

МАЛЫЕ ГОРОДА В РЕГИОНАХ РОССИИ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ В РАЗВИТИИ

Воронов В. В.¹

Ключевые слова: *российские регионы, малые города, экспертные оценки, общее и особенное в развитии.*

Аннотация

Цель статьи: выявить состояние и динамику социально-экономических и социокультурных установок жителей малых городов России с позиции унификации и разнообразия их жизнедеятельности, а также возможности и барьеры развития этих городов в регионах страны.

Методы исследования: использованы различные методы, включая качественные методы социологии в форме структурированных глубинных интервью на основе открытых и закрытых вопросов онлайн-анкеты с тремя группами экспертов: представителями местных самоуправлений, научного сообщества, членами научно-экспертного совета Союза малых городов, по различным общим и разнообразным проблемам развития малых городов в регионах страны.

Полученные результаты: большинство экспертов приходят к выводу, что без развития духовных потребностей основных субъектов локальных пространств (жителей и особенно молодёжи), ментальных основ развития социальной инфраструктуры малых городов, судьба последних бесперспективна. Необходима организация и поддержка государством в периферийных малых городах современных промышленных средне/высокотехнологичных предприятий местного, регионального, федерального значения, которые могут дать оптимизм и уверенность в будущем жителям этих городов. Определены перспективы и факторы развития малых городов в социально-экономической, социокультурной сферах, в повышении условий труда и жизни населения, качества городской среды.

Научная новизна: представлены оценки трёх групп экспертов по ситуации в малых городах страны, которые показывают важную роль малых городов в воспроизводстве единого символического и территориального пространства государства. В качестве основной характеристики текущей жизни малых городов указана латентная и открытая бедность населения как следствие либеральных товарно-рыночных отношений в стране. В результате исследования выявлено, что рыночная экономическая практика российского общества нуждается в качественных изменениях для перехода к товарно-нерыночным условиям экономической жизнедеятельности, что поддерживается экономическим сознанием большинства народа России.

DOI: [10.24412/2226-0692-2025-1-68-78](https://doi.org/10.24412/2226-0692-2025-1-68-78)

Введение

Малые города — один из важнейших объектов сборки и удержания, сплочения социально-экономических, социокультурных и т. д. частей России как интегрированной системы расселения народа в больших, средних, малых городах и сельских поселениях для его взаимосвязанного и сбалансированного долговременного развития. Малые города с их жителями, наряду с сельскими поселениями, — также один из важнейших субъектов, воспроизводящих ментальность, культуру, традиции народов страны.

Роль малых городов в территориально-пространственном развитии городов разнообразна и значима. Она включает в себя следующие элементы.

Воспроизводство единого символического пространства государства: праздников, топонимики, архитектуры, социокультурной традиции (гла-

венство справедливости, семьи, служения государству, коллективности).

Территориальное расселение граждан, то есть широкая дифференциация 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.

Многочисленная сеть локальных мест проживания постоянных жителей, связанных между собой транспортными путями и торговлей, для функционирования и развития внутреннего рынка государства.

Установление безопасного опорно-государственного каркаса и геополитического единства

¹ Воронов Виктор Васильевич, доктор социологических наук, профессор, главный научный сотрудник Института социологии ФНИСЦ РАН, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: voronov@isras.ru

страны в условиях полиэтнического и многоконфессионального состава населения. Ибо разрыв связей, экономических и культурных интересов разных частей граждан единой территории несёт опасность сепаратизма, возможность распада страны.

Воспроизводство 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 в течение его исторической жизни.

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

Государственная политика в отношении малых городов должна способствовать выявлению и раскрытию их потенциала, включению малых городов в единое общероссийское пространство на основе взаимодействия структур власти всех уровней, бизнеса, общества, жителей. По мнению руководителя Союза малых городов России Е.М. Маркова, основное политическое противоречие, препятствующее полноценному развитию малых городов на основе собственных ресурсов и поддержки государства, — противоречие между рыночной идеологией (носителем которой выступает крупный капитал страны в «связке» с либеральной 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 деревнями, которые стали досадной помехой крупному отечественному и иностранному капиталу для выкачивания в своих интересах максимального дохода из всех видов экономических ресурсов в регионах всей территории страны [5, с. 345—346].

Обзор литературы

Последние пять-шесть лет в российском научном сообществе активно обсуждается (счет идет на десятки научных публикаций) проблема существования и развития сотен малых городов страны с точки зрения их эффективности/неэффективности с позиции государственных властных структур разного уровня и самих жителей таких городов [10]. От-

дельные авторы предлагают модели стратегического развития северных малых городов страны [1]. Другие обсуждают властные мотивационные и управленческие проблемы в малых городах регионов страны [9]. Экономисты предлагают превратить малые города в точки роста регионального развития [3]. Многих социологов объединяет убеждение в необходимости нового взгляда на судьбу малых городов, их социокультурного развития как неотъемлемой составляющей российской государственности [2; 8]. Автор в развитие темы предлагает актуализировать подход к развитию малых российских городов в регионах страны с позиции рассмотрения факторов унификации и разнообразия их развития в силу неоднородности их территориального положения, климата, демографического, культурного, трудового, экономического потенциала [4, с. 89—118].

Методология и методы исследования

Основой исследования выступает междисциплинарный, комплексно-типологический подход и стратегическое планирование социального, социокультурного развития малых городов России. Многофункциональность и многозначность роли малых городов предполагает сочетание количественного и качественного подходов при рассмотрении многофакторности как методологического принципа анализа социальных процессов в междисциплинарном их исследовании [7, с. 390].

Эмпирическая база исследования. В июне-июле 2021 года Центром изучения регионов России Института социологии ФНИСЦ РАН проведено пилотное социологическое исследование с опорой на качественные методы в форме глубинных интервью на основе открытых и закрытых вопросов онлайн-анкеты 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 ($N = 11$).

Отбор экспертов осуществлялся с целью профессионального охвата конкретной сферы деятельности респондентов и распределения их компетенций. Постановка открытых и закрытых вопросов позволяет, на наш взгляд, получить свободные экспертные мнения по различным дискуссионным аспектам проводимой государственной политики в отношении малых городов страны, особенно по существующим практикам деятельности и по стратегии их развития.

Результаты исследования и обсуждение

1. *Оценки экспертов — членов Научно-экспертного совета Союза малых городов России.* Взгляд на текущие практики деятельности малых городов был

сформулирован вопросом: «Как в настоящее время Вы оцениваете роль и значение малого города в пространственном развитии России?». Ответы на него показали, что большинство респондентов роль и значение обследуемых городов оценивают как весьма значимую, так как они обеспечивают целостность страны и обустроенность её пространства расселения, сохранение разнообразия жилых и общественных территорий, образов жизни.

Для оценки влияния различных проблемных факторов на текущую социально-экономическую ситуацию в городе экспертам был задан вопрос: «Какие проблемы (экономические, социально-культурные, управленческие) существуют в малых городах? Какие из них, на Ваш взгляд, требуют незамедлительного решения и почему?». Выделим наиболее значимые ответы респондентов, касающиеся факторов, требующих неотложного решения из-за демографического кризиса в стране и деградации малых городов периферии. К ним они относят высокие расходные обязательства и низкую бюджетную обеспеченность муниципальных образований для развития, закрытие объектов социальной инфраструктуры, низкие заработные платы квалифицированных и неквалифицированных работников. За десятилетия реформ заметно снизилось влияние традиционных для российского общества этических ценностей и справедливости. Среди значимых проблем эксперты отметили также тенденцию усиления коммерциализации городской среды, которая повышает опасность непрозрачности управленческих решений. Последнее опасно тем, что в городском самоуправлении за представлениями о демократии и гражданском обществе могут скрываться бюрократизм, коррупция, протекционизм, произвол [11, с. 15].

Неоднозначна взаимосвязь, по мнению экспертов, между нахождением малого города в агломерации со средним или крупным городом и различными показателями его развития. Среди положительных последствий — увеличение возможностей в различных сферах: рабочие места, сфера услуг (в том числе образование, здравоохранение, культура), досуг, рынок сбыта товаров и услуг, личные контакты. Среди отрицательных последствий — увеличение транспортных затрат, сокращение времени и сил на семейные отношения, возможное исчезновение местной идентичности.

Усиление территориальной, социальной, культурной, этнической дифференциации российского общества в результате рыночных реформ выявило два аспекта понимания в нём социальных конфликтов: общесоциальный и локальный, которые значимо влияют на устойчивое функционирование малых городов. В локальном аспекте это проявляется в нехватке экономических ресурсов — рабочих мест, земли, платежеспособного спроса населения на товары или услуги. Их решение способствовало бы снижению социальной напряженности. Общероссийские причины социальных конфликтов в малых

городах проявляются более остро — низкие доходы населения и их неравномерное распределение, дискриминация иноэтнических групп жителей или мигрантов, коррупция в органах власти, дефицит качественных социальных услуг и другое.

Социальные коммуникации, инструментом которых являются СМИ, играют важную и растущую роль в информационном взаимодействии различных институтов, групп и индивидов на разных уровнях социальных отношений, включая малые города. В большинстве ответов экспертов утверждается, что федеральные СМИ малым городам уделяют мало внимания, особенно имеющимся в них положительным явлениям и тенденциям. В них обычно 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.

Существующая стратегия концентрации трудовых, капитальных, инвестиционных и других ресурсов в крупных городах как следствие формирования мозаичного капитализма в России закладывает инфраструктурные и геополитические риски под будущее страны². В этой связи экспертам был задан вопрос о государственной Стратегии пространственного развития РФ до 2025 года в отношении малых городов³. Вопрос касался территориальной целостности государства, и респонденты отметили в основном недоработки указанной Стратегии, в том числе: не выделена ключевая роль малых городов в обеспечении пространственной связанности страны, ибо каждый населенный пункт необходимо рассматривать с точки зрения его места в общегосударственной системе расселения. 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 их со временем. В ответах большинства респондентов отмечалось, что Стратегия пространственного развития страны разрабатывалась Министерством экономического развития, и поэтому основной акцент у неё сделан не на пространственное развитие страны как таковое, а на возможности роста эффективности экономики за счёт развития крупных городов и агломераций, в ущерб малым городам. Часть экспертов аргументированно утверждали, что комплексная долговременная стратегия социально-экономического развития России отсутствует, но при этом пишется масса от-

² Ильницкий А. Время больших решений // Парламентская газета (Москва). 23.09.2021. URL: <https://www.pnp.ru/politics/vremya-bolshikh-resheniy.html> (доступно: 05.03.2025).

³ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ (последняя редакция) // СПС «КонсультантПлюс».

раслевых и региональных стратегий и планов, которые существуют сами по себе.

Поскольку перспективы развития малых городов социальная теория и практика в значительной мере связывает с молодёжью, респондентам был задан вопрос о роли стремления к самореализации местной молодёжи в судьбе малых городов. Ответы были достаточно категоричными и сводились к тому, что молодёжь не видит себя в малых городах ввиду низкой заработной платы, закрытия производств и социальных учреждений. При первой возможности старается уехать в крупные города.

2. *Региональные экспертные оценки развития малых городов.* Эксперты-исследователи, представляющие разные регионы страны, дали содержательные ответы на открытые, структурированные вопросы анкеты, разработанной в Институте социологии ФНИСЦ РАН. Ответы показывают общность проблем и возможностей пространственного развития малых городов России. *Как в настоящее время Вы оцениваете значение и роль малого города в пространственном развитии России?* В большинстве ответов утверждалось, что 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 превратились в «территории проблем» с низкими зарплатами, отсутствием современного производства, недостаточно развитой социальной сферой. Большинство экспертов считают, что нет общей судьбы для всей совокупности малых городов. Каждый город находится на своей траектории «жизненного цикла», на разных его стадиях. Значение и роль малых городов различны, в зависимости от разнообразия их особенностей: наукограды, исторические, военные, спутники больших городов, мультимодальные транспортные узлы и другое. Наиболее радикальное мнение по этому вопросу высказал один из экспертов: *«Малый город идет по пути исчезнувшей российской деревни как типа поселения. Превращение малого города в поселок, а потом и во все 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, подрыв её национальной безопасности»* (эксперт, Свердловская область).

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? Вопрос получил неоднозначные ответы: *«Назрели все проблемы, но первопричина — отсутствие, за редким исключением, современных производств. От-*

сюда низкие зарплаты, невостребованность образования, маятниковая миграция. Имеющиеся предприятия обеспечивают работой лишь небольшую часть населения (узкий рынок труда), остальные ориентируются на самозанятость. Молодежь ориентируется на выезд» (эксперт, этносоциолог, Ставропольский край). *«Необходимо развитие малого и среднего бизнеса с учетом специфики региона»* (эксперт, экономсоциолог, Тюменская область). Один из экспертов выделил перечень политико-правовых проблем, присущих многим малым городам и требующих незамедлительного решения: *«...недостаточное правовое обеспечение условий для действия органов местного самоуправления в пределах собственной компетенции; не сформирована... эффективная бюджетная система местного самоуправления, источников её наполнения и исполнения; 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 молодежная политика... и её единая идеология»* (эксперт, г. Севастополь). Обобщающий вывод сформулировал один из региональных экспертов: *«Если оценивать все проблемы малых городов по степени важности, то можно выделить две: политическая и экономическая. Основа первой — местная власть несамостоятельна, поскольку действует в жёстких рамках вертикали власти. Правила игры создаются не ими, а федеральной и региональной властью. Основа второй — отсутствие современных производств, нет работы, нет достойного заработка и т. д.»* (социолог-аналитик, г. Екатеринбург).

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? Вопрос 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, но этого недостаточно, чтобы удержать молодёжь в качестве основы воспроизводства местных постоянных жителей. В Тюменской области, по мнению экспертов, наоборот, уровень и качество жизни в малых городах существенно отстают от более крупных городов области в силу ограниченности их ресурсов. Значимую роль в развитии городской среды играет также уровень её планирования и транспортная доступность. Эксперты обращают внимание и на духовные потребности, ментальные основы развития социальной инфраструктуры малого города: *«„Серость“ пространства развивает и „серость“ бытия. Человек лишается важных визуальных сти-*

мулов. То, как выглядит среда обитания и то, что она транслирует, способно содействовать благожелательности и привязанности к месту, желанию делать его лучше» (эксперт, Дальний Восток). Обобщённое понимание возможностей развития городской среды представил один из респондентов: «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. Но... инициативы жителей не всегда находят действенную поддержку у местной власти, а при обращении к региональным властям — и у них» (эксперт, Свердловская область).

Следующий вопрос был в плоскости концептуальной взаимосвязи унификации и разнообразия (общего и единичного) в территориально-пространственном развитии российских регионов. 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 были сдержанно пессимистичны и сходились во мнении, что новые и старые угрозы и риски существующих социально-экономических условий жизнедеятельности в совокупности дают незавидную картину будущего малых городов. Эта картина пессимистична по всему спектру структуры общества в локальных территориях: 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 транспортной доступности. В такой ситуации возможна реализация пассивно-адаптивного сценария жизни таких городов в силу ментальности народа, его громадного терпения до «последней возможности», в ожидании перемен к лучшему. Три года участия государства в Специальной военной операции в определённой мере сплотили народ России, но мало что изменили в социально-экономической среде российского общества. Такой сценарий, в силу бездействия либеральной центральной власти, выступит мультипликатором угроз и рисков «опустошения, обеднения и вымирания» не только для «российской глубинки», но и для российской пограничной периферии. Переломить такой сценарий, что маловероятно, может лишь организация и поддержка государством в малых городах вне агломераций современных промышленных средне/высокотехнологичных предприятий местного, регионального, федерального значения. Они могут дать оптимизм и уверенность в будущем жителям этих городов. Предложение отдельных региональных экспертов о консервации подобных городов и переселения жителей в ближайшие круп-

ные города свидетельствует о недооценке растущих угроз национальной безопасности страны как единого целого, потому что сбалансированное распределение по всей территории точек роста экономики и населения — это ключевой элемент национальной безопасности России.

Как Вы считаете, вхождение малых городов в агломерацию, расположенных на разных расстояниях от города-центра, может ли существенно повлиять на их позитивное/негативное социально-экономическое развитие и почему? Вопрос 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 ничего не даст, кроме новых проблем: «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).

Как Вы считаете, что чаще всего служит источником социальных конфликтов в малых городах, в том числе в Вашем регионе? Чем это объясняется? Вопрос получил развёрнутые ответы, где основным источником социальных конфликтов в малых городах респондентами названа латентная и открытая «бедность населения» как следствие либеральных рыночных отношений в стране.

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? Поставленные вопросы вызвали общую озабоченность респондентов существующей ситуацией в отношении местных самоуправлений. Типичный по содержанию ответ 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.

Каковы, по Вашему мнению, возможности получения образования в малых городах (общего,

среднего, среднего 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? Важный для экономически активных жителей вопрос получил разные ответы: «сегодня России нужна образовательная система советского типа, отвечающая менталитету общества... оснащенная современными технологиями и методиками обучения, включая и дистанционное образование, но только дополнительное, а не основное» (эксперт, Крым). Другой ответ: «Возможности крайне ограничены как наличием самих образовательных учреждений, так и качеством предлагаемого в них образования» (эксперт, Красноярский край). Концептуальным было мнение респондента из промышленного региона: «Проблема профессионального, прежде всего высшего образования для молодежи малых городов является, возможно, самой ключевой, при условии что... 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» (эксперт, Свердловская область).

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 заинтересованы лишь власть (сокращение государственного финансирования) и руководство вузов (прибыли больше, а издержек меньше). Кроме того, дистанционное обучение требует высокой самодисциплины и мотивации обучаемого, что доступно не всем. При этом респонденты выделяют разные возможности и ограничения дистанционного обучения для школьников и студентов вузов: «Детско-подростковая социализация подразумевает „оффлайн“ в большей степени. А вот далее есть варианты смешанного обучения» (эксперт, Дальний Восток). «Дистанционное образование и новые технологии не смогут обеспечить доступность технического образования в малых городах... 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...» (эксперт, Свердловская область).

Может ли обратная миграция внести изменения в экономическую и социокультурную сферу малых городов? Как местные жители воспринимают таких переселенцев? Взвешенное понимание этих вопросов сформулировано в ответах: «Интенсив-

ность обратной миграции невысокая. Возвращаются в основном пенсионеры, в том числе военные и „силовики“, а также люди, заработавшие средства в регионах нового хозяйственного освоения...» (эксперт, Ставропольский край). «Программы „земский учитель“, „земский доктор“ решить проблему обратной миграции не могут. Территориально удаленные малые города имеют крайне низкий потенциал своего развития, поскольку катастрофически проигрывают по... возможностям самореализации. Свежим воздухом современную молодежь трудно заинтересовать. Нужна [одновременно] интересная работа и социокультурная инфраструктура...» (эксперт, Тюменская область). «Обратная миграция может оказать как негативное, так и позитивное влияние на развитие экономической и социокультурной сферы малых городов. 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 может вызвать положительный отклик со стороны местных жителей» (эксперт, Вологодская область).

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? Это важный вопрос о социально-экономическом и социокультурном контенте отечественных СМИ, где в трансляции преобладают информационные чуждые либерально-рыночные, а не отечественные терминальные ценности. Большинство экспертов скептически отзываясь о роли СМИ в освещении ситуации в малых городах России: «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... внимания к жизни малой России. Но возможности канала скудные» (эксперт, г. Москва). «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).

Как, по Вашему мнению, изменилась социально-экономическая и социокультурная ситуация в малых городах России в последние два года? По каким критериям? Вопрос получил краткие и во многом схожие ответы: «Доступность Интернета, внедрение информационных технологий существенно изменились в лучшую сторону. По уровню и качеству жизни ситуация ухудшилась» (эксперт, Тюменская область). «Всего 5 малых городов области, которые попали под влияние агломерационных процессов, де-

монстрируют рост показателей численности и... положительные тенденции в социально-экономических показателях. В остальных городах продолжается процесс деградации (сокращение числа рабочих мест, разрушение инфраструктуры, отток молодёжи)» (эксперт, Свердловская область).

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? Ответы экспертов дали заметный разброс их мнений об ответственности за решение проблем развития малых городов (от глав регионов до главы государства): «Кто виноват — главный вопрос во все времена. ... много формализма, «бумагопроизводства», неумение рассчитать и адекватно использовать ресурсы» (эксперт, Тюменская область). «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). При этом в ответах экспертов присутствует определенное 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).

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? Здесь затрагивается политико-правовой аспект развития малых городов. Ответы региональных экспертов находятся в рамках как желательной политико-правовой нормативности, так и существующей рыночной реальности: «Эти вопросы нерешаемы 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). «Необходима политика „Право на город“, на самостоятельное развитие населения малых городов. Надо прекратить практику превращения малых городов в колонию Центра, отнимающие перспективу развития малых городов России. Не менее 50% РВП от местного производства должно принадлежать региону, он определит меру малому городу.» (эксперт, Пермская область).

«Надо изменить налогообложение и политику распределения доходов в интересах малых городов» (эксперт, г. Москва).

Экспертные оценки глав малых городов, глав администраций, председателей городских советов различных регионов

Социологи-исследователи, понимая занятость руководителей, различных представителей администрации местных самоуправлений в регионах страны, ограничились просьбой к ним ответить на открытые и закрытые вопросы структурированной анкеты в онлайн-форме об общих проблемах, барьерах и особенностях перспектив развития малых городов. Также были использованы результаты исследований других авторов по данным вопросам [6]. Часть принявших участие в опросе очень сдержанно, а порой и уклончиво, ответили на предложенные вопросы анкеты. Вместе с тем отдельные руководители местных самоуправлений смогли дать содержательные ответы на основные вопросы анкеты. Эти ответы вскрыли малоисследованный аспект развития малых закрытых моногородов России, которые имеют особый режим функционирования в виде «закрытых административно-территориальных образований» (ЗАТО). В 2020 году по инициативе президента страны был сформирован Государственный Совет Российской Федерации⁴ для участия в разработке стратегических задач и целей 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 комиссии по разным направлениям социально-экономического развития России, включая локальные территории. Этот закон предполагает в интересах защиты национальных интересов, национальной безопасности и другое: объявлять локальные территории субъектов РФ федеральной территорией, выводя её из-под власти данного субъекта⁵. Такое новое положение законодательства может отвечать интересам развития малых закрытых городов. Рассмотрим это на примере ответов на вопросы анкеты главы малого закрытого города в Пензенской области. В городе проживают 64 тыс. жителей, он важен для национальной безопасности и экономики страны. Градообразующее предприятие города — АО «ФНПЦ «ПО „Старт“ им. М.В. Проценко», крупнейшее промышленное

⁴ Федеральный закон от 08.12.2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46186> (доступно: 20.02.2025).

⁵ Винников В. Госсоветская власть: политическая реформа в России началась. URL: https://zavtra.ru/blogs/gossovetskaya_vlast_ (доступно: 10.02.2025).

предприятие Пензенской области и одно из самых крупных в системе госкорпорации «Росатом». На долю предприятия приходилось в 2019 году порядка 34,3% 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 закрытый город 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 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 четкое законодательное разграничение полномочий и финансовых ресурсов между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Например, *«Из-за низкого уровня собственных доходов бюджета... часть малых закрытых городов являются высокودотационными и на них наложены ограничения, предусмотренные пунктом 4 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации, что затрудняет их развитие»*. Другой пример: *«Согласно пункту 1 части 1 статьи 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, определенном указами президента РФ. Возможности развития малого бизнеса ограничены особым режимом функционирования закрытых городов, взимание земельного налога — особенностями его землепользования. В связи с зачислением налога на доходы физических лиц по месту работы (значительная часть

занятого населения закрытого города 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 несет значительные потери в своих доходах и недополучает денежные средства для развития инфраструктуры города: общественного транспорта, очистных сооружений, дорог, 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% 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 высокودотационными муниципальными образованиями, и на них наложены ограничения, предусмотренные пунктом 4 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в зависимости от доли дотаций в собственных доходах бюджетов муниципальных образований⁶. 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 объеме 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 — подрыв государственности и авторитета местной власти в стране. Требуется ввести в федеральное законодательство понятие «минимальный безопасный бюджет малого города, сельского поселения». Необходимо наладить единую систему государствен-

⁶ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. от 15.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.07.2021) // СПС «КонсультантПлюс».

ной 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 для оценки ситуации состояния социальной инфраструктуры в закрытом малом городе. Как и во многих малых городах, здесь тоже есть свои проблемы. Уровень обеспеченности жителей такого города 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 жителей. Расходы на культуру и отдых демонстрируют высокую чувствительность к уровню благосостояния семей. Стратегически опасна установка в школах лишь на «предоставление образовательных услуг», исключая 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 закрытого города.

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.

Выводы

В качестве общего вывода по трём группам экспертных оценок о соотношении унификации и разнообразия жизни и деятельности в малых городах российских регионов следует отметить содержательный анализ экспертным сообществом различных проблем (экономических, бюджетно-налоговых, социальных, социокультурных, политико-правовых, законодательных, образовательных, управленческих и т. д.) развития российских малых городов.

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 качестве первой выступает положение, что в условиях нашей страны местная власть несамостоятельна, 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 классовые интересы в стране между властью крупного капитала и чиновничества, и трудовым народом. Эксперты также отмечают разнообразные локальные возможности и барьеры развития малых городов России и направления роста первых и преодоления вторых. Большинство из них приходят к выводу, что организация и поддержка государством в малых городах вне агломераций современных промышленных средне/высокотехнологичных предприятий местного, регионального, федерального значения могут дать оптимизм и уверенность в своём будущем жителям этих городов.

Литература

1. Балацкий Е.В., Екимова Н.А. Разработка модели стратегического развития малых муниципальных образований (на примере территорий Крайнего Севера) // Journal of Economic Regulation. 2024. Т. 15. № 2. С. 6—24.
2. Воропаева А.В., Коростелева Л.Ю. Время нового взгляда на малые города // ПОИСК: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура. 2024. № 1 (102). С. 51—62.
3. Киварина М.В., Осипов Е.И. Малые города — точки роста региона // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. 2024. Т. 13. № 2. С. 92—97.
4. Малые города России: новые вызовы, социальные проблемы и перспективы / М.Ф. Черныш, В.В. Маркин, Г.Р. Баймурзина [и др.] М.: ФНИСЦ РАН, 2022. 596 с.

5. Марков Е.М. Малые города в контексте пространственных факторов стратегии народосбережения России // Малые города в социальном пространстве России / Отв. ред. В.В. Маркин, М.Ф. Черныш; предисл. М.К. Горшков. М., 2019. С. 340—347.
6. Секушина И.А. Проблемы и перспективы развития малых и средних городов в оценках органов местного самоуправления // В сб.: Реформирование экономики: проблемы, успехи, перспективы. Материалы Международной научно-практической конференции. Гл. ред. А.В. Маклахов. Вологда, 2021. С. 118—122.
7. Социология Ядова: методологический разговор. [Избранные труды В.А. Ядова]. М., 2018. 944 с.
8. Тараканов А.В., Таточенко А.Л. Малые города как неотъемлемая составляющая российской государственности // В сб.: Цивилизационные и конституционные основы Российской государственности. Сборник научных трудов Межвузовской научно-практической конференции. Москва, 2023. С. 134—161.
9. Чирикова А.Е. Власть в малых российских городах: управленческие проблемы и мотивация акторов // Вестник Института социологии. 2024. Т. 15. № 1. С. 165—183.
10. Широкалова Г.С. Малые города: итоги борьбы двух позиций // Вестник Института социологии. 2023. Т. 14. № 4. С. 234—250.
11. Фливерберг Б. Кейс-стади в контексте качественно-количественной проблематики // Социологические исследования. 2004. № 9. С. 15—19.

SOCIOLOGY

SMALL CITIES OF RUSSIA'S REGIONS: THE GENERAL AND THE SPECIFIC IN THEIR DEVELOPMENT

Viktor Voronov⁷

Keywords: *Russia's regions, small cities, expert evaluations, the general and the specific in development.*

Abstract

Purpose of the paper: eliciting the state and dynamics of socio-economic and socio-cultural attitudes of residents of Russia's small cities from the standpoint of unification and diversification of their everyday activities, as well as the opportunities and barriers for the development of these regional cities.

Methods used in the study: different methods are used including qualitative sociological methods in the form of structured in-depth interviews based on open and closed questions of online questionnaires with three expert groups: representatives of local self-government bodies, research community, and members of the Expert Research Council of the Union of Small Cities and Towns, regarding various general and other problems of development of Russia's small regional cities.

Study findings: the majority of experts come to the conclusion that without developing the spiritual requirements of the main subjects of local spaces (i. e., residents and especially young people), mental foundations for developing the social infrastructure of small cities, the fate of the latter is hopeless. It is necessary to organise in peripheral small cities modern high- and medium-technology industrial enterprises of local, regional, or federal importance and provide government support for them, this will ensure optimism and confidence in future for the residents of these cities. Prospects and development factors for the development of small cities are identified in the socio-economic and socio-cultural sphere, in improving the living and working conditions of the population, and the quality of the urban environment.

Research novelty: evaluations of the situation with Russia's small cities made by three expert groups are presented which demonstrate the important role small cities play in the reproduction of the single symbolic and territorial space of the country. Latent and observable poorness of the population which is a consequence of liberal commodity market relations in the country is indicated as the main feature of current everyday life of small cities. As a result of the study, it is found that the market economic practices of Russian society need qualitative changes for a transition to commodity-non-market conditions of economic activities which is supported by the economic conscience of the majority of Russia's people.

References

1. Balatskii E.V., Ekimova N.A. Razrabotka modeli strategicheskogo razvitiia malykh munitsipal'nykh obrazovaniy (na primere territorii Krainego Severa). Journal of Economic Regulation. 2024. T. 15. No. 2. Pp. 6–24.
2. Voropaeva A.V., Korosteleva L.Iu. Vremia novogo vzgliada na malye goroda. POISK: Politika. Obshchestvovedenie. Iskusstvo. Sotsiologiya. Kul'tura. 2024. No. 1 (102). Pp. 51–62.
3. Kivarina M.V., Osipov E.I. Malye goroda – tochki rosta regiona. Vestnik Sibirskogo instituta biznesa i informatsionnykh tekhnologii. 2024. T. 13. No. 2. Pp. 92–97.

⁷ Viktor Voronov, Dr.Sc. (Sociology), Professor, Principal Researcher at the Institute for Sociology of the Federal Sociological Research Centre of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation. E-mail: voronov@isras.ru

4. Malye goroda Rossii: novye vyzovy, sotsial'nye problemy i perspektivy. M.F. Chernysh, V.V. Markin, G.R. Baimurzina [i dr.] M. : FNISTs RAN, 2022. 596 pp.
5. Markov E.M. Malye goroda v kontekste prostranstvennykh faktorov strategii narodosberezheniia Rossii. Malye goroda v sotsial'nom prostranstve Rossii. Otv. red. V.V. Markin, M.F. Chernysh; predisl. M.K. Gorshkov. M., 2019. Pp. 340–347.
6. Sekushina I.A. Problemy i perspektivy razvitiia malykh i srednikh gorodov v otsenkakh organov mestnogo samoupravleniia. V sb.: Reformirovanie ekonomiki: problemy, uspekhi, perspektivy. Materialy Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii. Gl. red. A.V. Maklakhov. Vologda, 2021. Pp. 118–122.
7. Sotsiologiia Iadova: metodologicheskii razgovor. [Izbrannye trudy V.A. Iadova]. M., 2018. 944 pp.
8. Tarakanov A.V., Tatochenko A.L. Malye goroda kak neot'emlemaia sostavliaiushchaia rossiiskoi gosudarstvennosti. V sb.: Tsivilizatsionnye i konstitutsionnye osnovy Rossiiskoi gosudarstvennosti. Sbornik nauchnykh trudov Mezhvuzovskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii. Moskva, 2023. Pp. 134–161.
9. Chirikova A.E. Vlast' v malykh rossiiskikh gorodakh: upravlencheskie problemy i motivatsiia aktorov. Vestnik Instituta sotsiologii. 2024. T. 15. No. 1. Pp. 165–183.
10. Shirokalova G.S. Malye goroda: itogi bor'by dvukh pozitsii. Vestnik Instituta sotsiologii. 2023. T. 14. No. 4. Pp. 234–250.
11. Flivberg B. Keis-stadi v kontekste kachestvenno-kolichestvennoi problematiki. Sotsiologicheskie issledovaniia. 2004. No. 9. Pp. 15–19.

