавируса способна усилить это влияние, вследствие чего следует провести точечный мониторинг уровня социальной напряжённости по отмеченным нами территориям и городам Крыма.

В целом же, по нашим данным, население Крыма, включая жителей его малых городов, постепенно отходит от состояния повышенной социальной напряжённости, характерной для «украинского периода».

Однако это не означает, что в Крыму отсутствуют группы риска. Корреляционный анализ по Крыму в целом даёт нам направления, в которых мы можем фиксировать эти группы. Первое направление – возрастное. Нужно всег-

да держать на контроле воспитание исторической памяти младших возрастных групп населения, особенно тех молодых людей, которые были несовершеннолетними на момент проведения референдума 2014 г. Увы, сегодня мы сталкиваемся с тем, что в вузах и колледжах сокращают часы по политологии и социологии, заменяют воспитательную работу псевдоинновационными «точками кипения», на которых обсуждаются вопросы сексуальной жизни и прочая чепуха, в результате чего в студенческой среде начинают произрастать космополитизм и гражданский нигилизм.

Другая группа риска – отдельные этнические общности, в первую очередь самоидентифицирующиеся как этнические украинцы и крымские татары. Приводимая таблица двумерных измерений наглядно об этом свидетельствует. При этом более протестными являются этнические украинцы, в то время как во время исследования крымские татары проявили характерную для данного этноса закрытость.

Таблица 18.9

Распределение ответов респондентов на вопрос: «Если бы референдум о воссоединении Крыма с Россией состоялся сегодня, Вы бы…», по этническим группам, 2019 г., %

Этнос	Безусловно, проголосовал бы за воссоединение	Скорее всего, вновь проголосовал бы за воссоединение с Россией	Трудно сказать	Возможно, просто не пошёл бы на референдум	Безусловно, проголосовал бы за сохранение Крыма в составе Украины
Русский	61,5	25,4	8,1	4,1	0,9
Украинский	45,2	11,3	21,0	14,5	8,1
Крымско-татарский	31,2	42,2	13,0	7,8	5,8

Таким образом, для малых городов Крыма характерны:

1) исторические особенности (разновременность возникновения, перманентное изменение статуса);
2) социально-экономические особенности (преимущественный характер занятости населения, зависящий от расположения населенного пункта на полуострове);

3) последствия пребывания в составе Украины (экономическая стагнация, неразвитость социальной инфраструктуры, высокая протестность населения, идущая на спад после воссоединения с Россией);
4) ограниченное информационное пространство, порождающее рецидивы социальной пассивности части населения (определённое влияние иностранных враждебных каналов информации);
5) сложный этнонациональный состав с элементами компактного проживания этносов, выдвигавшихся в 1990–2000 гг. в качестве альтернативы русскому этносу, составляющему большинство населения;
6) относительная неразвитость гражданского общества, сужающая публичность местных властей, ограничивающая их контакты с населением малых городов.

Затронем ещё одну немаловажную, но часто игнорируемую особенность малых городов Крыма. Речь идёт об экологических особенностях. При анализе экологической ситуации в большинстве малых городов Крыма можно выделить следующие характерные признаки:

- территориальное расположение вблизи моря и концентрация зон отдыха;
- рекреационная и туристская привлекательность благодаря природному потенциалу, богатой истории и культурно-этническому разнообразию;
- отсутствие крупных источников техногенной нагрузки (за исключением городов Армянск и Красноперекопск);
- небольшой спектр сфер занятости местного населения внутри населённого пункта;
- специфика миграционных процессов, связанная с фактором сезонной занятости в сфере торговли и услуг;
- неравномерность экологической нагрузки в течение года.

Некоторые особенности стали характерными для Крыма и его малых городов с момента воссоединения Крыма с Россией, такие как, например:

- развитие рекреационной сферы, расширение её границ и обновление содержательного наполнения, появление новых видов рекреации и средств освоения рекреационного потенциала региона;
- появление и институционализация разнообразных экологических практик;

- охват региона действием федеральных целевых программ, направленных на развитие экологии и природоохраны с соответствующим увеличением финансирования этих мероприятий;
- возросшее внимание к экологическому воспитанию и повышению уровня экологической культуры населения, в особенности представителей молодёжи.

Вместе с тем необходимо констатировать наличие достаточно серьёзных проблем экологического характера, требующих самого пристального внимания:

- нерациональное использование природных ресурсов;
- нехватка воды, спровоцированная «водной блокадой» со стороны украинских властей;
- несбалансированная политика регулирования землепользования, приводящая зачастую к уменьшению потенциала территории, слишком плотной застройке и чрезмерной нагрузке на экосистему;
- возрастающее в летний период в десятки раз количество населения в городах-курортах, большинство из которых можно отнести к категории малых городов, и, как следствие, интенсификация загрязнений атмосферного воздуха (автомобили), воды (отведение стоков, замусоренность), территории вокруг центров отдыха, в особенности кемпингового типа;
- опасность уменьшения эффективности мероприятий по экологическому воспитанию населения и призывов бережно относиться к окружающей среде по причине невосприимчивости к таким призывам ряда граждан, прибывающих на отдых в Крым с установкой на максимальное потребление[26].

Проблемы малых городов Крыма

Проведённые исследования 2015–2020 гг. показали, что население малых городов Крыма на первое место ставит местные проблемы, которые затрагивают их непосредственные интересы. Ниже приведём обобщённую характеристику наиболее острых проблем малых городов Крыма (табл. 18.10).

[26] Подробнее см.: *Захарова В. А.* Экологизация социального поведения и формирование экологической культуры современной российской молодёжи в контексте развития гражданского обществ // Гуманитарий Юга России. 2020. Т. 9. № 1. С. 178–187.

Таблица 18.10

Оценка респондентами степени важности и первоочерёдности решения проблем малых городов Крыма, 2019 г., %

Проблемы малых городов Крыма	Доля респондентов
Решение проблем состояния дорог и тротуаров в населённых пунктах	49,3
Налаживание освещения улиц в райцентре и других населённых пунктах	32,2
Газификация города и населённых пунктов района	28,8
Налаживание системы водоснабжения города и района	26,9
Строительство школ и детских садов, оборудование детских площадок	17,4
Поддержка фермерства, предпринимательства, малого и среднего бизнеса в городе и районе	16,3
Создание и (или) оборудование фельдшерско-амбулаторных пунктов	15,6
Строительство транспортных развязок с Тавридой и другими трассами	10,5
Решение проблемы вывоза и утилизации мусора и бытовых отходов	9,1
Решение проблемы загрязнения окружающей среды предприятиями	8,4
Меня всё устраивает, ничего менять и решать не нужно	7,3
Обновление руководства района и Вашего населённого пункта	6,7
Создание новых торговых точек в населённых пунктах района	6,1
Решение проблемы орошения полей и садов	6,0
Налаживание системы отопления многоэтажных домов в райцентре	5,0

Кроме проблем, перечисленных в таблице 18.10, 14,9% респондентов назвали некоторые отдельные проблемы, касающиеся их конкретных малых городов, которые мы внесли в отчёты по территориям. Таким же образом по-разному оценивается степень успешности разрешения этих и других проблем респондентами (см. табл. 18.11).

Таблица 18.11

Оценка респондентами степени успешности решения проблем своего малого города, 2019 г., %

Успешность решения указанных проблем	Решается нормально	Не решается	Затрудняюсь ответить	Баланс
Вывоз и утилизация отходов, мусора	72,3	19,3	8,4	+
Налаживание водоснабжения города и района	64,2	29,7	6,0	+
Газификация района	56,2	38,3	5,5	+
Решение транспортной проблемы	47,7	35,1	17,2	+
Улучшение работы ФАП, скорой помощи, медицины	43,2	37,2	19,7	+
Благоустройство улиц города	31,0	55,8	13,2	+
Благоустройство кладбищ	29,5	31,2	39,3	-
Работа с пенсионерами	28,5	32,5	39,0	-
Ремонт и реконструкция дорог (местных)	24,2	69,6	6,1	+
Организация занятости и досуга молодежи	17,7	60,9	21,2	-
Строительство жилья	12,3	57,8	29,8	-

В случаях, когда баланс ответов «решается нормально» и «не решается» является положительным, можно считать, что местные власти (в среднем по малым городам Крыма) справляются с указанными проблемами успешно или удовлетворительно. Если же баланс отрицателен, нужно исправлять положение.

Со своей стороны констатируем, что львиная доля местных проблем малых городов Крыма стала решаться лишь с принятием федеральной целевой программы развития Республики Крым и с началом её реализации федеральной властью. Это не снимает ответственности с местных органов власти, а, наоборот, побуждает их принимать полную ответственность за решение каждой, пусть даже незначительной, на первый взгляд, проблемы.

Перспективы развития малых городов Крыма

Воссоединение Крыма с Россией сделало необходимым выдвижение новых научных, в том числе социологических подходов к обоснованию процессов всесторонней интеграции.

С этой целью рядом научных центров России и Крыма, а также федеральными и республиканскими структурами власти был проведён анализ ситуации на полуострове, который, зафиксировал, что в последние годы усложняется экологическая ситуация на полуострове, усиливается техногенная нагрузка на окружающую природную среду промышленных зон Крыма. Нерационально используется существующий природно-ресурсный потенциал – рекреационный, биоклиматический, минерально-сырьевой, энергетический, прежде всего, в сфере применения нетрадиционных источников возобновляемой энергии (ветровой, солнечной, геотермальной), отсутствуют системные природоохранные меры по сохранению уникальной флоры и фауны Крыма, природных ландшафтов. Обостряется проблема эрозии земель, угрожающий характер приобретают оползневые и абразионные процессы, разрушающие береговую линию, в особенности в прибрежной рекреационной зоне, повышается уровень загрязнения поверхностных и подземных вод, в результате чего под угрозой оказываются многочисленные санаторные комплексы, жилые дома, инженерно-транспортные коммуникации и сооружения. Обостряется проблема утилизации бытовых отходов. Несистемными являются меры по очистке прибрежных территорий и акватории моря от боеприпасов и созданию условий для безопасного их освоения. Неблагоприятные природные процессы, усиленные воздействием антропогенного фактора, осложняют экологическую обстановку, делают невозможным комплексное и рациональное использование природных ресурсов с точки зрения перспектив рационального, устойчивого хозяйствования, могут вызвать сокращение продолжительности курортного сезона и рекреационного потока.

Отсюда возникла настоятельная необходимость формирования Стратегии социально-экономического развития Республики Крым до 2030 г., в которой был учтён мировой и отечественный опыт создания подобных докумен-

тов, учтены идеи и разработки учёных и специалистов Республики Крым в сфере стратегического планирования[27]. В Стратегии приняты во внимание разработки предшествующих периодов развития Крыма, а также Схемы территориального планирования Российской Федерации применительно к территориям Республики Крым и г. Севастополя (постановление Правительства РФ от 14 августа 2014 г. № 803), Схемы территориального планирования Республики Крым (постановление Совета министров Республики Крым от 30 декабря 2015 г. № 855).

Внутренние проблемы, а также мировые экономические, технологические, геополитические и геоэкономические вызовы потребовали от Республики Крым выработки собственной стратегической линии социально-экономического развития, которая определяла бы вектор развития, стратегические приоритеты, цели, задачи, механизмы и требуемый объём финансирования.

В Стратегии социально-экономического развития Республики Крым регион определяется как территория инноваций с опережающими темпами социально-экономического развития, сформировавшая качественно новые стандарты жизни населения и создавшая лучшие в России условия ведения бизнеса, реализующая геостратегические интересы страны в мире и в Азово-Черноморско-Средиземноморском макрорегионе.

Основными инструментами реализации Стратегии являются:[28]

1) план мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Республики Крым;
2) государственные программы Республики Крым;
3) Схема территориального планирования Республики Крым.

В наших экспертных оценках, предшествующих принятию Стратегии, мы акцентировали внимание на том, что выполнение федеральной целевой программы не может ограничиваться сугубо материальными или экономически-

[27] Стратегия социально-экономического развития Республики Крым до 2030 года // Правительство Республики Крым: [сайт]. URL: https://rk.gov.ru (дата обращения: 21.07.2021).
[28] Там же.

ми показателями, а параллельно с этими процессами должно происходить качественное обновление нашего общества, выработка новых механизмов взаимодействия различных социальных групп в контексте новой для Крыма политической и социальной модели.

Один из авторов данной главы в своих интервью крымским печатным и интернет-изданиям подчёркивал, что без слаженной работы людей, реализующих программу во всех её сегментах – от проектной документации до прокладки дорог, водоводов, кабелей, с одной стороны, до понимания масштабов работы и проблем, которые неизбежно возникают в ходе её выполнения населением Крыма – с другой, успеха не добиться.

Это понимают и наши противники, пытаясь самыми различными методами – от экономических диверсий до использования «чёрной пропаганды» – затормозить интеграцию Крыма в экономическое, политическое, правовое и культурное пространство Российской Федерации, обеспечить отрицательное отношение к этому процессу хотя бы части населения полуострова.

Нужно констатировать, что население Крыма в ряде сегментов – территориальных, этнических, социально-профессиональных – находится под воздействием двух противоборствующих настроений. С одной стороны, это социальные опасения, возникающие, как правило, под воздействием извне. С другой – это социальные ожидания, связанные с Россией, её помощью в решении экономических, социальных и иных проблем культурно-этнического и этноконфессионального характера.

Напомним, что для современного общества характерно сосуществование двух противоположных тенденций – полиэтнизации, поликонфессионализации и мультикультурализации социума и одновременно всплесков этнической нетерпимости, неприятия других религий или конфессий, межрегиональных конфликтов экономического, языкового и даже исторического характера. Субъекты – носители этих тенденций зачастую разные, а нередко одни и те же, что создаёт как межгрупповые, так и внутригрупповые напряжения, которые, в случае неадекватной политики в их отношении, а также при воздействии на них извне, имеют тенденцию перерастать в социальные конфликты.

Специфическое физико-географическое положение Крыма, который непосредственно выходит на акватории Черного и Азовского морей, обусловливает особенности занятости и профессиональной принадлежности его населения, тем или иным образом связанные с морскими перевозками, рыболовством, производством и переработкой рыбной продукции, сельским хозяйством и обслуживанием рекреационного комплекса полуострова.

Кроме того, Республика Крым является одним из наиболее населённых регионов, со сложной этнической структурой, несбалансированной системой расселения, сложной и неравномерно развитой социальной инфраструктурой, особенно чувствительной к кризисным явлениям. Всё это приводит к огромному количеству социальных проблем, с которыми сталкивается регион.

В условиях рыночной экономики, в результате резкого изменения характера и форм социальных отношений, слома привычных стереотипов жизнедеятельности, потери многими людьми стабильного социального статуса и неопределённости перспектив развития для отдельных категорий населения возникли серьёзные трудности, с которыми люди не могут справиться, находясь в состоянии социальной аномии, столь характерной для украинского общества.

Вхождение крымского социума в российское экономическое, политическое и правовое пространство, в силу указанных обстоятельств, вызывает определённые сложности, которые могут потенциально повышать уровень социальной напряжённости в отдельных локусах полуострова, в нашем случае – в малых городах Крыма.

Задача реинтеграции социума, несколько десятилетий находившегося в составе другого государственного образования, предполагает актуализацию социальных связей крымчан в сообществе народов России, нахождение своего уникального места в братской семье исторически сложившегося «большого социума» страны.

Все эти социально-практические задачи делают актуальными и требуют решения целого ряда собственно научных проблем:

- необходимо выработать новое знание, соответствующее специфике социальной динамики Крыма как исторически сформировавшегося полиэтнического социума;

- необходимо иметь адекватное современности предметное знание о том, что собой представляет сегодняшний социум Крыма как целое и каковы тенденции его дальнейшего развития.

Поэтому необходимо подчеркнуть, что именно создание полноценной базы первичной социологической информации, по нарастающей, позволило бы не только тестировать изменения в ситуации и принимать на этой основе управленческие решения, но и разрабатывать модели устранения возможных социальных деформаций.

Именно эту социологическую базу сегодня в инициативном порядке формируют социологические центры и группы Крыма и, прежде всего, Крымский филиал Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН, которые работают в тесном контакте с Министерством внутренней политики, информации и связи Республики Крым[29]. Здесь следует отметить почти полное совпадение проблем малых городов Республики Крым, обозначенных социологами и выявленных в том же 2020 г. в опросе Мининформа Крыма, хотя эксперты высказывают замечания по формированию в этом опросе методики выборочной совокупности респондентов.

В заключение следует обратить внимание на то, что, по мнению авторов главы, принятая Концепция развития Крыма нуждается в доработке, поскольку должна включать в себя отдельным разделом задачи развития малых городов Республики, решению которых предшествовало бы изучение таких аспектов, как:

- анализ особенностей и перспектив социально-экономического развития малых городов Крыма, обеспечивающих оптимальные условия жизни населения;
- изучение рынков труда этих локусов, включая их потребности в рабочей силе различного профиля и квалификации, а также реальные возможности их насыщения за счёт наличных ресурсов;

[29] Итоги опроса об оценке эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях и осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований Республики Крым за 2020 г. / Министерство внутренней политики, информации и связи Республики Крым. Симферополь, 2021. 29 с.

- анализ возможностей учреждений образования в плане насыщения кадрами на муниципальном уровне;
- изучение потребностей развития социальной инфраструктуры малых городов Крыма и возможностей их удовлетворения;
- анализ миграционных процессов в малых городах, особенно находящихся в курортно-рекреационных зонах Крыма;
- изучение экологических проблем малых городов и определение механизмов их решения;
- учёт этноконфессиональных особенностей населения малых городов.

Одним из исходных параметров формирования стратегии деятельности любой власти, любой партии, любого руководителя и его команды является анализ ситуации, определяющей экономическое и политическое (прежде всего, электоральное) поведение населения территории, на которой эти политические акторы действуют.

К сожалению, система сити-менеджмента до Крыма не добралась, и горожане путают избранного мэра и назначенного главу администрации. Второй момент путаницы – непонимание сути должности мэра и председателя городского совета, тем более что мэров знает 38,6% респондентов, а председателей горсоветов – 20,55%. О депутатских группах и фракциях мы вообще рассуждать не будем. Достаточно посмотреть наши отчёты по территориям. Иллюстрируют этот тезис следующие данные, полученные нами в исследовании 2020 г. Отметим, что практически на всех территориях (в городах и посёлках – районных центрах) данная ситуация почти идентична.

Для уточнения ситуации мы задали респондентам вопрос: «В России уже около 10 лет осуществляется реформа муниципального управления, которая заменяет выборных руководителей контрактниками (сити-менеджерами). Каких целей можно достичь этими заменами?» Ответы на него подтвердили приведённый выше тезис: 26% опрошенных вообще не понимают, зачем нужна эта реформа, 42% затруднились с ответом. Конечно, чуть более 13% респондентов считают, что такая реформа может поднять профессиональный уровень руководителей, ещё 11% – что эта реформа будет способствовать улучшению хозяйственной

жизни региона, а 8% – что это поможет укрепить властную вертикаль, но таких продвинутых горожан в Крыму пока меньшинство.

В содержании большинства стратегических и программных документов, посвящённых долгосрочному развитию страны в целом и, в частности, Республики Крым, чётко виден запрос на формирование более экологически ориентированного поведения, внедрение инновационных социально-экологических практик, ключевую роль в усвоении и дальнейшем распространении которых должна играть молодёжь.

Вместе с тем одно лишь внедрение технологических способов преодоления экологических рисков представляется уже недостаточным, поскольку они должны быть поддержаны серьёзными гуманитарными и системными инициативами в плане формирования глобальной экологической культуры.

В этом отношении Крым вполне может стать одним из центров формирования и институционализации разнообразных, в том числе образовательных экологических практик, дополнительным фактором эффективности которых являются условия непосредственного созерцания уникальных природных комплексов и ландшафтов. Считаем также, что чрезвычайно важную роль в этом процессе могут сыграть образовательные учреждения, зачастую способные восполнить нехватку ресурсов для осуществления мероприятий экосоциальной направленности для студентов, проживающих в небольших по территории населённых пунктах.

Отметим, что при всех выделенных выше особенностях многие проблемы малых городов Республики Крым близки к проблемам других малых городов России, но их дальнейшее развитие возможно лишь с учётом особенностей Крыма – этого нового региона в составе Российской Федерации. Как справедливо отмечали авторы монографии «Малые города в социальном пространстве России»[30], «...проблемы малых городов имеют чётко выраженный пространственно-территориальный аспект и представляют собой особый вызов для государственной политики России в современных условиях и на перспективу, и, безусловно, требуют поиска механизмов и мониторинга тенденций её формирования в целях последующей реализации».

[30] Малые города в социальном пространстве России... С. 6.

Раздел IV

Власть и общественное самоуправление в малом городе

Глава 19

Государственная власть и местное самоуправление в малых городах: проблемы взаимодействия

Настоящая глава посвящена тому, как меняется политическая власть в малых российских городах под воздействием внешних факторов. Основными из них являются неоднозначность государственной политики в сфере местного самоуправления и изменения в нормативном регулировании. Главное внимание уделяется формальным носителям политической власти на локальном уровне, которые в отечественной литературе традиционно именуются «органами местного самоуправления». Пытаясь отслеживать связь между властью в малых городах и решениями федеральных и региональных властей, мы вынуждены использовать одновременно два фокуса, первый из которых направлен на изменения в вертикальных отношениях между государственной властью и местным самоуправлением, а второй – на то, как меняются властные отношения внутри города, рассматриваемого как отдельная социальная общность.

Основой для «макрооптики» является классическое для социологии понимание власти как ассиметричного социального отношения, в котором одна сторона властвует, а другие – повинуются[1]. Властные отношения, одной из сторон которых является государство, как правило, рассматриваются в рамках отдельной формы политической власти. Например, М. Манн выделяет четыре источника социальной власти – идеологические, экономические, военные и политические отношения, представляющие собой одновременно и сети социального взаимодействия, и организации, понимаемые как институциональные средства достижения человеческих целей[2]. Политическую власть Манн понимает как централизованную, территориальную

[1] *Филиппов А. Ф.* Власть // Философские науки. 2019. Т. 62. № 10. С. 141.

[2] *Манн М.* Источники социальной власти: в 4 т. Т. I. История власти от истоков до 1760 года н.э. / пер. с англ. А. В. Лазарева. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. С. 30.

регуляцию общественной жизни. Носителем этой власти является государство, которое из центра через территории осуществляет рутинную регуляцию и координацию, используя для этого не легитимность и насилие (первая из которых принадлежит идеологической власти, а второе – военной), а право и институционализированные механизмы разрешения политических конфликтов (суды, советы, ассамблеи, министерства)[3]. В этой логике институционализированные органы городской власти (органы местного самоуправления) являются регуляторным инструментом государства, занимая периферийное место в сети властных отношений, центром которых являются федеральные органы государственной власти («федеральный центр»).

В свою очередь, использованная в настоящей главе «микрооптика» близка к исследованиям функционирования власти в местных сообществах (*community power studies*) и теории городских режимов (*urban regime theory*)[4]. Оба эти подхода сфокусированы на поиске ответа на вопрос «кто правит в городе» посредством эмпирических исследований горизонтального взаимодействия групп интересов внутри города. Речь идёт, прежде всего, о конкуренции между групповыми акторами внутригородской политики за право принятия своего варианта решения важных для города проблем[5]. Властный характер этих отношений проявляется не столько в издании прямых приказов, обязательных к исполнению, сколько в навязывании своей воли в процессе конкурентной борьбы. Основная масса таких проектов была реализована во второй половине XX в. в Америке и в Западной Европе. Тем не менее А. Е. Чирикова и В. Г. Ледяев доказали, что и в современной России исследования, выстроенные в логике анализа городских режимов, приносят хорошие научные результаты[6].

---

[3] Там же. С. 9–10.

[4] Подробные обзоры этих научных направлений см.: Льюкс С. Власть: Радикальный взгляд / пер. с англ. А. И. Кырлежева. М.: Изд-во Гос. ун-та – Высшая школа экономики. 2010. С. 9–28 и Ледяев В. Г. Социология власти. Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М.: Изд. дом. Высшей школы экономики. 2012. С. 17–65.

[5] *Льюкс С.* Указ. соч. С. 14.

[6] *Чирикова А. Е., Ледяев В. Г.* Власть в малом российском городе. М.: Изд. дом. Высшей школы экономики, 2017. 414 с.

Выполненная ими серия полевых эмпирических исследований показала, что в российских малых городах в условиях узости круга влиятельных акторов муниципальной политики одной из наиболее сильных позиций, позволяющих контролировать решение важных для города проблем, является руководящая должность в исполнительных органах местного самоуправления[7].

Использование «макро-» и «микрооптики» в рамках одного исследования местной власти, в том числе в малых городах, является не совсем стандартным решением, так как при переходе с одного уровня на другой образуется трудноразрешимая теоретическая задача соотнесения вертикальных и горизонтальных властных отношений. Эта задача, к сожалению, не будет решена удовлетворительным образом и в этой работе. Тем не менее рассмотрение состояния местной власти в современной России в двух оптиках позволяет преодолеть серьёзные ограничения, имеющиеся у каждой из них в отдельности.

В частности, рассматривая органы государственной власти и органы местного самоуправления как стороны одного властного отношения, мы делаем невидимой и незначимой внутримуниципальную политику, а, следовательно, не можем говорить и о том, как на её акторов влияют решения центральной власти. В свою очередь, естественным ограничением теории городских режимов является её сфокусированность на распределении власти внутри сообществ. Для того чтобы максимально контрастно увидеть отношения власти внутри города, приходится если не игнорировать внешний по отношению к нему политический контекст, то, как минимум, приглушать его. Платой за это становится невозможность чётко различить влияние внешних факторов на власть в городе, в том числе таких значимых, как изменение в государственной политике и нормативном регулировании. Предлагаемое теорией городских режимов решение этой проблемы за счёт включения федеральных и региональных властей в число акторов, влияющих на принятия важных для города решений[8], представляется не совсем удовлетворительным. Дело в том, что конку-

[7] Указ. соч. С. 349–351.

[8] Напр., см.: *Чирикова А. Е., Ледяев В. Г.* Указ. соч. С. 363.

рентная борьба между акторами городской политики за тот или иной вариант решения значимого для города вопроса принципиально отличается от властного отношения, в рамках которого происходит государственная регуляция местного самоуправления.

Одновременное рассмотрение, с одной стороны, вертикального отношения, в рамках которого центральная власть оказывает регуляторно-властное воздействие на территориальную власть, а, с другой – горизонтального отношения распределения власти в малом городе, представляется возможным, так как в том и другом отношении участвуют органы местного самоуправления. Они являются одновременно и институционализированным инструментом государственного регулирования на местном уровне, и одним из наиболее значимых акторов внутригородской политики. В данном случае они могут быть рассмотрены в качестве ретрансляторов, переводящих вертикально ориентированное властное воздействие федеральных и региональных властей в плоскость горизонтально организованной городской политики.

Двойная фокусировка на властных отношениях в малом городе является не только методическим ходом, лежащим в основе настоящей главы, но и определяет его структуру. В первой части показывается, как в середине 2010-х гг. меняется отношение государственной власти к местному самоуправлению, и какие изменения в нормативном регулировании это порождает. Вторая часть главы посвящена анализу того, как изменения в государственной политике и нормативном регулировании влияют на власть в малых городах.

Государство и местное самоуправление: отношение и регулирование

Большой проблемой текущего этапа развития российской государственности является отсутствие у руководства страны видения того, как должна быть организована политическая власть на локальном уровне. Прямо об этом не говорится, но анализ публичных высказываний первых лиц государства позволяет сделать вывод, что местное самоуправление не входит в число первоочередных вопро-

сов[9]. Если в 1990-х и начале 2000-х гг. федеральные власти активно вмешивались во взаимоотношения региональных и муниципальных властей, беря на себя основные функции по нормативному регулированию организации местного самоуправления[10], то после 2013–2014 гг. они практически перестали проявлять инициативу в этой сфере. С этого момента все основные изменения в государственной политике в отношении муниципальных властей и в законодательстве, в том числе федеральном, инициировались руководством субъектов Российской Федерации[11].

Определённые ожидания, касательно прояснения позиции федеральной власти, были связаны с «Основами государственной политики в области развития местного самоуправления до 2030 г.» (далее – Основы), проект которых по поручению президента разрабатывает правительство Российской Федерации. Однако проект Основ, внесённый Минюстом России 17 мая 2021 г. в правительство[12], не производит впечатления визионерского документа, определяющего политические рамки и стратегические задачи муниципальной власти. К сожалению, проект пока не был опубликован, но по выступлениям представителей федеральных министерств, вовлечённых в его разработку, можно сделать вывод, что Основы фиксируют сложившееся сегодня положение дел и дают «зелёный свет» региональным

[9] Подробнее см.: Петухов Р. В. Высказывания первых лиц государства как отражение федеральной политики в сфере местного самоуправления // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / Р. В. Петухов, Е. С. Шугрина, Э. Э. Маркварт [и др.]; РАНХиГС, Высшая школа государственного управления. Москва: Издательство Проспект, 2016. С. 15–25.

[10] В частности, на этом этапе был принят Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), существенно ограничивший регулятивные возможности региональных властей.

[11] Напр. см.: Село храбрых. Краевые власти готовятся к реорганизации сельских районов в муниципальные округа // КоммерсантъПрикамье-Online: [сайт]. 21.04.2019. URL: https://www.kommersant.ru/doc/3952107 (дата обращения: 30.07.2021).

[12] В Минюсте рассказали о проекте Основ развития муниципалитетов до 2030 года // Министерство юстиции РФ: [сайт]. 20.05.2021. URL: https://minjust.gov.ru/ru/events/48460/ (дата обращения: 18.08.2021).

властям на ещё более активную оптимизацию нормативного регулирования.

Между тем, институт местного самоуправления находится в состоянии перманентного кризиса[13], ключевой причиной которого в специализированной литературе называют несовершенство выбранной модели межбюджетных отношений[14]. Недостаток финансовых ресурсов является, в свою очередь, причиной кадрового голода и неспособности муниципальной власти выполнять свои обязанности в части создания нормальных условий жизни для населения. В массовом сознании проблемы с организацией местного самоуправления выражаются в разрушении доверия к этому институту[15]. Так, по данным всероссийских опросов общественного мнения, проводимых Институтом социологии ФНИСЦ РАН[16], резкое обрушение уровня доверия и рост недоверия к органам местного самоуправления были зафиксированы в 2014–2016 гг.; в 2017 г. произошло некоторое восстановление этих показателей, но на протяжении трех последних лет они остаются на неизменно низком уровне (см. рис. 19.1).

---

[13] Напр., см.: *Бабун Р. В.* 2014 год в истории местного самоуправления России: вперёд или назад // Местное право. 2015. № 1. С. 13-20 и Лексин В. Н. Что происходит с местным самоуправлением в России? // Федерализм. 2016. № 1 (81). С. 65-76.

[14] Напр., см.: *Левина В. В.* Эффективность межбюджетного регулирования на региональном уровне // Финансы и кредит. 2011. № 15 (447). С. 52-58 и Яговкина В. А. Местное самоуправление в условиях кризиса: бюджетный федерализм и разные стратегии выживания // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития. С. 49–58.

[15] Подробнее см.: Петухов Р. В. К проблеме социального содержания местного самоуправления // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2018. № 6. С. 131–146.

[16] Здесь и далее используются данные мониторингового исследования Института социологии ФНИСЦ РАН «Динамика социальной трансформации современной России в социально-экономическом, политическом, социокультурном и этнорелигиозном контекстах», осуществлявшегося в 2014–2018 гг. и включавшее девять волн опросов общественного мнения, проводившихся по общероссийской выборке (N = 4000), репрезентировавшей население страны по региону проживания, а внутри него – по полу, возрасту, уровню образования и типу поселения, а также данные всероссийских опросов общественного мнения (N = 2000), проводивших в июне 2019 г. и в сентябре 2020 г.

Рис. 19.1. Динамика уровней доверия и недоверия органам местного самоуправления, 2014 – 2020 гг., %

Неспособность местного самоуправления в условиях существующих межбюджетных отношений справляться со своими функциями подтолкнула органы государственной власти некоторых субъектов Российской Федерации к экспериментам по перенастройке этого института. Давая общую характеристику происходящим изменениям, многие эксперты характеризуют их как огосударствление местного самоуправления[17]. Представляется, что эта точка зрения исходит из несколько идеализированного представления об автономности муниципальной власти. Более реалистичный взгляд на ситуацию позволяет увидеть, что происходящие изменения направлены на упрощение устройства местных органов власти. Это упрощение достигается путём сокращения их количества, сужения компетенции и усиления контроля за замещением ключевых должностей. Двумя основными механизмами решения этих задач являются, во-первых, отказ от прямых выборов глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления, а, во-вторых, изменение подходов к территориальной организации муниципальной власти. Рассмотрим каждый из них в отдельности.

[17] Напр., см.: *Костюков А. Н.* Исчезающее народовластие // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 61–64 и Зубарев С. М. К вопросу об огосударствлении местного самоуправления // LexRussica. 2018. № 12 (145).

Гипотетически российское законодательство предусматривает возможность избрания на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании депутатов, членов выборного органа местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления (часть 1 ст. 23 Федерального закона № 131-ФЗ). На практике речь идёт только о главах муниципальных образований и депутатах представительных органов. На протяжении всего постсоветского периода, вплоть до середины 2010-х гг., выборы являлись преобладающим способом замещения ключевых должностей в местных органах власти. Соответственно, для того чтобы контролировать их кадровый состав, региональным властям приходилось активно участвовать в муниципальных избирательных кампаниях, что, естественно, требовало привлечения значительных организационных и материальных ресурсов[18]. Однако, начиная с 2014–2015 гг., ситуация меняется, и на смену прямым выборам приходят опосредованные формы отбора кандидатов в депутаты и в главы муниципальных образований, что сильно упрощает региональным властям контроль за местным самоуправлением.

Наиболее ощутимое воздействие на устройство местной власти оказало и продолжает оказывать закрепление в 2015 г. в федеральном законодательстве[19] возможности «избрания» главы муниципального образования представительным органом из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Судя по данным статистики, которую ежегодно собирает Министерство юстиции РФ[20], в период с начала 2017 г. по начало 2021 г. количество глав муниципальных образований, избираемых на прямых выборах, резко сократилось, а назначаемых по итогам конкурса, наоборот, пошло вверх (см. рис. 19.2).

[18] *Сельцер Д. Г.* Малые города современной России: трансформация локальных элит // Научные труды Вольного экономического общества России. 2014. № 187. С. 95–97.

[19] Соответствующие поправки в Федеральный закон № 131-ФЗ были внесены Федеральным законом от 03.02.2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”».

[20] Развитие федеративных отношений и местного самоуправления // Минюст России: [сайт]. URL: https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/ (дата обращения: 12.08.2021).

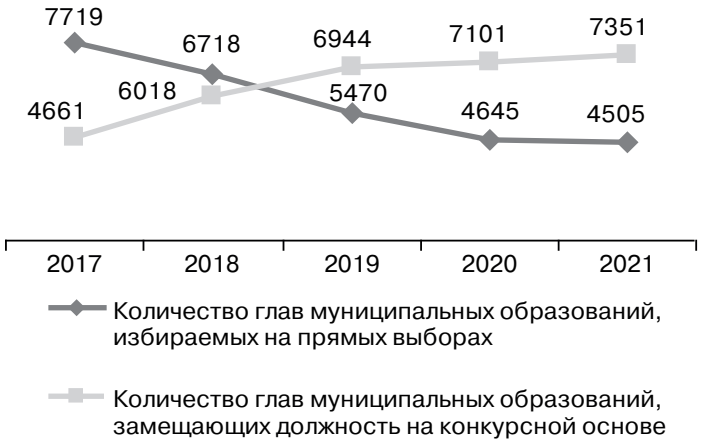

Рис. 19.2. Динамика изменения количества глав муниципальных образований, избираемых на прямых выборах и замещающих должность на конкурсной основе, 2017 – 2021 гг.

Причины такой популярности «конкурсного» способа замещения должности главы муниципального образования заключается в том, что он даёт формальную возможность региональным властям участвовать в определении кандидата на замещение наиболее влиятельной муниципальной должности. Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает, что половина членов конкурсной комиссии муниципального района, муниципального округа и городского округа назначается представительным органом этого муниципалитета, а другая половина – главой субъекта Российской Федерации (абз. 4 ч. 2.1 ст. 36). В свою очередь, в поселениях половина членов конкурсной комиссии назначается поселенческим представительным органом, а другая половина – главой муниципального района или городского округа (абз. 5 ч. 2.1 ст. 36). В сравнении с прямыми муниципальными выборами, конкурс на замещение должности главы муниципального образования существенно сокращает возможности для участия граждан, так как в законодательстве нет требования обсуждать с жителями кандидатуры будущих глав. Однако для региональной власти этот способ гораздо более предсказуем и менее затратен, что является решающим фактором для его быстрого распространения.

Если «конкурсное» замещение должности главы муниципального образования введено относительно недавно, то возможность делегирования в представительный орган муниципального района глав и депутатов, входящих в его состав городских и сельских поселений, была предусмотрена в изначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ. Она являлась альтернативой прямым муниципальным выборам и на протяжении почти 10 лет практически не применялась. Однако, начиная с середины 2010-х гг., количество районных легислатур, перешедших на этот способ формирования, постоянно растёт. По статистике Минюста России за 2017–2021 гг. количество представительных органов муниципальных районов, формируемых на муниципальных выборах, сократилось на 199 составов, а количество легислатур, формируемых путём делегирования, только увеличивалось (см. рис. 19.3).

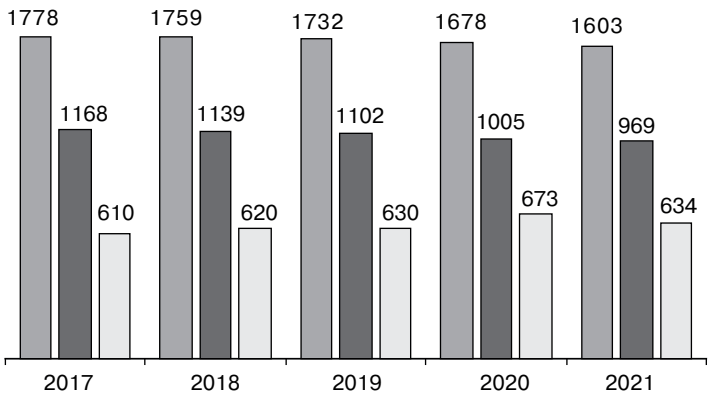

Рис. 19.3. Динамика изменения количества составов представительных органов муниципальных районов, формируемых разными способами, 2017–2021 гг.

Как видно из данных рис. 19.3, на протяжении рассматриваемого периода параллельно с уменьшением количества легислатур, формируемых путём прямых выборов, происходило уменьшение и общего количества представительных органов муниципальных районов. Объяснение этого феномена напрямую связано со вторым из названных выше механизмов упрощения устройства местных органов власти.

Действующее федеральное регулирование предусматривает две формы (модели) территориальной организации местного самоуправления – это, во-первых, двухуровневая «поселенческо-районная» модель и, во-вторых, одноуровневая «окружная» модель. Первая из них до середины 2010-х гг. была единственно возможной. Согласно первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ территория всех субъектов Российской Федерации (за исключением городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) делится на городские и сельские поселения, объединяемые в муниципальные районы. При этом органы власти поселений должны были решать вопросы местного значения в интересах жителей, а районные власти обеспечивать для них нормальные условия функционирования. Такое распределение компетенций предполагало, что территория поселения должна быть не очень большой и определяться пешей доступностью органов местного самоуправления. В свою очередь, муниципальный район обладал гораздо большей территорией, так как объединял сразу несколько поселений. Его границы должны были устанавливаться с учётом принципа транспортной доступности соответствующих органов власти.

Также в рамках «поселенческо-районной» модели территориальной организации местного самоуправления предусматривалась возможность наделения статусом городского округа отдельных городских поселений, имеющих особо развитую инфраструктуру. Эти муниципалитеты не включались в состав районов, а их органы власти обладали расширенной компетенцией. Однако в 2017 г. нормативное регулирование кардинальным образом изменилось. По инициативе органов власти Московской области в Федеральном законе № 131-ФЗ было закреплено новое определение городского округа, позволяющее наделять соответствующим статусом один или несколько объединённых общей территорией населённых пунктов, не являющихся муниципаль-

ными образованиями[21]. При максимально формальном прочтении этой нормы городским округом могла быть названа практически любая территория, в границах которой могло и не быть города или иного городского населённого пункта.

Эта законодательная новация стала частью масштабного процесса упрощения территориальной организации местной власти за счёт перехода от двухуровневой «поселенческо-районной» модели к одноуровневой «окружной». Первые отдельные попытки преобразования муниципальных районов в городские округа и упразднения поселений были предприняты в начале 2010-х гг. в Нижегородской области, но массовый характер этот процесс приобрёл после 2014 г., когда руководство Московской, Магаданской, Калининградской и Сахалинской областей решило полностью отказаться от «двухуровневости». Несмотря на то что федеральное законодательство тогда не предусматривало такой возможности, власти этих субъектов Российской Федерации стали своими законами преобразовывать районы в городские округа.

Следующим этапом перехода от двухуровневой модели местной власти к одноуровневой стало закрепление в Федеральном законе № 131-ФЗ нового типа муниципального образования – «муниципальный округ». Потребность в нём объясняется необходимостью снятия логического противоречия, возникающего при наделении сельского по-своему характеру муниципального района статусом городского округа. Для руководства многих субъектов Федерации это противоречие являлось стоп-фактором при принятии решения об изменении территориальной организации местного самоуправления. Легальное определение муниципального округа позволяет включать в его состав любые объединённые общей территорией населённые пункты[22], при этом неважно, являются ли они городскими или сельскими.

---

[21] Федеральный закон от 03.04.2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изменил редакцию абз. 6 части 1 статьи 2 и ряда других норм Федерального закона № 131-ФЗ.

[22] Легальное определение термина «муниципальный округ» дано в абз. 5 ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ в ред. Федерального закона от 01.05.2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Эта законодательная новация дала дополнительный импульс процессу перехода от «поселенческо-районной» к «окружной» модели территориальной организации местного самоуправления. Согласно статистическим данным Минюста России, за три года с момента законодательного закрепления возможности создания муниципальных округов появилось 113 муниципальных образований этого типа (39 в 2019 г. и 74 в 2020 г.). А общее количество муниципальных районов, городских и сельских поселений сократилось в течение рассматриваемого периода на 138, 161 и 1096 единиц, соответственно (см. табл. 19.1).

Заявленными задачами изменения территориальной организации местного самоуправления являются повышение эффективности расходования средств местных бюджетов

Таблица 19.1

Динамика изменения количества муниципальных образований разного типа, 2019–2021 гг., ед.

Количество муниципальных образований по типам	2019	2020	2021
Муниципальные районы	1731	1667*(-64)*	1593*(-74)*
Городские поселения	1488	1392*(-96)*	1327 (-65)
Сельские поселения	17331	16800 *(-531)*	16235 *(-565)*
Муниципальные округа	0	39	113*(+74)*
Городские округа	613	632*(+19)*	627*(-5)*
Городские округа с внутригородским делением	3	3	3
Внутригородские районы в городских округах с внутригородским делением;	19	19	19
Внутригородские муниципальные образования в границах городов федерального значения	267	267	267
Всего муниципальных образований	21452	20819 *(-633)*	20184 *(-635)*

и решение проблемы нехватки компетентных кадров. На данный момент непонятно, насколько переход от двухуровневой «поселенческо-районной» модели к одноуровневой «окружной» модели позволит решить эти задачи[23]. Но очевидным эффектом таких преобразований является упрощение организации местной власти. Это даёт основания полагать, что именно в этом заключается публично не артикулируемая цель новой государственной политики в отношении местного самоуправления.

Влияние изменений в государственной политике и нормативном регулировании на власть в малых городах

Какое влияние оказывает упрощение организации местного самоуправления на власть в малом городе? Пока сложно дать исчерпывающий ответа на этот вопрос, так как рассматриваемые процессы находятся в стадии активного развития, но уже сейчас видно, что они меняют не только практики повседневного, рутинного взаимодействия населения с органами местного самоуправления, но и сам городской политический режим.

Переход от прямых выборов глав муниципальных образований, а в некоторых случаях и районных депутатов, приводит к автоматическому усилению влияния региональной власти на внутримуниципальную политику и к неизбежному пересмотру ранее сложившихся коалиций акторов городской власти. Даже в тех случаях, когда руководство субъектов Федерации не хочет активно участвовать в формировании муниципальной власти, действующее нормативное регулирование принуждает его к этому. На практике наиболее ярким проявлением дисбаланса, вносимого отказом от выборов и усилением роли региональной власти во внутригородской политике, является массовое назначение мэрами городов «варягов» и проблемы с проведением конкурса для отбора кандидатов на должность главы муниципального образования.

[23] Об аргументированных сомнениях по поводу эффективности преобразования муниципальных районов и в городские и муниципальные округа см.: *Маркварт Э., Соснин Д. П.* Территориальная реформа местного самоуправления: оценка предпосылок и эффектов // Местное право. № 4. 2018. С. 19–34.

Отказ от прямых выборов облегчил проведение региональной властью своих кандидатов на должности глав муниципальных образований, в том числе и людей, ранее никак не связанных с соответствующей территорией. Активное назначение «варягов» на ключевые должности началось не с муниципального, а с регионального уровня. Сегодня избрание главами субъектов Федерации политиков и управленцев, не имеющих отношения к соответствующему региону, никого не удивляет и является скорее нормой, чем исключением из общей практики. «Внешние» губернаторы приводят в регионы свои команды и инициируют большие кадровые изменения в органах государственной власти, а также часто начинают менять руководящие кадры муниципального уровня.

Например, действующий мэр Ярославля В. М. Волков родился и начал политическую карьеру в Московской области, сначала был избран в Совет депутатов города Люберцы, а потом стал главой городского поселения Красково-Люберецкого района Подмосковья[24]. До назначения в 2018 г. по итогам конкурса на должность мэра Ярославля Волков избирался Переславль-Залесской городской думой на пост главы города. Предыдущий мэр Ярославля В. В. Слепцов, проработавший на этом посту чуть более года, хоть и родился в городе, но значительную часть своей политической жизни провёл в Московской области, побывав и. о. главы Сергеева-Посада, главой городского округа Химки и главой Солнечногорского муниципального района[25]. Осенью 2019 г. главой администрации города Элисты был назначен Д. В. Трапезников, бывший до этого заместителем председателя Совета министров Донецкой Народной Республики и всю жизнь проживший в Донецке. Назначение Трапезникова вызвало акции протеста в Элисте, участие в которых приняли несколько тысяч горожан[26].

[24] Биография // Волков Владимир Михайлович –официальный сайт. URL: https://volkovvm.ru/biografiya (дата обращения: 12.08.2021).

[25] Биография Владимира Слепцова // РИА Новости: [сайт]. URL: https://ria.ru/20181003/1529873527.html (дата обращения: 12.08.2021).

[26] Месяц протестов: почему Элиста не принимает мэра, предложенного Хасиковым // Региональные комментарии: [сайт]. 28.10.2019. URL: http://regcomment.ru/regions/kalmik/mesyats-protestov-pochemu-elista-neprinimaet-mera-predlozhennogo-hasikovym/(дата обращения: 12.08.2021).

В отличие от региональных столиц, в малые города «варягов», как правило, назначают из представителей региональной элиты, а соответствующие процессы проходят менее заметно. Тем не менее последствия таких назначений, с точки зрения влияния на политическую власть в городе, практически одинаковы. Акторам городской политики приходится подстраиваться под нового человека, имеющего как значительные формальные возможности, так и серьёзную поддержку со стороны региональных властей, без которой сегодня невозможно нормальное функционирование местной власти. Характер государственно-муниципальных отношений в современной России наглядно показывает Р. Ф. Туровский, использующий для этого теорию принципал-агентских отношений. Согласно его рассуждениям, муниципальная власть формально должна быть агентом соответствующего местного сообщества, но реально её принципалами являются федеральные и региональные органы государственной власти, которые нормативно регулируют её полномочия и определяют объём ресурсов, выделяемых на их исполнение, а также осуществляет за ней жёсткий и многообразный контроль[27].

Внешне выраженным проявлением дисбаланса, вызванного в городской политике отказом от прямых выборов мэра, являются проблемы с проведением конкурса на замещение этой должности. Например, в Тамбове должность мэра остаётся вакантной с октября 2020 г., а две попытки проведения конкурса признаны не состоявшимися[28]. В 2020 г. только со второго раза удалось провести конкурс на замещение должности мэра Магадана[29]. Причём местные политики считают, что причиной неудачи первого конкурса, на который никто не заявился, стало отсутствие согласования потенциальных кандидатур с региональной

[27] *Туровский Р. Ф.* Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. 2015. № 2. С. 37.

[28] Тамбовскому мэру переписывают должность // Коммерсантъ: [сайт]. 28.07.2021. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4919682 (дата обращения: 12.08.2021).

[29] Мэру Магадана замены не нашлось // Коммерсантъ: [сайт]. 16.12.2020. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4616494 (дата обращения 12.08.2021).

властью[30]. В Кургане летом 2021 г. также только со второй попытки удалось провести конкурс на замещение должности мэра. Сначала никто не изъявлял желания занять этот пост[31], а потом, когда кандидаты всё-таки нашлись, конкурс признали несостоявшимся из-за того, что ни один из его участников не получил необходимого большинства голосов[32].

Отказ от прямых выборов и их замена конкурсными процедурами отбора глав муниципальных образований не только разрушает баланс в отношениях местных элитарных групп, но и способствует дальнейшему отчуждению муниципальной власти от граждан. В современном обществе выборы являются, по выражению Э. Гидденса, «институционализированными точками доступа, соединяющими политиков и народные массы»[33]. Избирательные кампании и выборы – это момент максимальной открытости власти для больших масс обычных людей. Участвуя в муниципальной избирательной кампании и голосуя на выборах, люди получают информацию о тех, кто ими управляет, а нередко имеют возможность непосредственного с ними общения, что способствует установлению особо доверительных отношений. Напротив, отказ от прямых выборов ещё больше отдаляет муниципальную власть от жителей и мешает восстановлению доверия к ней.

Отчуждённость российских органов местного самоуправления от населения подтверждается данными опросов общественного мнения. Так, исходя из результатов общероссийского опроса, проведённого Институтом социологии ФНИСЦ РАН в сентябре 2020 г., только 4% опрошенных

[30] *Азар И.* Город отложенной жизни. Почему никто не хочет быть мэром Магадана // Новая газета: [сайт]. 11.11.2020. URL: https://novayagazeta.ru/articles/2020/11/02/87804-gorod-otlozhennoy-zhizni (дата обращения: 12.08.2021).

[31] В Кургане пока не нашли желающих стать мэром // 45.ru: [сайт]. 07.06.2021.URL: https://45.ru/text/politics/2021/06/0/69956495/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D (дата обращения: 12.08.2021).

[32] На выборах мэра Кургана больше всего голосов взял кандидат-спойлер. Выборы признали несостоявшимися // 45.ru: [сайт]. 07.07.2021. URL: https://45.ru/text/politics/2021/07/07/70012337/ (дата обращения: 12.08.2021).

[33] *Гидденс Э.* Последствия современности. М.: Праксис., 2011. С. 221.

безусловно согласны с тем, что у российских граждан есть возможность влиять на политику муниципальных (городских) властей, ещё 17% скорее согласны с этим утверждением. Противоположной точки зрения придерживаются 45% респондентов, безусловно согласных, и 26% скорее согласных с тем, что у граждан нет возможности влиять на местные власти. Исследование, проводившееся в 2017 г., также фиксировало довольно низкий уровень уверенности в возможности граждан влиять на политику муниципальных властей, но тогда в это, безусловно, верила всё-таки четверть, а не почти половина опрошенных, как сейчас.

Монополизация региональной властью права определять победителя конкурса на должность главы муниципального образования часто приводит к минимизации конкуренции между акторами внутримуниципальной политики и минимизирует непосредственное участие жителей в формировании власти. Тем не менее отказ от прямых выборов не разрушает политическое поле малых городов, так как оно остаётся до известной степени автономным и целостным. Гораздо более разрушительное воздействие на власть в малых городах оказывают преобразования муниципальных районов в городские и муниципальные округа.

При преобразовании в округ муниципального района, в состав которого входит несколько городов, а один из них, как правило, наиболее населённый, становится административным центром и сосредоточением всех органов власти, а другой или другие оказываются на периферии. В них ликвидируются собственные органы власти, так как экономия на заработной плате их работников является одной из публично заявленных целей проводимых преобразований. В некоторых случаях в бывших городских и сельских поселения создаются небольшие по численности территориальные отделы окружной администрации, не имеющие собственных полномочий и финансовых средств.

Например, в Семёновском городском округе Нижегородской области[34], одним из первых в России прошедших

[34] Материалы (наблюдения и интервью) о результатах преобразования Семёновского муниципального района в городской округ были собраны автором настоящей главы в ходе экспедиции, проведённой в 2018 г. в рамках проекта НИУ ВШЭ «Открываем Россию заново». Подробнее об экспедиции см.: Социально-экономические последствия оптимизации

через процедуру преобразования из муниципального района в городской округ, штатная численность территориальных отделов минимальна, а работающие в них специалисты являются муниципальными служащими окружной администрации. Ни собственной бухгалтерии, ни юридической службы в отделах нет. Как говорят сами сотрудники, они занимаются, в основном, выдачей справок и иных документов, а также выполняют посредническую функцию между местными жителями и отраслевыми подразделениями окружной администрации. Надо отметить, что на общем фоне территориальные отделы в Семёновском городском округе выглядят неплохо, так как окружной власти удалось сохранить кадры ликвидированных поселковых администраций и даже привлечь к работе некоторых ранее выборных глав поселений.

Но чаще территориальным отделам не удаётся заменить собой ликвидированные поселенческие органы местного самоуправления. В некоторых случаях, ввиду малой численности сотрудников они становятся нефункциональными, например, в некоторых территориальных отделах Зеленоградского и Балтийского городских округов Калининградской области[35] работает всего по одному человеку, которые к тому же присутствуют на территории бывших поселений незначительную часть своего рабочего времени. В Гусевском городском округе работники территориальных отделов не являются муниципальными служащими и формально числятся в одном из муниципальных учреждений благоустройства, а начальники этих подразделений нередко неизвестны местным жителям, так как не живут на территории отделов. В результате, люди игнорируют территориальные отделы и стараются обращаться за решением своих проблем напрямую в администрацию городского округа.

местного самоуправления // НИУ ВШЭ: [сайт]. URL:https://foi.hse.ru/openrussia/nizhegorodskaya-msu (дата обращения: 10.08.2021).

[35] Материалы (наблюдения и интервью) о результатах преобразования муниципальных районов Калининградской области в городские округа были собраны автором настоящей главы в ходе экспедиции, проведённой в 2019 г. в рамках проекта НИУ ВШЭ «Открываем Россию заново». Подробнее об экспедиции см.: Злободневные вопросы местного самоуправления: территориальная организация муниципальных образований, институт сельских старост, неоформленное коммунальное имущество и неразграниченность полномочий между уровнями власти // НИУ ВШЭ: [сайт]. URL: https://foi.hse.ru/openrussia/kaliningrad-msu-zlo (дата обращения: 10.08.2021).

Для жителей сельских населённых пунктов и посёлков городского типа, лишившихся в результате преобразования муниципальных районов в городские и муниципальные округа собственных органов власти, на первое место выходят не политические, а социальные последствия. В частности, населению этих территорий потенциально угрожает ускоренная социальная депривация, причинами которой могут стать перенос социально значимых объектов в окружной центр и сокращение рабочих мест для квалифицированных работников. Ликвидация поселковых органов местного самоуправления сопровождается увольнением местных жителей с муниципальной службы, в результате чего они теряют статусное и относительно хорошо оплачиваемое рабочее место. Многие из уволенных, имея высшее или специальное образование, будут стремиться найти работу в административном центре округа и переехать туда. В административном центре округа постепенно концентрируются не только органы власти, но и социальные учреждения, такие как школы, библиотеки, дома культуры и т. п. Сокращение сети этих учреждений соответствует логике экономии, лежащей в основное идеологии перехода от двухуровневой «поселенческо-районной» модели организации местной власти – к одноуровневой «окружной».

В свою очередь, для малых городов, не ставших административными центрами городских или муниципальных округов, страшна не только ускоренная депривация населения, но и деградация внутригородской политики, теряющей свою целостность и автономность. Причин для этого, как минимум три. Во-первых, в таких городах ликвидируется представительный орган, являвшийся институционализированным местом политической борьбы за распределение городских ресурсов. Во-вторых, налоги и иные сборы, собираемые на их территории, поступают в бюджет округа, расходование средств которого неподконтрольно (или слабо подконтрольно) городским властным элитам. В-третьих, исполнительно-распорядительные функции переходят к окружной администрации (пускай и в лице территориального отдела, расположенного в городе), на формирование которой групповые акторы городской политики могут не иметь никакого влияния.

Пока наибольшее количество примеров таких ситуаций даёт Подмосковье, в котором статуса самостоятельных

муниципальных образований лишились 151-тысячный Железнодорожный (теперь в составе городского округа Балашиха), 82-тысячная Ивантеевка (теперь городской округ Пушкинский), 56-тысячный Климовск (теперь Подольский городской округ), 32-тысячный Юбилейный (теперь городской округ Королёв), 30-тысячная Апрелевка (теперь городской округ Наро-Фоминск), 28-тысячный Ликино-Дулёво (теперь Орехово-Зуевский городской округ) и др. Особо стоит отметить, что самостоятельный статус потеряли не только города, выросшие из сельских поселений и посёлков городского типа в последние 50-60 лет, но такие исторические города, как Верея, основанная в 1371 г. (теперь в составе городского округа Наро-Фоминск) и Звенигород, основанный 1152 г. и бывший когда-то центром удельного княжества, а теперь ставший частью Одинцовского городского округа.

Фактически города, вошедшие в состав округов и не ставшие их административными центрами, подпадают под внешнее управление, плохо контролируемое как прежними акторами городской власти, так и местными жителями. Единственной легальной возможностью повлиять на решения, принимаемые на окружном уровне, является избрание депутатов от периферийного города в состав представительного органа округа. Однако в силу того, что население административного центра, как правило, больше, чем у периферийного города, то и депутатов в представительный орган округа от него избирается больше. К тому же в состав округа входят и сельские территории, от которых также избираются депутаты. В результате представительство периферийных городов в окружном представительном органе практически никогда не бывает значительным, а, следовательно, не может эффективно представлять его интересы при распределении средств окружного бюджета и принятии других важных решений.

Например, Совет депутатов городского округа Подольск состоит из 18 депутатов, избираемых по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, и 17 депутатов-одномандатников. Из 35 окружных депутатов бывший город Климовск (теперь это микрорайон Подольска) представляет всего 3 депутата,

избранных по одномандатным округам[36]. В свою очередь, Совет депутатов Одинцовского городского округа состоит из 40 депутатов, 30 из которых избираются по шести-пятимандатным округам и 10 – по партийным спискам по единому избирательному округу[37]. Территория бывшего городского округа Звенигород, а теперь города в составе Одинцовского городского округа, входит в состав избирательного округа № 4 вместе с 15 посёлками, 16 сёлами, 61 деревней и хутором Рожновка, при этом из 46398 избирателей этого округа жители Звенигорода составляют менее половины[38].

Таким образом, изменения в нормативном регулировании местного самоуправления, запустившие два вышеописанных механизма упрощения его организации, имеют практические последствия. Наиболее опасными для малых городов России представляются, во-первых, злоупотребление региональными властями своим монопольным правом определять через конкурсные процедуры кадровый состав руководства органов местного самоуправления; во-вторых, деградация внутригородской политики малых городов, ставших периферией городских и муниципальных округов, из-за ликвидации собственных органов власти и в целом муниципальной самостоятельности.

Подытоживая, следует отметить, что изменение государственной политики в отношении местного самоуправления, сутью которого является передача ответственности и инициативы за развитие этой сферы с федерального уровня государственной власти на региональный, сделало возможным развёртывание масштабного процесса по упрощению организации муниципальной власти. На данном этапе по инициативе органов государственной власти субъектов Российской Федерации было скорректировано норматив-

[36] Депутаты Городского округа Подольск // Совет депутатов Городского округа Подольск: [сайт]. URL: https://www.gorsovet-podolsk.ru/deputy (дата обращения: 10.08.2021).

[37] Избирательные округа // Совет депутатов Одинцовского городского округа: [сайт]. URL:https://sovet.odin.ru/okrug/ (дата обращения: 10.08.2021).

[38] По данным Избирательной комиссии Московской области по состоянию на 1 июля 2018 г. число избирателей на территории городского округа Звенигород составляло 19655 человек. См.: Численность избирателей // Избирательная комиссия Московской области: [сайт]. URL:http://moscow-reg.izbirkom.ru/chislennost-izbirateley/ (дата обращения: 10.08.2021).

ное регулирование местного самоуправления и запущенны два основных механизма упрощения его организации. Это, во-первых, отказ от прямых выборов глав муниципальных образований и части депутатского корпуса, а, во-вторых, переход от двухуровневой «поселенческо-районной» модели организации местной власти – к одноуровневой «окружной».

Изменения в вертикально ориентированных отношениях между центральной, региональной и местной властью, в которых два первых уровня оказывают регуляторно-властное воздействие на последний, оказывают сегодня прямое воздействие на горизонтальные властные отношения внутри отдельных российских городов. Потеря возможности конкурентного замещения руководящих должностей через процедуру прямых муниципальных выборов заставляет групповых акторов внутригородской политики искать иные способы влияния на принятие важных для них решений. В некоторых случаях это приводит к кризису власти, выражающейся в отсутствии желающих стать главами муниципальных образований и депутатами их представительных органов. Предельной формой воздействия изменений в вертикальных отношениях власти на муниципальную политику является её полная деградация в результате вхождения города в городской или муниципальный округ, имеющий другой центр власти. В этой ситуации периферийный статус влечёт за собой установление над городом внешнего управления и ликвидацию собственных органов власти, и практически полное ограничение самостоятельности в решении важных для него вопросов.

В настоящей главе были изучены в основном негативные последствия упрощения организации местного самоуправления, что, однако, не исключает возможности и позитивных изменений, например, в части повышения эффективности работы органов власти городских и муниципальных округов. Однако риски, связанные с дальнейшей деградацией политической жизни в малых городах и социальной депривации населения периферийных территорий, заставляют фокусироваться именно на проблемах, которые возникают вследствие упрощения организации местной власти. Тем более, что наблюдаемые преобразования происходят в условиях практически полного отсутствия их научного обоснования. Фактически масштабное переустройство организации муниципальной власти осуществляется «на глаз», что не может не вызывать тревоги.

Глава 20

Местное сообщество: как реализовать своё право на город?

Тенденции городского развития в современном российском обществе определяются, прежде всего, интересами и потребностями государства и бизнеса. Как в теоретических исследованиях, так и в управленческой практике наиболее распространёнными остаются политико-административный и экономико-менеджериальный подходы к городу[1].

В контексте политико-административного подхода город трактуется как опорный узел управленческой сети, связывающий центр принятия решений и периферию, а также удерживающий властный контроль над зависимой территорией. Функционально город рассматривается как конгломерат взаимосвязанных систем жизнеобеспечения (коммунальное хозяйство, транспорт, образование, здравоохранение, досуг и т. д.), деятельность которых регулируется на основе планов и распоряжений органов публичной власти. Последовательный политико-административный подход к городу ориентирован на рациональную и эффективную организацию основных механизмов жизни города. Изнанкой этого подхода является чрезмерный схематизм представлений о городе как о совокупности обезличенных структурных элементов, а значит недостаточное внимание к локальному знанию, культурному и региональному контексту городской жизни, интересам конкретных горожан. Типичными следствиями безраздельного доминирования политико-административного подхода являются бюрократизация процессов управления, унификация городов, потеря ими культурной и региональной индивидуальности. Практический опыт показывает, что все попытки выстроить жизнь города на основе жёсткого централизованного планирования (скажем, в ходе воплощения в реальность утопических идей Эбенезера Говарда и Ле Корбюзье) рано или поздно приводят к многочисленным проблемам, демонстрируя тем самым, что город живёт и развивается не столь-

[1] Малые города в социальном пространстве России; отв. ред. В. В. Маркин, М. Ф. Черныш. М.: ФНИСЦ РАН. 2019. С. 48.

ко благодаря бюрократической организации и контролю, сколько вопреки им[2].

В рамках экономико-менеджериального подхода город рассматривается, прежде всего, как место концентрации процессов производства и потребления. Жители города сводятся к трудовым ресурсам и потребителям товаров, а городское пространство организуется таким образом, чтобы из него можно было извлечь наибольшую прибыль. Так, в эпоху индустриализации следствием воздействия императивов массового производства на облик города стало его разделение на районы, отображающие и воспроизводящие социальное неравенство: престижный центр, промышленные зоны, депрессивную периферию. Значимым фактором трансформации городов сегодня является коммерческое потребление пространства, в результате которого на месте исторических зданий и публичных площадок появляются участки плотной многоэтажной застройки с высокой нагрузкой на инфраструктуру, дефицитом рекреационных и прочих общественных зон. Как и в случае политико-административного подхода, потребности горожан не рассматриваются в качестве целей развития: их мнение признается второстепенными по отношению к экономическим интересам.

В истории России основание городов и их развитие, как правило, определялись соображениями политического и экономического характера. Большая часть современных малых городов возникла как пограничные форпосты в ходе территориальной экспансии государства. По мере расширения границ центр городской активности смещался от крепости и казарм к рынку и торговым рядам, а к концу XIX столетия – к промышленным предприятиям. В советский период организующими центрами большинства городов окончательно стали крупные заводы и фабрики, призванные обеспечить индустриальный рывок страны и доказать преимущества нового строя. Рабочие рассматривались как ресурс для этого рывка, а города массово застраивались типовыми промышленными, жилыми и административными зданиями. В целом вплоть до настоящего времени, инте-

[2] *Скотт Дж.* Благими намерениями государства. Почему и как проваливались проекты улучшения условий человеческой жизни. М.: Университетская книга. 2011. 566 с.

ресы горожан оказывали мало влияния на стратегию городского развития. Российские города, пишет С. А. Смирнов, это даже «не города в классическом западном смысле. Но они и не созданы для жизни, для полноценного обитания в них человека, в котором бы раскрывались все его способности, ...разворачивалась человеческая личность»[3].

Эпоха индустриализации и тотального политико-экономического планирования завершилась, градообразующие предприятия в большинстве своём прекратили работу, а государство отказалось от большей части своих обязательств, перенеся основную нагрузку по решению коммунальных и прочих социальных вопросов на самих горожан. Однако по сей день базовые тенденции развития российских городов определяются действиями чиновников и предпринимателей. Право на принятие решений по поводу производства городского пространства всё ещё не принадлежит жителям города, а, как и раньше, делегируется государству или отдаётся на откуп рынку. В результате свободное развитие города как сложной системы социальных взаимодействий сталкивается с искусственными препятствиями. «Государство и частные корпорации присваивают себе функции города, узурпируют их и тем самым разрушают его. В этом и заключается институциональный глобальный кризис городов и муниципального управления»[4].

Взгляд на город с позиции государства и бизнеса, при всей его важности, является ограниченным и неполным. Картина города в этой перспективе фрагментируется, превращаясь в эклектическую совокупность изолированных элементов – бизнес-центров и административных зданий, промышленных зон и спальных районов, фешенебельного центра и депрессивных окраин. Целостность этой картине могут придать только позиции конкретных людей, для которых экономика и политика – важные компоненты жизни, но далеко не вся жизнь. Для развития города как целостного организма необходимо преодолеть отчуждённость го-

[3] *Смирнов С. А.* Город и человек. Очерки по городской антропологии. Серия: Город: Архитектура, история, управление. М.: ЛЕНАНД. 2021. С. 13.

[4] *Вершинина И. А.* Анри Лефевр: от «права на город» к «урбанистической революции» // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. 2018. Т. 24, № 2. С. 56.

рожан от города, предоставить им возможности создавать его самостоятельно.

В концепции «права на город», предложенной А. Лефевром и развитой Д. Митчелом, Д. Харви и др., предполагается, что решения по поводу развития городов в современных условиях должны приниматься горожанами в соответствии с их коллективными интересами, потребностями и представлениями о комфортной городской среде. Город в рамках этой концепции – это результат не государственно-административного планирования или функционирования рыночных механизмов, а творческой деятельности самих горожан по производству и воспроизводству городской среды и социальных отношений в ней.

Реализация права на город требует развенчания иллюзий по поводу того, что чиновник или бизнесмен обладают лучшим знанием того, каким должен быть город и как следует им управлять. Создание городского пространства – это воплощение в жизнь идей самих горожан об идеальном городе, который ежедневно творится и меняется для того, чтобы дать возможность полноценно жить в нём, а не приносить прибыль или воспроизводить отношения власти и подчинения.

Создание нового города – это, в том числе, и воспроизводство активных, креативных горожан, поскольку открытая городская среда (парки, площади, улицы), гражданское взаимодействие, борьба за свои интересы меняет людей, формирует из инертной массы активных граждан – интеллектуальных, инициативных, знающих и защищающих свои права. Таким образом, в процессе реализации права на город целостность и единство обретает не только городская среда, но и сам человек, для которого эта среда выступает в качестве расширения его телесности: «в исходном культурном смысле город есть онтологическая идея собирания человека в единое целое, идея организации пространства обитания, включающая как собственно человеческую телесность (“храм души”, тело как обиталище души), так и собственно внешние по отношению к индивиду формы телесности – формы среды (жильё, дороги, коммуникации)»[5].

[5] *Смирнов С. А.* Указ. соч. С. 8.

В целом право на город – это «активное право на преобразование города, на приведение его в соответствие с нашими общими нуждами и желаниями и, следовательно, преобразование нашей повседневной жизни, изменение наших архитектурных практик и просто альтернативное определение того, что значить быть человеком»[6]. Условием реализации этого права является поддержка независимого местного самоуправления, институтов гражданского общества, практик участия горожан в слушаниях и процессе принятия решений по поводу вопросов изменения города (застройки, установки памятников, вырубки насаждений, переименования улиц, ремонта дорог, организации транспортных маршрутов и т. д.)[7].

Хотя реализовать право на город весьма затруднительно без соответствующих ресурсов и механизмов, которыми обладают государство и бизнес, наивно считать, что эти ресурсы будут добровольно и в полном объёме предоставлены горожанам. Харви утверждает: «Право на город – это не дар. Его должно завоевать себе политическое движение»[8]. Признания своих прав нужно добиваться, в том числе не избегая конфронтации, конфликтов, борьбы (в этом требовании отчётливо прослеживаются марксистские истоки концепции Лефевра).

Жители формируют городское пространство в процессе отстаивания своих интересов. В этом аспекте наибольшими шансами добиться права на город обладают жители мегаполисов, в которых формируются массовые социальные движения, а преобразовательная активность с выходом на улицы и площади (в этом контексте можно вспомнить Тяньаньмэнь, Таксим, Тахрир и т. д.) достигает своего наивысшего накала. Обычно масштабные перемены инициируются в столицах и других мегаполисах, а малые города всего лишь принимают изменившуюся реальность постфактум, не особенно изменяясь сами в силу большей традиционности и приземлённости своей жизни.

Можно ли добиться своего права на город в условиях среднестатистического малого города России? На первый

[6] *Харви Д.* Право на город // Логос. № 3 (66). 2008. С. 93.

[7] *Шихардин Н. В.* Право на город // Вестник Курганского государственного университета. 2017. № 1 (44). С. 112–115.

[8] *Харви Д.* Указ. соч. С. 94.

взгляд, у жителей таких поселений гораздо больше препятствий для реализации этого права, чем преимуществ.

В малых российских городах большинство крупных промышленных предприятий (в том числе градообразующих) прекратили свою деятельность. В тех же, что ещё продолжают функционировать, технологическая база, как правило, выработала свой ресурс и устарела. Бизнес и инвестиции, за редким исключением, ориентированы на крупные города из-за большего оборота и лучших перспектив развития. На малый и средний бизнес в небольших городах гораздо сильнее влияют новые глобальные угрозы (такие, как финансово-экономический кризис и пандемия). В итоге здесь выше уровень безработицы, меньше возможностей для трудоустройства, ниже заработная плата. Предприятия, предпринимателей, рядовых горожан, многие из которых сейчас больше озабочены собственным выживанием, сложно привлечь к решению социально-экономических проблем города, а полномочия органов самоуправления не обеспечены необходимыми финансовыми гарантиями из-за недостатка бюджетных средств. В сложившейся ситуации у горожан попросту не хватает материальных ресурсов, чтобы изменить городское пространство.

Экономические проблемы тесно связаны с политическими. Прежние элиты малых городов России традиционно рекрутировались из руководителей крупных предприятий, которые имели тесные связи с представителями власти, принимающими решения на уровне региона и страны. С закрытием предприятий эти элиты ушли в прошлое, а вместе с ними – и возможности эффективно лоббировать интересы малых городов. Горожане в своей массе пассивны, не знают о формах и возможностях участия в решении вопросов городской жизни (общественных слушаниях, сходах, местных референдумах, акциях и т. д.), не верят в то, что их голос что-то может изменить. Кроме того, жители небольших городов опасаются санкций за участие в массовых акциях, предполагая, что работодатели под давлением власти или по своей инициативе постараются избавиться от слишком активных сотрудников. В целом горожане, с одной стороны, не доверяют власти, а с другой – не желают или опасаются принимать на себя ответственность за решение ключевых вопросов городской жизни. Такая ситуация ведёт к отчуждению

горожан от власти и тотальному господству политико-административного регулирования. По мере встраивания в единую вертикаль «публичной власти» местное самоуправление оказывается всё более зависимым от государства (что выражается, например, в практике укрупнения муниципальных образований, замене выборов мэров их конкурсным отбором и т. д.). В результате интересы горожан не принимаются во внимание, свободное волеизъявление и доступ к городским пространствам ограничиваются, идентичность города нивелируется, а естественное его развитие тормозится. Всё более популярной в высших эшелонах власти становится идея о ликвидации таких городов как бесперспективных.

Не менее значимыми проблемами для малых городов являются ограниченные возможности для проведения культурного досуга и получения образования. Среднестатистические малые города в России (за исключением наукоградов и некоторых городов-спутников) и раньше не отличались высоким уровнем образования и культуры, а в последние десятилетия даже этот уровень серьёзно упал. Количество школ сократилось, качество образования в них снизилось, а политика «оптимизации» сферы высшего образования привела к ликвидации большей части филиалов вузов в малых городах. Учитывая, что в подобных городах учебные заведения и учреждения культуры выступают в качестве центров социализации и организации городских сообществ, их ликвидация ведёт не просто к снижению гражданской активности, но и к заметной маргинализации жителей, вынужденных довольствоваться более доступными формами проведения досуга.

Негативные процессы наблюдаются и в системе здравоохранения. Процессы «оптимизации» привели к тому, что основные кадровые и материальные медицинские ресурсы были сконцентрированы в региональных центрах, а многие лечебные и профилактические заведения в сельской местности и районных центрах прекратили свою деятельность[9]. В итоге здоровье и жизнь многих жителей малых городов оказались поставлены в зависимость от транспортной доступности больших городов с развитым уровнем медицинских услуг.

[9] Малые города в социальном пространстве России. С. 107.

Естественным следствием экономических, политических, культурных проблем стало усиление оттока населения из малых городов. Их покидают жители, которые не видят здесь перспектив для работы, бизнеса, воспитания детей. Прежде всего, уезжает молодёжь, которая может получить качественное образование только в крупном региональном центре или в столице. Как правило, молодые люди редко возвращаются обратно, поскольку шансы найти в малом городе работу с достойной заработной платой, соответствующей хорошему образованию, невелики. Таким образом, фактически города покидают наиболее активные, интеллектуальные, креативные люди, то есть те, кто мог бы эффективнее всего способствовать обновлению городского пространства.

Помимо общих проблем, у каждого отдельного малого города могут быть свои специфические проблемы, связанные, например, с плохой транспортной доступностью, неблагоприятной экологической ситуацией, высоким риском стихийных бедствий и т. д., которые усиливают имеющиеся негативные тенденции. С другой стороны, почти у каждого из таких городов можно обнаружить и конкурентные преимущества, например, историческую ценность застройки, высокий туристическо-рекреативный потенциал, близость к крупному городу, которые если не нивелируют сами по себе имеющиеся проблемы, то, по меньшей мере, указывают на возможные варианты оздоровления.

В целом, проблемы малых городов представляются важными, но определённо не являются нерешаемыми. Более того, с какими бы сложностями не сталкивался процесс развития малых городов, реальной альтернативы решению этих проблем нет. Хотя экономический вклад этих городов в развитие страны не так велик, как у мегаполисов, именно малые города являются территориально-управленческими и ментальными узлами поселенческой структуры российского общества. *Последствия их ликвидации могут оказаться катастрофическими для национальной культуры и целостности государства.*

Существуют конкретные кейсы, демонстрирующие, что малые города (прежде всего, наукограды, города-спутники, курорты и другие туристические города, некоторые промышленные центры) способны успешно и устойчиво раз-

виваться в современных российских условиях[10]. Конечно, положительных примеров пока гораздо меньше, чем отрицательных, но всё же их достаточно для того, чтобы критически пересмотреть мнение о бесперспективности таких поселений. По мнению специалистов, «малые города обладают недооценённым потенциалом и могут внести существенный вклад в устойчивое развитие территорий Российской Федерации, если будут адекватно вписаны в стратегию пространственного развития и получат стимулы для развития, в том числе за счёт комбинирования ресурсов и компетенций в рамках сетей городов»[11].

Первый шаг при планировании программ экономического развития малых городов, как правило, связан с определением их основных конкурентных преимуществ (месторасположение, климат, экологическая ситуация, ценная историческая застройка, уникальные локальные бренды). Некоторые города могут стать частью туристических маршрутов, другие – войти в агломерацию с большими городами, третьи – стать центрами переработки продуктов сельского хозяйства и пр., или же сочетать эти и прочие варианты в различных комбинациях. Определённые возможности для переориентации экономики предоставляют новые коммуникационные технологии. Так, в условиях пандемии многие компании, получив опыт организации дистанционной работы, задумываются о том, чтобы нанимать новых сотрудников там, где рабочая сила дешевле. Малые города могут стать центрами притяжения и для крупных производств, если в них будут снижены налоги и предоставлены другие льготы (одним из действенных инструментов для привлечения предприятий и инвестиций является статус территории опережающего развития). Способствовать развитию города могут также преференции для бизнеса, демонстрирующего социальную ответственность (т. е. создающего рабочие места, поддерживающего общественные объединения, уча-

[10] Малые города в социальном пространстве России. М.: ФНИСЦ РАН, 2019; Пространственное развитие малых городов: социальные стратегии и практики. М.: ФНИСЦ РАН, 2020.

[11] Социально-экономическое развитие малых городов на основе сетевого взаимодействия: коллективная монография / под ред. М. Ю. Шерешевой. М.: Экономический ф-т МГУ им. М. В. Ломоносова, 2020. С. 8.

ствующего в проектах по улучшению городской среды). Наконец, модель поддержки городского развития на местах может быть скорректирована таким образом, чтобы часть отчислений от крупных предприятий направлялась напрямую органам самоуправления и общественным организациям на местах, которые получили бы необходимые ресурсы для реализации своих идей.

Одновременно с этим важно расширить полномочия органов местного самоуправления и общественных объединений в вопросах преобразования городской среды в соответствии с желаниями жителей, реализовать меры по поддержке гражданской активности и общественных инициатив, создать площадки по взаимодействию власти, бизнеса, общественности и науки, в том числе новые публичные городские пространства, интернет-порталы, обеспечивающие обратную связь между горожанами и публичной властью и т. д. При этом горожане должны иметь все правовые гарантии свободы выражения своих мнений как на улицах и площадях, так и в группах социальных сетей и на городских форумах. В процессе правотворчества нужно чётко определить и законодательно закрепить право горожан на город как целый комплекс взаимосвязанных прав: на свободу творчества, на доступ к местам общего пользования (паркам, скверам, площадям и т. д.), на собрание, на протест, на участие горожан в принятии решений. Жители должны иметь возможность творить городскую среду, в которой можно было бы открыто выражать свои требования, изменяться и совершенствоваться.

Право на город – это мощный инструмент изменения городского пространства, который будет способствовать общественному развитию, если его будут использовать люди образованные, интеллектуальные, активные, креативные, любящие свой город и понимающие его потребности. Горожане должны понимать, что все новые идеи, проекты и планы должны в полной мере учитывать исторический контекст, ориентироваться не на сиюминутные выгоды или политическую конъюнктуру, а на высокие культурные образцы, опираться на знания, накопленные науками о городе и городском управлении. Часто некомпетентные решения руководства, плохо разбирающегося в культурной ценности элементов городского пространства, приводят к обезличен-

ной или эклектичной застройке кварталов и районов, которые когда-то определяли идентичность малых городов. Активисты должны представлять собой силу, противостоящую некомпетентности. В этом контексте важна поддержка культурных центров, образовательных, воспитательных инициатив в малом городе, например, подготовка и реализация программ гражданского воспитания, правового просвещения, эстетического образования, подготовка лидеров местного самоуправления, информирование граждан обо всех значимых вопросах городской жизни, а также о возможностях и формах их непосредственного участия в решении вопросов развития города.

Решение проблем малых городов невозможно без развития социальной инфраструктуры: жилищно-коммунального хозяйства, систем здравоохранения, спортивных и досугово-развлекательных учреждений и т. д. Развитая инфраструктура, помимо прочего, является одним из факторов, позволяющих снизить отток населения из малого города и привлечь в него новых переселенцев (сельских жителей, пенсионеров из больших городов, трудовых мигрантов, молодых специалистов). Значимым фактором поддержки гражданского участия является деятельность по укреплению горизонтальных связей, в том числе общественных организаций, ассоциаций, клубов, союзов, кружков, кооперативов и других объединений (неправительственных, предпринимательских, профессиональных, спортивных и т. д.). Именно благодаря их усилиям в малом городе концентрируется социальный капитал, который (особенно в условиях недостатка финансовых средств) может выступить в качестве важного ресурса развития города. Наконец, в условиях «медийного города» непосредственные, «живые» связи переплетаются с виртуальными, создавая принципиально новые конфигурации городского пространства, в чём-то усложняющие, но в чём-то и значительно упрощающие реализацию горожанами своих прав на город. Новая инфраструктура общения и взаимодействия является одновременно предпосылкой и продуктом реализации права на город: сначала активные горожане формируют новую открытую среду, а затем эта среда формирует активных горожан.

У малых городов помимо проблем, требующих решения, есть и свои преимущества, значимые в ходе реализации

права на город. Некоторые из них, будучи естественным следствием небольшой численности населения и компактности, характерны для большинства из них. Малые города традиционно отличаются уютностью, понятностью и привычностью городской среды; большей близостью к природе; меньшими затратами на жизнь, комфортным и неторопливым ритмом жизни. Горожане ощущают большую эмоциональную связь с городом, его конкретными локациями и людьми. Они гораздо меньше, чем в мегаполисах, отчуждены друг от друга: лучше знакомы друг с другом, их отношения менее формальны и более персонифицированы, у них сильнее чувство общности и взаимной поддержки. Плотная сеть связей (родственники, друзья, знакомые, соседи, одноклассники, сотрудники), интенсивность контактов и ценность репутации обуславливают высокий уровень горизонтального доверия (по крайней мере, на ближней дистанции), которое может служить прочной основной для развития различных форм коллективного участия в жизни города и дальнейшей кристаллизации структур гражданского общества. Превалирование горизонтальных связей над вертикальными является важным условием для реализации горожанами своего права на город.

В силу большей плотности социальных связей характер гражданской активности в малом городе характеризуется рядом особенностей. Например, здесь, как правило, меньше разрыв между горожанами, группами активистов и публичной властью, проще устанавливать и использовать личные контакты, чтобы решать возникающие вопросы, широко распространены неинституциональные формы участия в жизни города (добрососедская помощь, спонтанная кооперация в решении проблем и др.). Помимо этого, если в больших городах протестная деятельность часто принимает большой размах и радикальные формы, в малом городе активисты всё же больше нацелены на кооперацию и конструктивное взаимодействие. В целом, наличие этих особенностей не свидетельствует о том, что гражданская активность в малом городе обязательно должна быть ниже, чем в мегаполисе: просто она носит не такой опосредованный характер. Более того, есть исторические основания считать, что многие современные практики демократического взаимодействия должны демонстрировать наилучшую продук-

тивность в малых городах, где они, собственно, и возникли (не случайно большинство греческих полисов классической эпохи, вечевая республика Великого Новгорода были малыми городами).

Помимо этих общих черт, у каждого конкретного малого города есть своя специфика, например, уникальное историко-культурное наследие, благоприятная экологическая ситуация, климат, рекреационные ресурсы, близость к большим городам, транспортная доступность. Нередко она оказывает определяющее влияние на характер развития города, поэтому реализацию права на город целесообразно рассматривать на примере конкретных территорий. Ниже предлагается краткий обзор этого вопроса на примере малых городов Республики Мордовия.

Всего в регионе насчитывается шесть малых городов: Ардатов, Инсар, Ковылкино, Краснослободск, Рузаевка, Темников. Типичными проблемами малых городов Мордовии (как и России в целом) являются безработица, невысокий уровень жизни, устаревшая инфраструктура, износ оборудования на предприятиях, низкий уровень предпринимательской и гражданской активности и т. д. Во всех этих городах фиксируется тенденция к уменьшению численности населения, связанная как с миграционной, так и с естественной убылью. При сохранении существующих экономических и демографических тенденций долгосрочные шансы таких городов на выживание невелики.

Хотя у всех городов Мордовии наблюдаются общие проблемы, каждый из них имеет свою историю, свои особенности и, соответственно, свои перспективы развития.

Ардатов был основан в 1671 г., после взятия Казани как часть сторожевой линии для охраны русских границ; статус города получил в 1780 г. Находится в 114 км от столицы региона. Население города – 8294 человек.

В XIX в. промышленность в Ардатове (как и во всех других малых городах нынешней Мордовии) была развита слабо. В ходе индустриализации в советский период были созданы предприятия (маслодельный завод, хлебокомбинат, ватная фабрика, деревоперерабатывающий комбинат), которые обеспечивали работой большую часть населения. Сейчас некоторые предприятия продолжают функционировать, но в целом в последнее время городская промыш-

ленность переживает не лучшие времена. В Ардатове находится аграрный техникум. Сохранились отдельные здания, построенные в XVIII–XIX в. (в их числе – Троицкий собор и Никольская церковь).

Основную ставку руководство города делает на реиндустриализацию (развитие производства осветительных приборов, полиэтиленов, минеральных добавок), предполагая, что наличие рабочих мест позволит замедлить отток населения из города.

Инсар был основан в 1647 г. как стратегический и административный пункт на пограничной территории, статус города, как и Ардатов, получил в 1780 г. Расположен в 77 км от Саранска. В городе проживает 7665 человек.

В XIX в. Инсар представлял собой типичный купеческий город и был знаменит сезонными ярмарками. Промышленность была представлена рядом кустарно-промышленных предприятий. В советское время были построены маслосыродельный завод, завод электронных изделий, ткацкая фабрика. Все крупные предприятия продолжают работать и сейчас. Из исторических объектов сохранились остатки крепостного вала, засечной черты XVII в., Рождественская церковь начала XIX в.

В отличие от многих других малых городов, Инсар сохранил своё промышленное значение, и в планах руководства – повышение качества жизни населения за счёт дальнейшего наращивания промышленно-экономического потенциала территории.

Ковылкино основано не позже XVII в., а городской статус получило только в 1960 г. – это самый молодой город Мордовии. Расположено в центральной части Мордовии, в 116 км от Саранска. В городе насчитывается 18 857 жителей.

В советский период здесь работали разнообразные предприятия (кирпичный, спиртовой, маслодельный заводы, завод по производству автозапчастей). На сегодняшний день градообразующими предприятиями являются электромеханический и комбикормовый заводы. Действует Ковылкинский филиал Мордовского государственного университета, где студенты сейчас проходят подготовку по программам среднего профессионального образования. В городе сохранилась усадьба Араповых, церковь Михаила Архангела XVIII в. и некоторые другие исторические зда-

ния. Недалеко от города находится дом-музей художника Ф. В. Сычкова, имеются и памятники природы (в их числе – Линёв кордон и сосновый лес у санатория «Мокша»).

Главный актив района, по мнению его руководства, это земельные ресурсы. Кроме того, через район проходит железнодорожная магистраль из Саранска в Москву и несколько регионально значимых автомобильных трасс. Эти условия определили направленность города на развитие сельского хозяйства и переработку пищевой продукции.

Краснослободск упоминается с 1571 г. как поселение при остроге; город с 1706 г. находится в 107 км от Саранска. В городе в настоящее время проживают 10 200 человек.

В советский период в Краснослободске образован целый комплекс предприятий разного профиля (маслодельный, хлебный, пеньковый заводы, радиозавод, промышленный, пищевой и деревообрабатывающий комбинаты, торфопредприятие, мехлесхоз, типография, прядильно-ткацкая фабрика) многие из которых работают и сейчас. Имеются аграрный техникум и медицинский колледж.

Приоритетом для города является развитие промышленного комплекса.

Рузаевка известна с 1637 г., а статус города получила в 1937 г. Находится сравнительно недалеко (в 25 км) от Саранска. С населением 44 291 человек является самым большим среди малых городов республики.

Рузаевка – это крупный транспортный центр, узловая железнодорожная станция. В городе есть предприятия химического машиностроения, железнодорожного транспорта, лёгкой промышленности, трикотажная фабрика и завод по производству молочных продуктов. В окрестностях города расположен Параскево-Вознесенский женский монастырь – популярное место православного паломничества.

Выбор вектора развития Рузаевки обусловлен, прежде всего, её близостью к Саранску. В планах республиканского руководства – создание агломерации с общей инфраструктурой (транспортной, деловой, социальной и т. д.)[12]. Кроме того, Рузаевка с 2017 г. относится к территориям опережа-

[12] Администрация Рузаевского муниципального района. Планируется расширить дорогу Саранск-Рузаевка // URL: https://vk.com/wall-147115743_12654 (дата обращения: 31.08.2021).

ющего социально-экономического развития, что позволяет ей привлекать инвесторов и резидентов, реализующих проекты, как правило, производственного характера. Так, на базе помещений бывшего завода открыто производство корпусной мебели, восстановлен стекольный завод и т. д. – всего работают или планируют приступить к работе более 20 резидентов ТОСЭР. Эти и другие производства создают новые рабочие места, способствуя возвращению жителей, ранее покинувших город.

Темников – самый старый город республики. Основан в 1536 г. как крепость, а в 1779 г. получил статус города. Расположен в 159 км от Саранска. Гораздо ближе (в 35 км от него) находится г. Саров Нижегородской области – большой город со статусами ЗАТО и ТОСЭР. По численности населения Темников уступает другим городам Мордовии – здесь проживают всего 5778 человек.

В XIX в. Темников был купеческим городом, в котором проводилась крупная Ильинская ярмарка. Работали чугунолитейные, железоделательные, фаянсовые заводы. Функционировали уездное училище, мужская и женская гимназии. В советское время здесь были созданы бумажная фабрика «Красная Роза», лесокомбинат, пеньковый, ламповый, молочный, овощесушильный, крахмальный, кирпичный, асфальтный заводы и хлебозавод. Однако сейчас большая часть промышленных предприятий закрыта. Многие жители работают в близлежащем г. Сарове. Имеются сельскохозяйственный и медицинский колледжи.

Сегодня городские власти и общественность Темникова делают основную ставку на развитие туризма. У города имеется малоэтажный центр, в котором сохранились отдельные исторические здания и целостные архитектурные ансамбли. В непосредственной близости от города находится Рождество-Богородичный Санаксарский монастырь – один из центров православного паломничества. В местном краеведческом музее имеется экспозиция, посвященная адмиралу Федору Ушакову, который проживал в окрестностях Темникова. Кроме того, в Темниковском районе расположен Мордовский заповедник им. П. Г. Смидовича – центр экологического туризма в Мордовии.

Другим преимуществом Темникова является его территориальная близость к г. Сарову и, соответственно, к уже суще-

ствующему туристическому кластеру «Арзамас – Дивеево – Саров» Нижегородской области, который в последние годы активно развивается и финансируется. В 2021 г. подписано соглашение между Нижегородской областью и Мордовией о совместном развитии туристических кластеров двух регионов, что предполагает восстановление объектов культурного наследия, строительство новых дорог и мостов, модернизацию коммунального хозяйства. Этот масштабный проект создаёт определённые гарантии того, что инициативы граждан, связанные с обслуживанием туристов, и перспективные конкурсные проекты общественности по созданию привлекательных городских пространств, также окажутся востребованными и успешными.

Таким образом, те города, векторы экономического и социального роста которых определены и признаны перспективными (в Мордовии ближе всего к этому Темников как туристический город и город-спутник Рузаевка), на настоящий момент имеют наибольшие шансы на поддержку государства и бизнеса (статус ТОСЭР, участие в конкурсах и грантах). Возможно, для других малых городов (помимо рассмотрения традиционных возможностей развития) также можно предложить векторы для преобразований, задающих их развитию принципиально новую долгосрочную перспективу (например, перенос административных функций региона в один из малых городов, развитие какого-то города как наукограда, экогорода, этнокультурного центра и т. д.).

Изменения в городе (появление новых производств, восстановление исторических объектов, обустройство публичных пространств), в свою очередь, влияют на гражданскую активность. Если новые перспективы не очерчены, а изменений нет, жители либо полностью отказываются от гражданской активности как бессмысленной, либо уезжают туда, где у них перспективы есть.

Гражданская активность малого города возникает на основе оценки разрыва между открывающимися для города перспективами и реальными условиями жизни в нём. Поэтому, с одной стороны, она стимулируется новыми возможностями для творческой реализации конструктивных идей о развитии города, а с другой – протестом против всего, что тормозит движение вперёд.

Что касается конструктивных идей, то достаточно показательно в этом контексте развитие конкурсного финансирования гражданских инициатив в малых городах. Для примера можно привести конкурс «Исторические поселения и малые города» по созданию привлекательных городских пространств с призовым фондом, выделяемым из федерального бюджета по представлению Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства. Важным критерием для оценки качества заявки считается «степень и разнообразие форм участия и вовлечения граждан и общественности на всех этапах проекта»[13]. По условиям конкурса предполагается, что места для благоустройства выбираются самими жителями. Все заявки на конкурс от Мордовии предполагают развитие пространств общего использования. Так, для Ардатова, Ковылкино, Рузаевки – это центральные городские площади.

Жители Темникова выдвинули инициативу создать в центре города парковую зону. Как сообщают региональные СМИ, в рамках конкурса в конце августа 2021 г. в парке прошёл республиканский субботник. Это была одна из акций по благоустройству, в которой участвовали учреждения, организации, предприятия, учебные заведения города, около трёхсот индивидуальных участников, как местных жителей, так и десант волонтёров из Саранска. Организации предоставили технику и транспорт, спонсоры – питание, а учреждения культуры – музыкальное сопровождение мероприятия. Нужно отметить, что подобного рода резонансная акция значима не столько как способ благоустроить городское пространство, сколько как демонстрация того, что городские власти, бизнес и общественность могут договориться по поводу путей изменения города.

Показательно, что благоустройство малых городов начинается с площадей и парков. Наличие обустроенных мест публичного взаимодействия, где горожане могут собираться вместе, общаться, свободно выражать свои мнения, договариваться друг с другом, с бизнесом и администрацией – первая предпосылка для реализации права на город, поскольку «право горожан свободно собираться на площадях без раз-

[13] Конкурс «Исторические поселения и малые города» // URL: https://gorodsreda.centeragency.org (дата обращения: 31.08.2021).

решения (или, тем более, без приказа) начальства – куда более значимый признак города, нежели все позднейшие цивилизационные достижения в сфере застройки, планировки и коммунального хозяйства»[14].

Что касается протестного потенциала малых городов, то в целом он невысок. Тем не менее, если какое-то изменение затрагивает жизненные интересы большинства жителей, они могут мобилизоваться и выступить против (так, поводами для высказывания недовольства в городах Мордовии были пенсионная реформа, закрытие медицинских учреждений, состояние дорог, планы строительства новых экологически небезопасных производств).

В качестве примера можно рассмотреть выступления жителей Рузаевки против строительства завода по производству цинка. На митингах жители отстаивали позицию, согласно которой право на качество жизни должно иметь приоритет перед экономической выгодой и политическими соображениями. В петиции, адресованной российскому президенту, было сказано: «Жители города возмущены! Местная власть в очередной раз не считается с мнением народа и, вопреки всему, поступает так, как выгодно»[15]. Хотя завод предполагалось построить, по заверениям руководства проекта, с соблюдением всех санитарных норм и экологических стандартов, горожане оставили эти заявления без внимания. Тем самым они продемонстрировали полное недоверие к способности власти поддержать жителей в тех вопросах, где выбор идёт между экономической выгодой и качеством окружающей среды. После протестов инвесторы отказались спонсировать строительство, так что митинги жителей Рузаевки оказались действенным инструментом реализации своего права на город. Однако подобные проявления протестной активности единичны и являются, скорее, исключением, чем правилом.

Более открыто и предметно жители малых городов высказываются о своих проблемах в виртуальном простран-

[14] Как реализовывать «право на город»? // URL: http://club.gaidarfund.ru/articles/1162/ (дата обращения: 31.08.2021).

[15] Жители г. Рузаевка против открытия предприятия по переработке цинковых отходов // URL: https://www.change.org/p/путину-в-в-жители-г-рузаевка-против-открытия-цинкового-завода (дата обращения: 31.08.2021).

стве. Практически в каждом из малых городов имеются площадки, где горожане могут высказать свои претензии власти или внести какие-то предложения по поводу развития города («Доска позора» в Контакте, «ruzaevka_13», vruzaevke.ru, «Черный список Темников» и др.). Жители обращают внимание на конкретные вопросы и ждут столь же конкретных действий от власти. Большая часть претензий на таких ресурсах связана с коммунальными проблемами – отсутствием воды, освещения, плохим качеством дорог, уборкой мусора. Если в городах и происходит взаимодействие горожан для совместных действий в защиту своих прав, то преимущественно в ходе решения таких проблем. В последнее время всё чаще отмечается, что «именно городские общественные движения, фокусирующиеся на вопросах качества жилья, транспортной инфраструктуры и т. п., активизируются и представляют шанс для развития гражданского общества»[16]. В целом можно отметить, что активность на таких площадках действительно соответствует активности граждан в соответствующих городах.

Перспективной в связи с этим представляется организация виртуальных городских сервисов, которые аккумулировали бы претензии жителей, позволяли комментировать их, помогали обозначить ответственных за ту или иную сферу и проследить за тем, как решаются проблемы или, по меньшей мере, получить компетентный ответ, почему они не могут быть решены. Подобные сервисы существуют (от электронной приёмной президента РФ до различных инициативных онлайн-сервисов и мобильных приложений), но они не интегрированы в систему и не дают возможности для публичного обсуждения и комментирования претензий и ответов на них. Возможно, публичные виртуальные площадки для выражения претензий и обмена мнениями могли бы стать важным инструментом организации обратной связи между публичной властью и бизнесом, с одной стороны, и горожанами – с другой.

Таким образом, следует признать, что тенденции городского развития в современном российском обществе до сих пор определяются экономическими и политическими ин-

[16] Как реализовывать «право на город»? // URL: http://club.gaidarfund.ru/articles/1162/ (дата обращения: 31.08.2021).

тересами и потребностями. При этом нередко упускается из виду, что город – это, прежде всего, пространство для жизни, а экономика и политика – значимые элементы жизни, но далеко не вся жизнь. Единство и целостность город приобретает только тогда, когда его развитие определяется потребностями и идеями тех, кто в нем живёт.

В рамках концепции права на город городское пространство – это не результат государственного планирования или функционирования рыночных механизмов, а продукт творческой деятельности самих горожан. Право на город добывается в борьбе, и проще всего завоевать его на улицах и площадях мегаполиса, где преобразовательная активность достигает наивысшего накала. С другой стороны, жители малого города с высокой плотностью социальных связей также способны добиваться своих целей, ориентируясь не на противостояние, а на конструктивное взаимодействие и согласование интересов всех заинтересованных сторон. Эта стратегия также предполагает борьбу, но уже не столько борьбу *против* кого-то, сколько борьбу *за* своё признание в качестве обладателя права на город.

Как показывает опыт развития малых городов Мордовии, первоначальным условием для развития гражданской активности является определение основных конкурентных преимуществ города и, на этом основании, оценка долгосрочных перспектив городского развития. Если жители не видят таких перспектив и не замечают изменений в выбранном направлении развития, они либо опускают руки, либо уезжают из города.

Целью действий жителей малого города по формированию городского пространства является преодоление разрыва между открывающимися для города перспективами и теми проблемами, которые препятствуют его развитию. Соответственно, с одной стороны, борьба за свои права выражается в критике этих проблем, а с другой – в конструктивных инициативах по изменению городской среды.

Наиболее открыто свои претензии жители малых городов склонны выражать в виртуальном пространстве. Как правило, они фокусируются на конкретных практических вопросах, связанных с проблемами городской инфраструктуры. По-видимому, деятельность по решению проблем такого рода и является отправной точкой для кристаллиза-

ции гражданской активности в малых городах современной России.

Что касается конструктивных предложений, показательно, что важным условием их реализации признаётся создание пространств общего использования – площадей, парков и т. д. Наличие не только виртуальных, но и реальных мест публичного взаимодействия, где горожане могут собираться вместе, договариваться и свободно выражать свои мнения – важная предпосылка для формирования права на город.

Возможность открытого самовыражения жителей, как и поддержка независимого местного самоуправления, институтов гражданского общества, практик участия горожан в процессе принятия решений по поводу вопросов развития города – все эти составляющие права на город требуют защиты и законодательного закрепления.

Без участия горожан в управлении городом и изменении городского пространства кризис малых городов только усилится, и они могут исчезнуть с карты страны. Поскольку они являются территориальными узлами, обеспечивающими социокультурную и управленческую целостность страны, последствия их исчезновения могут оказаться катастрофическими. Соответственно, раскрытие гражданского и творческого потенциала жителей малых городов для сохранения, оздоровления и производства городского пространства является одной из важнейших задач пространственного развития современной России.

Заключение

Завершая книгу, необходимо отметить новый ракурс исследования проблемы малых городов, выполненного в рамках проекта «Малые города в социальном пространстве России» (2019-2021 гг.). На предыдущих этапах исследования малые города были представлены как важнейший тип поселения, «склеивающий» российские пространства, обладающий особым профилем и особой ролью в российской культуре. Были рассмотрены наиболее острые проблемы развития малых российских городов, определены стратегии и практики решения проблем экономического и культурного развития, имеющих геополитическое значение для России. В третьей книге внимание авторов сместилось в сторону изучения того, что представляет собой российский малый город как таковой, как на его состояние и развитие влияют изменения в обществе, экономике и политике. Известно, что не только малые, но и большие города могут в меняющихся обстоятельствах получать дополнительные импульсы к развитию, а могут и приходить в упадок. Даже города, обладающие, казалось бы, мощным промышленным и человеческим потенциалом, под влиянием внешних факторов нередко оказывались в заведомо невыгодной ситуации и быстро, буквально в течение одного-двух десятилетий, утрачивали своё прежнее значение. Одним из ярких примеров подобной деградации стал, к примеру, центр американской автомобильной промышленности Детройт. Закат автомобильных компаний, вынос промышленных производств за пределы США привели к оттоку из города квалифицированных кадров, а тех, кто ранее имел стабильную занятость и благополучные перспективы, низвели до уровня маргиналов, прозябающих в трущобах. Если даже такие города могут оказаться в столь глубоком кризисе, то что говорить о малых городах, обладающих гораздо меньшими ресурсами, привлекающими к себе меньше внимания. Именно поэтому столь важно изучать внешние и внутренние факторы, определяющие состояние малых городов и их перспективы, а результаты исследования должны стать предметом заинтересованного обсуждения в среде специалистов и обществе в целом.

Необходимость пространственного развития России актуализируется сегодня за счёт новых вызовов по сохранению и развитию малых городов как важной составляющей социального пространства России. Социально-экономиче-

ский и социокультурный разрыв в развитии между крупными и малыми городами, локально удалёнными от больших центров, особенно в сибирском и дальневосточном макрорегионах, опустынивание социального пространства малых городов и близрасположенных сельских поселений – всё это в последнее время стало предметом внимания федеральной и региональных властей. В 2020-2021 гг. Россия, как и весь мир, столкнулся с новым вызовом – пандемией COVID-19, усугубившая внутренние проблемы страны, серьёзно затронув и малые города. В этих условиях одной из важнейших задач государства является содействие экономическому развитию малых городов как реальной основы решения острых социально-демографических проблем в стране, гармонизации городского пространства и социокультурных условий жизни городских сообществ.

Огромное значение для жизни малых городов имеет планирование их развития, наличие у них перспективы, определяемой не только внутренними ресурсами, но и развитием территорий, на которых они располагаются. Малые города, если они охвачены стратегированием, становятся одним из факторов успешного развития более крупных агломераций и конурбаций. Выгодное положение в этом плане занимают города, расположенные в относительной близости от мегаполисов, получающие импульсы к развитию благодаря федеральным программам, а также частным инвестициям. Как показывает мировая практика, подобные поселения имеют естественные преимущества, связанные с благоприятной окружающей средой, спокойной, несуетливой жизнью. Эти преимущества гармонично сочетаются с выгодами, которые даёт близость к большому городу с развитой инфраструктурой и широким предложением разнообразных услуг. В более сложной ситуации находятся малые города, не имеющие опоры в больших мегаполисах, не являющиеся частью больших конурбаций. Но и в этом случае их положение может быть существенно улучшено, если конкретные обстоятельства, в которых они находятся, станут предметом глубокого анализа. Как правило, и в этих случаях анализ позволяет выявить неявные преимущества их локализации (близость к сельскохозяйственным угодьям, важным производствам, транспортным магистралям и т.д.), дающие возможность прибегнуть к долгосрочному планированию, включающему в себя мобилизацию внутренних и внешних ресурсов, создание условий, при которых прожи-

вание в малом городе станет привлекательным как для его жителей, так и для тех, кто хотел бы найти более комфортные условия жизни. Во всех случаях необходима кропотливая, заинтересованная экспертная работа, исходящая из необходимости сохранить высокий уровень интеграции российских пространств, заложить основы для поступательного развития территорий на будущие десятилетия. Данные вопросы были актуализированы в ходе глубинных интервью с тремя группами экспертов (членами Научно-экспертного совета Союза малых городов, региональными учёными-исследователями, представителями местной власти – главами малых городов, главами администраций, председателями городских советов различных регионов), что позволило получить независимые мнения по различным вопросам государственной политики в отношении малых городов.

Важнейшим фактором, способным влиять на состояние малых городов, является социальная политика уравнивания жизненных шансов, обеспечивающая жителям небольших населённых пунктов доступность социальных услуг и, прежде всего, услуг сфере здравоохранения и образования. Начавшееся ещё в 1990-х гг. существенное сокращение финансирования государством социальной сферы усугубилось проводимой в настоящее время социальной политикой, которая строится на принципах «оптимизации» – концентрации социальной инфраструктуры в населённых пунктах с наибольшей плотностью населения и наивысшей интенсивностью её использования. Одним из последствий подобной политики стал затруднённый доступ ко многим услугами, а также ускоренные темпы их коммерциализации. Обе тенденции ставят малые города в невыгодное положение: уровень развития социальной сферы в малых городах намного ниже, чем в большом городе, не говоря уже о столице или иных мегаполисах.

Подобное положение стимулирует отъезд из малых городов наиболее активной, предприимчивой части населения: миграция в большие города стала ключевой проблемой малых городов и имеет двойной эффект. Она, безусловно, ослабляет малые города, обескровливает их, лишая человеческого потенциала. При этом она создаёт серьёзные проблемы и для большого города, где проблема социальной адаптации выходит на первый план. Проходят годы прежде, чем выходцы из малых городов обретают твёрдую

почву под ногами, получают возможность решить ключевые жизненные проблемы – стабилизировать свой социальный статус, укрепить своё положение на рынке труда. создать полноценную семью, воспитать детей. Как правило, социальная мобильность подобного рода ставит молодых людей в позицию «трагического выбора» – семья или работа, экономическая стабильность или дети.

Развитие современных технологий и, прежде всего, технологий в сфере коммуникаций может в ближайшей перспективе сократить отток населения из малых городов. В последние годы, особенно за период пандемии, фиксируется процесс обратной миграции населения из крупных городов в сельскую местность. Рабочие места, создающиеся в современной цифровой экономике, позволяют работникам выполнять свои функции на расстоянии, без очного присутствия на рабочем месте. Однако для того, чтобы население малых городов, особенно молодёжь, могли иметь возможность пользоваться этими преимуществами, они должны обладать квалификациям, делающими их труд привлекательными для современных компаний. При этом обретать подобную квалификацию её искатель должен именно там, где он в настоящее время проживает. К сожалению, возможности получения высшего образования для жителей малых городов на своей малой родине практически минимальны вследствие сосредоточения высших учебных заведений в крупных городах и мегаполисах. Решение вопроса о получении образования возможно при условии территориального приближения учебных заведений не только к центральным малым городам, но и добывающим городам Сибири, а также удалённым приграничным городам Дальнего Востока, с передачей местной власти и городскому сообществу «права на город» в принятии решений не только в сфере развития производства, но и качественного образования в малых городах. В настоящее же время, как показывает практика, молодые люди, однажды покинувшие малые города ради получения образования, крайне редко возвращаются домой, чтобы применить полученные знания. Именно поэтому так важно развивать в малых городах социальную сферу, расширять её возможности, создавая тем самым реальную альтернативу миграции.

Ключевой вопрос, на который должна дать ответ монография: а возможно ли возрождение малых городов? Могут ли

они сами стать конечным пунктом так называемой возвратной миграции? Статистические данные говорят о том, что в некоторых случаях такая миграция уже происходит, хотя и в незначительных масштабах. Как правило, речь идёт не столько о молодых людях, сколько о пожилых горожанах, ценящих благоприятную окружающую среду, радующие глаз ландшафты, спокойствие, доступность экологически чистой продукции, «уставших» от суетливой жизни в большом городе и желающих вернуться к традиционным культурным ценностям. Однако надо понимать, что существенно изменить положение дел в малом городе подобная миграция вряд ли сможет. Малый город сможет обрести второе дыхание в том случае, если он станет привлекательным для молодёжи, если в нём получит развитие инфраструктура потребления и отдыха на уровне большого города или мегаполиса. В текущей ситуации такие изменения представляются маловероятными, но, как показывает практика, одно лишь движение в эту сторону способно существенно повысить вероятность возвратной миграции, сделать её одной из альтернатив жизни в большом городе или эмиграции.

Региональные особенности социально-экономического и социокультурного развития малых городов России и модели их стратегирования представлены в настоящей монографии следующими макрорегионами.

Европейский Север России, к которому относятся Республики Коми и Карелия, Вологодская, Мурманская и Архангельская области (включая Ненецкий автономный округ). В регионе 56 из 68 городов имеют численность населения менее 50 тыс. человек и относятся к категории «малых». Главной стратегической целью развития малых городов Европейского Севера России выступает их сохранение как организационно-хозяйственных центров. Разрушение и без того немногочисленной сети городских поселений на севере России чревато обезлюдиванием чрезвычайно важных, особенно в части обеспечения национальной безопасности, территорий страны. Поэтому главной задачей социально-экономического развития северных малых городов является развитие их человеческого потенциала, сохранение и развитие сети образовательных организаций, начиная с детских садов и заканчивая, как минимум, учреждениями среднего специального образования. Важно сделать малые города

привлекательными для молодёжи, что требует реализации мер по созданию высокооплачиваемых рабочих мест и повышению качества услуг, предоставляемых учреждениями здравоохранения, образования, культуры и спорта.

Социально-экономическое положение малых городов *Ленинградской области* различается в силу динамичного изменения структуры занятости, удельного веса сектора муниципального управления, бюджетной сферы, промышленного и сельскохозяйственного сектора, сферы услуг. В связи с сокращением рабочих мест во всех обследованных городах (Бокситогорск, Пикалёво, Сланцы, Сясьстрой) увеличилась трудовая мобильность населения, а также практика «вахтовой работы». Демографическая ситуация обследованных городов характеризуется оттоком активного населения молодых возрастов, а рождаемость этот отток не компенсирует. При этом существует и обратная миграция.

Трансформационные процессы, происходящие в малых городах Ленинградской области, требуют активной социальной политики в виде поддержки различных групп населения, прежде всего, в целях сохранения человеческого потенциала территорий. В том числе последствия пандемии актуализировали запрос на развитие территорий в новых условиях, связанных с удалённой работой и учёбой, подтверждённой сокращением миграционной убыли, ростом спроса на жильё, а также с новыми вызовами и возможностями для цивилизационного развития малых городов.

Индивидуальность малых городов *Нижегородской области* носит в основном экономический характер. Это и финансовая зависимость от субсидий из областного центра, и низкий уровень зарплат, высокая стоимость оплаты жилищно-коммунальных услуг и т.д. Уровень материального благополучия населения и его сравнительная самооценка остаются важнейшими факторами, определяющими социальное самочувствие населения малых городов и влияющими на оценку жителями всех остальных сторон своей жизни. Жители малых городов Нижегородской области в относительном большинстве смотрят в будущее без особых надежд и иллюзий.

Каждый из восьми малых городов *Башкортостана* (Учалы, Давлеканово, Янаул, Дюртюли, Агидель и т. д.) имеет собственный путь становления и развития, отдельные объекты промышленности, урбанизированное городское на-

селение и месторождения. Малые города республики пока не рассматриваются региональной властью в качестве опорного каркаса расселения республики, историко-культурных центров или точек роста. В большинстве случаев они теряют своё постоянное население как за счёт естественной убыли, так и из-за миграционного оттока, постепенно превращаясь в «транзитные» пункты, куда приезжают в основном из сельской местности и из стран СНГ, а уезжают в средние и крупные города. Низкие доходы населения, потребительский спрос и предпринимательская активность, дефицит возможностей для занятости, получения профессионального образования и самореализации молодёжи существенно сдерживают развитие малых городов Республики Башкортостан.

В *Крыму* насчитывается всего 16 городов, только 4 из которых имеют население более 100 тыс. человек. Остальные относятся к малым городам, поскольку, за исключением Ялты и Феодосии, их население не превышает 40-45 тыс. человек. К их особенностям стоит отнести крайне маленькие городские территории. Республика Крым является одним из наиболее населённых регионов, со сложной этнической структурой, несбалансированной системой расселения, сложной и неравномерно развитой социальной инфраструктурой, особенно чувствительной к кризисным явлениям. Всё это приводит к огромному количеству социальных проблем, с которыми сталкивается регион в целом и малый город, в частности. Чрезвычайно важную роль в этом процессе могут сыграть образовательные учреждения, способные восполнить нехватку ресурсов для осуществления мероприятий экосоциальной направленности для студентов, проживающих в небольших по территории населённых пунктах. Многие проблемы малых городов Республики Крым близки к проблемам других малых городов России, но их дальнейшее развитие возможно лишь с учётом особенностей Крыма – этого нового региона в составе Российской Федерации.

Исследование социальной инфраструктуры малых городов Тюменского региона рассмотрены с позиций социального самочувствия семей. Это позволило выявить особенности социального портрета семей, специфику их социальных потребностей и условий их реализации; особенностей социального самочувствия, удовлетворённости условиями жизни, быта, социальной инфраструктурой в целом. Важ-

ным условием комфортности и качества функционирования семьи как ячейки общества является наличие развитой социальной инфраструктуры, адекватной современным потребностям, объекты и учреждения которой находятся в территориальной («шаговой») и финансовой доступности.

Проведённое исследовании выявило наличие в жизнедеятельности семей ряд серьёзных проблем, в том числе связанных с финансовой стабильностью, трудоустройством, образованием, здравоохранением, экологией и транспортном. В числе прочих проблем отмечается низкий уровень доступа жителей малых городов к учреждениям культурно-досуговой сферы, спорта, а также к цифровым и информационно-коммуникационным технологиям. Следствием этого становится миграция населения из депрессивных территорий в крупные города-центры.

Российский Дальний Восток – это «ворота» страны в Азиатско-Тихоокеанский регион, Юго-Восточную Азию. Регионы Дальнего Востока, образующие его экономическое пространство, отличаются неоднородностью народонаселения, но одновременно имеют огромный экспортный потенциал. Особое место в структуре государственных интересов занимает Приморский край. Одно из главных преимуществ края – близость к рынкам АТР, развитая портово-транспортная инфраструктура. В Приморье берет начало и заканчивается Транссибирская магистраль. Субъект представляет собой транзитный логистический узел важнейших сухопутных и морских транспортных путей между Европой и странами АТР. Анализ развития городского округа Спасск-Дальний показал особую его уязвимость в объективно слабом потенциале социально-экономической и трудовой дифференциации. Невысокое качество дорог и внушительная протяжённость и отдалённость города, а потому труднодоступность медицинских объектов и медицинской помощи, являются одним из негативных факторов ухудшения здоровья населения и снижения качества жизни. Увеличение числа безработных граждан, большое количество аварийного жилья, отсутствие газоснабжения, высокие тарифы на энергоносители и транспортные перевозки, поиск рынков сбыта продукции предприятий, снижение поступлений доходной части бюджета городского округа и т.д. составляют основные проблемы города. Изменить ситуацию можно только с помощью

государственного инвестирования в развитие и обновление социальной инфраструктуры и коммунальной сферы, повышения комфортных, дружественных и безопасных для человека условий жизни в современном городе, даже если он совсем небольшой.

Взгляд на малый город с позиции власти и бизнеса, при всей его важности, является ограниченным и всего лишь частичным. Актуальным представляется необходимость решения вопроса о потенциале общественных организаций, гражданского участия в местных сообществах, активности и инициативности местного населения. Создание пространства малого города – это воплощение замыслов самих горожан об идеальном городе, их творческая деятельность по производству и воспроизводству городской среды и внутренним социальным отношениям, что должно в первую очередь отражаться в государственно-административном планировании и функционировании рыночных механизмов.

В этом контексте исключительное значение имеет качество управления малыми городами. Особенность малого города заключена в короткой дистанции между гражданами, живущими в них, и органами управления. Малые города гораздо ближе, чем большие города, находятся к идеалу прямой демократии, непосредственному влиянию граждан на процессы принятия решений. Прямая демократия имеет смысл в том случае, если органы управления малым городом имеют в своём распоряжении ресурсы развития. Только в этом случае граждане могут напрямую влиять на выбор приоритетов развития, определять, как формировать местный бюджет и какие приоритеты развития выбрать. Исследования показывают, что граждане гораздо активнее участвуют в принятии решений, если речь идёт о среде их обитания, если эти решения касаются того сообщества, к которому они принадлежат. В этой активности находятся возможности становления в России гражданских объединений, имеющих конструктивную программу преобразования среды обитания, ориентированных на защиту экологии и воспроизводство человеческих ресурсов. Малые города России далеко не исчерпали свой потенциал и могут в дальнейшем, в обозримой перспективе, сформировать одно из ключевых направлений позитивных изменений российской жизни.

Список литературы

1. *Авченко В. О.* Дальний Восток: иероглиф пространства. Уроки географии и демографии. М. : Издательство АСТ; Редакция Екатерины Шубиной, 2021. 509 с. ISBN 978-5-17-132741-5.
2. *Бабичев И. В.* О некоторых актуальных тенденциях и задачах развития местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 46–54.
3. *Бабун Р. В.* 2014 год в истории местного самоуправления России: вперёд или назад // Местное право. 2015. № 1. С. 13–20.
4. *Баймурзина Г. Р.* Особенности социального и экономического развития современных моногородов Республики Башкортостан / Г. Р. Баймурзина, Е. В. Кабашов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13, № 1. С. 106–124. DOI: 10.15838/esc.2020.1.67.6.
5. *Бедретдинова Е. О.* Социально-экономические последствия миграции для развития малых городов // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2013. № 2. С. 37–42.
6. *Белецкий М. И.* Национально-культурные и идеологические ориентации населения Украины по данным социологических опросов / М. И. Белецкий, А. К. Толпыго // Политические исследования. 1998. № 4. С. 74–89.
7. *Бродовская Е. В.* Российские пользователи и непользователи: соотношение и основные особенности / Е. В. Бродовская, О. Е. Шумилова // Мониторинг общественного мнения. 2013. № 3. С. 5–18.
8. *Быков И. А.* Цифровое неравенство и политические предпочтения интернет-пользователей в России / И. А. Быков, Т. Э. Халл // Полис. Политические исследования. 2011. № 5. С. 151–163.
9. *Вавилина Н. Д.* Гражданское общество как субъект социального влияния (на примере Новосибирской области) / Н. Д. Вавилина, Г. Б. Паршукова, О. Д. Романников // Социологические исследования. 2021. № 1. С. 63–74. DOI: 10.31857/S013216250011313-7.
10. Вершина Великой революции. К 100-летию Октября / под ред. Б. Ф. Славина, А. В. Бузгалина. М. : Алгоритм, 2017. 1214 с. ISBN 978-5-906947-50-5.
11. *Вершинина И. А.* Анри Лефевр: от «права на город» к «урбанистической революции» // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. 2018. Т. 24, № 2. С. 48-60. DOI: 10.24290/1029-3736-2018-24-2-48-60.
12. *Водарский Я. Е.* Население Крыма в конце XVIII – конце XX веков: (Численность, размещение, этн. состав) / Я. Е. Водарский, О. И. Елисеева, В. М. Кабузан ; Рос. акад. наук. Ин-т рос. истории. М. : Ин-т рос. истории РАН, 2003. 159 с. ISBN 5-8055-0104-X.

13. *Волченко О. В.* Динамика цифрового неравенства в России // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2016. № 5. С. 163–182. DOI: 10.14515/monitoring.2016.5.10.
14. *Ворошилов Н. В.* Подходы к оценке развитости агломераций на территории России // Проблемы развития территории. 2019. № 4 (102). С. 40–54. DOI: 10.15838/ptd.2019.4.102.2.
15. *Гладкова А. А.* Модель трёх уровней цифрового неравенства: современные возможности и ограничения (на примере Республики Татарстан) / А. А. Гладкова, В. З. Гарифуллин, М. Рагнедда // Вестник Московского университета. Сер. 10. Журналистика. 2019. № 4. С. 41–72. DOI: 10.30547/vestnik.journ.4.2019.4172.
16. *Горшков М. К.* Российское общество как оно есть (опыт социологической диагностики). В 2 т. Т. 2 / М. К. Горшков ; Ин-т социологии РАН. Изд. 2-е, перераб. и доп. М. : Новый хронограф, 2016. 496 с. ISBN 978-5-94881-341-7.
17. *Горшков М. К., Ключарев Г. А.* Непрерывное образование в современном контексте : монография. 2-е изд. перераб. и доп. М. : Юрайт, 2020. 200 с. ISBN 978-5-534-08241-8.
18. *Горшков М. К., Шереги Ф. Э.* Молодёжь России в зеркале социологии. К итогам многолетних исследований : монография / М. К. Горшков, Ф. Э. Шереги. М. : ФНИСЦ РАН, 2020. 688 с. ISBN 978-5-89697-327-0.
19. Государственное и муниципальное регулирование процессов адаптации и интеграции мигрантов в современной России : монография / В. Ю. Леденева, Л. А. Кононов. М. : РУДН, 2021. 296 с. ISBN 978-5-209-10212-0.
20. Градостроительные основы развития малых населённых мест / Е. М. Марков, В. П. Бутузова, В. А. Таратынов, В. В. Мусатов. М. : Стройиздат, 1989. 417 с. ISBN 5-274-00600-0.
21. *Гунько М. С.* Ревитализация в малых городах Европейской России (на примере Боровичей, Выксы, Ростова) / М. С. Гунько, Г. А. Пивовар, К. В. Аверкиева // Известия Российской академии наук. Серия географическая. 2019. № 5. С. 18–31. DOI: 10.31857/S2587-55662019518-31.
22. *Гунько М. С.* Стратегии планирования в условиях городского сжатия в России: исследование малых и средних городов / М. С. Гунько, Ю. А. Еременко, Е. Ю. Батунова // Мир России. 2020. Т. 29, № 3. С. 121–141. DOI: 10.17323/1811-038X-2020-29-3-121-141.
23. Дезурбанизация и природный капитал: миграционные тренды, инфокоммуникация и новые сельские сообщества / Материалы к IV Международной научной конференции (Костромская область, Мантуровский район, деревня Медведе-

во, 9–11 мая 2013) ; под ред. Н. Е. Покровского, Т. Г. Нефедовой. М. : б/и, 2013. 292 с.
24. *Доброхлеб В. Г.* Обучающийся взрослый в сфере непрерывного образования в России // Научное обозрение. Серия 2. Гуманитарные науки. 2016. № 5. С. 11–16.
25. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / Р. В. Петухов, Е. С. Шугрина, Э. Э. Маркварт [и др.] ; РАНХиГС, Высшая школа государственного управления. М. : Издательство Проспект, 2016. 312 с. ISBN 9785985973235.
26. *Дудакова И. А.* И ведь всё хотят. О перспективах развития сетевых структур розничной торговли в малых городах ЮФО // Российское предпринимательство. 2007. № 3 (87). С. 155–158.
27. *Дупленко Н. Г., Щепкова И. В.* Разработка инвестиционной стратегии муниципального образования на основе инновационно ориентированного подхода // Вопросы инновационной экономики. 2020. Т. 10, № 2. С. 689–698. DOI: 10.18334/vinec.10.2.100929.
28. *Евдокимов С. И.* Оценка административно-территориальных реформ как способа повышения экономической эффективности территорий // Псковский регионологический журнал. 2012. № 13. С. 176–179.
29. *Емелин Н. М.* Мониторинг и оценка рейтинга наукоградов / Н. М. Емелин, Е. Д. Володина, П. А. Рябов // Мониторинг. Наука и технологии. 2019. № 4 (42). С. 99–103. DOI: 10.25714/MNT.2019.42.013.
30. *Жеребин В. М.* Цифровой раскол между поколениями / В. М. Жеребин, О. Н. Махрова // ФЭС : Финансы экономика стратегия. 2015. № 4. С. 5–9.
31. *Зайончковская Ж. А.* Миграции населения как индикатор социальной ситуации в постсоветском пространстве // Проблемы прогнозирования. 1997. № 3. С. 119–128.
32. *Зайцев А. К.* Социальный конфликт. Изд. 2-е. М. : Academia. 2001. 461 с. ISBN 5-87444-133-6.
33. *Звягинцев В. И.* Переселенцы из города в сельскую местность: феномен «обратной миграции» в современной России / В. И. Звягинцев, М. А. Неуважаева // Мир России. 2015. Т. 24, № 1. С. 103–104.
34. *Зиммель Г.* Большие города и духовная жизнь // Логос. 2002. № 3–4 (34). С. 23–34.
35. *Зубаревич Н. В.* Социально-демографические индикаторы: региональное измерение (по результатам регулярного мониторинга ИНСАП РАНХиГС / Н. В. Зубаревич, А. О. Макаренцева, Н. В. Мкртчян // Экономическое развитие России. 2017. Т. 24, № 3. С. 90–100.

36. *Ильенко И. А.* Дискуссия по разработке региональных и местных нормативов градостроительного проектирования / И. А. Ильенко, А. Ю. Побута // Вестник Института законодательства и правовой информации им. М. М. Сперанского. 2014. № 5–6 (32). С. 9–17.
37. *Ильина И. Н.* Стратегия модернизации моногородов России // Развитие монопрофильных населённых пунктов в Российской Федерации : сборник научных трудов. М. : Финансовый университет, 2012. С. 4–12.
38. Итоги опроса об оценке эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях и осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований Республики Крым за 2020 г / Министерство внутренней политики, информации и связи Республики Крым. Симферополь, 2021. 30 с.
39. *Калинина И. В.* Южные регионы дальневосточного приграничья: социокультурные и инфраструктурные трансформации / И. В. Калинина, Э. К. Бийжанова // Вестник Института социологии. 2020. Т. 11, № 4. С. 63–81. DOI: 10.19181/vis.2020.11.4.678.
40. *Карпенко М. П.* Непрерывное образование на основе информационно-коммуникационных технологий // Высшее образование в России. 2005. № 6. С. 8–18.
41. *Ключарев Г. А.* Наукоемкие производства для инновационной экономики: мнения экспертов / Г. А. Ключарев, А. В. Чурсина // Вестник РУДН. Серия: Социология. 2021. Т. 21, № 1. С. 68–83. DOI: 10.22363/2313-2272-2021-21-1-68-83.
42. *Кодина И. Н.* Образ жизни населения малого города: социальные практики и детерминанты: на материалах Ивановской области : дис. … канд. социол. наук : 22.00.04 / Кодина Инна Николаевна ; Нижегор. гос. ун-т им. Н. И. Лобачевского. Нижний Новгород, 2012. 248 с.
43. *Корчагина И. И.* Уровень жизни населения малых городов / И. И. Корчагина, Л. А. Мигранова // Народонаселение. 2012. № 2. С. 66–74.
44. *Котихина А. А.* Социально-экономические проблемы развития наукоградов России (на примере г. Жуковский) // Вестник РУДН, серия Государственное и муниципальное управление. 2015. № 1. С. 109–113.
45. *Котова Е. С.* Город-сад: альтернативная концепция формирования городской среды // Лабиринт. Журнал социально-гуманитарных исследований. 2014. № 3. С. 32–39.
46. *Кутепова Н. И.* Социальные проблемы наукоградов и подходы к их решению // Экономика. Налоги. Право. 2015. № 6. С. 15–22.

47. *Лаамарти Ю. А.* Малые города в современной России / Ю. А. Лаамарти, А. В. Кофанов // Социология города. 2012. № 4. С. 3–16.
48. *Ламин В. В.* Версты в будущее: предыстория Транссиба // Наука из первых рук. 2006. № 6. С. 84–91.
49. *Ласточкина О. С.* Плейсмейкинг – подход для развития общественных пространств современных городов (обзор зарубежного и российского опыта) // Society and Security Insights. 2021. Т. 4, № 2. С. 89–105. DOI: 10.14258/ssi(2021)2-07.
50. *Ледяев В. Г.* Социология власти. Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М. : Изд. дом. Высшей школы экономики. 2012. 472 с. ISBN 978-5-7598-0909-8.
51. *Лексин В. Н.* Что происходит с местным самоуправлением в России? // Федерализм. 2016. № 1 (81). С. 65–76.
52. *Лукьянова М. Н.* Организация взаимодействия государственных и муниципальных органов власти в процессе развития инновационной деятельности на примере наукоградов / М. Н. Лукьянова, И. В. Милькина // Муниципальная академия. 2018. № 2. С. 115–119.
53. *Льюкс С.* Власть: радикальный взгляд / С. Льюкс ; пер. с англ. А. И. Кырлежева ; Гос. ун-т Высшая школа экономики. М. : Изд. дом Гос. ун-та Высшей школы экономики, 2010. 240 с. (Политическая теория). ISBN 978-5-7598-0738-4.
54. Малые города в социальном пространстве России: [монография] / А. Ю. Ардальянова, П. В. Бизюков, Р. Г. Браславский [и др.] ; отв. ред. В. В. Маркин, М. Ф. Черныш ; предисл. М. К. Горшков. М. : ФНИСЦ РАН, 2019. 545 с. ISBN 978-5-89697-323-2.
55. *Манн М.* Источники социальной власти: в 4 т. Т. I. История власти от истоков до 1760 года н.э. / Пер. с англ. А. В. Лазарева. М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. 760 с. ISBN 978-5-85006-160-9.
56. *Маркин В. В.* Малые города в государственной политике пространственного развития России: к методологии социального моделирования региональных стратегий и практик / В. В. Маркин, В. В. Воронов, В. М. Пешкова // Россия реформирующаяся. 2019. Вып. 17. С. 271–286.
57. *Маркин В. В.* Малые города России: комплексный мониторинг развития. Часть 2 / В. В. Маркин, М. Л. Малышев, Д. Ю. Землянский // Мониторинг правоприменения. 2020. Т. 34, № 1. С. 61–74. DOI: 10.21681/2226-0692-2020-1-61-74.
58. *Маркин В. В.* Малые города России: комплексный мониторинг развития. Ч. 1 / В. В. Маркин, М. Л. Малышев, Д. Ю. Землянский // Мониторинг правоприменения. 2019. № 4 (33). С. 46–55.

59. *Маркин В. В.* Малые города России: экспертное измерение государственной политики / В. В. Маркин, В. В. Воронов // Власть. 2019. Т. 27, № 6. С. 103–108.
60. *Марков Е. М.* Малые города в системах расселения / Е. М. Марков, В. П. Бутузова, В. А. Таратынов ; под ред. Е. М. Маркова. М. : Стройиздат, 1980. 196 с.
61. *Мартынова Е. П.* Трудовые мигранты в Тульской области: реакции местного населения и перспективы интеграции // Тульский научный вестник. Серия История. Языкознание. 2020. № 4 (4). С. 46–55.
62. *Мастикова Н. С.* Динамика отношения к миграции в России (по данным Европейского социального исследования за 2006–2016 гг.) // Социологическая наука и социальная практика. 2019. № 2. С. 99–116. DOI: 10.19181/snsp.2019.7.2.6412.
63. *Меерович М. Г.* Градостроительная политика в СССР: от рабочего поселка к соцгороду (середина 1920-х – начало 1930-х гг.) // Региональные архитектурно-художественные школы. 2014. № 1. С. 260–266.
64. *Менделеев Д. И.* Заветные мысли. М. : Мысль, 1995. 413 с. ISBN 5-244-00766-1.
65. Миграция населения / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Тульской области : [сайт]. URL: https://tulastat.gks.ru/search?q=%D0%BC%D0%B8%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F (дата обращения: 12.07.2021).
66. *Минакир П. А.* Дальневосточный приоритет: инвестиционно-институциональные комбинации / П. А. Минакир, О. М. Прокапало // Журнал Новой экономической ассоциации. 2018. № 2 (38). С. 146–155. DOI: 10.31737/2221-2264-2018-38-2-7.
67. *Мкртчян Н. В.* Жители малых и средних городов России: трудовая миграция как альтернатива безвозвратному отъезду / Н. В. Мкртчян, Ю. Ф. Флоринская // Журнал Новой экономической ассоциации. 2019. № 3 (43). С. 78–94. DOI: 10.31737/2221-2264-2019-43-3-4.
68. Молодёжь: конструирование трудовой биографии / М. К. Горшков, И. В. Батыков, А. В. Быков [и др.] // Информационно-аналитический бюллетень Института социологии ФНИСЦ РАН. 2018. № 1. С. 1–147. DOI: 10.19181/inab.2018.1.
69. Муниципальные образования Приморского края в 2020 году : бюллетень. Владивосток : Приморскстат, 2021. 90 с.
70. Народная энциклопедия научных и прикладных знаний. Том IX Общественно-юридический. М. : И. Д. Сытин, 1912. 404 с.

71. Население. Естественное движение населения // Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Нижегородской области : [сайт]. URL: https://nizhstat.gks.ru/folder/33271 (дата обращения: 11.07.2021).

72. *Нефёдова Т. Г.* Урбанизация, дезурбанизация и сельско-городские сообщества в условиях роста горизонтальной мобильности / Т. Г. Нефёдова, Н. Е. Покровский, А. И. Трейвиш // Социологические исследования. 2015. № 12. С. 60–69.

73. *Никовская Л. И.* Особенности взаимодействия власти, бизнеса и некоммерческого сообщества на уровне муниципальной публичной политики (по результатам социологического исследования) // XXII Уральские социологические чтения. Национальные проекты и социально-экономическое развитие Уральского региона : материалы Всероссийской научно-практической конференции (Екатеринбург, 17–18 марта 2020 г.) / Под ред. Ю. Р. Вишневского, М. В. Певной. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2020. С. 17–22. ISBN 978-5-7996-2992-2.

74. Образование в Нижегородской области. Наша новая школа: через развитие педагогического потенциала к поддержке талантливой молодежи / Под. ред. М. Ю. Зобковой, Е. Л. Родионовой ; сост. Е. И. Апутина [и др.] ; М-во образования Нижегородской обл. Нижний Новгород : Нижегородский ин-т развития образования, 2010. 140 с. ISBN 978-5-7565-0438-5.

75. Образование через всю жизнь: непрерывное образование в интересах устойчивого развития: Материалы XVII международной конференции (СПб. 26–28 сентября 2019 г.). СПб. : Изд-во СПБГЭУ, 2019. 715 с. ISBN 978-5-7310-4709-8.

76. Объём социальных выплат населению и налогооблагаемых денежных доходов населения в разрезе муниципальных образований. Динамические ряды // Федеральная служба государственной статистики : [сайт]. URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_munst1.htm (дата обращения: 18.07.2021).

77. *Омельченко Е. Л., Лукьянова Е. Л.* Образовательные сети нижегородских вузов в фокусе доступности высшего образования / Е. Л. Омельченко, Е. Л. Лукьянова // Доступность высшего образования в России / Отв. ред. С. В. Шишкин ; Независимый институт социальной политики. М. : Поматур, 2004. С. 242–287.

78. *Омельченко И. Б.* Самооценка работающим населением своих навыков в условиях цифровизации экономики / И. Б. Омельченко, О. В. Забелина, Ф. И. Мирзабалаева // Экономика труда. 2019. Т. 6, № 1. С. 63–76. DOI: 10.18334/et.6.1.39785.

79. От наукограда к технополису: история трансформации / В. В. Туарменский, А. В. Барановский [и др.] // Человеческий капитал. 2020. № 1 (133). С. 100–107.
80. *Петелина В. Н.* Социальная среда наукограда как фактор профессионального выбора наукоемких профессий // Вестник МГОУ. Серия «Психологические науки». 2011. № 3. С. 146–153.
81. Показатели, характеризующие состояние экономики и социальной сферы муниципального образования // Федеральная служба государственной статистики : [сайт]. URL: https://www.gks.ru/scripts/db_inet2/passport/table.aspx?opt=22607101201520162017201820 19 (дата обращения: 12.07.2021).
82. *Покровский Н. Е.* Обратная миграция в условиях пандемического кризиса: внегородские пространства России как ресурс адаптации / *Н. Е. Покровский, А. Ю. Макшанчикова, Е. А. Никишин* // Социологические исследования. 2020. № 12. С. 54–64. DOI: 10.31857/S013216250010726-1.
83. *Попов Е.В.* Оптимизация процессов цифровизации городской среды / Е. В. Попов, К. А. Семячков // Проблемы развития территории. 2019. № 5 (103). С. 53–63.
84. *Попова С. А.* Особенности развития единого экономического пространства России в контексте наличествующих и требуемых процессов формирования национальных экономических интересов / С. А. Попова, И. П. Киселёв // Вестник института мировых цивилизаций. 2020. Т. 11, № 3 (28). С. 88–93.
85. Пространственное развитие малых городов: социальные стратегии и практики : [монография] / В. В. Маркин, М. Ф. Черныш [и др.] ; отв. ред. М. Ф. Черныш, В. В. Маркин ; предисл. М. К. Горшков ; ФНИСЦ РАН. М. : ФНИСЦ РАН, 2020. 523 с. ISBN 978-5-89697-335-5.
86. *Псянчин А. В.* Комиссия по изучению племенного состава населения: от этнокартографии к переписи населения. Уфа : Гилем, 2010. 44 с. ISBN 978-5-7501-1196-1.
87. Регионы России. Социально-экономические показатели – 2020 г. // Федеральная служба государственной статистики : [сайт]. URL: https://gks.ru/bgd/regl/b20_14p/Main.htm (дата обращения: 20.11.2021).
88. *Рисин Е. И.* Сильные и слабые стороны современной практики разработки стратегий развития регионов // Вестник ВГУ. Серия: Экономика и управление. 2019. № 1. С. 38–42.
89. *Роговая А. В.* Проблемы развития малых городов России: практика реализации региональных стратегий // Мониторинг правоприменения. 2019. № 4 (33). С. 56–64. DOI: 10.21681/2226-0692-2019-4-56-64.

90. *Рослякова Н. А.* Направления развития российских приграничных регионов и малых и средних городов в контексте евразийской интеграции // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2017. № 5 (107). С. 148–152.
91. Россия как цивилизация: материалы к размышлению / О. И. Шкаратан, В. Н. Лексин, Р. И. Нуреев [и др.]. М. : Редакция журнала «Мир России», 2015. 472 с. ISBN 978-5-905999-40-6.
92. *Рощина Т. Г.* Трудовая миграция как фактор повышения уровня жизни населения малых городов России //Вестник российской академии наук. 2007. Т. 77, № 9. С. 827–830.
93. *Савельева Ж. В.* Социальная справедливость в здравоохранении: опыт и оценки россиян / Ж. В. Савельева, Л. М. Мухарямова, И. Б. Кузнецова // Мир России. 2018. Т. 27, № 3. С. 154–179. DOI: 10.17323/1811-038X-2018-27-3-154-179.
94. *Секушина И. А.* Тенденции социально-экономического развития малых и средних городов регионов европейского севера России // Научное обозрение. Серия 1: Экономика и право. 2019. № 5. С. 73–90. DOI: 10.26653/2076-4650-2019-5-07.
95. *Секушина И. А.* Факторы и условия развития малых и средних городов на Европейском Севере России // Вопросы территориального развития. 2021. Т. 9, № 1. С. 1–15. DOI: 10.15838/tdi.2021.1.56.2.
96. *Сельцер Д. Г.* Малые города современной России: трансформация локальных элит // Научные труды Вольного экономического общества России. 2014. № 187. С. 89–99.
97. *Сенявский А. С.* Урбанизационный процесс в СССР в экономическом измерении: структурные и институциональные аспекты // Вопросы теоретической экономики. 2019. № 2 (5). С. 147–161.
98. *Скотт Дж.* Благими намерениями государства: почему и как проваливались проекты улучшения условий человеческой жизни / Джеймс Скотт; пер. с англ. Э. Н. Гусинского, Ю. И. Турчаниновой. М. : Университет. кн., 2005 (ГУП ИПК Ульян. Дом печати). 566 с. ISBN 5-98699-016-1.
99. *Смирнов С. А.* Город и человек. Очерки по городской антропологии. Серия: Город: Архитектура, история, управление. М. : ЛЕНАНД, 2021. 280 с. ISBN: 978-5-9710-8055-8.
100. Социальная сфера. Общеобразовательные программы, образовательные программы среднего профессионального образования, образовательные программы высшего образования / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Нижегородской области : [сайт]. URL: https://nizhstat.gks.ru/folder/32658 (дата обращения: 12.07.2021).

101. Социально-политическое и социально-экономическое пространство Республики Крым: риски и перспективы развития / В. В. Узунов, В. А. Чигрин, Е. Г. Городецкая [и др.] // Россия реформирующаяся : ежегодник. Вып. 18 / Отв. ред. М. К. Горшков. М. : Новый Хронограф, 2020. С. 425–443. DOI: 10.19181/ezheg.2020.19.
102. Социально-экономическое развитие малых городов на основе сетевого взаимодействия: [монография] / С. М. Березка [и др.] ; под ред. М. Ю. Шерешевой. М. : Экономический ф-т МГУ им. М. В. Ломоносова, 2020. 394 с. ISBN 978-5-906932-59-4.
103. Социальные факторы межэтнической напряженности в России: монография / М. Ф. Черныш [и др.] ; отв. ред. Ю. Б. Епихина, М. Ф. Черныш. М. : ФНИСЦ РАН, 2017. 336 с. ISBN 978-5-89697-291-4.
104. Социология Ядова: методологический разговор. Избранные труды В. А. Ядова / В. А. Ядов ; ред.-сост., авторы предисл. : Е. Н. Данилова, Л. А. Козлова, П. М. Козырева, О. А. Оберемко ; ФНИСЦ РАН. М. : Новый Хронограф, 2018. 944 с. ISBN 978-5-94881-413-1.
105. Список городов России по численности населения // Статистика населения : [сайт]. URL: https://all-populations.com/ru/ru/list-of-cities-in-russia-by-population.html (дата обращения: 20.11.2020).
106. *Сусоколов А. А.* Русский этнос в XX веке: этапы кризиса экстенсивной культуры (гипотезы этноэкологической модели) // Мир России. Социология. Этнология. 1994. Т. 3, № 2. С. 3–53.
107. *Сутырина О. Н.* К вопросу о компетенции органов местного самоуправления при взаимодействии с субъектами внешней трудовой миграции / О. Н. Сутырина, М. Ю. Хотынская // Инновационные технологии управления и права. 2018. № 3 (23). С. 52–56.
108. *Тернер Дж.* Теория общества. Аналитическое теоретизирование / Пер. с нем., англ. ; вступ. статья, сост. и общ. ред. А. Ф. Филиппова. М. : «КАНОН-пресс-Ц», «Кучково поле», 1999. 416 с. ISBN 5-93354-001-3.
109. *Тощенко Ж. Т.* Социальная инфраструктура: сущность и пути развития. М. : Мысль, 1980. 206 с.
110. *Туровский Р. Ф.* Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. 2015. № 2. С. 35–51. DOI: 10.17976/jpps/2015.02.03.
111. Уровень жизни // Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Нижегородской об-

ласти : [сайт]. URL: https://nizhstat.gks.ru/folder/32657 (дата обращения: 18.07.2021).
112. *Устинкин С. В.* Роль социальных неравенств в формировании очагов межэтнического напряжения / С. В. Устинкин, П. И. Куконков, Н. М. Морозова // Власть. 2018. Т. 26, № 7. С. 24–32.
113. Учёные записки ФНИСЦ РАН / Отв. ред. М. К. Горшков. Вып. 6. Социально-политическая устойчивость общества. М. : ФНИСЦ РАН, 2019. 64 с. ISBN 978-5-89697-314-0.
114. *Фенин К. В.* Причины сложности оценки экономической эффективности образования и дискриминации в оплате труда его работников в новейшей истории России / К. В. Фенин, А. А. Булушева, В. С. Рябова, А. Р. Щетинина // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Экономические науки. 2019. № 2 (10). С. 50–58. DOI: 10.21685/2309-2874-2019-2-6.
115. *Филатов Н. Ф.* Городец на Волге XII–XIX веков / Н. Ф. Филатов ; сост. Н. Ф. Поляков, В. Н. Филатова, М. Г. Шашков. Н. Новгород : Деком, 2005. 165 с. ISBN 5-89533-142-4.
116. *Филиппов А. Ф.* Власть // Философские науки. 2019. Т. 62, № 10. С. 139–159. DOI: 10.30727/0235-1188-2019-62-10-139-159.
117. *Фливберг Б.* Кейс-стади в контексте качественно-количественной проблематики // Социологические исследования. 2004. № 9. С. 15–19.
118. *Харви Д.* Право на город // Логос. № 3 (66). 2008. С. 80–94.
119. *Хохлова Н. С.* Создание и внедрение системы грантовой поддержки молодёжных социально значимых проектов в Иркутской области / Н. С. Хохлова, И. Р. Мершеев // Известия Байкальского государственного университета. 2020. Т. 30, № 3 С. 359–370. DOI: 10.17150/2500-2759.2020.30(3).359-370.
120. Цифровизация в малом городе: религиозность как фактор влияния? / И. П. Рязанцев, М. А. Подлесная, В. Г. Писаревский, В. И. Рязанцев // Вестник Южно-российского государственного технического университета (НПИ). Серия: Социально-экономические науки. 2021. Т. 14, № 4. С. 73–92. DOI: 10.17213/2075-2067-2021-4-73-92.
121. Цифровизация в малых и средних городах России // НИУ ВШЭ : [сайт]. URL: https://www.hse.ru/data/2018/06/06/1149766040/2018-06-GSU-HSE_pres_v6.pdf (дата обращения: 01.09.2021).
122. *Черепанова М. И.* Национальная безопасность в приграничных регионах России: натурализация мигрантов в принимающих сообществах / М. И. Черепанова, С. Г. Максимова // Социодинамика. 2020. № 2. С. 74–92. DOI: 10.25136/2409-7144.2020.2.31109.

123. *Чернега А. А.* Роль местных жителей в социальном конструировании туристических достопримечательностей малых городов России // ЭКО. 2016. № 5. С. 120–133.
124. *Чирикова А. Е.* Власть в малом российском городе / А. Е. Чирикова, В. Г. Ледяев. М. : Изд. дом. Высшей школы экономики, 2017. 414 с. ISBN 978-5-7598-1579-2.
125. Численность населения Приморского края. Статистический сборник / Владивосток : Приморскстат, 2021. 50 с.
126. *Шабунова А. А.* Поселенческий аспект цифрового неравенства в современной России / А. А. Шабунова, М. А. Груздева, О. Н. Калачикова // Проблемы развития территории. 2020. № 4 (108). С. 7–19. DOI: 10.15838/ptd.2020.4.108.1.
127. *Шелудков А. В.* Сельские муниципалитеты юга Тюменской области: пространство, статистика, власть / А. В. Шелудков, С. В. Рассказов, Ш. Ф. Фарахутдинов. М. : Страна Оз, 2016. 184 с.
128. *Шиняева О. В.* Информационно-цифровое неравенство населения: факторы риска и антириска / О. В. Шиняева, О. М. Слепова // Изв. Сарат. ун-та. Нов. Сер. Социология. Политология. 2019. Т. 19, Вып. 1. С. 53–61. DOI: https://doi.org/10.18500/1818-9601-2019-19-1-53-61.
129. *Шихардин Н. В.* Право на город // Вестник Курганского государственного университета. 2017. № 1 (44). С. 112–115.
130. *Шрюфер Г.* Образование в интересах устойчивого развития: «рефлексии» как инструмент формирования компетенций / Г. Шрюфер, К. Вренгер, И. Линдеманн // Вопросы образования. 2020. № 2. С. 152–174. DOI: 10.17323/1814-9545-2020-2-152-174.
131. *Якимец В. Н.* Сложносоставные конфликты / В. Н. Якимец, Л. И. Никовская // Социологические исследования. 2005. № 8 (256). С. 77–90.
132. *Daniel R.* Social capital and the well-being of migrants to Australia: Exploring the role of generalised trust and social network resources / R. Daniel, A. Plooy, S. Lyons // International Journal of Intercultural Relations. 2020. Vol. 79. November. P. 1–12. DOI: 10.1016/j.ijintrel.2020.07.
133. *Mehmet A.* Depoliticizing the European immigration debate: How to employ public sector innovation to integrate migrants / A. Mehmet, R. Demircioglu // Research Policy. 2021. Vol. 50, Is. 2. March. Article № 104150. DOI: 10.1016/j.respol.2020.104150.
134. *Norris P.* Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty and the Internet World-Wide. New York : Cambridge University Press. 2001. 312 p.
135. *Ragnedda M.* Digital capital. A Bourdieusian Perspective on the Digital Divide / M. Ragnedda, M. L. Ruiu. UK, North America,

Japan, India, Malaysia, China : Emerald Publishing Limited, 2020. ISBN 978-1-83909-553-5.

136. *Sainan L.* Social integration of migrants across Chinese neighbourhoods / *L. Sainan, W. Fulong, L. Zhigang* // Geoforum. 2020. Vol. 112. Jun. P. 118–128. DOI: 10.1016/j.geoforum.2020.04.008.

137. *Witte J.* The Internet and social inequalities in the U.S. / J. Witte, M. Kiss, R. Ly // The digital divide: The internet and social inequality in international perspective / Ed. by Massimo Ragnedda and Glenn W. Muschert. L., NY : Routledge, 2013. P. 67–84.

Федеральный научно-исследовательский социологический центр
Российской академии наук
Институт социологии
Центр региональной социологии и конфликтологии

Уважаемый эксперт!

Приглашаем Вас принять участие в экспертном опросе на тему: «Малые города России: проблемы и перспективы». Ваше мнение очень важно для разработки предложений и рекомендаций органам власти по повышению роли малых городов в комплексном пространственном развитии страны, роста качества и уровня жизни их жителей. Результаты опроса будут использованы в научных целях и опубликованы в приложении планируемой монографии.

Просим Вас ответить на следующие предлагаемые вопросы:

1. **Как в настоящее время Вы оцениваете значение и роль малого города в пространственном развитии России?**
2. **По Вашему мнению, какие назревшие проблемы (экономические, социально-культурные, управленческие) существуют в настоящее время в малых городах России, в том числе и в Вашем регионе? Какие из них, на Ваш взгляд, требуют незамедлительного решения и почему?**
3. **Какая, на Ваш взгляд, существует специфика формирования городской среды (жилье, транспорт, экология, отдых и развлечения, правопорядок и т. д.) малого города как фактора его развития?**
4. **На Ваш взгляд, какова судьба малых городов, находящихся в сложных экономических условиях и расположенных в зоне риска, где действуют как «старые» (отток населения, особенно молодежи, в крупные города, закрытие градообразующих предприятий, обветшание жилищного фонда, закрытие школ, больниц, ухудшение качества дорог и т. д.), так и «новые» угрозы региональной стабильности («трансграничные угрозы», организованная преступность, региональные конфликты, финансово-экономический кризис, экологические катастрофы, эпидемии и т. д.)?**

[1] В данном приложении выборочно представлены ответы на вопросы региональных учёных – экспертов, специалистов в области социальных наук.

5. **Как Вы считаете, вхождение малых городов, расположенных на разных расстояниях от города-центра, в агломерацию может ли существенно повлиять на их социально-экономическое развитие? Ускорит или затормозит их развитие, позволит ли решить социально-экономические и социально-культурные проблемы и почему?**
6. **Как Вы считаете, что чаще всего служит источником социальных конфликтов в малых городах, в том числе в Вашем регионе? Чем это объясняется?**
7. **Как Вы полагаете, какую роль в развитии малого города сегодня играет местное самоуправление и почему? Какие формы участия населения в решении стоящих перед малым городом проблем являются, на Ваш взгляд, наиболее действенными? Как поднять уровень участия населения в самоуправлении?**
8. **По Вашему мнению, является ли молодёжная миграция одним из ключевых факторов социальной нестабильности региональных социумов? И если это так, видите ли Вы пути преодоления чрезмерного оттока молодежи из малых городов и сельских районов?**
9. **Каковы, по Вашему мнению, возможности получения образования в малых городах (общего, среднего, средне-специального, высшего, послевузовского, дополнительного образования) с учётом наличия/отсутствия соответствующих образовательных учреждений в местах проживания, в том числе, учитывая финансовую и территориальную доступность для горожан?**
10. **Какое место Вы отводите дистанционному обучению и новым технологиям в повышении доступности образования в малых городах? В отношении каких уровней образования это будет наиболее действенным способом? Дадут ли эти технологии необходимые знания молодежи?**
11. **Как Вы можете охарактеризовать интенсивность и содержание процесса «обратной миграции» – переселения людей из больших городов в малые города и сельскую местность? Какие общности могут стать движущей силой такого переселения? Как можно использовать их потенциал в целях развития малых городов?**
12. **Может ли обратная миграция внести изменения в экономическую и социокультурную сферу малых городов? Как местные жители воспринимают таких переселенцев?**
13. **Как Вы оцениваете место и роль федеральных/региональных/локальных СМИ (телевидение, радио, газеты, Интернет) в представлении объективной информации о социально-экономической ситуации в малых городах?**
14. **Как, по Вашему мнению, изменилась социально-экономическая и социо-культурная ситуация в малых городах России в последние два года? По каким критериям?**

15. **Кто, на Ваш взгляд, в последнее десятилетие несёт главную ответственность за нерешенные социально-экономические проблемы по развитию малых городов, после предпринятых властью ряда мер и постановлений, включая Стратегию пространственного развития РФ до 2025 года?**
16. **Как преодолеть социальную пассивность региональных и местных властей в решении проблем развития малых городов? На Ваш взгляд, что следует изменить в законодательстве в целях обеспечения устойчивого развития малых городов?**

Авксентьев Виктор Анатольевич – доктор философских наук, профессор, главный научный сотрудник ФИЦ Южного научного центра РАН, Ставрополь, Россия

Вопрос 1: «При ответе на этот вопрос необходимо разделить нормативную модель и реальное положение дел. Нормативно малые города должны играть исключительно важную роль в пространственном развитии России, формируя благоприятную «сетку городов», равномерное распределение населения по территории субъектов федерации, предотвращая скопление населения в крупных городах. В реальности малые города большей частью превратились в «территории проблем» с низкими зарплатами, отсутствием современного производства, недостаточно развитой социальной сферой. Как результат – отток населения, его перемещение в крупные и перспективные центры. Если пользоваться многократно раскритикованным термином «неперспективных деревень», многие малые города стали неперспективными. Молодёжь это воспринимает в прямом смысле и уезжает. Важно учитывать территориальные аспекты проблем – в разных регионах проблемы могут сильно различаться».

Вопрос 2: «Назрели все проблемы, но первопричина – отсутствие, за редким исключением, современных производств. Отсюда низкие зарплаты, невостребованность образования, маятниковая миграция. На Юге положение малых городов несколько лучше: они являются центрами переработки сельхозпродукции, имеются производства жизнеобеспечения (стройматериалы, транспортные предприятия), малый бизнес. Трудоспособное население выезжает на заработки вахтовым методом или на определённый период жизни, возвращаясь к пенсии с финансовыми накоплениями. Часто эти города вполне ухоженные и благоустроенные: этому в последние годы уделяется большое внимание. В них есть вполне приличные городские магазины, парки, кафе и рестораны, спортивные и досуговые сооружения. Но, как правило, имеющиеся предприятия

обеспечивают работой лишь небольшую часть населения, остальные ориентируются на самозанятость. Молодёжь ориентируется на выезд».

Вопрос 3: «На Юге России малые города, как правило, находятся в транспортной доступности от региональных центров и представляют собой синтез городской и сельской жизни, что для Юга не так уж плохо. Имеются кварталы 2-х и 5-ти этажных домов, городской центр с обилием торговых точек и большие массивы сельских домов-усадеб, многие из которых на Юге находятся в хорошем состоянии. Иногда они почти не отличаются от крупных сел, которых изрядное количество на Юге страны. Немало людей, предпочитающих такой образ жизни чисто городскому. Экология таких городов почти всегда лучше, чем в региональных столицах или промышленных городах. Поэтому на Юге малые города не теряют население или, по крайней мере, темп потери небольшой. Так, за постсоветский период в Ставропольском крае население краевого центра г. Ставрополя увеличилось на 38%, в то время как малых городов – г. Изобильный увеличилось на 12%, г. Новоалександровск сократилось на 2,5%, г. Светлоград – на 7,5%».

Вопрос 4: «Как я отметил выше, ситуация сильно различается по регионам страны, и на Юге России положение дел в малых городах не столь бедственное. Однако все они находятся в зоне риска, так как жизнь населения зависит от работы небольших предприятий, риск банкротства которых всегда имеется. Проблемы не столько в обветшалости жилищного фонда, закрытии школ, больниц, ухудшении качества дорог – этого как раз не происходит, а если и происходит, то не в большей мере, чем в крупных городах региона или административных центрах. Не являются эти города средоточием организованной преступности, региональных и локальных конфликтов, экологических катастроф и т. д. Основные проблемы – отсутствие перспектив для молодежи, получившей образование, низкие заработки (хотя приемлемые с точки зрения средней зарплаты по соответствующим регионам, но совершенно непривлекательные для молодежи). Выстраивание жизненных стратегий за пределами этих городов – типичные настроения среди молодежи. В то же время сами эти города, предоставляя больше возможностей, нередко выступают центром притяжения для жителей сельских поселений, что частично восполняет убыль городского населения».

Вопрос 5: «Формирование агломераций – естественный и не всегда благополучный процесс. В последнее время появилась тенденция искусственного формирования агломераций – с включением в них городов и населённых пунктов на значительном удалении от центра так называемой агломерации. Из этой затеи ничего не получится. Почему нужно обязательно к этому стремиться? Может быть, наоборот, стоит противодействовать этому? Никаких удовлетворитель-

ных обоснований проектов агломераций нет. Там, где они сложатся сами по себе, нужно решать возникающие проблемы по мере их поступления. Там, где этот процесс не происходит естественным образом, административное создание агломераций ничего не даст, кроме, возможно, новых проблем».

Вопрос 6: «Никаких особых причин порождения социальных конфликтов, связанных с самим фактом существования малых городов, нет. В каждом конкретном случае будут конкретные причины, обусловленные локальной ситуацией (ухудшение экологии, земельные споры, соперничество хозяйствующих субъектов, изменение этнического состава населения, предвыборная борьба и т. д.). Всё это может произойти и в крупном городе. Такие конфликты в малых городах более заметны, чем в крупных, они могут стать «событием» для их жителей».

Вопрос 7: «На мой взгляд, система самоуправления угасает. Муниципальная реформа привела к фактическому встраиванию местного самоуправления в "вертикаль власти". Это привело к ожидаемым результатам: сложилось отчуждение жителей (избирателей) и местного самоуправления, институт "сити-менеджеров" только усилил эту тенденцию. Считаю, что необходимо вернуться к выборности глав местного самоуправления (мэров) путём прямого голосования избирателей».

Вопрос 8: «Я не могу сказать, что молодёжная миграция является одним из ключевых факторов социальной нестабильности региональных социумов: это просто факт, который не имеет непосредственных конфликтных следствий. Более того, эта миграция снижает нагрузку на локальный рынок труда. Решить проблему оттока молодежи из малых городов и сельских районов как самостоятельную задачу невозможно: имеется заметный отток из целых областей и даже макрорегионов, например, с Дальнего Востока, и остановить этот процесс, несмотря на принимаемые государством усилия, не удаётся. Более того, считаю, что задача преодоления чрезмерного оттока молодежи из малых городов и сельских районов не должна ставиться: речь должна идти о развитии того или иного региона, субъекта федерации, развитии современных производств с их рациональным размещением по территории региона. Но в основе этого должна лежать экономическая целесообразность. Всё-таки современные, привлекательные для молодежи производства будут создаваться в крупных городах, административных центрах, территориях опережающего социально-экономического развития. В малых городах могут создаваться новые производства, как правило, связанные с переработкой сельхозпродукции и удовлетворением локальных потребностей, но они обеспечивают работой очень небольшое количество людей, а главное, с низкой заработной платой. Задача органов региональных властей и органов местного самоу-

правления – создание благоприятного климата для бизнеса, это может, в том числе, создать условия для открытия вспомогательных производств. Если в каком-либо городе, муниципальном образовании «всё схвачено» местными властями, которые, в связи с угасанием местного самоуправления, не зависят от местных жителей, никакого развития таких территорий не будет».

Вопрос 9: «Сегодня в малых городах созданы современные типы учебных заведений: лицеи, гимназии, образовательные центры, иногда – филиалы региональных вузов. Последние, массово открывавшиеся в 1990-х – 2000-х годах, в большинстве прекратили деятельность из-за значительной разницы в качестве подготовки специалистов в «материнском» вузе и таких филиалах. Качество образования в «продвинутых» средних учебных заведениях в малых городах также ниже, чем в аналогичных заведениях в крупных городах, где отдельные дисциплины могут преподавать сотрудники вузов. Однако эта разница нивелируется возможностями самообучения с использованием сети Интернет. О вполне приемлемом уровне образования в малых городах свидетельствует большое количество студентов в региональных вузах – выходцев из малых городов. Однако поступление в ведущие учебные заведения России выпускников школ малых городов – крайне редкое явление. На качество выпускников средних учебных заведений в малых городах влияет наличие или отсутствие конкурентной среды в учебных заведениях. В университетских центрах доля выпускников, стремящихся поступить в вузы, традиционно выше, чем в тех городах, где нет высших учебных заведениях. На решение о продолжении образования после окончания школы влияет удаленность от университетских центров, хотя этот фактор не ключевой. Важным стимулом для продолжения образования в вузе является намерение навсегда покинуть малый город как место жительства, так как такие города имеют небольшие возможности для трудоустройства выпускников вузов, особенно по техническим специальностям».

Вопрос 10: «Дистанционное обучение с использование новых технологий приводит к выравниванию подготовки выпускников школ. Интернет представляет широкие возможности для восполнения недостатков школьного образования, если для этого имеется желание. Что касается вузовского образования, дистанционные формы могут использоваться как дополнительные, не более того».

Вопрос 11: «Интенсивность обратной миграции невысокая. Возвращаются в основном пенсионеры, в том числе военные и «силовики», а также люди, заработавшие средства в регионах нового хозяйственного освоения. Важно отметить, что эта обратная миграция идёт в регион с благоприятным климатом, если говорить о Юге России, благоприятными условиями для приусадебного хозяйства.

Многие из вернувшихся трудоспособны и занимаются мелким бизнесом, работают в охранных структурах и имеют другой заработок. Для большинства из них этот заработок – не единственный источник дохода, иногда не превышающий пенсию. Проблема заключается в том, что незанятых ниш для открытия малого бизнеса в таких небольших городках почти не осталось. В торговле всё большую роль играют сетевые структуры, а потребности в новых мастерских, других предприятиях обслуживания почти нет. Поэтому смысла стимулировать обратную миграцию нет необходимости. Пандемия коронавирусной инфекции породила кратковременную обратную миграцию, однако это не привело к заметным изменениям в структуре занятости населения малых городов. После смягчения ограничений приехавшие стали возвращаться к местам постоянной трудовой деятельности. Жить в малом городе за тысячу километров от Москвы и выполнять работу для той или иной столичной фирмы – явление редчайшее».

Вопрос 12: «Обратная миграция указанных выше категорий граждан, действительно, играет определённую позитивную роль. Люди с деньгами обустраиваются для комфортной жизни в старости, реконструируют дома, облагораживают территорию. Также они являются потребителями услуг местного бизнеса, внося вклад в общее развитие малого города. Местные жители абсолютно нормально относятся к таким обратным мигрантам, так как многие знают их с детства, в этих городах живут их родственники, сюда они приезжают в отпуск, имеется круг общения. Однако существенно повлиять на жизнь малых городов обратные мигранты не могут: большинство из них считают период активной трудовой деятельности завершённым».

Вопрос 13: «Ответ на этот вопрос простой: оцениваю качество этой информации по малым городам точно так же, как и по большим. Никакой принципиальной разницы не вижу, всё зависит от ориентации СМИ».

Вопрос 14. ***Ответ эксперта:*** «Последние два года (если не считать пандемию коронавирусной инфекции) не привнесли ничего принципиально нового в жизнь малых городов. В отдельных городах могут реализовываться определённые программы, это конкретные случаи. На Ставрополье в большинстве малых городов (Благодарный, Зеленокумск, Изобильный, Ипатово, Новоалександровск, Нефтекумск, Светлоград) за последние три года наблюдается сокращение населения, однако это более долговременная тенденция (не менее пяти лет)».

Вопрос 15: «Вопрос скорее риторический, система ответственности хорошо известна: за развитие территории отвечает глава региона, будь это субъект федерации или муниципальный район (округ). В этой системе ответственности малые города не стоят особняком.

Они входят в зону ответственности наряду с крупными городами и сельскими территориями. Малые города, особенно если это моногорода, требуют особого внимания, но они не станут территориями опережающего развития. Локомотивами развития останутся большие города».

Вопрос 16: «Затрудняюсь ответить. Основное внимание властей всё равно будет приковано к крупным городам, где возможны серьёзные инвестиционные проекты, к территориям опережающего развития. Это естественно. Если малые города в силу определённых причин непривлекательны для бизнеса и инвесторов, административными мерами это положение дел не исправить. Ситуация здесь весьма различная. Отдельные главы малых городов проявляют инициативу, ищут инвесторов, другие всё «держат в своих руках», не пускают чужаков, пресекают конкуренцию. Отсутствие конкурентной среды в сфере бизнеса – серьезная проблема малых городов. Во многих регионах страны малые города включены в различные инвестиционные программы, но не в силу того, что это малые города, а в силу экономической целесообразности. Руководство малых городов само должно озаботиться их инвестиционной привлекательностью, в первую очередь, создать среду, благоприятную для бизнеса. Муниципалитеты должны получить больше полномочий в решении проблем развития, пока что эти полномочия стабильно сокращаются».

Эксперт, Тюмень, Россия.

Вопрос 1: «Ниже среднего».

Вопрос 2: «Во-первых, обучающие программы по предпринимательству в целом по России крайне неэффективны, поскольку ориентированы в основном на творчество и самозанятость, а не на производство. Во-вторых, необходимо развитие малого и среднего бизнеса с учётом специфики региона. На юге Тюменской области создавать предприятия по выпуску картофельных чипсов, овощных консервов».

Вопрос 3: «Главная специфическая особенность – это несравнимо более низкая, нежели в средних и, тем более, крупных городах, масштабность центров отдыха и развлечений; более низкие темпы строительства жилья, много старого транспорта, который желательно было бы заменить на новый. В целом образ жизни, уровень и качество жизни существенно отстают от более крупных городов. Медицинское обслуживание требует новой перестройки, возврата к старой структуре с новым наполнением ресурсной базы и функционального исполнения.

Все эти проблемы и желание получить высшее образование вызывают активную миграцию в более крупные города. По правопорядку – преступления в основном местного уровня. Пандемия существенно ухудшила социально-экономическое положение населения в малых городах».

Вопрос 4: «Новые и старые угрозы в совокупности дают печальную футурологическую картину малых городов».

Вопрос 5: «Агломерация, понимаемая как один директор на три школы, только усугубит ситуацию. Агломерация, включающая в себя крупные компании, заинтересованные в поддержке малого бизнеса на взаимовыгодных условиях, может принести значимую экономическую выгоду всем субъектам взаимодействия и городской среде в целом».

Вопрос 6: «Наш регион относится к регионам, которые довольно успешно развиваются, и властные структуры ориентированы на активное решение региональных проблем, в том числе и проблем малых городов. В этой связи он не отражает ситуацию в России в целом. Крупных конфликтов в нашем регионе не наблюдается, а возникающие конфликтные ситуации власти стараются предупреждать или достаточно быстро решать. Источники конфликтов – часто бытового уровня, а главное – бедность населения».

Вопрос 7: «В г. Тюмень практически все проекты, которые реализуются (набережная, парки и т. д.), разработаны или по инициативе населения или при поддержке населением инициативы власти. Люди активно проявляют инициативу, голосуют и т. д. Например, лично я позвонила в центр по озеленению и проинформировала, что деревья одной из аллей в городе необходимо обрезать, поскольку много сухих веток. Специалист, ответившая на звонок, сказала, что это пожелание включат в план на следующий год. И, действительно, в первом квартале следующего года обрезку деревьев произвели. Это было сделано по звонку рядового жителя города, без всяких заявлений и прочих вещей, затягивающих решение вопроса. Опыт нашего города важно реализовывать и в малых городах тоже».

Вопрос 8: «Да, молодёжная миграция является важным фактором социальной нестабильности малых городов. Пути преодоления оттока молодежи из малых городов: возможность получать образование online, создание рабочих мест, повышение возможностей и качества медицинского обслуживания и развитие инфраструктуры».

Вопрос 9: «Лучшее online образование по вузовскому и послевузовскому образованию, но при условии, что человек может активно совмещать работу и учёбу. А для этого нужны рабочие места. Колледжи, связанные с производством, могут быть небольшими по численности учащихся, но построенные по типу корпоративных

университетов, приближенных к месту работы. Колледжи гуманитарной и социальной направленности могут сочетать online и offline образование. При этом offline может быть организован как для студентов (по типу заочного), так и для преподавателей (по типу филиала)».

Вопрос 10: «Предложения, которые я описала в п. 9, могут быть вполне действенными, потому что проверены довольно длительной практикой».

Вопрос 11: «Обратной миграции нет и не предвидится в тех условиях, в которых находятся современные малые российские города. Программы "земский учитель", "земский доктор" решить эту проблему не могут. Потенциал развития малых городов есть у расположенных вблизи крупных городов. И этот потенциал надо активно использовать. Территориально удалённые малые города имеют крайне низкий потенциал своего развития, поскольку катастрофически проигрывают по уровню и по качеству жизни, по возможностям самореализации. Свежим воздухом современную молодёжь трудно заинтересовать. Нужна интересная работа и социокультурная инфраструктура. Именно и то, и другое одновременно, отдельно они малоэффективны».

Вопрос 12: «Местные жители счастливы видеть молодёжь в своих городах. Пока резервы мало актуализированы».

Вопрос 13: «Я думаю, что СМИ всех уровней разумно сочетают информирование населения по всем аспектам социальной жизни, в том числе, и по малым городам, ибо, например, в посёлках городского типа и селах, деревнях проблем такого плана ещё больше. Значительную информационно-разъяснительную работу для населения проводят канал ОРТ, местные СМИ».

Вопрос 14: «Доступность Интернета, внедрение информационных технологий существенно изменились в лучшую сторону. По уровню и качеству жизни ситуация ухудшилась».

Вопрос 15: «Кто виноват – главный вопрос во все времена. Стратегии писать научились, но остаётся очень значимая проблема реализации этих стратегий. И здесь, как правило, много формализма, бумагопроизводства, неумение рассчитать и адекватно использовать ресурсы. Да и сами стратегии далеки от совершенства. Если посчитать, сколько государственных стандартов высшего образования было разработано и внедрено за последние 10 лет, то всё будет понятно. Хотя сейчас министром стал бывший ректор Тюменского государственно университета Фальков В.Н., зная его как умного и энергичного, талантливого руководителя, надеюсь, появятся стандарты, по которым можно будет работать многие годы. Развитие и конкретизация стратегических позиций по мере развития общества не должны вести к изменению стандартов как стратегически выверенному документу, а должно иметь вид распоряжений или какой-то другой вид».

Вопрос 16: «Я – не юрист и мне сложно говорить об изменении законодательства. Понятно одно – без развития производства, ориентированного на переработку сельхозпродукции, даже активные власти мало что могут».

Эксперт, г. Севастополь, Республика Крым, Россия.

Вопрос 1: «Значение и роль малых городов в пространственном развитии России, безусловно, актуально, т. е. практически значимо, и требует серьёзного и оперативного решения, основанного на научном глубинном изучении существующих проблемных точек, их функционировании в пространственном развитии России».

Вопрос 2: «Можно выделить следующие ключевые проблемы в развитии местного самоуправления в городе федерального значения Севастополь, требующие незамедлительного решения. Я думаю, эти проблемы и присущи большинству малых городов России:

– *к большому сожалению, нужно признать, что за последнее время так и не удалось Правительству и органам МСУ выработать единое понимание стратегии (концепции) и модели развития местного самоуправления в городе Севастополе,* определяющей основы государственной политики в данной сфере (131-ФЗ), что не дало возможность позитивного развития муниципальной власти в Севастополе, расширения границ её существенных полномочий, сформировать свой институциональный характер. По сути, все 10 ВМО (внутригородские муниципальные образования) как были, так и остались пассивным придатком государственной (исполнительной) власти – Правительства Севастополя.

Соответственно, в Севастополе при таком отношении Правительства к органам МСУ не может сложиться система единой муниципальной оппозиции и муниципальной элиты как самостоятельной муниципальной власти. И это является одной из причин, когда некоторые главы муниципальных образований занимают конформистскую позицию в отношении государственной власти, понимая ограниченность своих возможностей и ресурсов;

– *недостаточное правовое обеспечение условий для действия органов местного самоуправления в пределах собственной компетенции,* иначе говоря, ещё «вчера» необходимо создание более совершенной законодательной и нормативной правовой (системной) базы местного самоуправления, образующей юридические гарантии организационной, финансовой и хозяйственной самостоятельности самоуправления в решении вопросов местного значения. На данный момент, с учетом сложившихся обстоятельств, внутригородские муниципальные

образования города Севастополь (далее – ВМО) прошли этап своего формирования. Вышеуказанный Закон города Севастополя № 102-ЗС сыграл уже свою роль в этом процессе и не требует сегодня доработки, дополнения и изменения. Настал момент создания и утверждения *нового законопроекта «О развитии местного самоуправления в городе федерального значения Севастополь»*, более совершенного, более системного, с учетом существующего городского хозяйства, комплексного подхода, реальных местных особенностей, изменений и требований, соответствующих федеральному законодательству;

– *необходим пересмотр существующих и дальнейшего делегирования дополнительных государственных полномочий и их объёма.* В этой связи представляется целесообразным ещё раз рационально пересмотреть объём полномочий ВМО в сфере благоустройства внутриквартальных дорог, территорий общественных пространств, ТБО, ЖКХ, торговли, взаимодействия с малым и средним бизнесом, образования, медицинского и социального обслуживания, обеспечения проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан, организации условий для жилищного строительства и содержания муниципального жилищного фонда, осуществления муниципального жилищного контроля, дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах поселения и по обеспечению безопасности дорожного движения, включая создание и функционирование парковок и др. Это позволит повысить ответственность ВМО за их исполнение, исключит дублирование; нужно определить объёмы необходимых финансовых ресурсов, разграничить различные виды ответственности. Конкретные предложения по передаче (делегированию) полномочий были разработаны и представлены мной на рассмотрение в Правительство Севастополя;

– *не сформирована (за 5 лет) эффективная бюджетная система местного самоуправления, источников её наполнения и исполнения.* Практически муниципальные образования не имеют собственных источников наполнения местного бюджета. В структуре местных бюджетов ВМО Севастополя очень маленькая доля собственных налоговых и неналоговых доходов и преобладает доля трансфертов из бюджетов вышестоящих уровней. Необходимо создать условия оптимизации налоговых поступлений муниципальных образований. В настоящее время нет соответствующего финансирования переданных ВМО госполномочий;

– *не сформирована муниципальная собственность ВМО.* В настоящий момент у ВМО отсутствует муниципальная собствен-

ность. В этой связи, сегодняшний процесс формирования муниципальной собственности должен включать в себя следующие действия: передачу некоторых хозяйственно-экономических, социокультурных, образовательных и др. объектов из государственной в муниципальную собственность; получение продукции, доходов в результате использования муниципальной собственности;

– *наиболее узким местом государственного строительства остаются вопросы «конструктивного диалога» органов государственной власти и местного самоуправления.* Иначе говоря, создание системы отношений муниципальных и государственных властей как равноправных партнеров, преследующих общие цели и оказывающих необходимые услуги населению;
– *отсутствует система активного межмуниципального сотрудничества* между органами местного самоуправления Севастополя и Москвы, Санкт-Петербурга, и других регионов России, с которыми уже были ранее (2015-2016 гг.) заключены договора о межмуниципальном сотрудничестве;
– *отсутствует продуманная системная молодёжная политика.* В частности, в г. Севастополь приняты «Основы молодёжной политики», но ещё в 2014 г. (уже прошло 6 лет), а создать единую *идеологию* по развитию молодёжной политики в регионе, решению её насущных проблем, так и не удалось;
– *и ряд других проблем».*

Вопрос 3: «Недостаточно активно, как правило, без учёта научного систематического изучения, мониторинга, анализа и оценки особенностей формирования городской среды малых городов, активного участия в этом процессе различных социальных групп».

Вопрос 4: «Как правило, приведёт к дестабилизации общественно-политической обстановки в регионе, неэффективной реализации государственной внутренней политики на местном уровне».

Вопрос 5: «В этом вопросе необходимо применение конкретного подхода, изучение общественного мнения населения малых городов, активная продуманная система коммуникаций с различными социальными группами населения».

Вопрос 6: «В результате всех процессов преобразований в городе Севастополь не на словах, а на деле за последние год-два проявляется тенденция постепенного формирования широкого общественного консенсуса – *демократического гражданского общества и порядка,* отвечающего задачам развития региона и общества в целом.

Общую оценку состояния гражданских отношений в городе Севастополе сегодня можно охарактеризовать как относительно стабильное (без заметных изменений) и толерантное (без проявлений неприязни и напряженности). Особенностью можно считать то, что

с момента вхождения Севастополя в состав РФ по настоящее время сложились в целом положительные и доброжелательные тенденции в области межнациональных и межконфессиональных отношений, которым присущ дух мирного взаимодействия и сотрудничества представителей различных национальностей и вероисповеданий. Вместе с тем, при всей относительно положительной ситуации, нужно признать существование некоторого недопонимания наличия возможных, особенно латентных рисков на территории Севастопольского региона, которые в любой момент при определенной ситуации могут актуализироваться, что, безусловно, требует глубинного изучения (мониторинга, анализа и оценки), своевременного и научно обоснованного реагирования со стороны государственных и муниципальных органов власти.

Во-первых, необходимо учитывать уже существующие вызовы и риски, среди которых – чрезвычайно высокий, более того, динамично растущий уровень материального неравенства (риск социальной несправедливости), что является следствием достаточно высокого уровня социального неравенства среди различных социальных групп населения региона. Нужно понимать, что общая неудовлетворённость собственным положением, увеличение безработицы и бедности (в т. ч. латентной), особенно в районах сельской местности (где сконцентрирована полиэтничность), являются предпосылкой роста возможных рисков и угроз в регионе, которые, в конечном счёте, могут привести к политической поляризации.

Во-вторых, у местного населения, в связи с активной миграцией граждан из разных регионов России, Кавказа и Средней Азии, в связи с этим формируется чувство страха перед угрозой потерять работу и то, что такая потеря возможна. Имеются также признаки социальной конкуренции, при которой местное население «в глубине своей души» недовольны данной ситуацией, но среди местного населения всё же фон толерантности сохраняется.

В-третьих, в Севастополе сохраняется слабость конструктивного диалога между органами государственной власти (местная власть всё же ближе к населению) и обществом (бизнесом, социальными группами, общественными движениями), необходимого для придания процессам институциональных преобразований устойчивости и необратимости. Эта проблема может быть решена лишь ростом общественной активности, растущим конструктивным взаимодействием системы государственной и муниципальной власти и различных социальных групп общества».

Вопрос 7: «Безусловно, такая тенденция имеет место быть и в городе Севастополь. Альтернативой подобным тенденциям для региональной молодежи может быть активное экономическое развитие региона, особенно развитие промышленных предприятий и создание рабочих мест для молодёжи без учета стажа и опыта, что в Се-

вастополе идёт крайне медленным темпом. В городе Севастополь отсутствует региональная молодёжная политика, направленная на оказание реальной помощи в трудоустройстве, решение жилищно-бытовых проблем».

Вопрос 8: «В городе Севастополь на настоящий момент ещё не создана система образования, её структурные образования, способные по своим организационно-штатному строению, количественно-качественным характеристикам управленческих кадров и персонала образовательных учреждений оказывать населению города по-настоящему качественные услуги в сфере образования. При этом, что очень важно, отсутствуют разработанные программы развития и модернизации системы образования города Севастополь. Решение проблем современного образования невозможно без восстановления статуса педагога как наиболее уважаемого члена общества. Естественно, подобный статус должен быть подтвержден соответствующей зарплатой и уважением как со стороны общественности, так и власти.

Кроме того, очень важно не просто пытаться внедрить западные образцы образовательной системы, многие из которых, кстати, не адаптированы под российский менталитет, а приложить максимум усилий для возвращения страны на естественный путь развития, который, хотим мы этого или нет, неразрывно связан с советским прошлым нашего государства. Другими словами, сегодня России нужна *образовательная система советского типа*, оснащенная современными технологиями и методиками обучения, включая и дистанционное образование как только дополнительное, а не основное. Без живого, прямого контакта «учитель-ученик» в образовании – это путь в никуда».

Вопрос 9: «См. ответ на вопрос № 8».

Вопрос 10: «См. ответ на вопрос № 6».

Вопрос 11: «См. ответ на вопрос № 6».

Вопрос 12: «Оцениваю место и роль федеральных/региональных/локальных СМИ (телевидение, радио, газеты, Интернет) в представлении объективной информации о социально-экономической ситуации в малых городах положительно.

Благодаря высокой интенсивности использования СМИ различными силами общественно-политическое сознание севастопольцев подвержено динамике. Влиять на него возможно как интенсивными, так и экстенсивными методами, что требует заботы и внимания к «информационному блоку». К этому обязывает продолжающаяся годовщина «Крымской весны», празднование Дня Великой Победы, Дня Конституции и др., которые часто используются определенными политическими партиями и лидерами для актуализации своей деятельности и статуса в глазах населения.

Хотелось бы; думаю, большинству севастопольцев, чтобы федеральные/региональные СМИ (телевидение, радио, газеты, Интернет)

представляли бы более объективную и репрезентативную информацию проблем, связанных с жизнью простого человека и её качеством. Несомненным является то, что приближение курортного сезона в определённой мере обострит ситуацию в ряде социальных ниш».

Вопрос 13: «Во-первых, безусловно, ситуация за последние два года в Севастополе, меняется, в частности, и динамически в позитивную сторону, по сравнению с прошлым. Однако далеко не по всем показателям. Имеет место множество существенных проблем, так как они по сути являются определяющими. Во-вторых, это вопрос ценообразования, который особенно актуален для населения малых городов, а точнее отсутствие действенного контроля над ценами практически во всех торговых точках города, в разнице цен на одни и те же продукты и товары. При этом, действует принцип безнаказанности со стороны соответствующих органов. Дальнейшее развитие такого сценария может привести к ухудшению уровня жизни горожан и кредиту доверия к существующей государственной и местной власти. Жилищные услуги, вода, электроэнергия, газ и другие виды топлива подорожали. Цены на предметы домашнего обихода и повседневного ухода за домом, бытовую технику, продукты питания, стройматериалы, медикаменты и т. д. увеличились, что реально влияет на ухудшение качества жизни большей части населения».

Вопрос 14: «Город Севастополь, как и Крым, пытается адаптироваться к либеральной рыночной политике, активным включением в экономику частных инвесторов. Но это, по хорошему счету, как показывает практика, не приводит к продолжительному успеху, потому что у инвесторов сейчас объективно нет гарантий делать инвестиции из-за неблагоприятной внешнеполитической и внутриэкономической ситуации, которая в настоящее время перекрывает преимущества и достоинства Севастополя и Крыма.

Чтобы Севастополь и Крым перешли к экономическому подъёму, нужна несколько иная политика – политика активного развития российского рынка, российского спроса, российского туризма и российской туристической отрасли, т. е. нужна протекционистская политика. Я думаю, это касается и малых городов. В целом, можно положительно оценить перспективы свободной экономической зоны в Севастополе, потому что свободная экономическая зона предполагает льготный режим существования компаний и предприятий на её территории. Для того, чтобы севастопольская экономика совершила в определенной степени рывок и сравнялась с российской экономикой, необходимо создать условия. *Вот эти условия, собственно, и создаёт свободная экономическая зона.* Однако, в этом вопросе необходимо учитывать все серьезные риски. К примеру, есть далеко не все компании (особенно иностранные), которые хотят работать, несмотря на всю привлекательность, в севастопольской свободной экономической зоне. Потому что для компаний, особенно

для компаний серьёзных, больших (опять же иностранных, не российских) возрастают риски, что они станут компаниями нон-грата для международного бизнеса. Это очень серьёзный сдерживающий фактор для СЭЗ».

Вопрос 15: «Безусловно, проще всего найти виновных в наличии тех или иных проблем социально-экономического и социокультурного развития региона, малых городов. Это, прежде всего, те менеджеры-управленцы, которые профессионально или не профессионально этим занимаются. Нужны профессионалы, компетентные кризисные менеджеры и особенно в сфере государственного и муниципального управления. Таких, увы, я уверен, в городе Севастополь и у многих малых городов можно «на пальцах» сосчитать. В целом, обозначившийся экономический кризис, соответственно, существующие внешнеэкономические ограничения, санкции в России, в малых городах, Севастополе и Крыму в частности, создаёт объективную почву для наличия подобных проблем, что, безусловно, может привести к будущим протестам, митингам, пикетам и т. п.».

Вопрос 16: «Хороший и вечный вопрос! Во-первых, уверен, прежде всего, полное переформатирование в малых городах деятельности общественных организаций и политических партий, движений, лидеров и объединений, тесно интегрированных в современное инновационное российское политическое пространство, и попыток их быстрой замены представителями новых, для таких городов социально ориентированных общественно-политических структур, действующих в их интересах, соответственно, и остальных субъектов Российской Федерации. Нужно признать факт, что в большинстве таких образований существующие политобъединения ещё не выстроили устойчивого взаимодействия с гражданским населением, не наладили партнёрских отношений с местными органами власти, в связи с чем затруднена полноценная обратная связь между властью и общественностью, а эффективный механизм оказания необходимого влияния и контроля за общественно-политическими процессами со стороны органов государственной и муниципальной власти находится только на стадии формирования. Поэтому очень важно выстраивать систему взаимодействия, широкого и гарантированного участия граждан в принятии управленческих решений, создания в органах государственной власти реальных, а не карманных общественных советов.

Во-вторых, в целях закрепления кадров необходимо проводить грамотную кадровую политику, создавать резерв из молодых грамотных талантливых специалистов, устанавливать полноценные поощрительные выплаты, а не 20 тыс. рублей в месяц, на которые невозможно прожить. В-третьих, для развития малых городов необходимо в систему стратегического политического менеджмента рекомендовать долгосрочное стратегическое планирование. И ещё.

Для сохранения и развития малых городов необходимо внести качественные изменения в действующее законодательство по организации местного самоуправления, в налоговый и бюджетный кодексы, увеличив налоговые доходы в местные бюджеты, НДФЛ, предоставив больше самостоятельности в решении вопросов местного значения и существенных, финансово обеспеченных госполномочий.

Гриценко Галина Дмитриевна – доктор философских наук, профессор, главный научный сотрудник Института социально-экономических и гуманитарных исследований Южного научного центра РАН. Ставрополь, Россия.

Вопрос 1: «Для нашей большой по территории страны невозможно переоценить роль малых городов: это и рабочие места, и развитие природы, социокультурной среды, и поддержание равновесия экосистемы».

Вопрос 2: «Сегодня, как полагаю, назревшие проблем – это организационно-управленческие проблемы, которые концентрируются в кадровом составе. Никто не отменяет социально-экономические вопросы, этно-конфессиональные сложности, но, как показывает социальная практика, при смене руководства, например, мэра города, ситуация может радикально меняться, причём, как в лучшую, так и худшую сторону. Подтверждением могут быть Ставрополь, где «комфортная городская среда» ухудшилась, или Железноводск, где «среда» стала комфортнее».

Вопрос 3: «Ставропольский край – многолик, но приоритет сельское хозяйство. Здесь есть степные восточные районы (г. Нефтекумск и др.), где на первый план выходят проблемы развития производственного сектора, и прежде всего перерабатывающего производства. Проблемы: неразвитая производственная сфера, узкий рынок труда и, как результат – отток рабочей силы. Так, в городе Нефтекумске экономика представлена предприятием «РН-Ставропольнефтегаз», которое является градообразующим предприятием, добывающим около 1 млн тонн нефти в год; хлебозаводом (1966 г.) и молочным заводом. Кадровые проблемы решаются Региональным политехническим колледжем (1971 г.).

Есть города на Кавказских Минеральных Водах – это проблемы экологии, курортологии, отдыха и развлечения. Последнее время за счёт нацпроектов, курортного сбора и программ по благоустройству городской среды многие проблемы начали решаться, особенно в Ессентуках, Железноводске. Многое делается для развития культурной сферы. Так, в Ессентуках организован фестиваль популярных киножанров «Хрустальный источникЪ» (президент фестиваля Эвклид Кюрдзидис); в Железноводске – Международный

кинофестиваль «Герой и время» (президент кинофестиваля Сергей Пускепалис).

На юго-западе расположено единственное муниципальное образование Ставропольского края в перечне монопрофильные муниципальных образований городского округа – г. Невинномысск, который развивается вокруг градообразующих предприятий: АО «Невинномысский азот» и АО «Арнест» (завод бытовой химии). Также к крупным предприятиями относится филиал «Невинномысская ГРЭС» ПАО «Энел Россия» филиала ПАО «РусГидро» – «Каскад Кубанских ГЭС», В Невинномысске активно внедряют систему «Умный город». В городе работают несколько её модулей. На окраине Невинномысска идёт строительство крупнейшего в Российской Федерации ветропарка, мощностью 210 МВт. Существующее производство обеспечивается кадрами, которые готовятся Невинномысским государственным гуманитарно-техническим институтом, Невинномысским институтом экономики, управления и права, Невинномысским технологическим институтом (филиалом) ФГАОУ ВПО «Северо-Кавказский федеральный университет», Невинномысским индустриальным колледжем (1945 г.), Невинномысским химико-технологическим колледжем (1960 г.) и Невинномысским энергетическим техникумом. (1969 г.). Кроме этого, 29 октября 2020 года Думой Ставропольского края было принято решение о присвоении почётного звания «Город воинской доблести».

На северо-востоке расположен другой крупный промышленный центр Ставропольского края г. Будённовск, градообразующее предприятие которого «Ставролен» составляет экономическую базу города и основу химической отрасли всего региона. Занимает второе место в России по объёмам производства полиэтилена низкого давления, третье – по объёмам производства полипропилена. Входит в пятёрку крупнейших предприятий Европы, специализирующихся на выпуске аналогичной продукции. Химическая промышленность, занимающая ведущее место в структуре производства города, представлена также ОАО «Завод полиэтиленовых труб», удостоенным в 2009 г. золотым Знаком качества; заводом по производству пенополиуретана «Аметист-Юг», который с 2006 по 2012 годы становился несколько раз победителем Всероссийского конкурса «100 лучших товаров России». Кадровое обеспечение проблематично, т. к. профессионально обеспечивается только политехническим колледжем (1985 г.) и профессиональным училищем.

Заслуживает внимание также г. Изобильный, расположенный в западной части края. Здесь работает единственный завод-переработчик сахарной свёклы в крае «Ставропольсахар»; завод «Атлант» (трансформаторного завода) (1966 г.); Ставропольский опытно-механический завод, являющийся ведущим производителем высокоэффективной техники для механизации процесса выращивания

рыб (1972 г.). Кадры в той или иной степени готовятся АНО ПОО «Техникум современных технологий».

Обобщая существующие факторы развития малых городов Ставропольского края, следует иметь в виду, что большая часть из них образована в 1960–1970-е годы, следовательно, требуют современной реконструкции и значительных финансовых вливаний. Серьёзной проблемой остается отток населения, прежде всего молодого, узкий рынок труда и низкие заработные платы».

Вопрос 4: «Теоретически – судьба печальная. В Ставропольском крае, насколько мне известно, таких ситуаций с малыми городами нет. Есть проблемы, они серьёзные, но градообразующие предприятия работают: где-то успешнее, где-то нет. Но многое зависит от качества управленческого фактора».

Вопрос 5: «Полагаю, что чем больше управленческих структур, а при агломерации такое неизбежно, тем больше возможностей любое «благое» дело «заволокитить». Поэтому, думаю, данный путь не решит социально-экономические и социально-культурные проблемы малых городов».

Вопрос 6: «Долгое время источником социальных конфликтов в малых городах Ставрополья были межэтнические и этно-конфессиональные отношения. Это обусловлено той этнополитической ситуацией, которая была характерна для Северного Кавказа. В последнее время этнополитическая ситуация относительно стабилизировалась, и таких конфликтов практически нет. Поскольку социальные конфликты отсутствуют, то сложно назвать их источники».

Вопрос 7: «Полагаю, сегодня возрастает роль местного самоуправления в развитии малого города, хотя бы в тех возможностях, которые предоставляются участием в национальных проектах. Насколько я знаю, население участвует только путём голосования по выбору мест приоритетного благоустройства в рамках проекта «Жильё и городская среда». Возможно, одной из форм участия населения в решении стоящих перед малым городом проблем – это инициативные группы по решению конкретных проблем. Для поднятия уровня участия населения в самоуправлении – ничего нового не могу сказать: это открытость власти, её доступность для населения через «прямые линии», через «выход в народ» руководителей разных структур, депутатов разного уровня, через их реальную ответственность за просчёты в работе».

Вопрос 8: «Безусловно, молодёжная миграция является одним из ключевых факторов социальной нестабильности региональных социумов. Видеть можно пути преодоления чрезмерного оттока молодёжи из малых городов и сельских районов, главное не видеть, а реализовать их на практике. Полагаю, что сегодня социально-экономическая и иная политика строится только на правах человека, убрав ответственность и обязанность. Ответственность реально

отсутствует и в управленческих структурах и организациях. Преодолеть отток можно только усилив обязанности и ответственность. Ведь никогда в Ставрополе не предоставить те возможности, которые может молодёжь получить в Москве. Также нельзя обеспечить такие условия жизни в селе, посёлке, даже в малом городе, которые есть в Ставрополе. Надо понимать, насколько готовы управленцы стремиться обеспечивать реализацию национальных проектов, насколько они готовы активизировать молодёжь, готовы разговаривать с ней, насколько они могут эффективно использовать те ресурсы, людские, финансовые, материальные и т. д., которыми они обладают».

Вопрос 9: «Возможности получения общего, среднего, средне-специального образования в малых городах, полагаю, есть, и в ряде городов на достаточно высоком уровне. Каково соотношение бесплатного /платного образования не знаю. В некоторых малых городах есть собственные институты (например, в Невинномысске) или филиалы Ставропольских вузов (например, в Изобильном). Но есть и такие города, где нет учреждений ни средне-специального, ни высшего образования (например, Ипатово). Но полагаю, что получить профессиональное образование не есть серьёзная проблема для Ставрополья».

Вопрос 10: «Полагаю, в условиях пандемии дистанционное обучение и новые технологии в учебном процессе неизбежны. Но в обычных условиях при получении школьного, первого высшего или первого средне-специального образования дистанционное обучение и новые технологии в полном объёме в учебном процессе неприемлемы. Для послевузовского и дополнительного образования такие формы образования будут наиболее действенны. Полагаю, что эти технологии не дадут необходимых знаний молодежи, если она получает школьное или первое профессиональное образование. Чтобы получить хорошие знания при таких технологиях, необходима мощная мотивация самого молодого человека, что сегодня не имеет широкого распространения».

Вопрос 11: «Ответить на этот вопрос сложно, нет необходимой достоверной информации».

Вопрос 12: «Местные жители могут воспринимать переселенцев в зависимости от того, кто они. Реакция будет определяться «качеством» (например, поведением, в том числе хозяйственным) этой миграции, насколько это «качество соответствует социокультурным представлениям местного населения, хотя это, в большей степени, характерно для сельской местности, чем для малых городов».

Вопрос 13: «Не занимаясь исследованием контента ставропольских СМИ, не могу ответить».

Вопрос 14: «Поскольку проблемой малых городов не занимаюсь глубоко и всесторонне, могу сказать то, что лежит на поверхности:

благоустройство многих городов, прежде всего на Кавказских Минеральных Водах, действительно, происходит. Качество, увы, не всегда высокое».

Вопрос 15: «Полагаю, главную ответственность за нерешенные социально-экономические проблемы по развитию малых городов, после предпринятых властью ряда мер и постановлений, включая Стратегию пространственного развития РФ до 2025 года, несут руководители всех уровней – региональных, муниципальных. Они часто больше говорят, чем делают».

Вопрос 16: «Кроме того, что было высказано при ответах на предыдущие вопросы, сказать нечего».

Заборова Елена Николаевна – доктор социологических наук, профессор заведующая кафедрой прикладной социологии Уральского государственного экономического университета. Екатеринбург, Россия.

Вопрос 1: «Роль малых городов можно оценить через анализ функций, которые они выполняют с точки зрения влияния на внутреннее и внешнее пространство. Внутренние функции малых городов по своему набору тождественны функциям любого города (экономические, социокультурные и т. п.). Однако их качественно-количественное наполнение в малом городе ослаблено и не соответствует тем запросам, которые предъявляют к малым городам их жители. Малые города также выполняют ряд внешних функций для окружающих их сельских поселений в силу относительно более высокого уровня развития. И пока малые города выполняют эти функции, они, несомненно, значимы».

Вопрос 2: «Во всех сферах жизни малых городов (экономической, политической, социокультурной) существуют многочисленные и глубокие проблемы. Однако, если оценивать их по степени важности, то можно выделить две: политические и экономические. Главным звеном в малых городах является власть и те, кто в малом городе управляет, имеющее фундаментальное значение (впрочем, это везде так, общее правило). Важно отметить, что хотя местная власть и важна, всё же в условиях нашей страны она не самостоятельна, поскольку действует в жёстких рамках вертикали власти. Правила игры создаются не ими, а федеральной и региональной властью.

Второй проблемой можно назвать экономическую ситуацию в малых городах – нет работы, нет достойного заработка и т. д».

Вопрос 3: «Специфика заключается в том, что малый город уже сегодня может позволить внедрить тот принцип развития, к которому крупные мировые города только подходят: сделать город

местом, выдвигающим на передний план Человека (идея Дж. Джекобс). Небольшое количество жителей создает уникальные условия для формирования более индивидуализированной, приближенной к личным потребностям и комфортной среде проживания. При этом, к сожалению, реализовать это преимущество чрезвычайно сложно в силу ограниченности ресурсов малых городов».

Вопрос 4: «Судьба малых городов будет зависеть от двух процессов: решений и политики федеральной и региональной власти и позиции жителей этих городов (развития их социокультурного уровня). Власть осознаёт состояние и проблемы малых городов, но без принятия управленческих решений по их кардинальной поддержке, в том числе и по выделению финансовых ресурсов, малые города будут продолжать сползать в пучину исчезновения. Однако эта тенденция будет тормозиться интересами и потребностями их жителей. Население консервативно и скорее склонно жить так, как оно живёт, приспосабливаться к окружающей среде, чем что-то кардинально менять. Они будут жить в малом городе "до упора", до последней возможности».

Вопрос 5: «Агломерация позволяет сохранить малый город, но не за счёт его собственного развития, а главным образом посредством использования ресурсов крупного города (места работы, центры культуры, образования, сервисные центры и пр.). В этом случае малый город сохраняется как придаток крупного города и спальное место. В отечественной модели агломерации малые города не представляют собой самостоятельно развивающиеся территории наряду с главным городом. Хотя в мировой практике есть и другие примеры (опыт агломерации Франции)».

Вопрос 6: «Источником социальных конфликтов в малом городе выступает столкновение интересов разных социальных акторов. Их множество.

1 группа – конфликты внутри власти (между мэром и городской Думой, Думой и администрацией, мэром+администрация и Думой и т. п.).

2 группа – городская власть и бизнес (прежде всего крупный, а также иностранный).

3 группа – конфликты внутри бизнеса (между малым и крупным).

4 группа – властью и населением (в некоторых уральских городах население консолидировано и активно).

Несомненно, в основе этих конфликтов лежит некоторый реальный повод – экономический, социальный и др. Однако столкновение интересов, а не повод, является главным в конфликте, ибо, как показывает практика, нередко переговоры оказываются достаточными, чтобы сгладить конфликт, хотя при этом повод (конкретная проблема) остается нерешённым. Требуется реализация сложной

политики согласования интересов, что и составляет суть демократической модели управления».

Вопрос 7: «Местное самоуправление принимается населением как власть. Оно ожидает от неё конкретных действий и изменения ситуации. При этом хорошо известны все те слабые места, которые характерны для местной власти. Население в малых городах более приближено к власти. Оно, в лице её активистов из общественности и бизнеса, как правило, хорошо знает тех, кто избирается. Население не поддерживает модель, при которой глава города назначается, а не выбирается всем населением. Однако население далеко не всегда оказывается правым в своём выборе, оно нередко ошибается (что показывает практика). Кроме того, население часто разобщено и слабо информировано, может оценивать ситуацию и принимать решения, исходя из своих эгоистических интересов. Следовательно, на мой взгляд, нужно внедрять дифференцированный алгоритм привлечения населения к управлению. Необходимо информировать население о предпринимаемых властью шагах и стараться привлечь его к решению конкретной проблемы. И это первый шаг. Шаг второй – поиск экспертов по этой теме среди населения (нередко это оказываются руководители каких-то общественных объединений). Работа с компетентными экспертами от населения – более конструктивный подход».

Вопрос 8: «Отток молодёжи – только следствие, а не причина стагнации малых городов. Молодёжь никуда бы не уезжала, если бы сохранялись филиалы крупных вузов в малых городах (сейчас многие из таких филиалов закрыты), а также была работа. Итак, главные каналы сохранения молодёжи – это возможность получить образование и работу с достойным заработком».

Вопрос 9: «Возможность получения образования в малом городе, как правило, меньше, чем в крупном, и чем выше ранг учебного заведения (от школы до вуза), тем этот разрыв все увеличивается. Государственная политика уничтожения филиалов на местах (хотя, несомненно, у этих филиалов было много недостатков) усилила отток молодёжи их малых городов».

Вопрос 10: «Мы изучали отношение к дистанционному образованию (см. Социологические исследования. 2017. № 2. С. 131-139) и можем с уверенностью сказать, что две группы активно заинтересованы в его внедрении – это группа семейных людей в возрасте 30-45 лет и руководители вузов. Первым это, несомненно, выгодно, так как позволяет не уезжать из города, отвлекаться от работы, не оставлять семью, да и такое образование дешевле. Эти люди, как правило, уже имеют какое-то образование и заинтересованы в его обновлении. Руководители вузов также заинтересованы в дистанционном образовании, так как в условиях сокращения государственного финансирования такое образование – отличный источник доходов, оно так-

же позволяет вузу быть в тренде новых информационно-цифровых парадигм, заявленных государством. Что касается молодых людей, окончивших школу, дистанционное образование не дает того качества знаний, которое можно было бы получить очно. Для усвоения знаний через интернет от обучающегося требуются такие качества, как мотивация, ответственность, организованность, способность отделять главное от второстепенного, качества, которыми в своей основной массе молодёжь малых городов не обладает. Дистанционное образование сегодня эффективно для повышения квалификации, но мало эффективно для получения среднего и высшего образования. Молодые люди, согласно нашим исследованиям, нуждаются в помощи со стороны педагогов и непосредственном контакте с ними».

Вопрос 11: «Процесс обратной миграции – это реакция на те проблемы и трудности, которыми чреват каждый российский крупный город (экология, транспортные пробки, дороговизна жизни, жилье, одиночество в толпе и пр.). Осознание этих проблем приходит к людям не сразу, но с возрастом и на определённом этапе социальной жизни: семья должна пройти этап детско-школьной социализации детей (нет необходимости искать хорошую школу и ежедневно возить детей в детский сад и школу), люди принадлежат к среднему классу (имеют достаточный доход для построения комфортабельного жилья в малом городе). Имеет значение и возможность работать удаленно. В истории России всегда наблюдались примеры сезонной миграции богатых и относительно свободных людей на природу в летние месяцы, сегодня тяга к сельской тишине и прочим благам не исчезла (многие горожане имеют дачно-садовые участки). Но если в прошлом это было уделом избранных, то сегодня доступно более многочисленным слоям населения. Активно способствует обратной миграции разворачивающаяся информационно-цифровая эпоха: новые технологии позволяют построить автономный полностью комфортный дом со всеми благами, которые дает инфраструктура городской жизни. Сегодня слабое место в этом процессе – это транспорт. Но и эта проблема будет решена в ближайшее время (см. Заборова Е.Н. Будущее городов в информационно-цифровую эпоху // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки. 2020. № 2. С. 124-134)».

Вопрос 12: «Несомненно может. Но со временем. Пока горожане ведут себя как временщики и демонстрируют менталитет крупного города: огораживают своё жилье непреступным забором, проявляя свойственный горожанам индивидуализм, в то время как жители малых городов более открыты и склонны к общению. Население малых городов относиться к таким горожанам настороженно».

Вопрос 13: «СМИ всех уровней слабо освещают проблемы малых городов. Кроме того, на локальном уровне нередко в них до-

минирует информация, продиктованная интересами отдельных заинтересованных групп (например, руководителей предприятий, расположенных на территории города). Такую информацию нельзя оценивать как объективную».

Вопрос 14: «В последние два года в Свердловской области чётко прослеживается тенденция сокращения численности жителей малых городов. При этом темпы сокращения нарастают. Всего пять малых городов демонстрируют рост показателей численности и некоторые положительные тенденции в социально-экономических показателях. Это города, которые фактически попали под влияние агломерационных процессов. В остальных городах продолжается процесс деградации (сокращение числа рабочих мест, разрушение инфраструктуры, отток молодёжи). Некоторый уровень жизни в малых городах поддерживается благодаря сетевым структурам (Пятерочка, Магнит, Сбербанк и пр.) и распространению Интернета».

Вопрос 15: «Кто решает все вопросы в нашей стране? Это власть, которая должна не только принять адекватные решения, но и реализовать их. Местное самоуправление в малом городе имеет очень ограниченные возможности для решения своих проблем».

Вопрос 16: «Я бы не сказала, что местные и региональные власти пассивны. Бывают факты, когда они проявляют высокую активность, во всяком случае, у нас на Урале. Однако после таких «активностей» и принятия властями соответствующих шагов, все вновь успокаивается и встраивается в сложившуюся систему.

Законодательство несовершенно. Однако, на мой взгляд, что касается ряда законов, например, Закона о местном самоуправлении от 2003 года, то тут проблема другая – сохранение стабильности законодательства. С момента принятия этот закон изменялся более 40 раз и существенно отличается от первоначального варианта. Нестабильность законодательства, частая смена закона также нежелательна, как и его несовершенство».

Эксперт, Красноярск, Россия.

Вопрос 1: «С моей точки зрения, роль малых городов не слишком изменилась с течением времени. Как они строились под нужды крупных предприятий, так они и продолжают обеспечивать их функционирование. Как только предприятие теряет рынок сбыта, исчерпывает имеющийся ресурс или закрывается по иным причинам, малый город постепенно «вымирает»».

Вопрос 2: «Если градообразующее предприятие успешно функционирует, то и население малого города чувствует себя прекрасно. У жителей есть работа, есть финансовые возможности, чтобы

обеспечивать себе желаемый уровень жизни. Успешные предприятия чаще всего осуществляют вложения в социальную и развлекательную инфраструктуру в городах присутствия. Существенные сложности во всех сферах жизни возникают, если градообразующие предприятия ликвидируются по тем или иным причинам. В этом случае малым городам необходимо понимание, возможно ли перепрофилировать производство или создать совершенно новые виды деятельности на территории малого города».

Вопрос 3: «Малый город – это плотный социум, в котором все друг друга знают, поэтому любые изменения не носят обезличенного характера, как в большом городе. Необходим особый механизм обсуждения и внедрения отдельных решений по развитию городской среды».

Вопрос 4: «К сожалению, для городов, оказавшихся в такой ситуации, самым оптимальным вариантом как с точки зрения интересов жителей и общества, так и с точки зрения интересов государства (в отношении требуемых инвестиций) является консервация подобных городов и переселение населения в ближайшие крупные города. Увы, но нужно это признать, на текущем этапе развития выгоднее просто оставить их в том виде, в котором они есть».

Вопрос 5: «Безусловно, вхождение малых городов в агломерацию будет существенным позитивным сдвигом для них. В первую очередь, это расширение возможностей в отношении рабочих мест и увеличение уровня оплаты труда, во-вторых, это позволит жителям малых городов пользоваться различной социальной инфраструктурой (образовательной, медицинской и т. д.) крупного города. Но существенная проблема состоит в расстояниях до крупного города. Например, в Красноярском крае они слишком большие (минимум 3 часа езды на автомобиле), что сильно затрудняет создание агломерации».

Вопрос 6: «На мой взгляд, источником социальных конфликтов в малых городах является, в первую очередь, неудовлетворённость населения своей жизнью и, во-вторых, огромное количество свободного времени и отсутствие желания предпринять что-то действенное (например, получить дистанционное образование, пройти какие-то обучающие курсы), чтобы как-то изменить себя и ситуацию вокруг себя».

Вопрос 7: «Полагаю, что местное самоуправление играет минимальную роль и действует в пределах тех ресурсов, которые у него есть. А их не так много. Проблемы малых городов гораздо серьёзнее, чем просто обновление облика города, например».

Вопрос 8: «С моей точки зрения, молодёжная миграция из малых городов в том виде, в котором они существуют сейчас, – скорее один из вариантов спасения от деградации хотя бы части населения. От того, что молодое население останется проживать в малом городе, в котором даже если сможет получить образование, но не сможет

найти адекватно оплачиваемую работу, ничего не изменится для малого города. Имеет смысл создавать стимулы как раз для обратной миграции молодежи в малые города с целью реализации каких-то проектов развития».

Вопрос 9: «Считаю, что возможности крайне ограничены как наличием самих образовательных учреждений, так и качеством предлагаемого в них образования. Если общее, среднее, средне-специальное ещё можно получить, то учреждения высшего и послевузовского образования в большинстве малых городов просто отсутствуют. Что касается дополнительного (стало быть, платного) образования, думаю, прежде всего, нет запроса у населения на эти услуги, в силу сложного финансового положения. Если бы такой запрос был, то это направление могло бы развиваться».

Вопрос 10: «С моей точки зрения, именно технологии дистанционного образования наиболее перспективны для малых городов. Причем, для любого уровня образования – от дошкольного до высшего и послевузовского. Но, конечно, в дошкольном возрасте дистанционное обучение имеет ограниченное применение и больше всего зависит от темперамента ребенка, но, как показывает практика, все больше детей в период пандемии с удовольствием стали заниматься дистанционно. Существенным и непреодолимым недостатком дистанционной формы обучения считаю невозможность социализации, что критически важно именно в дошкольном и школьном периоде. Скорее всего, наиболее действенным дистанционное образование становится, начиная со средней школы и далее, когда у детей уже сформирован осознанный интерес к определенным занятиям».

Вопрос 11: «Честно говоря, с трудом представляю себе этот процесс, по крайней мере, в отношении малых городов Красноярского края. На моей практике не было примеров студентов, окончивших наш университет и вернувшихся в малые города, такие как Ачинск, Назарово, Енисейск и т. д. Сейчас из-за увеличения обеспокоенности населения проблемами экологии в крупных городах и расширением возможностей дистанционного режима работы многие стремятся переезжать в сельскую местность, но чаще всего это автомобильная доступность (1–2 часа от города). В любом случае, у населения есть желание иметь в ближайшем доступе, в первую очередь, медицинскую и социальную инфраструктуру, которой невозможно воспользоваться в дистанционном режиме и которая несопоставима по качеству в крупных и малых городах».

Вопрос 12: «Полагаю, что если у кого-то возникнет непреодолимое желание вернуться на “малую Родину”, то оно будет связано с развитием какого-то вида деятельности или, возможно, открытием инновационного производства, созданием новых рабочих мест и появлением новых возможностей для жителей малых городов.

Поэтому уверена, что адекватные местные жители позитивно относятся к подобным проектам развития».

Вопрос 13: «Думаю, не ошибусь, если скажу, что только с повсеместным развитием сети Интернет мы и узнали о многих проблемах малых городов, да и в целом достоверно смогли увидеть, как устроена жизнь в них. Во-первых, многое, при желании, можно узнать из социальных сетей от самих местных жителей. Во-вторых, достаточно широкое распространение получили выездные специальные репортажи журналистов, имеющих YouTube-каналы и Telegram-каналы».

Вопрос 14: «С моей точки зрения, очень укрупненно малые города можно разделить на две категории по степени успешности действующих там производств. Если производство успешно, то и город получает существенные социальные инвестиции, жители в целом финансово обеспечены и имеют возможности не только достойно проживать в малом городе, но и выезжать при желании за его пределы. А вот, если производство находится на грани ликвидации и близко к тому, то социально-экономическая ситуация в таких городах крайне тяжелая, имеет место существенная социальная напряженность, отток молодежи из таких городов, заброшенность жилых помещений и т. п. явления».

Вопрос 15: «Достаточно сложно в такой ситуации назначить кого-то ответственным. Считаю, “ответственность” за нерешенные социально-экономические проблемы лежит на “экономической нецелесообразности” их решения. Даже, не смотря на созданные федеральным центром налоговые и прочие льготы, на возможность софинансирования различных проектов (в т. ч. инфраструктурных) через специально созданные Фонды развития, инвесторам невыгодно “приходить” в малые города. В первую очередь, часто невозможно перепрофилировать имеющиеся предприятия и создать на тех же площадях новые производства. Во-вторых, даже если кто-то решится на реализацию таких проектов, в малых городах на данный момент попросту отсутствуют квалифицированные кадры, нужно создавать стимулы для переезда из других городов. В-третьих, если проекты касаются социальной, торговой или развлекательной инфраструктуры необходим платежеспособный спрос для реализации планируемых услуг, которого нет в малых городах».

Вопрос 16: «Единственное, что приходит в голову из категории оптимистичных вариантов, это нечто вроде создания особых точек роста в привязке к этим городам. Точек роста, которые не будут связаны с ранее действующими предприятиями, если они исчерпали свой ресурс, а какие-то абсолютно инновационные для конкретного города виды активности, возможно, в сфере информационных технологий, дизайна и т. п., различные научные объединения по отраслям знаний. Тех видов деятельности, для которых

неважно, в какой точке мира находятся, главное – концентрация квалифицированных кадров для генерации новых идей и продуктов. В этом случае, успешные виды бизнеса смогут как сами участвовать в развитии необходимой инфраструктуры, так и другим инвесторам станет "интересно" реализовывать свои проекты именно на этой территории. Конечно, государственные льготы для таких территорий и софинансирование определённых проектов должны играть немалую роль».

Зборовский Гарольд Ефимович – доктор философских наук, профессор, кафедра социологии и технологий государственного и муниципального управления Уральского федерального университета им. первого Президента России Б. Н. Ельцина. Екатеринбург, Россия.

Амбарова Полина Анатольевна – доктор социологических наук, профессор, кафедра социологии и технологий государственного и муниципального управления Уральского федерального университета им. первого Президента России Б. Н. Ельцина. Екатеринбург, Россия.

Вопрос 1: «Моё личное мнение в данном случае не играет особого значения в оценках роли и судеб малых городов. Я бы и рад был высоко оценить их значение. Но как социолог я оцениваю в этом вопросе, прежде всего, роль государства на всех его уровнях, в первую очередь, – на федеральном. При этом, сужу не по словам (они всегда у чиновников расходятся с реальными делами), а по вниманию, уделяемому малым городам. А оно мизерно. Малые города – малое внимание (или вообще никакого). Подавляющее большинство из них влачит жалкое существование. Исключение составляет небольшое число малых городов с сильными градообразующими предприятиями, отчисляющими налоги в местные бюджеты. Основные причины ухудшения ситуации в большинстве малых городов – недостаток финансирования, отсутствие современного производства, их бедность и отъезд молодежи из них.

Малый город идет по пути исчезнувшей российской деревни как типа поселения. Превращение малого города в поселок, а потом и вовсе исчезновение с карты, – это общая перспектива (за небольшим исключением) в ближайшие 30 лет».

Вопрос 2: «В моем регионе (Свердловская область) существует 47 городов, из них 35 малых городов с населением (округлённо) от 10 до 50 тыс. жителей. 80% из них находятся в крайне сложном положении. Численность населения практически всюду сокращается, новое строительство в них почти не ведётся. Исключение составляют те города, которые находятся в непосредственной близости к Екатеринбургу (Среднеуральск, Березовский) и готовы

пополнить создающуюся агломерацию. Центрами добычи и обработки полезных ископаемых (бокситов, железной руды) являются Североуральск, Качканар. Центром мощного промышленного высокотехнологичного кластера стала Верхняя Салда. Городом, в котором градообразующим предприятием является Белоярская атомная станция, является Заречный. Но даже и в этих городах сокращается численность населения. Молодёжная миграция – основной источник бед малых городов. Проблемность относительно развитых и названных выше малых городов – не столько в экономике, сколько в отсутствии перспектив для молодежи с точки зрения получения высшего, а в ряде случаев и среднего профессионального образования. Уезжая из этих городов в вузовские центры, выпускники школ чаще всего назад не возвращаются. Что касается слабо развитых в экономическом отношении малых городов, то их перспективы ещё хуже. В целом, следует отметить, что необходима большая, системная, комплексная государственная программа сохранения малых городов. Их существование – это проблема национальной безопасности, особенно к Востоку от Урала, где существуют гигантские неосвоенные территории. Исчезновение с карты каждого малого города на Урале, в Сибири и на Дальнем Востоке – это удар по сохранению России как единого государства, ослабление и даже подрыв её национальной безопасности».

Вопрос 3: «Авторы исследования сами ответили на свой вопрос: именно такая специфика и существует. Каждый малый город отличается разнообразием источников формирования своей городской среды и, в зависимости от этой специфики, развивает свою инфраструктуру. Важно лишь чётко видеть и развивать сильные стороны каждого города. Многое зависит от самоорганизации местного сообщества. В некоторых городах жители активно участвуют в инициативном планировании городской среды, собственными усилиями вносят большой вклад в благоустройство территорий, борются с недобросовестными предприятиями за экологическую чистоту (так это было недавно в Полевском). Но, к сожалению, инициативы жителей не всегда находят действенную поддержку у местной власти, а при обращении к региональным властям – и у них. Часто вся реакция власти ограничивается обещаниями «разобраться в вопросе», если только журналисты, СМИ не вводят проблему в широкую публичную повестку. Но для этого у них тоже не всегда хватает сил, ресурсов.

Такая позитивная тенденция, связанная с местными сообществами, наблюдается в некоторых малых городах. Но она слабая, не везде складывается, а главное – не везде и не всегда поддерживается институтами местного и государственного управления».

Вопрос 4: «Я думаю, что бóльшая часть таких городов обречена на повторение судьбы отечественной деревни в замедленном и от

того мучительном варианте опустошения, обеднения и вымирания. Лишь небольшая их часть, территориально расположенная недалеко от крупных городов, может сохраниться, интегрируясь в их жизнь и поглощаясь ими. Требует своего выяснения удельный вес таких городов и принятие специальной государственной программы спасения, хотя бы какой-то части таких городов».

Вопрос 5: «Безусловно, может повлиять, и в основном позитивно. Весь вопрос – в реальности этого вхождения с точки зрения территориальных факторов. Если малый город удален на расстояние нескольких сот километров от центра агломерации, процесс его вхождения в агломерацию нереален. С этой точки зрения условия в стране существенно разнятся. Одно дело – центр, другое восточные территории, где малые города характеризуются существенной удаленностью (300-500-700 км от столицы агломерации). В Свердловской области образование агломерации идёт только в её административном центре. Другие территории области характеризуются уровнем урбанизированности, недостаточным для создания подобных административно-территориальных образований.

Вхождение в агломерацию – это способ решения проблемы малых городов только для их небольшого числа, и то переживающих депрессивное состояние. Далеко не все малые города (их население и чиновники) являются сторонниками интеграции с центром агломерации. Ситуация Свердловской области хорошо это демонстрирует».

Вопрос 6: «Трудно ответить на вопрос, какие источники социальных конфликтов в малых городах встречаются чаще всего. Для этого нужно проводить специальные исследования. Думаю, что источники конфликтов обусловлены, прежде всего, социально-экономическими процессами, происходящими в малых городах. Общая типология конфликтов свидетельствует о том, что они порождаются различными формами и видами социального (экономического, финансового, политического, культурного, религиозного и иного) неравенства. Борьба за власть – один из основных источников конфликта (наличие различных группировок, кланов, партий и т. д.). Много могут значить харизматичные лидеры, поддержка из центров регионов и Москвы и иные факторы».

Вопрос 7: «Роль местного самоуправления крайне незначительна. Сегодня она ещё больше ограничена «обнуленной» Конституцией. Все проблемы малого города решаются за его пределами. Это касается, в первую очередь, финансирования тех задач, в решении которых реально заинтересовано население. Отсюда следует пассивность городской администрации, ощущающей свою незначимость. Это же касается и роли избираемых депутатов».

Вопрос 8: «Абсолютно убеждён на основании многих исследований, в том числе и собственных, что молодёжная миграция является

одним из ключевых, а иногда и основным, факторов экономической и социальной нестабильности в малых городах, да и в целом во многих регионах. Откровенно скажу: пока не вижу серьёзных путей преодоления этого феномена. В лучшем случае, речь может идти о некотором незначительном сдерживании этого процесса. Одним из таких сдерживающих факторов может стать дистанционное, онлайн образование (но не технического профиля) при условии его хорошей организации. Другой путь – активное вовлечение молодёжи в местное самоуправление, реализацию инициативных проектов только с реальным финансированием и реальными результатами. Тогда у молодёжи будет формироваться здоровое чувство собственности, связи с городом, территорией, где она родилась и живёт».

Вопрос 9: «Проблема профессионального, прежде всего высшего образования для молодёжи малых городов является, возможно, самой ключевой при условии, что малый город в экономическом и культурном плане находится в относительно благополучном состоянии: есть достаточно рабочих мест, требующих квалифицированного труда, собираются нормальные налоги, часть из которых остается в городском бюджете, есть учреждения культуры и спорта, город благоустроен, с приличными дорогами и нормальной инфраструктурой, но достаточно далеко расположен от крупных городов с несколькими вузами и рядом колледжей, обеспечивающих выбор программ профессионального образования. Общее, среднее и отчасти дополнительное образование вполне доступны, но есть вопрос о его качестве и удовлетворенности им. Пространственная локализация и отдаленность малого города от центра детерминируют и зачастую решают его судьбу, когда малый город крайне слаб в экономическом и культурном плане. Тогда и возможности образования не всегда могут помочь».

Вопрос 10: «Уже отмечалась выше такая возможность, но она имеет весьма ограниченные пределы. Дистанционное образование и новые технологии не смогут обеспечить доступность технического образования в малых городах. Кроме того, существовавшие ранее филиалы вузов в некоторых экономически развитых малых городах закрыты, а новых открывать никто не будет. Если профессиональное образование и имеет какие-то перспективы, то небольшие, и только среднее, и то за счёт кооперации нескольких недалеко расположенных друг от друга малых городов при создании какого-то одного колледжа для них».

Вопрос 11: «С трудом представляю себе этот процесс как массовый – с учётом буквально единичных случаев обратной миграции. Статистика не показывает такой процесс как массовидный. В этом случае говорить о тенденциях переселения каких-то общностей, отдельных групп из их среды трудно. Слишком мало показателей малого города, привлекающих большие группы людей. Мож-

но предположить, скорее всего, что это представители населения «третьего возраста», стремящиеся к спокойной жизни вне шума и суеты крупных и сверхкрупных городов, мегаполисов, столиц. Но их потенциальная трудовая занятость в малых городах под большим вопросом».

Вопрос 12: «Сомнительно, чтобы обратная миграция могла сыграть сколько-нибудь значимую роль в жизни малых городов, их экономике и культурной сфере. Столь же трудно говорить о восприятии переселенцев. Вероятно, в каждом конкретном случае оно может быть особым и зависеть от самих людей, а также складывающихся отношений между ними».

Вопрос 13: «Учитывая общую, в том числе информационную, ситуацию в стране, СМИ будут отражать ту позицию, которую займут власти разного уровня в вопросе о малых городах. Если они будут заинтересованы в представлении объективной информации о положении дел в том или ином малом городе, СМИ будут отражать такой интерес. В противном случае – трудно будет рассчитывать на её получение. Выше уже отмечалось, что независимые местные СМИ активно продвигают в публичном пространстве проблематику местных сообществ. Но это те СМИ, которые находятся в Екатеринбурге, региональном центре и имеют региональный масштаб. Издания, находящие в самих малых городах, как правило, «беззубые», отражают примитивную повестку, в основном, местных органов власти и культурных событий».

Вопрос 14: «Общее ухудшение ситуации в стране больнее всего сказывается на самых слабых звеньях в её экономике, социальной и культурной сферах. Малые города страдают едва ли не больше других типов поселений. Это касается всех сфер жизни, в том числе сферы здравоохранения и медицинского обслуживания. Достаточно назвать лишь один социальный факт последнего времени – вакцинирование населения малых городов, которое почти не продвигается. Причём, дело не в нежелании прививаться, а в отсутствии достаточного количества вакцины, которая в малые города поступает в последнюю очередь. Ситуация в Свердловской области красноречиво об этом свидетельствует.

Оптимизация, в особенности сферы культуры и здравоохранения, очень больно, даже трагично, отразилась на жизни малых городов и посёлков области. Отсюда – рост инвалидизации, смертности населения, трагедии целых семей. Население, обладающее финансовыми возможностями, за культурным досугом и качественной медицинской помощью едет в региональный центр».

Вопрос 15: «Власть на всех её уровнях, начиная с президента страны. Никаких реальных, сколько-нибудь значимых мер по развитию малых городов, по большому счёту, реализовано не было. Либо они были настолько малоэффективны, что не были замечены

населением этих городов. Чтобы включиться в какую-либо программу или проект, обещающие дать стимул к развитию, местным органам власти нужно приложить громадные усилия (написать проект, заявку, защищать её). Но конкуренция за ресурсы развития очень велика. Кроме того, нужны и профессиональные компетенции, чтобы подготовить такие заявки и помощь местного сообщества, с которым не всегда установлены связи, доверительные отношения».

Вопрос 16: «Нужна не только Стратегия пространственного развития страны, но конкретная программа развития каждого малого города, подкрепленная обеспеченным финансированием, реальными пошаговыми мероприятиями экономического, социального, культурного характера. Невыполнение каждого утвержденного и обеспеченного финансированием пункта программы должно быть предметом судебного разбирательства и жесткого наказания за его невыполнение. И, конечно, нужна автономия местной власти и местных сообществ, традиции которой сложились во многих зарубежных странах. Там сами города ставят себе задачи и решают свои проблемы, имея возможность распоряжаться большей частью ресурсов территории. А у нас – каждое слово и дело, совершаемые на местах, проверяются и перепроверяются на уровне региональной власти. Логика проста: пока нет у людей, проживающих в малых городах, чувства автономии, собственности, хозяина, ответственного за будущее своего города, не будет эффекта от внешних программ, нацпроектов, наказов и пожеланий».

Эксперт, Республика Крым, Россия.

Вопрос 1: «В пространственном развитии страны малые города играют роль опорных точек транспортной инфраструктуры и местами базовой промышленной инфраструктуры, в которых сельское население может восполнить недостающие потребности в переработке сырья, образовании, науке и техники.

Вопрос 2: «В настоящее время главной проблемой малых городов, по моему мнению, является отток населения в большие города. В большей части молодёжь уезжает на обучение в крупные города в связи с расположением там крупных вузов, где после обучения самые успешные из них остаются на высокооплачиваемых должностях.

Как пример региональных проблем – в Республике Крым ярко выражен туристский подход к развитию малых городов. В связи с существующими санкционными ограничениями промышленное развитие городов Крыма является одной из наиболее затруднительных задач, в связи с чем принимаются наиболее быстрорезультативные решения в пользу рекреационного развития городов, что приводит к экономическому спаду при более длительном горизонте планирования».

Вопрос 3: «Одним из важнейших факторов, наряду с экологией и правопорядком, в развитии городов является транспортная доступность. В случае их отсутствия город может развиваться только в случае наличия другого ярко выраженного стимула и источника доходов – закрытый военный город, крупное промышленное предприятие, игровая зона и т. п.

В случае наличия транспортной доступности развитие города достигается благодаря комплексу факторов, разных в каждом конкретном случае (крупные рынки сбыта для с/х производителей, курорт, институт, торгово-развлекательные центры)».

Вопрос 4: «Большая часть таких малых городов будет поглощена агломерациями. Те из них, кто не сможет занять свою социально-экономическую нишу в агломерациях деградируют до минимальных размеров».

Вопрос 5: «Да, вхождение в агломерацию существенно повлияет на социально-экономическое развитие малых городов, независимо от их расположения, но прямо зависимо от их роли в агломерации. В случае занятия своей роли в развитии агломерации, та будет поддерживать развитие малого города».

Вопрос 6: «Низкий уровень доходов по сравнению с крупными городами, ограниченность в социально-культурном развитии (отсутствие мест культурного развития и досуга), меньшее количество мест трудоустройства, в которых необходимо высшее образование и постоянное интеллектуальное развитие.

Отдельно по Республике Крым одним из негативных факторов является малое количество промышленных круглогодичных предприятий и привязанность местного населения к короткому курортному сезону, в ходе которого зарабатываются средства к существованию на протяжении всего остального года, когда можно не трудится».

Вопрос 7: «Местное самоуправление призвано играть управляющую роль в развитии городов. В связи с количеством жителей и отсутствием необходимости в громоздкой вертикали власти, местное самоуправление в малых городах имеет прекрасную возможность полного информирования о реальных проблемах города, но зачастую ограничено в бюджетировании. В связи с чем основной ролью местного самоуправления является определение наиболее правильного вектора развития города и освоения выделенных бюджетных средств. Участие населения главным образом должно быть направлено на представление активных горожан в местные советы и последующем донесении до них городских проблем. Создание системы ответственности местных депутатов за свою работу и соответственная их работа с администрацией – один из оптимальных вариантов влияния жителей на развитие города».

Вопрос 8: «Да, является. Одним из путей преодоления оттока молодежи являются различные программы государственной поддерж-

ки молодых семей – обеспечение жильём, премиальные выплаты, гарантированное рабочее место и т. п.».

Вопрос 9: «В малых городах традиционно имеется спрос на получение общего, среднего и средне-специального образования, в основном в связи с наличием рабочих мест для выпускников. Большинство тех, кто едет получать высшее образование в ВУЗы рассчитывают на дальнейшую карьеру в крупных городах. А если и возвращаются в малые города, то им негде применить полученные знания, и они нередко проигрывают по уровню подготовки выпускникам средне-специальных учреждений».

Вопрос 10: «Считаю, что дистанционное обучение может быть только факультативным и служит для закрепления или развития полученных знаний. Технологии требуют высокого уровня самодисциплины и ответственности».

Вопрос 11: «В Республике Крым в настоящее время наблюдается приток населения в малые города, состоящий из пенсионеров из других регионов России и людей, имеющих какие-либо заболевания, которые стремятся на полуостров из-за экологических и рекреационных факторов. Эти категории граждан дают определённый приток в экономическое развитие региона, в связи с потреблением ими жилищных, медицинских, коммунальных услуг.

Также существует большое количество «новых» жителей Крыма из числа сотрудников, перешедших на удаленный способ работы. Такие сотрудники в основном являются высокооплачиваемыми и дают существенные доходы в экономику малых городов. В случае ориентации части инфраструктуры на таких граждан можно достичь высоких экономических результатов в развитии города».

Вопрос 12: «В экономической сфере такая миграция точно вносит положительные изменения, в том числе благодаря росту в строительной сфере и в сфере услуг. Действительно, на начальных этапах «переселенцы» отличаются своим социально-культурным кодом от местных жителей, но такие отличия со временем стираются».

Вопрос 13: «Сейчас только вырабатывается новая государственная политика в области пространственного развития страны и приоритетность в пользу развития агломераций, в связи с чем будет явно усиливаться роль СМИ всех уровней в продвижении новой государственной политики».

Вопрос 14: «Ухудшилась».

Вопрос 15: «Затрудняюсь ответить».

Вопрос 16: «Повышением уровня ответственности перед гражданами, повышением уровня политической культуры, недопущение избрания безвольных и неактивных представителей во все уровни власти. В законодательстве – возврат к выборам, а не к назначениям глав городских администраций. Разработка вектора развития каждого города во взаимосвязи с общими региональными целями.

По моему мнению, на первом этапе развития городов населённые пункты возникали вдоль рек, которые обеспечивали транспортную доступность, пропитание и защиту жителей. Целью было расширение территорий.

На втором этапе, во время индустриализации, развитие городов происходило в жестком варианте, привязанном к местам добычи, переработки и транспортировки сырья. Часто города создавались на абсолютно непредназначенных для этого местах, что до сих пор создает большое количество проблем для развития и поддержания в них жизни. Целью были защита и удержание территорий.

Сейчас, на третьем этапе, когда всё идет к тому, что экономический рост страны будет происходить в десятке агломераций или даже в нескольких метрополиях, малые города будут поставлены перед выбором из двух вариантов: войти в орбиту агломерации или превратиться в экологический заказник/заповедник.

В соответствии с этим каждому малому городу надо выстроить свою линию поведения и выбрать приоритетный вектор развития в соответствии с его территориальным и историческим месторасположением».

Кравченко Сергей Александрович – доктор философских наук, профессор, главный научный сотрудник Института социологии ФНИСЦ РАН; заведующий кафедрой социологии Московского государственного института международных отношений (МГИМО-Университета). Москва, Россия.

Вопрос 1: «Как известно, в ряде развитых стран намечается тенденция миграции из больших городов (в силу миксофобии, сложных рисков и уязвимостей) в пригороды и малые города. Полагаю, аналогичные тенденци уже наметились в России (фактор – Covid-19). Соответственно, роль малого города будет возрастать и определять характер общего пространственного развития страны, что особенно актуально для Сибири и Дальнего Востока».

Вопрос 2: «Назревшие проблемы: 1) экономическая отсталость; 2) трудности трудоустройства; 3) неразвитость образовательных, культурных и лечебных структур; 4) сохранение авторитарного управления.

Требуют незамедлительно решения следующие проблемы:

1) принятие на государственном уровне мер по демократизации управления, развития самоуправления, контроля за управленцами со стороны СМИ;

2) развитие дистанционного и вахтенного трудоустройства;

3) закрепление за больничными пунктами всемерной помощи со

стороны конкретных медицинских учреждений, расположенных в больших городах».

Вопрос 3: «Отсутствие планирования формирования городской среды. Требуется реальная помощь центра по всем указанным проблемам. Особо необходимо уделить внимание демографии: предоставление больших льгот семьям, матерям и детям по сравнению с пособиями, получаемыми аналогичными категориями людей по стране в целом».

Вопрос 4: «Судьба архисложная – без реального урегулирования «старых» и «новых» угроз региональной стабильности у этих городов нет будущего, что является вызовом для будущего страны в целом».

Вопрос 5: «Вхождение малых городов, расположенных на разных расстояниях от города-центра, в агломерацию лишь отчасти решит накопившиеся проблемы. Нужно двигаться к созданию условий для самодостаточного функционирования малых городов».

Вопрос 6: «У меня на этот вопрос своего мнения нет. Есть «мнение-симулякр», сформированное СМИ: сохранение авторитарности в управлении».

Вопрос 7: «Практически никакую – там нет социальных, культурных и политических основ для функционирования гражданских инициатив. Исходя из общих реалий, сложившихся в стране, вижу один путь к поднятию уровня участия населения в самоуправлении – инициатива и поддержка на государственном уровне, разработка особых форм патернализма со стороны ведущих партий».

Вопрос 8: «Несомненно, да. Возможные пути преодоления чрезмерного оттока молодежи из малых городов и сельских районов: 1) принятие на государственном уровне мер по демократизации управления, развития самоуправления, контроля за управленцами со стороны СМИ; 2) развитие дистанционного и вахтенного трудоустройства; 3) закрепление за больничными пунктами всемерной помощи со стороны конкретных медицинских учреждений, расположенных в больших городах».

Вопрос 9: «Очень ограниченные. Нужны особые конкурсы по формированию пула управленцев. Критически использовать советский опыт льготного поступления в ВУЗы с возвращением на **достойные условия** трудоустройства, лечения и т. д.».

Вопрос 10: «Высокое. Но – дистанционное обучение и новые технологии в повышении доступности образования в малых городах должны быть дополнены адекватными культурными и лечебными возможностями».

Вопрос 11: «Я не обладаю достаточной информацией по данным вопросам. Полагаю, что нужна государственная программа с конкретными мерами социального и культурного характера».

Вопрос 12: «Я не обладаю достаточной информацией по данным вопросам».

Вопрос 13: «Ниже удовлетворительной. Ситуацию надо срочно исправлять».

Вопрос 14: «Я не обладаю достаточной информацией по данным вопросам».

Вопрос 15: «Центральные органы власти. Однако в их ответственности следует учесть фактор Covid-19».

Вопрос 16: «Могу лишь повторить свои предложения: 1) принятие на государственном уровне мер по демократизации управления, развития самоуправления, контроля за управленцами со стороны СМИ; 2) развитие дистанционного и вахтенного трудоустройства; 3) закрепление за больничными пунктами всемерной помощи со стороны конкретных медицинских учреждений, расположенных в больших городах.

Кроме того, нельзя исключать метаморфозу: такие факторы как эпидемии, нехватка чистой воды и чистого воздуха в больших городах могут стать «вдруг событиями» по развитию малых городов, которые обретут бóльшую устойчивость по сравнению с большими городами».

Панфилова Анна Олеговна – кандидат социологических наук, доцент Департамента социальных наук Школы искусств и гуманитарных наук, Дальневосточный федеральный университет. Владивосток, Россия.

Вопрос 1: «К сожалению, в настоящее время оценить эту роль нельзя высоко. У человека трудоспособного возраста и статуса, как и у отдельно взятой семьи должны быть весомые основания, чтобы переехать жить в малый город по собственному желанию. Основной вопрос – в местном рынке труда, структуре вакансий и возможных уровней дохода».

Вопрос 2: «На мой взгляд, сложности имеют комплексный характер. Тем не менее, имеются два объективных фактора, которые более других важны в этом вопросе. Это слабая инвестиционная привлекательность малых городов (за исключением небольшого числа тех, что имеют выраженный отраслевой профиль (туристический, музейный, военно-исторический и т. д.), который можно развивать. Вообще, фактом, сильно осложняющим социально-экономический прогресс городов в России, за исключением агломераций, является слабое социальное инвестирование в них активов. Это стратегический вектор, который даст отдачу позднее, и не столько в материальном, сколько в том же социальном капитале – демографическом, повышении качества жизни и здоровья, и т. п. Как отметила Н. Зубаревич (профессор географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова) на секции ПМЭФ-2021 «Привычки городов», главный барьер развития – институциональный. Его се-

рьёзным следствием является прирастание и развитие центральных агломераций. Собственно, с этим сопряжены и многие трудности социального плана – интенсивное внутреннее миграционное движение, мотивы и настроения жителей, во многом регрессионное социальное движение малых городов и сельских территорий, иные следственные риски.

Собственно, второй момент здесь и заключается – это продолжающийся рост и развитие агломераций и крупных городов, высокая концентрация в них социального, образовательного, экономического и иного капитала, колоссальное его оттягивание агломерациями на себя».

Вопрос 3: «Полноценная и современная жизнь человека предполагает и её разнообразие, способность реализовывать различные практики – труда и отдыха, обеспечения быта и безопасности и т. д. Соответственно, город может и должен способствовать более осмысленной, более наполненной и разнообразной жизни. Если вопрос экологии как основы безопасности и комфорта, а также обеспечения занятости понятен и уже отмечен, то далее важными видятся места отдыха и развлечений, как зоны, где могли бы соединяться и реализовываться и рекреативные, и одновременно духовные потребности. К примеру, многие городские объекты и публичные пространства визуально очень однообразны, даже пугающие. Это обезличивает и сам город как среду проживания, по сути, во многом обезличивает и повседневность человека, лишает его важной эмоциональной компоненты в коммуникации с пространством. Последнее, будучи во многом лишенным своей минимальной привлекательности, эстетики, заставляет людей воспринимать его упрощенно, равнодушно, а подчас и враждебно. Неслучайно в кинофильмах визуализация безликой социальной географии (однообразные «спальные» районы, их социально-бытовая отсталость, мрачные дворы и переулки, в которых «невольно хочется совершить преступление») предшествует и различным проблемам героев. «Серость» пространства развивает и «серость» бытия. Человек лишается важных визуальных стимулов. То, как выглядит среда обитания и то, что она транслирует, способно содействовать благожелательности и привязанности к месту, желанию делать её лучше, показывать иные, более разнообразные и яркие горизонты. Иначе говоря, совершенно необходимо укреплять и развивать связи горожан с городом, содействовать их дружественному контакту, укреплению положительной и более глубокой эмоциональной связи людей с тем местом, в котором они живут. Исследования в области социальной географии, городской антропологии, социологии пространства показывают несомненную важность качества этих взаимоотношений».

Вопрос 4: «К сожалению, в таких городах объективно велик риск углубления таких угроз и вызовов. Необходима очень серьёзная и

комплексная работа всех социальных субъектов, если мы хотим всерьёз изменять ситуацию. Думается, что в каждом небольшом городе, даже посёлке городского типа, есть свой некий «стержень», вокруг которого формируется и локальная культура, и интересы. Это, например, предприятие, вокруг деятельности которого традиционно происходит главный событийный оборот, или вид(ы) деятельности, в которые вовлечено большое количество жителей и т. д. И от их состояния и функционирования зависит не только занятость, но и иные моменты – вопросы идентичности, взаимодействия, интеграции, внутренней коммуникации жителей, и во многом мера их социального оптимизма и уверенности».

Вопрос 5: «Думаю, что здесь можно увидеть некоторые варианты решения имеющихся проблем. Сила крупного города, агломерации, синергия сосредоточенных в них и вокруг них финансовых, инвестиционных потоков, способны придать новые, более качественные импульсы к развитию новых своих точек».

Вопрос 6: «По моему мнению, это социальная неуверенность, тревожность, чувство нестабильности и в определённом смысле социальной ненужности. Таким образом выражается и накопившаяся усталость, и протест, и агрессия, и попытки быть услышанными, обратить на себя внимание. Нестабильная занятость, невысокий доход, неясность или вообще отсутствие перспектив – то, что лишает человека/граждан уверенности. Иначе говоря, отметим приоритет того, что можно обозначить как внятность своего положения – главным образом, трудового и сопряжённого с этим материального».

Вопрос 7: «Вопрос объединения интересов – это режим активного открытого диалога и корпоративной социальной ответственности, причём реальных, а не декоративных, «для галочки». Ведь многие решения по обустройству городской среды и городской застройки принимаются без учёта мнений жителей, понимания всех нюансов – пространственных, рельефных, молодёжных, инклюзивных. Например, усиление парковой «зелёной» составляющей города, скверов, «пятачков» и оазисов зелени среди сугубо урбанистического пейзажа – важнейшее средство изменения отношения к городу. Ведь по своей сути, город – это во многом образ жизни и образ мышления людей, в нём живущих. А вопрос ответственного отношения к его объектам, бережного их использования, проблема вандализма, в конце концов могут решаться только путем планомерной работы по повышению коллективной ответственности. Она же, в свою очередь, вырастает из любви к своему городу, его земле, из теплых чувств сопричастности к его жизни. Не здесь ли попробовать увидеть и основу для сокращения оттока населения, молодежи...

Необходимо не только спрашивать людей, выяснять их мнение, но и объяснять. Это означает не просто ограничиться вопросами и выслушиванием пожеланий, ведь часто люди не могут внятно

сформулировать свои запросы, не владеют информацией по текущей ситуации, затрудняются в предложениях конкретных идей и действий. И здесь очень современна задача объяснять и проговаривать, как и каким образом может быть лучше. Например: «Давайте вместе нарисуем сценарий лучшего – вот, например, если... Как вы думаете?» Это означает отход от привычной централизованной практики принятия решений».

Вопрос 8: «Да, миграция молодёжи в крупные города – один из знаковых и объективных процессов, подрывающих устойчивость и жизнеспособность региональных обществ и сообществ по многим основаниям – демографическому, трудовому, репродуктивному. Вопрос в том же – повышать территориальную привлекательность, показывать, что перспективы и интересная жизнь возможны и здесь, развивать технологии, сервисы, коммуникации».

Вопрос 9: «Такие возможности, конечно, значительно меньше, нежели в большом городе, и мотивация к получению образования любого уровня у жителя малого города должна быть на порядок выше. Но это как раз та область, в которой, в свете пандемии, обозначились новые возможности и инструменты. Онлайн-технологии здесь вполне способны послужить действительно целеустремленному человеку в плане получения навыков, информации, знакомств, вообще возможности заявить о себе».

Вопрос 10: «Можно учиться в крупном вузе и знать, и уметь очень немного, а можно наоборот – очень многое зависит здесь от усилий и настроя самого субъекта. Онлайн и дистанционные модели обучения имеют немало слабых мест, но при всех них – это вполне разумная альтернатива для тех, кто реально хочет и нацелен на повышение своего уровня. Для школьного образования более значим традиционный формат – все же детско-подростковая социализация подразумевает оффлайн в большей степени. А вот далее есть варианты смешанного обучения».

Вопрос 11: «На мой взгляд, от этого процесса не стоит ждать больших результатов, ибо логика здесь простая – все виды мобильности гораздо шире и доступнее в больших городах, как и сами последние безоговорочно лидируют в плане миграционной привлекательности. Вопросы привлекательности же малых городов и посёлков в плане переезда в них – это и есть вопрос стратегии их развития. Возможным начальным решением будет определение «точек роста», которые способны инициировать качественное развитие города или одной из важных его сфер».

Вопрос 12: «Ощутимые изменения будут, если и обратная миграция будет ощутимой. А это возможно только при комплексном подходе к развитию территории, где основное место занимает инвестирование в возможные и рентабельные «точки роста». Отдельные меры и программы не принесут должного результата. И ещё момент

– мигранты способны нарушить и без того порой хрупкое социальное равновесие, особенно если это люди не русскоговорящие или плохо говорящие на русском языке, этнические мигранты и т. п. Местные жители могут воспринять их как ещё одну угрозу своей безопасности/благополучию».

Вопрос 13: «Обычно в информационной повестке официальных СМИ такие вопросы занимают либо мало места и времени, либо имеют очень локальный и событийный характер (что-то открылось-закрылось, кто-то отличился и т. д.) Должного внимания в СМИ тема и проблемы малых городов и моногородов не имеют».

Вопрос 14: «Здесь не могу дать однозначного ответа. Во многом ситуация усложнилась пандемией и её ограничениями».

Вопрос 15: «Возлагать ответственность на какого-то конкретного субъекта(ов) было бы не вполне корректно. Всё происходящее – следствие как объективных социоглобальных изменений и трендов общественной жизни, так и их преломления на российской почве. Многое искусственно построенное и удерживаемое в советский период закономерно разрушилось или сильно деформировалось с его истечением. Вопросы функционирования и развития этих территориальных субъектов, в первую очередь, связаны с их экономической устойчивостью, рабочими местами, рентабельностью местных предприятий, грамотностью управления».

Вопрос 16: «Эти вопросы не решаемы на уровне изменения местных законодательств; они гораздо более системного характера, нежели просто усилия региональных или муниципальных органов власти. Пока основное инвестирование происходит в инфраструктуру и экономику агломераций и мегаполисов. Это гораздо более быстрая отдача, результаты, прибыль, и эти интересы пока перевешивают…».

Парамонова Светлана Павловна – доктор философских наук, доцент, профессор кафедры социологии и политологии Пермского национального исследовательского политехнического университета. Пермь, Россия.

Вопрос 1: «Во-первых, донор налогов в центр при отмирании производства; во-вторых, источник молодёжи, для больших городов и столиц-мегаполисов; в-третьих, города с непланируемой, утрачиваемой перспективой; в-четвёртых, города – поставщики защитников Донбасса, истребления квалифицированных кадров шахтёров».

Вопрос 2: «Население не удовлетворено низкой эффективностью производства, готово к прогрессивным информационным технологиям и понимает, что для этого необходим переход к широкому мас-

совому образованию особенно – высшего. Япония и Китай пошли на такую стратегию и отчисления. У нас Греф решает за профессионалов проблему образования с садиков к компьютерам и пианино по раскрашенным клавишам».

Вопрос 3: «Я описала это в "Городской мобильности", ряде статей. В вопросе заложены все проблемы».

Вопрос 4: «Трансграничные проблемы российских регионов исследованы от Алтайского края, Северных регионов до Калининграда, Краснодарского края, описаны в Барнаульской школе социологии под руководством д. соц. н., проф. С.Г. Максимовой, защищены докторская и кандидатские диссертации, в частности, об основных проблемах суицидов, эксклюзии людей пожилого возраста и ряд других.

Судьба малых городов, как и всей России – неравномерное развитие, местами сильное, как в Саяногорке, одно время в Красноярском крае, в Татарстане, местами – разрушение, как разорение Кизеловского угольного бассейна, приостановка развития из-за недофинансирования авиакострукторского построения двигателей, как следствие, лишение населения доступной большой и малой авиации для перелетов, переход на автобусы и такси в регионах, утрата социального времени из-за отсутствия новой транспортной инфраструктуры, как в Сингапуре и Китае».

Вопрос 5: «Расползание городов недопустимо. Умнее поступил Г.Ф. Шафранов-Куцев, он приблизил филиалы вузов своего университета к добывающим городам Сибири. Интересные проекты обеспечения жильём, информационно-коммуникативными системами предложил М. Калашников, никто не откликнулся, ни правительство, ни церковь, ни партийные лидеры. Народ нужен только на время голосований.

Вопрос 6: «Конфликты есть латентные, подкуп диаспорой ремонтных работ, рынок только место частичного найма местного населения, недовольство привнесением наркотиков и распространение мигрантами, большее доверие группами населения тем административным структура, с которыми соприкасаются, 50/-/50 в отношении к полиции и церкви. Латентный конфликт: малые условия для образования и культуры в малых городах региона. Магазины пусты из-за обеднения населения, а в большом городе высвобождаются помещения от поликлиник и въезжают магазины, отстраиваются новые супермаркеты.

Открыто высказываются о снижении машин скорой помощи, низкой оплаты труда работников исполнительского труда и медработников, работой администраций разного уровня, удлинением рабочего времени за счёт необходимости работать во внерабочее время; грязи на улицах городов; малого числа автостоянок в городе».

Вопрос 7: «Учиться у развитых стран Европы: транспорт работает, как часы. Сам транспорт – комфортный по температурным

условиям. Даже степень распространения ковида с помощью социальных технологий – оставления своих контактных данных в кафе, магазинах и т. д. залицензированы. Вузы по 500 социологов выпускают в Билефельде, и города их распределяют – забирают, у нас выпускают 50 в год в двух вузах и те вынуждены переучиваться на маркетологов...».

Вопрос 8: «Задать концепцию развития труда, образования, организации и культуры. Задать порядок продвижения в соцструктуре, и будет порядок, исходя из М. Вебера».

Вопрос 9: «Дистанционное образование научило, следует связать программы с лабораторной базой, необходимого региону производства. Крупные предприятия научились перестраиваться в соответствие с потребностями общества».

Вопрос 10: «Образование лишним не бывает. Необходимо профессионально и социально необходимое образование. Никто от верхов до низов администраций не знает, как использовать и оплачивать труд работников, имеющих два и три высших образования. Пока к нему предполагается выигрыш в конкурентной борьбе за рабочее место».

Вопрос 11: «Это проектирует Н. Е Покровский. Пытался Решетников, будучи в Перми губернатором краткий срок, пригласить наших выпускников из Силиконовой долины, обещая условия труда, жилья и зарплаты. Они не согласились. Нужен ещё фактор международного сотрудничества, чтобы высекались от контактов искры новых идей, т. е. аура. У нас средства на международные командировки ограниченны. Умный ход придумали в Гётеборге. Обустроили конференц-залы, бытовую инфраструктуру и записывают, просто снимают сливки со всей научной информации по всем направлениям в мире. Очевидно, процветание страны идёт от организации, а не от природы, (у них природа гораздо беднее, чем у нас».

Вопрос 12: «У нас такой мигрант живет в Барде, а работает на фирму Австралии. В калужской области врач отстроил дом, поработав в США, а вокруг него уровень домов ниже. Дом сожгли. В Перми дорогие трех-двухэтажные дома отстроены кавказцами, цыганами, никто их не трогает, но и досоветские постройки в Соликамске поражают бедностью».

Вопрос 13: «Женщины-служащие чаще повышают образование, чаще обращаются к СМИ (телевидению, радио, газетам, Интернет-сообщениям). Однако и мужчины, и женщины отмечают ухудшение состояния экологии в регионе (воздуха, воды, почвы), а с этим и ухудшение здоровья. Во встречах на TV с учеными отмечается, что Урал остаётся «красной зоной». США, Польша – «зелёной зоной». Без затрат и внедрения в практику очистных сооружений, даже вокруг закрытых шахт экология не улучшается».

Вопрос 14: «Нарастает заработная плата служащих-женщин

с огромным документооборотом. Сокращается заработная плата в сфере исполнительского труда, переводом женщин на понижение квалификационного разряда».

Вопрос 15: «Неграмотное общество, поставляющее гуманитарно неграмотное правительство, централизм, уничтожающий все инициативы на местах, перекрывший и малые отчисления на гранты по линии местного самоуправления. Людям нужен скоростной транспорт нового уровня (Екатеринбург-Салда, Пермь-Соликамск-Березники-Чайковский) на местах из центра планируются церкви Екатерины II в Екатеринбурге, культовые сооружения в Березниках, в Соликамске отстраиваются часовни и пр. Деньги угасают, омертвляются не в сфере трудовой и творческой деятельности, а в кликах толерантности, соборности. Пусть, по Проханову, абстрактная Богородица спасет Россию».

Вопрос 16: ««Право на город» – на самостоятельное развитие населения малых городов. Почему на нужды церквей, как «Святого Саввы» в Белграде, на отстроенный в стекле Грозный должны платить сокращением населения, население малых городов России должно платить убогой застройкой жилья. Почему жители Перми из своего кармана должны оплачивать благосостояние москвичей, строящиеся дома иностранными фирмами, чьи прибыли, созданные российскими внутренними мигрантами, отсылаются в офшоры? В «Праве на город» прекратить практику превращения малых городов в колонию Центра и колонию «мировой цивилизации», за технологии, отнимающие перспективу развития малых городов России. Не менее 50% ВВП от местного производства должно принадлежать региону, он определит меру малому городу. Ввести системные показатели качественного развития производства и образования малого города».

Сычев Андрей Анатольевич – доктор философских наук, профессор кафедры философии Национального исследовательского Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарёва. Саранск, Россия.

Вопрос 1: «Большая часть малых городов России (как правило, районных центров) функционируют в качестве важных опорных узлов управленческой сети, связывающих крупные города и сельскую местность, промышленность и сельское хозяйство. Позволяя контролировать обширную территорию страны, они выступают значимым фактором её территориальной целостности и единства. Роль прочих малых городов в развитии страны во многом зависит от их специализации: исторические города являются (или могут стать) фактором развития туризма, наукограды обеспечивают стра-

ну интеллектуальными ресурсами для решения проблем, спутники больших городов обеспечивают последних человеческими ресурсами, шахтерские, нефтяные и прочие города (особенно на Крайнем Севере) обеспечивают условия для добычи и первичной переработки природных ресурсов, города с железнодорожными и авиационными узлами поддерживают функционирование транспортной инфраструктуры, военные – способствуют повышению обороноспособности страны и т. д.».

Вопрос 2: «Для большей части малых городов характерны замедленные темпы экономического развития, изношенная и устаревшая технологическая база предприятий, высокий уровень безработицы, низкие заработные платы, низкий уровень благоустроенности, ограниченные возможности для проведения культурного досуга, получения образования, большие темпы оттока молодежи, низкая гражданская активность населения. Проблемы, по большей части, тесно зависимы друг от друга и потому должны решаться комплексно».

Вопрос 3: «В малом городе (в отличие от крупных городов) население, как правило, имеет меньше возможностей отстаивать своё «право на город», а гражданская активность может стать причиной многих проблем. Поэтому решения о строительстве жилья, транспортных маршрутах, организации публичных пространств и т. д. решаются без учета мнения жителей или при их номинальном участии. Полагаю, что создание механизмов обратной связи и участия населения в самоуправлении стали бы важным позитивным фактором развития городской среды».

Вопрос 4: «При существующих тенденциях в экономике и администрировании Россию, по-видимому, ждёт усугубление существующих проблем и постепенное вымирание подобных городов. При этом исчезновение ряда городов из «зон риска» (приграничных городов, зон региональных конфликтов и т. д.) не только не решит проблем, а только усугубит их, поскольку без малых городов из сети управления исчезают важные узлы, выполняющие функции упорядочивания ситуации на прилегающей территории».

Вопрос 5: «Возможно, улучшение транспортной доступности и удешевление проезда помогло бы превратить ряд малых городов в спутники крупных городов, а значит обеспечило бы их выживание в долгосрочной перспективе. Однако, в любом случае, их жители будут находиться в менее выгодной ситуации, чем жители мегаполиса, поэтому, видимо, следует ожидать миграцию их жителей в мегаполис, компенсируемую миграцией в города-спутники из других малых городов, сельской местности и из-за пределов России. Впрочем, если отток населения хотя бы таким образом будет преодолён, можно надеяться на постепенное развитие социально-экономической и социально-культурной сфер (хотя этот процесс будет весьма длительным).

Вопрос 6: «Нередко конфликтные ситуации вызывают изменения, связанные с ростом коммунальной платы, тарифов на проезд в общественном транспорте. Недовольство вызывают и трансформации привычной среды, связанные со сносом старых зданий (особенно в центральных районах) и уничтожением исторического облика старых кварталов, строительством новых объектов (как привило, многоэтажных домов), перенос на окраины привычных элементов инфраструктуры (больниц, рынков). Источником конфликтов становится транспортная инфраструктура (ширина дорог, парковочные места, стоянки во дворах многоэтажных домов), которая не соответствует увеличивающемуся количеству автомобилей. По большей части ситуации такого рода вызваны отсутствием долгосрочного планирования развития городской среды, фиксации на краткосрочных выгодах и волюнтаристских градостроительных и инфраструктурных решениях городской администрации. Дополнительными факторами, усугубляющим проблемы, является сращение власти и бизнеса, коррупция и непотизм, которые фактически исключают рядовое население из числа субъектов принятия решений».

Вопрос 7: «Ведущей площадкой для развития местного самоуправления и фактором повышения уровня участия населения в решении проблем малого города сегодня становится Интернет, позволяющий обсуждать на форумах основные проблемы и потребности жителей, выявлять главные проблемные точки, оперативно реагировать на возникающие конфликтные ситуации и т. д. Это предполагает создание механизмов (например, городского интернет-портала), позволяющих населению сигнализировать о недостатках, обсуждать пути улучшения инфраструктуры города, получать информацию о своих возможностях повлиять на изменение городской среды от администрации, экспертов и т. д. Однако для того, чтобы поднять уровень участия населения в этих процессах, следует поднять и культурный уровень самого населения. Для этого требуется поддержка экспертов из сфер градостроительства, архитектуры, городской культуры, которые могли бы объяснить жителям значимость определённых объектов, действий, необходимости консервации исторического центра и перспектив новой застройки и т. д.».

Вопрос 8: «Отток молодёжи из малых городов – неизбежный процесс, поскольку малые города в своём большинстве пока не способны создать условия для развития и самореализации молодёжи. Очевидно, что какие-либо запретительные меры вряд ли способны улучшить ситуацию, поскольку они попросту будут перекрывать возможности для развития потенциала молодёжи, сегодня вкладывающей свой интеллект и способности в развитие крупных городов. Необходимо стимулирование, которое в каждом конкретном случае будет зависеть от специализации города, а специализация – от локальных особенностей».

Вопрос 9: «Как правило, возможности получения качественного образования в малых городах снижаются по мере роста его уровня: если образование в диапазоне от начального до средне-специального, в целом, может быть приемлемым, то качественное высшее образование в таких городах (если, конечно, это не наукоград или город-спутник) получить практически невозможно».

Вопрос 10: «Дистанционное образование, судя по опыту последнего времени, вряд ли сможет компенсировать образовательный разрыв между малым и большим городом. В лучшем случае, оно может стать дополнением к «контактному» образованию, но воссоздать атмосферу учебы в университетах больших городов, студенческого общения, налаживания личных связей, культурного окружения, получения практических навыков от педагогов-специалистов и т. д. оно пока не способно. Возможно, что новые технологии способны дать молодёжи определённые знания, но не полноценное университетское образование, поскольку реальных альтернатив университетской социализации малый город предоставить в принципе не способен».

Вопрос 11: «Наиболее перспективная в этом отношении группа – это сторонники экологического образа жизни, но они ориентированы, скорее, на сельскую местность, чем на малые города. Если все же малый город находится в подходящей для таких мигрантов местности (например, это город с сохранившейся исторической застройкой в экологически чистом окружении), их потенциал можно использовать для специализации в экогород, что, в перспективе, может привлекать новых переселенцев, туристов и улучшать жизнь и имидж малого города. Теоретически в качестве таких переселенцев можно рассматривать и пенсионеров (например, оставляющих жильё в столице детям), но разница в качестве медицинских услуг является значимым препятствием для этого процесса».

Вопрос 12: «Если она станет массовой, изменения, конечно, произойдут. Но пока можно говорить, скорее, о единичных случаях, которые мало что меняют и особого интереса (кроме восприятия этого процесса как своего рода чудачества) у местных жителей пока не вызывают».

Вопрос 13: «Для объективного представления о жизни и социально-экономической ситуации в малых городах наиболее информативны, на мой взгляд, интернет-форумы жителей города, в меньшей степени – районные и городские бумажные издания, особенно официальные, так же, как и телевидение».

Вопрос 14: «Мне кажется, что уровень жизни в малых городах медленно, но стабильно, снижается. Помимо процессов, вызванных ограничениями, связанными с пандемией, это вызвано и общим замедлением темпов развития, что в малых городах и сельской местности ощущается острее, чем в больших городах. Разрыв между

уровнем жизни столицы и провинции всегда существовал, но не ощущался настолько острым».

Вопрос 15: «Государственная политика направлена на укрупнение больших городов как «драйверов экономического роста». Стратегия пространственного развития РФ до 2025 года не предлагает конкретных мер для решения проблем малых городов (если только не предполагается их убрать вместе с самими этими городами)».

Вопрос 16: «Если долгосрочной целью развития страны действительно является устойчивое развитие, то центральное место в концепции должно занимать развитие малых городов, а не крупных центров (которые по определению не являются устойчивыми) или сельской местности (которая не способна обеспечить развитие). В настоящее время приоритет явно отдаётся крупным городам, что ставит под вопрос само существование многих малых городов, особенно из «групп риска». Следует увязывать между собой разрабатываемые концепции и стратегии развития страны (миграционные, образовательные, культурные, экологические). Кроме того, на мой взгляд, следует предусмотреть действенные механизмы налаживания обратной связи с жителями малых городов (прежде всего, используя Интернет) и разработать меры поддержки гражданской активности населения, в том числе по реализации своего «права на город». Пока среда малых городов выстраивается бизнесом и администрацией, а не их жителями».

Труба Анатолий Сергеевич – доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Всероссийского научно-исследовательского института экономики сельского хозяйства, профессор кафедры государственного муниципального управления Российского нового университета. Москва, Россия.

Вопрос 1: «Никакого значения малые города в пространстве России не занимают».

Вопрос 2: «Весь перечисленный перечень проблем существует. Все взаимосвязаны. Экономические проблемы перекрывают всё».

Вопрос 3: «Экология и относительно низкая стоимость жилья».

Вопрос 4: «Вымирание малых городов по всей России».

Вопрос 5: «В настоящее время не повлияет из-за огромной разницы доходов между столицей и провинцией».

Вопрос 6: «Расслоение общества в доходах, большая конкуренция на свободные рабочие вакансии и отсутствие выбора работы (уволившись с одной, невозможно найти другую по специальности)».

Вопрос 7: «Огромное значение. Формы участия – голосование на выборах. Вернуть прямые выборы глав муниципальных образований».

Вопрос 8: «Целевое направление в учебные заведения».

Вопрос 9: «Нет такой возможности. В малых городах закрыты все высшие учебные заведения, а у оставшихся слабый уровень профессорско-преподавательского состава».

Вопрос 10: «Отрицательно. Знаний не будет».

Вопрос 11: «Развития нет. Так как все переезжающие оставляют столичную прописку и не приносят доходов в местный бюджет».

Вопрос 12: «Воспринимают отрицательно. Пользу не приносят. Высокие запросы и минимум участия в общественной жизни».

Вопрос 13: «Искажают реальную положение дел».

Вопрос 14: «Ухудшилась по всем критериям».

Вопрос 15: «Президент Российской Федерации».

Вопрос 16: «Налогообложение и политику распределения доходов».

Ускова Тамара Витальевна – доктор экономических наук, профессор, заместитель директора по научной работе Вологодского научного центра РАН. Вологда, Россия.

Вопрос 1: «Малые города играют особую роль в пространственном и социально-экономическом развитии России. Данные населённые пункты в настоящее время могут рассматриваться в качестве локальных опорных точек, соединяющих экономическое пространство страны. Многие из малых городов имеют статус районных центров, именно в них располагаются отделения различных государственных и муниципальных учреждений; банковских, страховых и других организаций. За последние 30 лет большая часть социальной инфраструктуры в сельской местности была разрушена, в малых городах она ещё функционирует и обеспечивает социально-бытовыми услугами не только городских, но и сельских жителей. Можно предположить, что продолжающаяся деградация малых городов ускорит процессы обезлюдивания и хозяйственного опустынивания сельских территорий».

Вопрос 2: «В настоящее время подавляющее большинство малых городов в России находятся в достаточно нестабильном социально-экономическом положении. Миграционный отток населения является одной из ключевых проблем рассматриваемых населённых пунктов (причём в основном уезжает молодёжь и экономически активное население). Более низкий уровень развития социальной и жилищно-коммунальной инфраструктуры по сравнению с крупными городами также представляет существенную пробле-

му. Управленческие вопросы не менее актуальны, поскольку при действующей системе формирования муниципальных бюджетов органы местного самоуправления сильно зависимы от региональной власти. Собственных бюджетных доходов местным властям хватает, по сути, лишь на решение прежде всего текущих задач.

Поскольку все малые города достаточно разные, в каждом из них свой перечень наиболее актуальных проблем, требующих незамедлительного решения. В целом в решении вопросов социально-экономического развития данных муниципальных образований необходим комплексный подход. К сожалению, точечного решения какой-то одной проблемы (ЖКХ, здравоохранение или культура) будет недостаточно, чтобы преодолеть негативные тенденции миграционного оттока населения из малых городов России».

Вопрос 3: «Главная специфика малых городов заключается в том, что городская среда многих из них имеет в основном «сельский» характер (в меньшей степени это характерно для городов, созданных в советский период). Близость к природе и состояние экологии могут рассматриваться как одни из главных преимуществ и факторов развития населённых пунктов. Стоимость земли в малых городах зачастую ниже, чем в пригородах крупных городов, что открывает широкие возможности для индивидуального жилищного строительства. В сфере культуры и туризма основным фактором развития может также выступать наличие в некоторых городах объектов культурно-исторического наследия и рекреационных зон».

Вопрос 4: «Малые города все очень разные, соответственно нельзя сказать, что все они обречены на вымирание или, напротив, в них всех в ближайшее время будет происходить активный рост населения и экономики. Развитие каждого конкретного города, даже находящегося в сложных экономических условиях, зависит от влияния множества факторов. Если не предпринимать никаких действий, прежде всего со стороны органов государственной власти, логично предположить, что существующие проблемы сами по себе не разрешатся и город продолжит деградировать. Однако при реализации эффективной федеральной и региональной политики в отношении малых городов вполне реально не только остановить деструктивные процессы, но и сделать данные населённые пункты привлекательным местом для жизни».

Вопрос 5: «С учётом реализуемой государственной политики, ориентированной преимущественно на развитие крупных городов и агломераций, вхождение малых городов в их состав, будет являться одним из факторов развития. Однако всё будет зависеть от реализуемой политики по развитию самой агломерации. Если всё внимание будет сконцентрировано исключительно на развитии крупного города – ядра агломерации, то есть риск, что миграция из

малого города лишь усилится. В случае разработки и реализации грамотной стратегии развития всех населённых пунктов, входящих в состав агломерации, малые города могут стать новыми центрами притяжения населения и роста экономики».

Вопрос 6: «Причины возникновения социальных конфликтов в малых городах не имеют каких-либо принципиальных отличий от других населённых пунктов. Вероятность возникновения и характер конфликта зависит от самого города и остроты его социально-экономических проблем. К примеру, для моногородов закрытие градообразующего предприятия может вызвать нарастание общественного недовольства и привести к возникновению конфликтной ситуации. Или, наоборот, строительство каких-то новых предприятий, негативным образом влияющих на состояние экологии города, может также вызвать конфликт».

Вопрос 7: «Органы местного самоуправления продолжают играть одну из главных ролей в развитии малых городов, поскольку именно власть на местах в гораздо большей степени осведомлена о существующих проблемах. Вместе с тем, даже осознавая всю сложность социально-экономической ситуации, органы местного самоуправления в условиях ограниченности бюджетных средств в состоянии решить лишь какие-либо текущие проблемы. В данном контексте очень многое зависит от активности и инициативности представителей власти на местах. В частности, наблюдения по Вологодской области говорят о том, что активнее развиваются те города, где глава или руководитель администрации старается не только использовать имеющиеся в муниципальном образовании ресурсы, но и активно ищет иные варианты решения актуальных проблем (например, привлечение средств местного бизнеса и жителей, участие в государственных проектах, программах и т. д.). К числу эффективных форм участия населения города в решении местных проблем можно отнести территориальное общественное самоуправление (ТОС)».

Вопрос 8: «Безусловно, молодёжная миграция является одной из главных демографических проблем малых городов. Отсутствие в данных населённых пунктах учреждений высшего или среднего профессионального образования практически не оставляет выбора закончившим школу молодым людям. Уезжая получать образование, большая часть из них остаётся жить в крупных городах. Одним из вариантов решения проблемы может являться создание в малых городах филиалов учреждений среднего и высшего профессионального образования. При этом важно, чтобы специальности, получаемые в ходе обучения, были востребованы в самом городе, чтобы абитуриент ещё на этапе поступления понимал, куда именно он может трудоустроиться в своём городе после получения диплома».

Вопрос 9: «Если получение среднего и общего образования в малых городах в целом не представляет проблему, то среднее специальное или высшее образование можно получить далеко не в каждом малом городе из-за отсутствия учреждений, предоставляющих данные услуги. Также можно предположить, что в качество образования в небольших населённых пунктам несколько ниже, чем в крупных городах в силу более низкого качества материально-технической базы образовательных организаций».

Вопрос 10: «Современные технологии открывают достаточно широкие возможности для развития дистанционного образования в малых городах, когда необходимые знания можно получить, не выходя из дома. Однако, во-первых, в отношении малых городов гораздо более остро стоит вопрос даже не в том, где получить образование, а в том, где использовать полученные знания. Зачастую большая часть населения во многих малых городах в настоящее время занята в бюджетной сфере экономики. Соответственно, решения требует вопрос создания рабочих мест с достойным уровнем оплаты труда. Во-вторых, информационные технологии позволяют не только проходить обучение дистанционно, но и работать вне офиса. И тут первоочередным становится вопрос обеспечения качества жизни населения в малых городах. На сегодняшний день, даже работая удаленно и получая хорошую зарплату, жителю малого города её попросту негде потратить, поскольку все учреждения торгово-развлекательной индустрии находятся за пределами родного населённого пункта – в крупных городах».

Вопрос 11: «Если смотреть в целом, то процессы «обратной миграции» в России достаточно слабо выражены. Однако необходимо признать, что пандемия Covid-19 в 2020 году оказала определённое стимулирующее воздействие на миграцию населения обратно в малые города и сельские населённые пункты. Главной движущей силой здесь стало то, что коронавирус – это болезнь крупных городов, и в данной ситуации малые города оказались более предпочтительным местом для проживания. Однако можно предположить, что это явление носит скорее краткосрочный характер, поскольку люди переезжали в малые города не из-за желания там жить, а для того, чтобы уменьшить риски для своего здоровья».

Вопрос 12: «Обратная миграция может оказать как негативное, так и позитивное влияние на развитие экономической и социокультурной сферы малых городов. К примеру, приезжие жители крупных городов могут конкурировать с местным населением за рабочие места, что вызовет негативную реакцию с их стороны. Или напротив, мигранты из крупных городов могут открыть какой-то новый бизнес в малом городе (кафе, развлекательный центр), что вызовет положительный отклик со стороны местных жителей. Восприятие переселенцев, в первую очередь, зависит от их вклада

в развитие города, которое они привносят своим присутствием, а также от уровня консервативности местного сообщества.

Вопрос 13: «Общее состояние социально-экономической ситуации в малых городах не так часто обсуждается в СМИ. Активность проявляется лишь в случае возникновения какой-то чрезвычайной ситуации, либо когда нужно осветить какое-то значимое событие, произошедшее в малом городе. Достаточно часто в СМИ представляется информация о реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды», где, как правило, в позитивном ключе, говорится о том, какие мероприятия по благоустройству территорий были проведены. Особая значимость местных СМИ заключается в том, что они выступают не только источником информирования жителей о событиях, происходящим в городе, но и площадкой для обсуждения актуальных проблем».

Вопрос 14: «За последние два года кардинальных изменений социально- экономической и социокультурной ситуации в малых городах России не произошло. В некоторых населённых пунктах можно наблюдать точечные улучшения, произошедшие благодаря реализации нацпроектов или госпрограмм (например, госпрограмма «Формирование комфортной городской среды»). Однако в большей части малых городов существующие проблемы социально-экономического развития не потеряли своей актуальности».

Вопрос 15: «Органы местного самоуправления в условиях действующего бюджетного и налогового законодательства даже при большом желании не имеют возможностей коренных образом изменить ситуацию в малых городах. Без помощи органов региональной государственной власти решить существующие проблемы чрезвычайно сложно».

Вопрос 16: «Для повышения активности органов местного самоуправления, прежде всего, необходимо повышение их финансовой независимости от вышестоящих органов власти. Немаловажным аспектом является развитие управленческих навыков, повышение уровня знаний и квалификации органов местного самоуправления. В настоящее время осуществление стратегического планирования в малых городах не является обязательным инструментом управления их развитием. Решение о необходимости разработки стратегий в данных населённых пунктах принимается самими органами местного самоуправления. В данном контексте, возможно, целесообразно, закрепить обязательность осуществления стратегического планирования в малых городах на законодательном уровне».

Швецов Александр Николаевич – доктор экономических наук, профессор, заместитель директора по научной работе Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» РАН (ФИЦ ИУ РАН). Москва, Россия.

Вопрос 1: «Малые города – это неотъемлемая, исторически сформировавшаяся часть освоенного пространственного ландшафта, его социальной организации. Не всегда эти города возникали естественным путем, были периоды их образования по прихотливым основаниям (решения властей), что определяло особенности их дальнейшей судьбы. Как и все прочие компоненты пространственной организации малый город находится в процессе исторических перемен. В настоящее время под влиянием новейших факторов – глобализации, демографических изменений, ускорении и расширении фронта научно-технологического прогресса и др. – содержание этого процесса качественно усложняется, а скорость его возрастает. При этом говорить о малом городе как об универсальном понятии, об общих закономерностях его развития и прочих характерных для всей совокупности малых городов свойствах – мало смысла, особенно если не пытаться философски обобщать явление, абстрагируясь от массы сугубо конкретных фактов, а иметь целью выработку практических мер государственного и общественного воздействия на него. Малый город малому городу – рознь. И по возрасту, и по потенциалу, и по адаптационным свойствам, и по благоприятности расположения и т. д. и т. п. Нет общей для всей совокупности малых городов судьбы. Каждый город находится на своей траектории «жизненного цикла», на разных его стадиях. Потому и значение, и роль малых городов различны. Принимая во внимание огромное число малых городов и необозримое разнообразие их особенностей, не исключено и вполне допустимо для анализа использовать типологии малых городов, которые возможно строить для конкретных исследовательских целей».

Вопрос 2: «В силу сказанного в п. 1, целесообразнее вести разговор в конкретном русле отдельных типологий или даже отдельных малых городов, а не говорить вообще о проблемах всей их совокупности. Иначе мы рискуем остаться на уровне абстрактной констатации общих известных трудностей жизнедеятельности городских поселений – отсутствие рабочих мест, особенно современных, деградация социальной и культурной среды, упадок жилищно-коммунального хозяйства, объектов инфраструктуры и проч. Но главная проблема: в жизни российских городов (и не только малых) грядут существенные перемены, обусловленные неизбежным приведением системы городского расселения, сложившейся

в советское время, в соответствие с новыми факторами и тенденциями урбанизации.

Вопрос вопросов – кто и какие проблемы должен решать и в каких целях? Вывести город на траекторию роста, запустить процесс его саморазвития, или провести его социальную разгрузку, помочь переселиться жителям из неперспективных городов, позволить бесконфликтно угаснуть жизнедеятельности в них естественным образом и т. п.? Чьи это заботы – самих городов или государства?».

Вопрос 3: «Специфика, видимо, есть. И она есть следствие именно малости города. В этой малости несомненные благоприятные особенности – меньше людность, доминирование малоэтажности застройки, меньше нагрузка на окружающую природную среду, короче внутригородские поездки, и др. Вместе с тем маломасштабность экономики делает её недиверсифицированной, даёт меньше ресурсов для развития. В малом городе меньше возможностей для удовлетворения потребностей, получения разнообразных услуг».

Вопрос 4: «Судьба – разная. Какие-то города обречены, какие-то имеют шанс выскочить и выйти на новую траекторию, где-то будет сохраняться неопределенность, подпитываемая государственными подачками и иллюзиями возрождения».

Вопрос 5: «Вхождение в агломерацию – это не волеизъявление властей, не административный акт включения конкретного города в новую пространственную конфигурацию. Если малый город в силу своих местоположения и функционала фактически участвует в жизнедеятельности компактной пространственной группировки городских и сельских поселений, объединенных многообразными и интенсивными взаимосвязями (хозяйственными, трудовыми, культурно-бытовыми, рекреационными и др.), значит он в агломерации, он её участник. И как участник объединения он будет разделять его общую судьбу: может расцвести, а может вместе со всеми пойти ко дну. Жизнь в агломерации дает и плюсы, и минусы. Какие-то проблемы решает, но создает и новые сложности».

Вопрос 6: «Пальма первенства принадлежит экономическому благополучию города, уровню благосостояния его жителей, определяющим и социальную уживчивость, и социальный оптимизм. Когда всё развивается, тогда люди и конфликтуют меньше, но как только ситуация ухудшается раздражение людей растёт, и оно выливается на других, порождая конфликты».

Вопрос 7: «Сегодня роль местного самоуправления невелика и неуклонно снижается. Это следствие государственной политики развития этого института в стране, судьба которого принесена в жертву выстраивания всё более жесткой «вертикали государственной власти». Поэтому что толку говорить о преимущественных формах участия жителей в решении общей судьбы города, если исчезают общие необходимые предпосылки для проявления

инициативы населения вообще. И не следует экспертам определять, что лучше, что хуже. Будет активным население – появятся и формы, действенность которых будет определяться участием самих жителей. Поднять уровень участия населения в МСУ – перестать противодействовать этому, чем сейчас занято государство, которое своим неумеренным вмешательством под благовидными (демагогическими) предлогами на деле лишь выхолащивает самодеятельность жителей».

Вопрос 8: «Разумеется, это значимый фактор, как без молодёжи может развиваться социум? Но путь здесь не в том, чтобы осуществлять меры специального противодействия молодежному оттоку в том или ином страдающем от него месте; нужно общее и существенное оживление экономического и следом социального развития в стране в целом, в её регионах и городах. Конечно, такое оживление не устранит вовсе перетоки населения внутри государства, но это будут более естественные – экономически оправданные и социально приемлемые процессы в интересах развития».

Вопрос 9: «Такие возможности в общем случае пропорциональны масштабам (не только физическим, но и экономическим, социальным) и определяемыми ими условиями для организации получения различных услуг, в том числе и образования. В отдельных случаях благодаря стечению обстоятельств возможны исключения из общего правила, но, как правило, условия малого города проигрывают крупным городам и мегаполисам. В небольших городах объективно нет материальных и людских ресурсов, достаточных для создания диверсифицированной системы высококачественного образования. С этим обстоятельством связан в том числе и отток молодёжи из малых городов (см. п. 8), которая уезжает продолжать образование в крупные города».

Вопрос 10: «Мне представляется, что на вопрос надо посмотреть гораздо шире. Безусловно, новейшие информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) в принципе создают предпосылки для преодоления отставания малых городов по уровню их возможностей предоставления более качественных услуг образования. Но для того, чтобы воспользоваться этими предпосылками камнем преткновения опять же являются низкие экономические возможности этих городов. ИКТ – это дорогое удовольствие, нужны вложения в инфраструктуру, которые не всем – и городам, и их жителям – по карману.

Информатизация, без сомнения, добавила новых ярких красок в контрастную картину множественных и разнообразных пространственных диспропорций развития России. Оазису ускоренной информатизации крупных городов (региональных столиц) на неоднородном пространстве страны противостоит бескрайняя информационная пустыня – весьма слабо затронутая ИКТ-новшествами

обширная российская глубинка, представленная многочисленными малыми провинциальными городами, посёлками городского типа, сельскими населёнными пунктами. Здесь не сыскать даже малой доли тех благоприятных факторов, которые способствовали бы как росту спроса на современные ИКТ, так и расширению возможностей его удовлетворения. Это имеющее глубокие исторические корни неблагоприятное обстоятельство не только определило сильную исходную отсталость преобладающей части российского освоенного пространства в его готовности к информатизации, но и, усугубившись сверх всякой меры в период новейших реформ и кризисов, играет сильно сдерживающую роль в реализации провозглашенных государственных новых задач ускоренной «цифровизации».

В противоположность крупным и «столичным» городам, проявляющим возрастающий интерес к ИКТ-новинкам, в указанных периферийных точках пространства страны, в большинстве своём глубоко погруженных в застойно-депрессивное состояние, переживающих острейшие проблемы деградации и примитивизации экономики и упадка социальной сферы, актуален совсем другой круг приоритетных задач. Здесь в повестке дня стоят отнюдь не вопросы вовлечения этих территорий в формируемое новое – постиндустриальное информационное пространство, а в лучшем случае создания пока лишь самых общих предпосылок и условий для начального проникновения туда современных ИКТ. Речь идёт о простом обеспечении малых городов и поселков, сельских поселений надёжным электроснабжением и устойчивой электросвязью, о налаживании регулярного транспортного сообщения, о реструктуризации действующих и привлечении новых производств, о росте занятости и повышении доходов населения, о повышении квалификации и переобучении работников, о модернизации школ и лечебных учреждений, о современном переустройстве быта и досуга местных жителей.

Только по мере (и в ходе) решения этих действительно первоочередных задач можно будет рассчитывать на рост спроса и на информационные продукты и услуги, который в свою очередь будет стимулировать и увеличение их предложения. Процесс информатизации приобретет тем самым закономерный и естественный характер. Пока же он является в большей степени следствием принудительных государственных мер по массовой «оцифровке» российской глубинки со всеми вытекающими негативными последствиями неэффективного и нерезультативного расходования ресурсов. Всё держится в настоящее время на стараниях чиновников, всеми правдами и неправдами обязанных обеспечить перевод оказания государственных и муниципальных услуг в «электронный вид». Но сугубо бюрократический подход, несмотря на всю административную энергию «вертикали власти», не в силах помочь наскоком

преодолеть немалые объективные трудности и на деле, а не в «дутых» отчётах добиться качественных сдвигов в информатизации пространства страны, её регионов и городов».

Вопрос 11: «На мой взгляд, это слишком слабое и единичное явление, чтобы говорить о его реальных потенциях для изменения ситуации в малых городах. Хотя, если обращаться к «западному» опыту развития крупных городских агломераций, можно предсказать и в наших условиях на определенном этапе заметный рост миграции из центров агломераций в пригороды. Но потом и обратно».

Вопрос 12: «Если и может, то не массово, не во всех малых городах, а в тех из них, которые окажутся по каким-то параметрам подходящими (привлекательными) для участников этого процесса. Ну а отношение к этому местных жителей не станет его определяющим фактором».

Вопрос 13: «Могу судить только о федеральных СМИ. Их роль ничтожна. Они игнорируют жизнь глубинки. Небольшим исключением является канал ОТР, на котором стараются проводить отличную от других СМИ политику повышенного внимания к жизни малой России. Но возможности канала скудные».

Вопрос 14: «У меня нет расширенной и достоверной информации для выводов на сей счет. По моим ощущениям (то, что видел своими глазами или слышал из заслуживающих доверия источников), в ряде мест ситуация изменяется к лучшему, где-то нет. Этот вопрос требует специального и систематического изучения. Определенно можно сказать, что пандемия коронавируса неблагоприятно сказалась. Хотя для и без того «лежачих» экономик большинства малых городов ещё один недуг не оказался особенно болезненным. Сильнее пострадали более развитые в промышленном отношении города, которые пережили существенный спад своих экономик».

Вопрос 15: «Всё дело в объективной сложности ситуации. Развернуть на 180 градусов в течение одного-двух десятилетий такую масштабную и инерционную махину как социо-экономическое пространство России не под силу никаким мерам, постановлениям и стратегиям. А именно такая трансформационная задача стояла и продолжает нависать над нами. Сформированное в советское время по планово-директивным критериям беспрецедентно огромное и разнообразное пространство нужно было системно преобразовать на принципиально иных – рыночных основаниях. Одновременно реформировав государственное устройство, политическую систему, организацию власти и управления. Такой задачи мир ещё не решал. Ну а содержание и качество упомянутых документов – это отдельный и долгий разговор».

Вопрос 16: «Местные власти перестанут быть социально пассивными, только когда почувствуют свою полную зависимость от местных жителей и получат реальную (а не декларированную)

возможность решать самостоятельно вопросы местного значения. Для этого надо перестать гнобить местное самоуправление, вернуть ему его первоначальный глубинный смысл, а не превращать его в нижний уровень иерархии государственной власти. С этой целью надо изменить и законодательство, и, прежде всего, отказаться от вредных поправок, внесённых в него за последние несколько лет с подачи региональных властей, которые окончательно подмяли под себя этот институт.

Что касается законодательного обеспечения развития малых городов, то в последние годы узаконена масса инструментов, вполне достаточная для местного экономического оживления. Надо просто заниматься этим кропотливым делом, а не ждать чудо-мер от правительства. Хотя, по правде, как уже сказали выше, вся государственная политика в сфере МСУ настроена именно на это.

Жизнь сама всё расставит по своим местам, но постепенно, долго и трудно. А в одночасье (как мы уже пытались) перейти к новой прекрасной жизни не получится. И отдельно решать судьбу собственно малых городов тоже нельзя. Только в системе преобразований всего организма страны, в котором эти города лишь малая часть».

Приложение 2[1]

Федеральный научно-исследовательский социологический центр
Российской академии наук
Институт социологии
Центр региональной социологии и конфликтологии

Уважаемый эксперт!

Приглашаем Вас принять участие в экспертном опросе на тему: «Малые города России: проблемы и перспективы». Результаты опроса будут использованы в научных целях и опубликованы в специальном разделе монографии.

Просим Вас ответить на следующие предлагаемые вопросы:

1. **Как в настоящее время Вы оцениваете роль и значение малого города в пространственном развитии России?**
2. **Как, по Вашему мнению, изменилась социально-экономическая и социокультурная ситуация в малых городах России за последние 2 года? По каким критериям? Раскройте, пожалуйста, основное содержание этих изменений.**
3. **По Вашему мнению, какие проблемы (экономические, социально-культурные, управленческие) существуют в малых городах? Какие из них, на Ваш взгляд, требуют незамедлительного решения и почему?**
4. **Какая, на Ваш взгляд, существует специфика формирования городской среды жизнедеятельности малого города (жилье, транспорт, экология, досуг, правопорядок и другое) как фактора его развития?**
5. **Каковы, по Вашему мнению, положительные и/или отрицательные последствия нахождения малых городов в агломерациях более крупных городов?**
6. **Как Вы считаете, что чаще всего служит источником социальных конфликтов в малых городах? Чем это можно объяснить?**
7. **Как Вы полагаете, каких экономических полномочий недостает органам местного самоуправления для эффективного управления малыми городами?**
8. **Какие формы участия населения в решении стоящих перед малым городом проблем являются, на Ваш взгляд, наиболее действенными и почему?**
9. **Какую роль Вы отводите фактору стремления к самореализации местной молодёжи в судьбе малых городов? (Возможности**

[1] В данном приложении выборочно представлены ответы на вопросы членов Научно-экспертного совета Союза малых городов Российской Федерации.

школьного и профессионального образования, работы по способностям и профессионального роста, современных производственных предприятий или их филиалов, доступности приобретения жилья, транспортной мобильности, разнообразного активного и пассивного досуга, поликлиник и больниц, детских садов и другой инфраструктуры полноценной жизни).

10. **Как Вы оцениваете место и роль федеральных / региональных / локальных СМИ (телевидение, радио, газеты, Интернет) в представлении объективной информации о ситуации (социальной, экономической, общественно-политической) в малых городах?**
11. **Что Вы можете сказать о Стратегии пространственного развития РФ до 2025 года в отношении малых городов?**

Гаевская Злата Анатольевна – кандидат архитектуры, доцент, доцент кафедры «Строительство уникальных зданий и сооружений» Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого, член Научно-экспертного совета Союза малых городов РФ. Санкт-Петербург, Россия.

Вопрос 1: «Каждый населённый пункт необходимо рассматривать с точки зрения его места в общегосударственной системе расселения. Исчезновение любого из них (в том числе и малого города) вызывает цепную реакцию, что в конечном итоге может привести к территориальному развалу страны. Сохранение малых городов важно для национальной безопасности Российской Федерации».

Вопрос 2: «Значительно ухудшилась социально-экономическая и социокультурная ситуация. Сокращается численность населения. К примеру, город Рославль (Смоленская область). Численность его населения – 50 112 человек (2018 год), а в 2020 году уже – 48 909 человек. Также усилился отток работоспособного населения в крупные города».

Вопрос 3: «Самая главная проблема в малых городах – экономическая, проблема с работой. Поэтому малые года необходимо сделать «столицами» сельских поселений (экономика, управление, культура). Необходимо предоставление льгот предприятиям малых городов, чья деятельность связана с переработкой сельскохозяйственной продукции. Малые города можно возродить только на основе активно растущего сельского хозяйства».

Вопрос 4: «Особое внимание необходимо уделить экологии. Для малых городов характерен большой процент загрязнения промышленными выбросами, хозяйственно-бытовыми и производственными стоками от всего их объема по стране (исследования д.г.н В. Битюковой)».

Вопрос 5: «Однобокое развитие агломераций повлечёт за собой неминуемый ещё больший отток населения из малых городов».

Вопрос 6: «Различный уровень доходов и возможностей людей. Главная причина социального конфликта – неравенство».

Вопрос 7: «По 136 – ФЗ субъектам РФ предоставлено право изымать любые полномочия из компетенции органов местного самоуправления. Первым делом изымаются полномочия в сфере градостроительства и территориального планирования. Местные власти не могут влиять на застройку их территорий и, соответственно, давать гарантии инвесторам».

Вопрос 8: «Необходима поддержка местных инициатив в решении проблем малого города. Данные инициативы «снизу» помогут в разработке и поставке новых идей для успешного развития малого города».

Вопрос 9: «Молодёжь должна иметь возможность к самореализации в малых городах. Но сегодня происходит отток молодёжи в основном из-за возможности получить лучшее образование в средних и крупных городах и, соответственно, перспективы выбора работы».

Вопрос 10: «СМИ должны быть механизмом учёта мнения местных жителей. Нынешний механизм учёта мнения жителей (131– ФЗ) фактически позволяет администрациям учитывать точку зрения жителей по своему усмотрению, что, соответственно, ведет к внутренней конфликтности на территории малого города».

Вопрос 11: «В Стратегии не выделена ключевая роль малых городов в обеспечении пространственной связанности страны. Документы территориального планирования (Российской Федерации и её субъектов) тесно связаны со стратегией пространственного развития страны. Только комплексный подход может обеспечить выживание России в глобальном мире. Необходимо понимать, как вопросы национальной безопасности решать в их территориальной проекции. Но для этого политика пространственного развития должна быть направлена, прежде всего, на обеспечение территориальной целостности государства. К сожалению, в целях стратегии не упоминается ничего про территориальную целостность государства. Каждый населённый пункт необходимо рассматривать с точки зрения его места в общегосударственной системе расселения».

Кудрявцев Фёдор Сергеевич – заведующий лабораторией градостроительных исследований Московского архитектурного института, член Научно-экспертного совета Союза малых городов РФ. Москва, Россия.

Вопрос 1:

« – Сеть малых поселений – одна из основных инфраструктур, обеспечивающих целостность страны и возможность использова-

ния одного из основных национальных ресурсов – обустроенного пространства расселения.

- Сохранение фундамента русской, т.е. досоветской национальной культуры, в т.ч. градостроительной.
- Сохранение разнообразия селитебных территорий и образов жизни и повышение, таким образом, общего качества жизни в стране.
- Пример уникальной даже для мирового опыта выживаемости, жизнестойкости (в англоязычной терминологии – resilience) в не всегда благоприятных естественных и длительное время намеренно создаваемых неблагоприятных социально-экономических условиях».

Вопрос 2: «Затруднительно дать оценку по всем городам в целом. Можно отметить лишь определённый импульс к развитию местной активности в результате федеральных программ локального благоустройства в малых городах. Одновременно отрицательное влияние имеет периодически возобновляемое на федеральном уровне обсуждение целесообразности концентрации усилий на развитии некоторого числа избранных территорий вместо развития системы расселения в целом, включая, а не исключая сеть малых городов. В частности, отрицательное влияние, как немедленное, так и долгосрочное, оказывает политика перемещения свалок и мусороперерабатывающих заводов из крупных городов на периферию городских агломераций или в соседние, менее урбанизированные регионы. В этих случаях местному населению фактически предлагается за счёт снижения качества их собственной жизни, часто более благополучного, с точки зрения благосостояния, взять на себя функции периферийной «обслуги» жителей крупнейших городов-центров, деятельность которых создаёт эти отходы».

Вопрос 3:

« – Ресурсные и политические ограничения на развитие местного самоуправления и осуществление самостоятельной политики в рамках собственных полномочий.
- Слабость развития инфраструктуры в стране в целом, что особенно стало очевидным во время пандемии COVID-19, – инженерной, транспортной, телекоммуникационной, социальной, в частности, системы здравоохранения.
- Административные препятствия при организации межмуниципального сотрудничества, скоординированного развития сетей или групп поселений, в том числе, поверх региональных административных границ.
- Своего рода «идеологическое» давление со стороны части федеральных ведомств, фактически ставящих под сомнение «полноценность» граждан за пределами крупнейших агломераций посредством прямого или косвенного декларирования

их «неэффективности» – через обоснование «оптимизации» социальной инфраструктуры, предложений о приоритетном развитии городских агломераций как более эффективной формы расселения, планов по вывозу на менее урбанизированные территории мусора из крупных городов и т.п.

– Крайне ограниченная и неразвитая муниципальная статистика.

Незамедлительные решения:

– Развитие местного самоуправления через передачу ресурсов и полномочий в муниципальные образования.
– Обеспечение независимости местного самоуправления от региональных и федеральных властей в осуществлении своих полномочий. Фактически, частичная децентрализация управления на местном уровне.
– Декларация приоритета развития всей системы расселения как единого целого, единой сети, вместо её отдельных «ключевых» фрагментов.
– Создание основ для ведения и предоставления в открытый доступ статистических данных о разнообразных аспектах развития поселений не только в рамках административных границ, но и, в первую очередь, в привязке к фактическим территориальным единицам (деревня, посёлок, хутор и т.п., а не только городской округ и т.п.) и домохозяйствам».

Вопрос 4: « – Сомасштабность пространства человеку, в исторических городах – также гармоничная интеграция с природным ландшафтом.

– Наличие неформализованных, но действенных социальных структур и связей, основанных на близком личном, часто родственных отношениях, территориально охватывающих весь город как целое.
– В ряде поселений, таких как посёлки городского типа советского времени – однообразие и невыразительность застройки, ограниченный выбор пространств и видов деятельности–как частных, так и общественных. Как следствие, сложность адаптации пространственной среды такого поселения к изменениям в социально-экономической деятельности и образе жизни».

Вопрос 5: «Невозможно дать однозначный ответ в силу размытости понятия «агломерация» в современной градостроительной практике России. Если в контексте данного вопроса понимать под «агломерацией» некоторую зону влияния крупного города, в которой, тем не менее, не происходит полного поглощения малого города как территориальной единицы, то можно выделить две «полярные» альтернативы, в рамках которых будут формироваться различные сценарии дальнейшего развития малого поселения:

– отрицательная – маргинализация малого поселения, отток молодых жителей, снижение экономической активности, возможно, одновременно с развитием её нелегальных видов, вынос на эти территории различного типа инфраструктуры крупного города – складов, свалок, вредных производств с последующим снижением качества жизни, разрушением локальных экосистем, дальнейшая социальная сегрегация местного сообщества и в итоге – стигматизация поселения как неблагополучного или криминогенного;
– положительный – формирование «богатого пригорода», привлечение новых жителей за счёт интеграции выгод от одновременной близости и к природе, естественному ландшафту, и к центрам экономической активности».

Вопрос 6: «К сожалению, не имею достаточной информации для обоснованного развёрнутого ответа. Можно лишь отметить в качестве одного из таких источников – фактическое или планируемое резкое изменение сложившегося образа жизни и пространства вследствие бесцеремонного «вторжения», инициативы извне – размещения крупного завода, мусорной свалки, водохранилища, активной миграции и т. п.».

Вопрос 7: «Полномочий использования муниципальных средств, в том числе, бюджетных, на реализацию совместных проектов с соседними муниципалитетами (например, совместного строительства моста или местной дороги, школы и т. п.)».

Вопрос 8:

« – Участие в свободных и демократических выборах местного самоуправления;
– общественные обсуждения и экспертиза на начальных стадиях формирования планов и проектов муниципального развития;
– наличие независимых средств массовой информации, в т.ч. сети Интернет;
– местные референдумы.

Обоснование: непосредственное участие жителей в разработке и принятии решений и ответственность за их последствия».

Вопрос 9: «Это ключевой фактор развития; неблагоприятные географические, климатические и другие объективно существующие условия могут быть в значительной степени компенсированы изобретательностью и творческой энергией человека. Это, естественно, относится и к любым другим поселениям и территориям, однако, для малых городов этот ресурс может быть одним из наиболее значимых, ключевых».

Вопрос 10: «Достаточны для первичного ознакомления с ситуацией в городе в случае использования и сопоставления различных открытых источников».

Вопрос 11: «Исходя из задач и приоритетов пространственного развития, сформулированных в Стратегии, её реализация будет создавать для малых городов как определённые возможности, так и проблемы. К первым, например, относятся ориентация на сокращение различий в уровне жизни граждан несхожих регионов, развитие территорий с низкой плотностью населения. Ко вторым – направленность на выстраивание иерархии поселений и территорий. В первую очередь, за счёт развития её верхнего уровня, например, выделения макрорегионов как объектов управления, а также посредством развития разнообразных «центров» (минерально-сырьевых, перспективных центров экономического роста и т. п.). Это создаёт риски потери малыми городами своей самостоятельности, а в административном смысле – полного исчезновения, как это происходит в Московской области в результате укрупнения административно-территориальных единиц управления.

В целом можно отметить, что радикальные изменения в результате непосредственной реализация Стратегии, принятой в 2019 году и рассчитанной только на пять лет, до 2025 года, с учётом пандемии и меняющихся социально-политических условий как внутри, так и вне страны, маловероятны. Ближайшее будущее малых городов, как и в предыдущие десятилетия, будет зависеть от собственной инициативы и изобретательности их жителей, а также возможности кооперации малых поселений в рамках крупных сетевых объединений».

Медведева Людмила Николаевна – доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой экономики и менеджмента Волжского политехнического института (филиала Волгоградского государственного технического университета), член Научно-экспертного совета Союза малых городов РФ. Волжский, Россия.

Вопрос 1: «Остаётся впечатление, что в государственной политике нет понятия таких городов, их роль не определена, а главное – нет понимания, как они могут стать драйверами развития, какие точки роста в них имеются. Простая раздача денежных средств на поддержку объектов культуры не решает главной задачи – отток молодёжи в большие города».

Вопрос 2: «Да, ситуация немного изменилась, особенно в период пандемии: стало понятно, что в таких городах человек более защищен. Но это не решило главной задачи: где источники роста? какие движущие силы должны быть?».

Вопрос 3: «Я уже их касалась, какие движущие силы и какие условия для их реализации необходимы. В XX веке пользовалась

спросом книга Г. Боровика «Одноэтажная Америка», и мне кажется, что было бы хорошо ещё раз ее прочитать, где есть сценарий решений, инструментарий для наших проблем».

Вопрос 4: «Проблема одна: нет финансирования для развития экономики, а я думаю, что **нет механизма решения**. Сложившиеся межбюджетные отношения далеки от эффективности, и их «накрыла» коррупция. Человек – житель города – остался в стороне, иначе говоря, остается впечатление, что в воздухе весит фраза: «Мы для вас все делаем, а вы вечно недовольны» Так почему они недовольны? Почему?».

Вопрос 5: «Я думаю, что вопрос риторический, и исторический экскурс показывает, что они вполне вписываются в агломерации, единственное, что никто не осматривает предпринимательские связи, их построение и эффективность. А главное, цифровая платформа под это готова».

Вопрос 6: «А о каких конфликтах идёт речь? Мне думается, что их просто нет, есть социальные проблемы, требующие решения. А вот национальные конфликты есть, особенно – на Юге России».

Вопрос 7: «У них всё есть, но чем они **управляют**? Частный бизнес остался в стороне от решения городских проблем, трогать их нельзя, а может и не надо. Может быть, эту пирамиду надо перевернуть? И спросить у бизнеса об их полномочиях?».

Вопрос 8: «Я думаю, что краудсорсинговая платформа – лучшее решение, где обсуждаются проблемы, их решение, и голосованием выбираются лучшие проекты».

Вопрос 9: «Всё, что насаждается сверху – очень трудно приживается, жизнь всё ставит на место. Форм реализации молодёжной активности достаточно, но главное – **всё** должно идти от них. Ведь всегда можно сказать, вы сами это хотели. Конечно, это лирика. Есть одна тема, которая в каждом поколении решается по-своему: **«Отцы и дети»**. Лучшее решение всех вопросов – это реализация **русской души**, её стремлений к справедливости, уважению к старшим и т п.».

Вопрос 10: «Роль СМИ – очень большая, но опять непонятно, о чём они должны говорить? «Молодёжь живите в малых городах» – разве их призыв можно воплотить. Посмотрите, как интересно Мэрия Москвы через СМИ подводит нас к мысли, что всё лучшее здесь: университеты, школы, больницы, правда о труде, иммигрантах, а кто всё это воплощает, не говорится, такое ощущение, **что все приходит оттуда**».

Вопрос 11: «Многие позиции Стратегии вполне понятны, но встаёт вопрос, а кто-то знает, как её реализовать? Ведь механизм остался за кулисами Закона».

Микрюков Николай Юрьевич – кандидат географических наук, научный сотрудник Института социально-политических исследований РАН, член Научно-экспертного совета Союза малых городов РФ. Москва, Россия.

Вопрос 1: «Малые города являются неотъемлемой составляющей опорного каркаса расселения страны, важной частью освоения территории, связующим элементом между городской и сельской местностью. Многие малые города являются центрами освоения природных ресурсов, сосредоточения уникальных производств. Все малые города обладают культурным и историческим наследием. Сохранение и развитие малых городов и сельской местности является важнейшей задачей пространственного развития страны».

Вопрос 2: «На развитии малых городов отрицательно сказывается оптимизация (закрытие) объектов социальной инфраструктуры: школ, больниц, а также предприятий. По-прежнему происходит отток наиболее активной и молодой части населения малых городов в крупнейшие города ввиду низкой оплаты труда в местах проживания».

Вопрос 3: «Дефицит бюджетов малых городов. Нехватка финансовых средств. Необходимо увеличить доходную часть бюджетов малых городов за счёт увеличения доли налоговых и неналоговых доходов, собираемых на территории города в муниципальный бюджет.

Оптимизация (закрытие) объектов социальной инфраструктуры. Необходимо остановить оптимизацию (закрытие) школ, учреждений здравоохранения, увеличить финансирование объектов социальной инфраструктуры.

Низкие заработные платы, низкая экономическая активность. Следует значительно увеличить выдачу грантов и льготных кредитов местным предпринимателям.

Закрытие, деградация основных предприятий. Необходимо остановить банкротство предприятий, выведение собственниками основных средств с предприятий». Инвестировать средства в обновление основных фондов предприятий.

Вопрос 4: «Распространённость в малых городах индивидуальной жилой застройки способствует более естественному, комфортному и гармоничному, чем в крупных городах, проживанию человека в природной среде. В условиях индивидуальной жилой застройки малых городов отпадает необходимость существования дачных участков, ликвидируется проблема пробок и перегруженности социальной инфраструктуры на единицу площади».

Вопрос 5: «Положительные: возможности кооперации предприятий, дополнительные возможности трудоустройства в другом городе. Отрицательные: если значительная часть населения малого го-

рода работает вне этого города, возникает дефицит муниципального бюджета, поскольку налоги с заработной платы платятся по месту работы, а не по месту проживания. При этом город – «спальный район» несёт все расходы на социальную инфраструктуру. Необходимо налоговое регулирование».

Вопрос 6: «Дефицит рабочих мест вследствие закрытия предприятий. Отключение тепла, электроэнергии по причине закрытия предприятий. Межнациональные конфликты».

Вопрос 7: «Главная проблема местного самоуправления – высокие расходные обязательства и низкая бюджетная обеспеченность муниципальных образований».

Вопрос 8: «Неформальное общение, неформальный диалог местной власти с населением».

Вопрос 9: «Молодёжь не видит себя в малых городах ввиду низкой заработной платы, закрытия производств и социальных учреждений. При первой возможности старается уехать в крупные города».

Вопрос 10: «Малые города и сельская местность мало представлены в повестке СМИ».

Вопрос 11: «Приоритет в развитии и, возможно, в финансировании отдаётся не малым городам, а «перспективным» экономическим центрам, в основном крупным городским агломерациям, столицам регионов. Такой приоритет только усилит внутрирегиональные центростремительные тенденции, приведёт к усилению демографической, экономической деградации малых городов и сельской местности, нарастанию внутрирегиональных различий. В Стратегии пространственного развития необходимо поставить цель сохранения и приумножения экономического потенциала городов и сельских территорий страны, предусмотрев конкретные мероприятия в этом направлении».

Симагин Юрий Алексеевич – кандидат географических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Института социально-экономических проблем народонаселения РАН, член Научно-экспертного совета Союза малых городов РФ. Москва, Россия.

Вопрос 1: «Малые города занимают своё закономерное место в системе расселения любой страны, являясь, с одной стороны, организующими центрами окружающей сельской местности, а с другой стороны, образуя основу пирамиды (на вершине которой находится крупнейший город) городского каркаса освоения территории. При этом существенными особенностями России, порождающими проблемы, являются: 1) наличие значительного количества малых моногородов, функционирование которых тесно связано с деятель-

ностью 1-2 относительно крупных предприятий, что в условиях рыночной экономики порождает большую нестабильность; 2) слабой заселённостью (низкой плотностью населения) значительной части территории страны, где малые города образуют основу каркаса освоения территории, так как населения не хватает для формирования систем городского расселения с более крупными городами. Первую проблему в плотно заселённых районах страны можно частично решить вовлечением моногородов в агломерации с более крупными городами по мере развития современных транспортных систем. Вторая особенность (проблема) может только усугубляться, так как демографическая ситуация в России ухудшается. Без малых городов слабозаселённые территории России фактически обезлюдеют, что приведет к их социально-экономической деградации и возникновению для страны геостратегических проблем».

Вопрос 2: «Наиболее значимое событие последних двух лет – пандемия коронавируса. Она, с одной стороны, заметно ухудшила социально-экономическую ситуацию. При этом экономика малых городов, как более слабая, пострадала сильнее, чем экономика крупных городов. С другой стороны, многие жители крупных городов почувствовали плюсы жизни в малых городах, которые раньше не принимали во внимание. В частности, возможность жить в большом индивидуальном доме в сравнительно хороших экологических условиях с работой (и учёбой для детей) удалённо во многих отраслях современной экономики».

Вопрос 3: «Существующая экономическая база большинства малых городов страны слишком ограничена, чтобы обеспечить людей нормальной работой с приемлемой заработной платой и обеспечить местным предпринимателям нормальный уровень прибыли. В итоге формируются социальные проблемы во многих сферах – образовании, здравоохранении, культуре, спорте, жилищно-коммунальном хозяйстве, благоустройстве и др. Управленцы (местные органы власти) оказываются зажатыми в тиски между имеющимися скудными ресурсами (доходами бюджета, имуществом) и значительными потребностями (в обеспечении функционирования ЖКХ, учреждений здравоохранения, образования и других). В итоге формируется замкнутый круг проблем: экономика не развивается из-за сложной социальной ситуации (в широком смысле), которую невозможно улучшить без развития местной экономики (если не учитывать вероятность внешних «вливаний»). Государство в этой ситуации может и должно помочь в решении социальных проблем, улучшив тем самым условия для развития экономики и запустив в итоге механизм социально-экономического саморазвития малых городов».

Вопрос 4: «Малый город (за редким исключением) своими масштабами соразмерен ежедневному циклу жизнедеятельности человека – почти всё необходимое находится сравнительно близко,

в пешей или ближайшей транспортной доступности. Большинство социальных связей персонифицировано. В итоге житель хорошо знает практически все материальные и нематериальные аспекты функционирования города, имеет своё мнение по всем проблемам, может предложить реальные варианты решения каких-то из этих проблем. Обратная сторона – отдельному человеку трудно «спрятаться» от общественного контроля и невозможно самостоятельно решать многие проблемы (как общегородские, – например, трудно устроиться на работу из-за высокого уровня безработицы, так и индивидуальные – нет нужного специалиста в местной поликлинике)».

Вопрос 5: «Положительные последствия – увеличение разнообразия (возможностей пользования) в различных сферах: рабочие места, сфера услуг (в том числе образование, здравоохранение, культура), досуг, рынок сбыта товаров и услуг, личные контакты. Отрицательные последствия – увеличение транспортных затрат (финансовых и временных), сокращение времени и сил на семейные отношения, возможное исчезновение местной идентичности».

Вопрос 6: «Социальные конфликты в малых городах часто являются выражением дефицита на местах определённых экономических ресурсов – рабочих мест, земли, платежеспособного спроса населения на товары или услуги и так далее. Решение соответствующих экономических проблем способствовало бы снижению социальной напряженности. При этом, естественно, не перестанут действовать общероссийские причины социальных конфликтов, которые в малых городах часто проявляются более остро, чем в крупных, так как «все всех знают», – низкие доходы населения и их неравномерное распределение, коррупция в органах власти, дефицит качественных социальных услуг и другие».

Вопрос 7: «Органы местного самоуправления фактически отстранены от экономической деятельности в своих городах и поэтому часто не заинтересованы в её развитии. В муниципальные бюджеты практически не поступают средства от экономической деятельности в городах (за исключением доли НДФЛ). Кроме этого, можно было бы разрешить некоторые виды экономической деятельности и самим органам местного самоуправления, прибыль от которых шла бы в муниципальные бюджеты. Это способствовало бы решению (или хотя бы смягчению) некоторых проблем – дефицита муниципальных бюджетов, занятости населения, неразвитости сферы услуг».

Вопрос 8: «По моему мнению, для жителей наиболее приемлемым было бы участие в мероприятиях, где относительно быстро виден реальный положительный результат вклада в решение имеющихся проблем. Это может быть как непосредственное участие в мероприятиях (благоустройство территории, ремонт культур-

но-исторических и социальных объектов, участие в праздничных и спортивных мероприятиях), так и посильный добровольный финансовый вклад в их проведение».

Вопрос 9: «У молодёжи в малых городах стоит выбор, где себя реализовать – на своей малой родине или в крупных городах. И большинство всегда будет выбирать крупные города (возможно, некоторые потом вернутся). Но доля оставшихся должна быть относительно большой (хотя бы четверть), а не стремится к нулю, как это часто происходит в настоящее время. И зависит эта доля в основном от внешних относительно человека условий: наличия подходящих рабочих мест, доступности жилья, развитости социальной инфраструктуры, возможности разнообразного досуга и т. д.».

Вопрос 10: «В федеральных СМИ малым городам уделяется слишком мало внимания, особенно имеющимся в них положительным явлениям и тенденциям. Преимущественно можно узнать о преступлениях, авариях, пожарах и других подобных событиях. Информация в региональных и локальных СМИ относительно сбалансированная, но она, как правило, не имеет широкого распространения и, соответственно, влияния ни на мнение населения, ни на решения, принимаемые федеральными органами власти».

Вопрос 11: «Стратегия пространственного развития РФ разрабатывалась Министерством экономического развития, и поэтому, видимо, основной акцент у неё сделан не на пространственное развитие страны как таковое, а на возможностях ускорения экономического роста. А обеспечить экономический рост за счёт развития крупных городов и агломераций, в которых сконцентрирован основной социально-экономический потенциал, значительно проще, чем за счёт развития малых и средних городов. Соответственно, в этой Стратегии малые и средние города оказались «на обочине» основных направлений развития, упоминаются крайне мало, что не соответствует ни их современному социально-экономическому значению (а не просто экономическому), ни потенциальному вкладу именно в пространственное развитие страны, которое при российских территориальных масштабах и численности населения невозможно обеспечить только за счёт крупных городов и агломераций».

Сведения об авторах

Баймурзина Гузель Римовна – кандидат экономических наук, директор Башкирского филиала ФНИСЦ РАН, Уфа, Россия, guzrim@mail.ru

Воронов Виктор Васильевич – доктор социологических наук, профессор, ведущий научный сотрудник, Институт социологии ФНИСЦ РАН, Москва, Россия, viktor.voronov@du.lv

Воропаева Ася Васильевна – кандидат философских наук, доцент, старший научный сотрудник Института социологии ФНИСЦ РАН, Москва, Россия, voropaeva@isras.ru

Городецкая Елена Георгиевна – кандидат социологических наук, доцент, старший научный сотрудник, Крымский филиал ФНИСЦ РАН, Симферополь, Республика Крым, Россия, socio.evpatoria@mail.ru

Егоров Валерий Кузьмич – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник, Институт социологии ФНИСЦ РАН, Москва, Россия, Egorov.vana@yandex.ru

Епихина Юлия Борисовна – кандидат социологических наук, ведущий научный сотрудник, Институт социологии ФНИСЦ РАН, заместитель декана (Социологический факультет ГАУГН). Москва, Россия, epikhina@gmail.com

Захарова Вера Александровна – кандидат философских наук, старший научный сотрудник, ученый секретарь, Крымский филиал ФНИСЦ РАН, Симферополь, Республика Крым, Россия, zakharova7vera@mail.ru

Кабашова Елена Владимировна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, Башкирский филиал ФНИСЦ РАН, Уфа, Россия, e_kabashova@bk.ru

Кинсбурский Александр Владимирович – кандидат философских наук, ведущий научный сотрудник, Институт социологии ФНИСЦ РАН, Москва, Россия, alex_kins@mail.ru

Козловский Владимир Вячеславович – доктор философских наук, профессор, Санкт-Петербургский государственный университет, директор Социологического института РАН – филиал ФНИСЦ РАН. Санкт-Петербург, Россия, v.kozlovskiy@socinst.ru

Коростелева Лариса Юрьевна – кандидат социологических наук, старший научный сотрудник, Институт социологии ФНИСЦ РАН, Москва, Россия, larisa_55@rambler.ru

Куконков Павел Иванович – кандидат социологических наук, старший научный сотрудник, Приволжский филиал ФНИСЦ РАН, Нижний Новгород, Россия, kukonkov_pavel@rambler.ru

Леденева Виктория Юрьевна – доктор социологических наук, доцент, главный научный сотрудник Института демографических исследований ФНИСЦ РАН, Москва, Россия, Vy.ledeneva@yandex.ru

Малышев Михаил Львович – доктор социологических наук, профессор, ведущий научный сотрудник, Институт социологии ФНИСЦ РА,. Москва, Россия, anpi_2006@mail.ru

Маркин Валерий Васильевич – доктор социологических наук, профессор, руководитель Центра региональной социологии и конфликтологии Института социологии ФНИСЦ РАН. Москва, Россия, markin@isras.ru

Марков Евгений Мануилович – академик Международной Академии менеджмента, член Наблюдательного совета конкурса управленцев «Менеджер года», президент «Союза малых городов Российской Федерации», вице-президент Российской муниципальной академии, Москва, Россия, smgrf@smgrf.ru

Мищенко Александр Сергеевич – старший научный сотрудник, Социологический институт РАН – филиал ФНИСЦ РАН. Санкт-Петербург, Россия, a.mishchenko@socinst.ru

Морозова Наталья Михайловна – кандидат политических наук, заместитель директора филиала, Приволжский филиал ФНИСЦ РАН; доцент кафедры международных отношений и зарубежного регионоведения НГЛУ; м.н.с. ММНИЛ «Изучение мировых и региональных социально-политических процессов» НГЛУ Нижний Новгород, Россия, 4379037@gmail.com

Недосека Елена Владимировна – кандидат социологических наук, старший научный сотрудник, Социологический институт РАН – филиал ФНИСЦ РАН, nedelena@socinst.ru

Орлова Надежда Александровна – кандидат социологических наук, доцент Департамента социальных наук Школы искусств и гуманитарных наук, Дальневосточный федеральный университет, Владивосток, Россия, orlova.na@dvfu.ru

Панфилова Анна Олеговна – кандидат социологических наук, доцент, Департамент социальных наук Школы искусств и гуманитарных наук, Дальневосточный федеральный университет, Владивосток, Россия, panfilova.ao@dvfu.ru

Петухов Роман Владимирович – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник, Институт социологии ФНИСЦ РАН. Москва, Россия, petukhovrv@yandex.ru

Самсонов Андрей Иванович – научный сотрудник, Приволжский филиал ФНИСЦ РАН, Нижний Новгород, Россия, cipt@mail.ru

Секушина Ирина Анатольевна – младший научный сотрудник, Вологодский научный центра РАН, Вологда, Россия, sekushina.isekushina@yandex.ru

Сычев Андрей Анатольевич – доктор философских наук, профессор, Национальный исследовательский Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарёва. Саранск, Россия, sychevaa@mail.ru

Ткачева Нина Алексеевна – доктор социологических наук, доцент, главный научный сотрудник, Западно-Сибирский филиал ФНИСЦ РАН, профессор, Тюменский индустриальный университет, Тюмень, Россия, sever626@mail.ru

Труфанов Александр Юрьевич – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник, учёный секретарь Приволжского филиала ФНИСЦ РАН. Нижний Новгород, Россия, taypfis@gmail.com

Туракаев Марсель Салаватович – кандидат социологических наук, старший научный сотрудник Башкирского филиала ФНИСЦ РАН, Уфа, Россия, turakayev@yandex.ru

Узунов Владимир Владимирович – доктор политических наук, доцент; директор Крымского филиала ФНИСЦ РАН, Симферополь, Республика Крым, Россия, vladimir.uzunov@mail.ru

Ускова Тамара Витальевна – доктор экономических наук, профессор, заместитель директора по научной работе, заведующий отделом, Вологодский научный центр РАН, Вологда, Россия, tvu@vscc.ac.ru

Устинкин Сергей Васильевич – доктор исторических наук, профессор, директор Приволжского филиала ФНИСЦ РАН; директор ММНИЛ «Изучение мировых и региональных социально-политических процессов» Нижегородского государственного лингвистического университета им. Н. А. Добролюбова; профессор, НГЛУ. Нижний Новгород, Россия, sv.ustinkin@gmail.com

Утяшева Ирина Борисовна – научный сотрудник, Башкирский филиал ФНИСЦ РАН, Уфа, Россия, utasheva@bashstat.ru

Фофанова Катерина Владиславовна – доктор социологических наук, профессор, Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарёва. Саранск, Россия, kateri02@yandex.ru

Черныш Михаил Федорович – член-корреспондент РАН, доктор социологических наук, директор ФНИСЦ РАН, Москва, Россия, mfche@yandex.ru

Чигрин Виктор Александрович – доктор социологических наук, профессор, главный научный сотрудник, Крымский филиал ФНИСЦ РАН, Симферополь, Республика Крым, Россия, sociochigrin@mail.ru

Чигрина Наталья Викторовна – кандидат социологических наук, научный сотрудник, Крымский филиал ФНИСЦ РАН. Симферополь, Республика Крым, Россия, nchigrina@cfuv.ru

Юдашкин Андрей Валентинович – младший научный сотрудник, Западно-Сибирский филиал ФНИСЦ РАН, Тюмень, Россия, ajelers@gmail.com

Научное издание

Баймурзина Г. Р., **Воронов** В. В., **Воропаева** А. В., **Городецкая** Е. Г., **Егоров** В. К., **Епихина** Ю. Б., **Захарова** В. А., **Кабашова** Е. В., **Кинсбурский** А. В., **Козловский** В. В., **Коростелева** Л. Ю., **Куконков** П. И., **Леденева** В. Ю., **Маркин** В. В., **Малышев** М. Л., **Марков** Е. М., **Мищенко** А. С., **Морозова** Н. М., **Недосека** Е. В., **Орлова** Н. А., **Панфилова** А. О., **Петухов** Р. В., **Самсонов** А. И., **Секушина** И. А., **Сычев** А. А., **Ткачева** Н. А., **Труфанов** А. Ю., **Туракаев** М. С., **Узунов** В. В., **Ускова** Т. В., **Устинкин** С. В., **Черныш** М. Ф., **Утяшева** И. Б., **Фофанова** К. В., **Чигрин** В. А., **Чигрина** Н. В., **Юдашкин** А. В.

МАЛЫЕ ГОРОДА РОССИИ: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ, СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

ISBN 978-5-89697-378-2

Редактор: *Н. Н. Никс*
Корректор: *В. В. Камышан*
Компьютерная верстка: *Е. В. Чичилов*

Подписано к печати 22.12.2021

URL: https://www.fnisc.ru/publ.html?id=10267/

Издатель:
Федеральный научно-исследовательский социологический центр
Российской академии наук

Тел.: +7 (499) 125 00 79
117218, Москва, ул. Кржижановского, 24/35, корп. 5.
E-mail: fnisc@fnisc.ru