

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА

М. И. Солосина

вед. инженер Межфакультетской научно-исследовательской лаборатории экономики и управления Воронежского государственного университета

И. Н. Щепина

докт. экон. наук, доцент кафедры информационных технологий и математических методов в экономике Воронежского государственного университета

ВЗГЛЯД НА ПРОБЛЕМАТИКУ РАЗВИТИЯ МАЛЫХ ГОРОДОВ В РОССИИ: ИЗРАИЛЬСКИЙ ОПЫТ УРБАНИЗАЦИИ И ПРОЕКТНЫЙ ПОДХОД КАК ПЕРСПЕКТИВНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ¹

Введение

Освоение территории, ее ресурсов, выстраивание системы расселения и системы администрирования, в том числе административно-территориального деления, в каждой стране складывается по-своему и обусловлено ее историей. Вопросы развития территорий актуальны практически для всех стран мира. У каждой страны или отдельного поселения появляется свой рецепт успеха. Ли Куан Ю в книге «Сингапурская история: из “третьего” мира в “первый”» описывает опыт трансформации страны, которая смогла за короткий промежуток времени обогнать по темпам развития многие другие страны (Куан, 2013). Ряд монографий, таких как Advander Woude, Akira Hayami, Jande Vries “Urbanization in History. A Process of Dynamic Interactions”, Carl Mask “Japanese industrial History. Technology, Urbanization, and Economic Growth”, посвящены и вопросам урбанизации стран, и тому, как эта смена организации жизни части населения повлияла на развитие страны (Advander Woude, 1995; Mask, 2001). Важно изучать опыт развития других территорий, поскольку понимание принципов организации, которые позволили развиваться поселениям, помогает находить пути развития своей страны, города или села. Изучение того, как протекают эти процессы, дает возможность понять причины возникновения городских проблем и возможные пути их решения.

Опыт Израиля в вопросах развития территории и ее администрирования интересен тем, что страна смогла изменить свою систему расселения: найти дополнительные ресурсы развития поселений и их капитализировать, создав программы развития поселений, привлекательные для будущих жителей и бизнеса, а также продумав систему администрирования. Хотя не всем новым поселениям удастся развиваться и быть привлекательными для жизни, этот опыт мягкой (не директивной, как в СССР) трансформации системы расселения интересен. В книге Б. И. Дубсона «Современный Израиль. Социально-экономические очерки»

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ, Проект «Разработка методического подхода к анализу точек роста муниципальных образований и их влияния на социально-экономическое развитие Воронежской области» № 16-12-36007.

обсуждается длинный и интенсивный путь становления страны с момента ее возникновения в 1948 г. (Дубсон, 2014, с. 289). Опыт работы с территорией в Израиле описан в научных статьях (Portnov, 2004, р. 627–653; Shachar, 1971, р. 362–372; Efrat, 1994, р. 247–252). Израилу удалось войти и в число ведущих экономически развитых стран мир. По ежегодному рейтингу *The Legatum Prosperity Index*TM (*The Legatum Prosperity Index*, 2015), по уровню жизни населения, разрабатываемому ведущими мировыми учеными в формате фабрики мысли, в 2015 г. Израиль занял общее 38-место, а Россия 58-е. Наиболее значительные отличия между странами наблюдаются по критерию «Управление»: Израиль занимает 25-е место, а Россия — 106-е.

В данной статье остановимся на изучении опыта развития поселений Израиля с позиций, чем этот опыт может быть полезен для поселений Воронежской области. Рассмотрим, как складывались системы расселения в Израиле и в России (в частности, в Воронежской области), какие цели ставились при их формировании. На основе интервью с представителями администрации г. Ариэль (Израиль) и городов Воронежской области (гг. Павловск, Семилуки, Россошь) проанализируем работу системы управления и администрирования поселений, в том числе остановимся подробнее на истории возникновения поселений, основных проблемах, целях работы администраций, организации работы, системах финансирования города, перспективах развития. Для поиска решения проблем часто советуют отвлечься и сменить угол зрения. Мы не претендуем на полноту и всеобъемлемость анализа. Наша задача — показать на примерах опыт развития поселения в другой стране и предложить ряд рекомендаций для развития малых городов Воронежской области. Полагаем, что изучение опыта других стран, в частности Израиля, даст нам именно такой эффект в отношении вопросов территориального развития, которые стоят перед поселениями Воронежской области.

1. Опыт Израиля

1.1. Освоение земли обетованной. Формирование системы расселения. Города развития

Декларация независимости государства Израиль была провозглашена 14 мая 1948 г. В 1948 г. 93% жителей страны жило в прибрежной полосе от Тель-Авива до Хайфы и только 7% — на оставшейся территории (Portnov, 2004, р. 627–653). На тот момент в Израиле было три крупных города: Иерусалим, Хайфа и Тель-Авив. Уже в это время стало очевидным, что существующие поселения не смогут принять тысячи иммигрантов, приезжающих в Израиль. Нужны были новые поселения, способные дать жилье и работу новым гражданам. Возникла программа создания так называемых городов развития — городов, построенных с нуля, где будут созданы промышленные зоны, обеспечивающие жителей работой, а также эти города будут выполнять административные (сервисные) функции по отношению к окружающим их сельским поселениям (Shachar, 1971, р. 362–372). Идеология сионистов называла города «необходимым злом», поскольку в первую очередь процесс строительства национального государства должен был базироваться на развитии сельского хозяйства (страна должна была себя прокормить) и кооперативах (кибуцы, мошавы) (Efrat, 1994, р. 247–252).

Тем не менее реструктуризация системы расселения страны — это тот вызов, на который молодому израильскому государству нужно было отвечать. Задачи реструктуризации: дать жилье и работу для иммигрантов; сгладить дисбаланс

системы расселения, освоение территории; более широкое использование природных ресурсов пустынных областей на юге страны; строительство средних и малых городов; ограничение процесса концентрации жителей в крупных агломерациях; выстраивание интегрированной комплексной иерархической системы городских центров, оказывающих административные услуги близлежащим сельским территориям. В разработанной системе расселения поселения делились на уровни: уровень *A* — сельские поселения, уровень *B* — сельский административный (сервисный) центр (обслуживает 4–6 сельских поселений), уровень *C* — малый город (6–12 тыс. жителей, обслуживает близлежащие поселения в границах 6–10 км), уровень *D* — город среднего размера с численностью 15–60 тыс. жителей (включает региональные институты и услуги), уровень *E* — городские агломерации. Было предложено создавать так называемые города развития — это центры уровней *C* и *D*. Большая часть городов развития была построена в 1950–1980 гг.: Бейт-Шемеш (1950), Кирьят-Малахи (1950), Арад (1962), Кармиэль (1964), Кирьят-Арба (1970), Ариэль (1978) и др.

Инструментами привлечения новых жителей в города развития стали предоставляемое жилье и работа. Оплата жилья в городах развития субсидировалась в течение первых трех лет для иммигрантов. С целью организации промышленных зон новых городов, где смогут работать их жители, государство создавало привлекательные условия для инвесторов: строило инфраструктуру, разрабатывало программы для переселения граждан в города развития, предоставляло сниженные ставки налогов, кредиты на развитие бизнеса. Несмотря на это, экономика городов развития (малых и средних городов) столкнулась с рядом типичных проблем: недостаточные преимущества по сравнению с экономикой больших агломераций, удаленность от рынков, недостаток управленческого опыта и технической квалификации, нехватка квалифицированной рабочей силы. Многие предприятия закрывались через несколько лет.

Успехом программы стало освоение территории, ранее малозаселенной. Израильтяне смогли разработать и реализовать мягкую программу развития территории, включающую стимулы для будущих жителей и бизнеса искать перспективы собственного развития на территории проживания. В 2012 г., по данным статистики (CBS, Statistical Abstract of Israel 2012), в городах численностью от 100–500 тыс. жителей проживало около 2 млн израильтян, остальные 5,5 млн — жители малых и средних городов, сельских поселений. Однако неудачей явилось то, что многие поселения так и не стали привлекательными для жизни. Часть из них в силу неблагоприятных экономических условий могут превратиться в этнические анклав с низким уровнем жизни. Неудачи программы создания городов развития связывают с рядом причин. Во-первых, города предлагали ограниченные экономические и социальные возможности жителям. В крупных городах было больше вакансий, а перечень муниципальных и государственных административных услуг, предоставляемых в крупных городах, был шире, чем в городах развития, и людям удобнее было доехать туда. Во-вторых, экономическую слабость городов развития также можно объяснить «культурой зависимости» (государство изначально субсидировало развитие этих поселений), а также недостаточным уровнем развития предпринимательства и инноваций. В-третьих, в целом недостаточно эффективной государственной политикой по отношению к городам развития. В-четвертых, решение о том, где будет новый город, часто принималось без учета существования или отсутствия собственных ресурсов у территории, а также исходя из задач текущего времени, а не на перспективу. В основе выбора места для города было топографическое

знание местности, идеология (нужно было осваивать и обживать территорию), стоимость земли и в чьей собственности она находилась (Portnov, 2004, p. 627–653).

1.2. Жизнь израильского муниципалитета. Администрирование. Работа с жителями

Рассмотрим пример достаточно успешного развития одного из поселений Израиля, появившегося в рамках программы освоения территории и создания новых поселений, — г. Ариэль. Город расположен в Самарии в 40 км от реки Иордан (западный берег), в 40 км от Тель-Авива и в 60 км от Иерусалима. Этот город отличается тем, что одним из направлений его развития является сфера образования — университет Ариэля активно развивается: расширяется перечень специальностей, совершенствуется инфраструктура университета, увеличивается количество студентов.

Проанализируем схему организации работы администрации поселения и систему финансирования города. Ариэль, как и многие города развития, частично субсидируется государством. Учитывая описанные выше данные рейтинга *The Legatum Prosperity Index*, согласно которому именно в компоненте «Управление» наша страна значительно отстает от Израиля, остановимся на работе администрации города и социального отдела, который работает непосредственно с жителями.

Отметим, что Израиль строил города развития, исходя из следующих задач:

- освоение территории (здесь живут израильтяне — значит это территория Израиля);
- возможность дать жилье и работу иммигрантам и не допустить чрезмерную концентрацию жителей в существующих крупных городах (Дубсон, 2014, с. 289);
- освоение природных ресурсов территории (в основном на юге в районе Мертвого моря и пустыни Негев).

История появления поселения Ариэль довольно интересна. В 1967 г. эти земли были аннексированы Израилем у Иордании в ходе Шестидневной войны, а до этого в период с арабо-израильской войны 1947–1949 гг. и до Шестидневной войны территория с точки зрения Иордании принадлежала ей, а с точки зрения ООН — была аннексирована Иорданией. Решение строить город именно на одном из холмов Самарии было продиктовано его исключительным стратегическим положением на пути возможного наступления войск Иордании либо в направлении Иерусалима, либо Тель-Авива. В 1990-х гг., когда в Самарии, Иудее и секторе Газа была создана Палестинская автономия и значительную часть земель на западном берегу реки Иордан ООН передала ей, палестинские и израильские земли оказались в одном клубке, и провести между ними четкую границу совсем непросто, что отражено на представленном ниже рисунке.

Ариэль был основан в 1978 г., статус города ему присвоен в 1998 г. К 2015 г. численность населения Ариэля составила примерно 20 тыс. чел., кроме того, в городе живут студенты Ариэльского университета (около 10 тыс. чел.). В городе есть своя промышленная зона, детские сады, школы, спортивные площадки, культурный центр и библиотека, спортивные центры с бассейнами, удобная транспортная инфраструктура.

Городом руководит мэр. Должность мэра выборная. Основная задача мэра — продвижение города, поиск инвесторов; у мэра есть заместитель, также существует Совет депутатов. Депутаты работают на безвозмездной основе. Их общая задача — вести городскую политику так, чтобы в долгосрочной перспективе город развивался, а уровень жизни жителей возрастал. У города есть сити-менеджер,

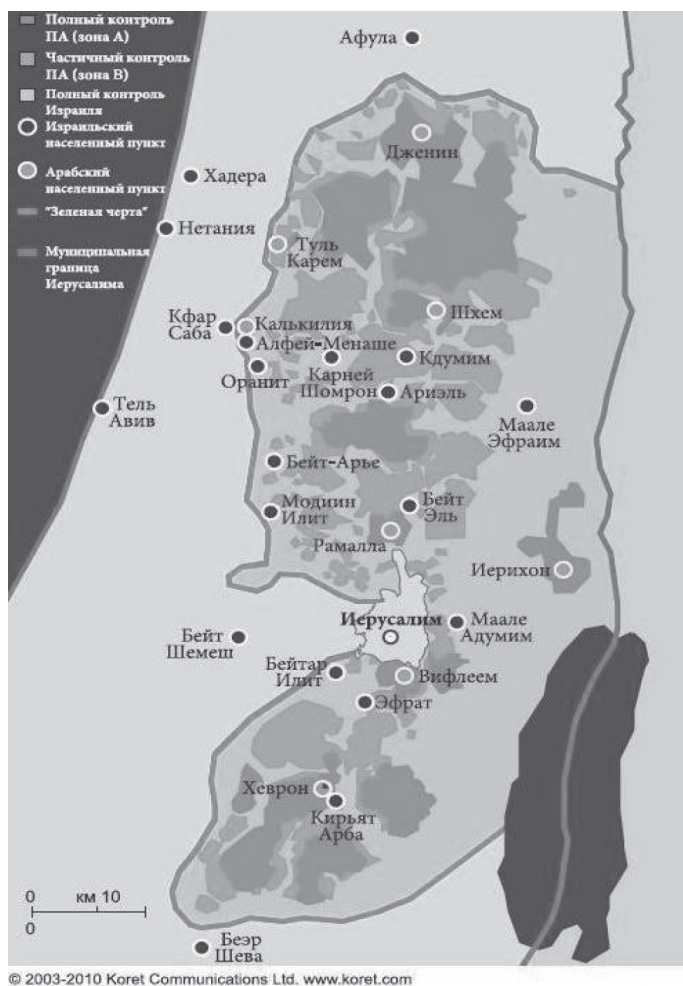


Рис. Атлас «История Израиля на картах»

Источник: <http://www.myisrael.org.il/maps/israelMap/israelMapEN.pdf>

в чем ведении контроль за исполнением городского бюджета, координация и контроль работы отделов администрации и служб города. В администрации функционируют следующие отделы: социальный отдел (работа с обращениями граждан), отдел образования, отдел благоустройства (курирует уборку улиц, вывоз мусора, работу коммунальных служб), бухгалтерия, отдел культуры, инженерный отдел (выдает разрешение на строительство, контролирует соблюдение правил застройки и т. д.), отдел кадров, есть также коммунальные службы муниципалитета, городской религиозный совет, городской отдел безопасности. В городе функционируют больничные кассы, паспортный стол, страховые службы и службы, регистрирующие автомобили и выдающие водительские права. Действует единый информационный центр, который работает с жалобами населения. Жители могут позвонить на горячую линию центра, и им помогут решить возникший вопрос.

Жилье в Ариэле, как и во всем Израиле, приватизировано и находится в собственности граждан, которые несут за него полную ответственность. Жители сами платят взносы, создают домовые комитеты и ремонтируют дома или же этого не делают, что неуклонно снижает стоимость жилья и их качество жизни. В Израиле есть Ассоциация культуры жилья — это общественная организация,

существующая, в том числе, на членские взносы, которая занимается вопросами культуры общежития, оказывает консультационную помощь.

Собственная доходная часть бюджета города — это налоги, которые платят жители и предприятия. Министерства софинансируют работу отделов городской администрации: социального отдела, отдела образования. Однако собственных средств городу не хватает, и министерство внутренних дел Израиля выделяет дотации. Часть денег в развитие городской инфраструктуры вкладывают благотворители, например, в строительство культурного центра.

1.3. Работа социального отдела в Администрации г. Ариэля. Как Израиль строит социальное государство

Система работы социального отдела в городской администрации Ариэля заслуживает особого внимания. Система выстроена так, что помощь оказывается не всем гражданам, а только тем, кто обращается в социальные службы, причем помогают адресно тем, кто недавно переехал в Израиль и нуждается в помощи и консультации; пенсионерам, которые хотят участвовать в самодеятельности или работать на предприятии, созданном для адаптации пенсионеров и инвалидов, или получать помощь работника социальной службы по домашнему хозяйству, и прочим. Так что гражданам предоставляется определенная помощь социальных служб, если они заявляют о том, что она им нужна. Основной контингент — социально незащищенные слои населения: многодетные семьи, семьи неполные, инвалиды и те, кто обращается в службу, например новые репатрианты, пенсионеры. Если решение вопроса гражданина не находится непосредственно в компетенции социального работника, то обратившись в социальный отдел, гражданин получает помощь в составлении запроса в соответствующую службу или министерство. Людям не нужно знать все правила составления обращения и механизм работы административного аппарата, в социальной службе им помогают перевести свой запрос в необходимую юридическую форму. Главное — это решить проблему и помочь человеку, и при этом человек не обязан знать тонкости заполнения официальных документов.

Если запрос гражданина удовлетворяют, то он получает необходимую помощь. Есть разные виды поддержки: информационная, консультационная, материальная (продукты, вещи), финансовая. Если помощь финансовая, то деньги граждане получают в почтовом банке в отделениях почты города. Если в помощи отказано, то гражданин получает обоснованный письмо-отказ. Помощь может быть не финансовая, а, например, продуктовая. В такой форме предоставляют помощь общественные благотворительные фонды. Социальный отдел работает с благотворительными фондами и помогает распределять помощь нуждающимся. Есть помощь социальная. Для пенсионеров и инвалидов города организован клуб; работают кружки; создан хор, выступающий не только в городе, но и периодически выезжающий на гастроли; работает клуб занятости для инвалидов и пенсионеров — муниципальное предприятие, созданное для адаптации и социализации пенсионеров и инвалидов, тем не менее выполняющее коммерческие заказы и ведущее хозяйственную деятельность. Для детей, оказавшихся в сложной жизненной ситуации, работает группа продленного дня, кружки. Создан дневной центр для девушек-подростков, подвергающихся бытовому насилию. Организованы группы помощи женщинам и мужчинам, пострадавшим от насилия в семье. Ведется информационная поддержка. Цель работы таких центров — показать другую модель поведения и изменить жизнь людей к лучшему, дать им шанс жить иначе.

За каждым социальным работником закреплена определенная улица. У социальных работников есть возможность получить дополнительную специализацию, пройдя обучение. Это им дает дополнительные полномочия, а также влияет на уровень их зарплаты. Социальный работник в Израиле — лицензируемая государством деятельность, есть отдельные квалификации в рамках социальной службы, например, инспектор по работе с пожилыми людьми, с несовершеннолетними, с семьями. Люди проходят специальный курс в школе социальных работников министерства благосостояния Израиля без отрыва от работы и начинают работать с новыми полномочиями, определяющимися их лицензией.

Эффективность работы администрации и социальной службы определяется анонимным опросом и анкетой по удовлетворенности услугами, также институт стандартов проверяет соответствие предоставляемых услуг установленным стандартам.

Описание работы администрации г. Ариэль, подробно рассмотренная деятельность социального отдела, анализ системы финансирования города показывают, какие инструменты существуют и работают в Израиле. Итог этой работы — постоянный прирост численности городского населения. В 1978 г. численность населения составляла несколько сот человек, к 2015 г. — около 20 тыс., и еще около 15 тыс. студентов учатся в университете г. Ариэль. Далек не каждый российский малый город, в том числе в Воронежской области, может продемонстрировать такую динамику численности населения за последние 30 лет. Возможно, взятые по отдельности элементы системы администрирования города не представляет интереса и многие из них есть и у нас, однако выстраивание деятельности и работы системы в целом заслуживают внимания.

2. Россия. Воронежская область

2.1. Как складывалась система расселения

На примере Воронежской области рассмотрим, как в XX в. шло формирование российской системы расселения и выстраивалось ее администрирование. Методы трансформации системы расселения были выбраны директивные в соответствии с интересами развития промышленного комплекса страны, для чего были необходимы значительные человеческие ресурсы. В этом состоит одно из основных отличий от Израиля, а сложившаяся конфигурация системы во многом связана именно с особенностями индустриализации страны.

Воронежская область входит в первую десятку регионов РФ (8-е место) по качеству жизни населения, по данным рейтингового агентства «РИА Рейтинг» за 2015 г. (Рейтинг российских регионов по качеству жизни, 2015). Область находится в центральной части европейской части нашей страны и имеет достаточно привлекательные климат и географическое положение. Выходцы из бывших республик СССР, люди, работающие на севере страны и вышедшие на пенсию, переезжают в Воронежскую область. Однако даже в нашей области проблемы развития поселений стоят достаточно остро. Активные люди уезжают в крупные населенные пункты; существуют проблемы в моногородах, не хватает финансирования на ремонт инфраструктуры и т. д.

Описанный выше пример изменения системы расселения в Израиле показывает, что система расселения влияет на развитие территории. Согласно данным Воронежстата, численность населения области на 1 января 2015 г. составляла 2 331 147 человек. Из них не в Воронеже живет примерно 1,3 млн человек. Эти

люди живут в городских и сельских поселениях. Доля жителей городских поселений составляет 40%, а сельских, соответственно — 60%.

Система расселения на территории Воронежской области подверглась значительным изменениям в 1920-х — начале 1930-х гг., когда началась советская индустриализация и этому процессу подчинили жизнь всей страны. Для того, чтобы этот процесс эффективнее организовывать, на несколько лет территории Курской, Тамбовской, Воронежской, Орловской губерний объединили в Центрально-Черноземную область. Процитируем выводы исследований историков Центрального Черноземья, объясняющих причины изменений: «Факт образования Центрально-Черноземной области способствовал дальнейшему укреплению и стабилизации партийно-государственного управления социально-политическими и экономическими сферами жизни населения обширного российского региона. Территориально-административное объединение четырех губерний в единую Центрально-Черноземную область несколько упростило организацию проведения сплошной коллективизации сельского хозяйства, раскулачивания крестьянства и достижения более прочной последовательной зависимости всех уровней исполнительной власти» (Загоровский, 1999). «Административное переустройство в Центральном Черноземье в середине — второй половине 1920-х гг. было вызвано как настоятельной необходимостью обеспечения производственных связей, так и стремлением власти к созданию эффективной системы контроля за социально-экономической и общественно-политической жизнью населения региона» (Прокофьева, 2008, с. 36–43). Так что система расселения на территории Воронежской области формируется, во многом исходя из политических интересов. В основе процессов индустриализации промышленности лежит не столько задача повышения качества жизни населения, сколько задача подготовки к войне. Именно развитие военно-промышленного комплекса являлось основной задачей, смыслом и содержанием советской индустриализации, которая исключительно предопределяла процесс урбанизации в стране. Жители страны стали таким же ресурсом, необходимым для индустриализации, как и лес, нефть, технологии. Урбанизация была лишь побочным «продуктом» расширения инфраструктуры ресурсодобычи, возведения предприятий по переработке, обогащению и перегрузке сырья; следствием развертывания систем транспорта и энергетики, нуждавшихся в управленческих и технических центрах (Меерович, 2015, с. 9–16). Таким образом, малые города Воронежской области, в которых живет 40% городского населения, развивались в XX в. как слободы при предприятиях, куда люди устраивались на работу и по многим социальным потребностям автоматически становились приписанными к своим предприятиям.

Система администрирования городов выстраивалась в интересах градообразующей промышленности, значительная часть социальной инфраструктуры была на балансе этих предприятий. После распада СССР система расселения не изменилась, и, кстати, корни проблемы моногородов стоит искать именно здесь. Промышленные предприятия стали частными компаниями, и социальную инфраструктуру передали городу. Налоги компании платят по месту регистрации, а это нередко вовсе не те города, где физически расположены предприятия. Таким образом, бюджеты городов оказались дефицитными. Налоговая политика выстроена так, что город свои налоги отдает, а получает вместо них субсидии из регионального и федерального бюджета в соответствии с заявленными программами. В связи с этим прямых стимулов в поиске инвесторов, создании привлекательных условий для местного бизнеса нет, как зачастую и необходимых для

этого управленческих навыков, а административная система четко регламентирует полномочия муниципальных администраций и вопросы их компетенции. Вопрос о создании нового бизнеса в поселении не может быть решен на муниципальном уровне. Для этого нужно одобрение областной администрации, а иногда и федеральных структур, что значительно удлиняет процесс. К тому же создается зависимость городских администраций от региональной и федеральной властей. Им субсидируют программы поддержания инфраструктуры на существующем уровне, устанавливают показатели качества работы, администрации городов оказываются в замкнутом круге отчетов и регламентов, за которым перспектив развития городов не видно. Между тем активная молодежь уезжает из городов, потому как на градообразующих предприятиях зачастую нет соответствующих перспективных вакансий. Местные налоги невелики, а степень износа инфраструктуры, напротив, растет. Люди остаются жить в малых городах, если у них здесь есть какое-то жилье и работа (в основном в бюджетной сфере или градообразующем предприятии). Они привыкли здесь жить и у кого-то есть бизнес, но детей своих в большинстве случаев они отправляют в большие города, где существует больше возможностей для самореализации и развития, чем на малой родине. В 2012 г. Воронеж стал городом-миллионником, в том числе и потому, что часть жителей малых городов стремилась (и продолжает стремиться) пере-ехать жить и работать в областной центр.

Рассмотрим ситуацию в Воронежской области на примере ряда городов: г. Россошь, Павловск, Семилуки. Градообразующим предприятием г. Россошь с населением 60 тыс. чел. является завод ОАО «Минудобрения», при этом ситуация на рынке минеральных удобрений напрямую влияет на экономику города. Градообразующее предприятие г. Павловск с населением 25 тыс. человек — ОАО «Павловскгранит» работает в составе группы компаний «Нерудплюс» (Москва). В городе Семилуки в 9 км от Воронежа градообразующее предприятие ОАО Семилукский огнеупорный завод испытывало значительные финансовые трудности и статус «градообразующего» потеряло, однако город выжил, так как близость к Воронежу сыграла свою роль. Этот список можно продолжать и дальше, проблемы поселений типичны: градообразующие предприятия сменили собственников, отдали на городской баланс социальную инфраструктуру и часть коммуникаций, которые нужно за счет чего-то содержать, а собственных доходов городам не хватает. Наблюдается дефицит бюджета (хватает на функционирование, но о развитии речи не идет), изношенность инфраструктуры.

Активное население уезжает из городов, что подтверждают данные динамики изменения численности населения. Город Россошь — один из самых благополучных городов в Воронежской области, районный центр, обслуживающий муниципальными услугами поселения района; в городе успешно функционирует ОАО «Минудобрения», где работает около 5 тыс. человек (примерно 10% городского населения), и другие организации и предприятия, есть 5 колледжей и филиалы вузов. Тем не менее в Россоши в период с 2007 по 2011 г. наблюдалось сокращение населения. Среднегодовое число родившихся на 20–30 % меньше, чем умерших (Комплексный инвестиционный план модернизации г. Россошь, 2001). В 2012 г. миграционная убыль населения составляла 130 чел., а естественная убыль — 96 чел. (Паспорт городского поселения город Россошь, 2013). В 2013 г. число родившихся ниже числа умерших на 214 чел., в город приехало 1878 чел., а уехало 1649 чел. (Паспорт городского поселения город Россошь, 2014). В 2014 г. естественная убыль населения составила 79 человек, а механический прирост 256 чел. (Паспорт городского поселения город Россошь, 2015). Россошанский

муниципальный район находится на юге Воронежской области и граничит с Украиной. Миграционный прирост населения в городе в 2013–2014 гг. отчасти можно объяснить политическим кризисом и военными действиями на востоке Украины, до этих событий сохранялись тренды миграционной и естественной убыли населения. В Семилуках с 2010 по 2014 г. наблюдался механический прирост населения, обусловленный высоким уровнем миграции сельского населения в город, активным строительством жилья, высоким уровнем инфраструктуры и близостью областного центра. За период с 2010 по 2014 г. число родившихся увеличилось на 46 чел., естественная убыль (депопуляция) снизилась с 491 чел. в 2010 г. до 298 чел. в 2014 г. (максимальное значение естественной убыли — (–210) чел. зарегистрировано в 2010 г., максимальное количество умерших зарегистрировано в 2010 г., — 491 чел.). Депопуляция сопровождается старением населения, сокращением продолжительности жизни граждан (Стратегия социально-экономического развития городского поселения города Семилуки, 2015).

2.2. Работа по администрированию

В недавно опубликованном исследовании российского чиновничества, проведенном сотрудниками Института социологии РАН (Новиков и др., 2015), представлены результаты исследования профессиональной этики, ценностей и норм государственных и муниципальных служащих (2012–2013 гг.). На основе более чем 150 нарративных биографических интервью с представителями разных уровней государственной власти из шести регионов России проанализированы их мировоззренческие и ценностные позиции. Авторы книги приходят к выводу, что мир российского чиновничества замкнут в себе. «По-видимому, это определенная позиция: входя в рамки системы, чиновники становятся нерасположенными к общению. Поскольку любые их контакты на работе регламентированы, все вопросы к собственной персоне они по инерции воспринимают как “обращения граждан”. В нашем законодательстве это очень расплывчато прописано, но вообще-то чиновник не просто на работе, он на службе. Поэтому он гораздо ближе к военным: пусть это служба гражданская, но все-таки служба. И так они себя и воспринимают — не как наемных работников, а как членов определенной иерархической структуры, связанных по рукам и ногам обязательствами соподчинения» (Филина, 2016, с. 16).

В этом проявляются значительные отличия системы администрирования в Израиле и в России. В Израиле муниципальный служащий способен говорить с гражданами на одном языке и помогать им переводить их запрос в нужные юридические термины. В России гражданам приходится самостоятельно разбираться в структуре административного аппарата, учить их терминологию или обращаться в специальные конторы, которые помогут составить запрос и проконтролировать его исполнение. Административная система требует от чиновников находиться на работе длительное время, составлять многие листы отчетов, но все это часто не находит практического выхода и, к сожалению, не делает жизнь граждан лучше, что вызывает вопросы об эффективности системы администрирования в стране. В Израиле за каждым запросом видят человека и его проблему, хотя это вовсе не означает, что граждане там не сталкиваются с отказами в запрашиваемой поддержке. В России если ты обратился в администрацию, то твое обращение обязано соответствовать регламенту, иначе оно не будет даже принято. Возникает взаимная неприязнь чиновников и граждан, вызванная спецификой функционирования системы администрирования в стране.

2.3. Возможно ли развитие городов?

Суть развития составляет качественное изменение системы. Существующие малые города Воронежской области в своей советской истории — города-слободы при заводах. Если в Израиле в пустыне люди смогли построить города с промышленными зонами, способные динамично развиваться и привлекать новых жителей, то, по-видимому, такой шанс есть и у любого места в Воронежской области с гораздо более благоприятными природными условиями. Соответственно, чтобы стать местами, привлекательными для жизни, городам в первую очередь нужно, чтобы нашлись заинтересованные и способные действовать совместно жители города: будь то чиновники, представители бизнеса или сферы образования, работники культуры. Это — протоэлита, которая может стать городской элитой, если начнет действовать в интересах развития города. Губернатор Воронежской области А. В. Гордеев, выступая на заседании Большого совета НКО Воронежской области, отметил: «Сегодня мы видим, что власть демонстрирует понимание того, что без общественной инициативы невозможно двигаться вперед, невозможно создавать сильное государство, невозможно сделать так, чтобы человек был уверен в своих силах» (Гордеев, 2013). «Изменяйся или умри» — это сейчас как раз про их ситуацию в условиях сегодняшнего дня. Нужно понять, какие конкурентные преимущества есть у города, какими ресурсами он обладает, какими глобальными трендами ограничено его развитие. Городу нужны предпринимательские проектные инициативы жителей, рассчитанные на долгосрочную перспективу, создающие новые рабочие места и формирующие уникальный образ города, привлекательный для жителей и туристов. Отметим, что в г. Ариэле мэр и депутаты определяют политику города, занимаются его продвижением, т. е. занимают элитарную позицию — определяют перспективу развития и удерживают ее в течение определенного времени. Сити-менеджер и службы города осуществляют оперативную работу. Вот и нашим малым городам нужно отделить стратегию от оперативного маневра. Текущее администрирование — важная функция: город нужно каждый день освещать, отапливать зимой, убирать мусор и т. д. Однако эта работа не принесет городу новых ресурсов, новых перспектив для молодежи. Нужно научиться работать совместно, и совместно создавать возможности для развития и закреплять их, воплощая проекты в жизнь.

Навыков участия в управлении, как правило, у жителей малых городов нет. Грантовый конкурс социально значимых инициатив территориального общественного самоуправления (ТОС) в 2015 г. показал, что люди способны работать — благоустраивать родные места, и поддержка администрации в этом им очень важна как с точки зрения финансирования, так и с точки зрения признания важности дела и возможности сотрудничества. В прошлом году на конкурс было подано 350 заявок, из них 169 заявок были поддержаны и получили гранты на закупку материалов на сумму до 150 тыс. руб. по каждой заявке. Проекты успешно реализовали. Так, силами ТОС «Верхнемарковский» (Каменский район Воронежской области) реализован проект по ремонту моста; ТОС «Вымпел» (Верхнеамонский район Воронежской области) благоустроил родник, в других районах тосовцы занимались установкой детских площадок, благоустройством территорий кладбищ. Конечно, от ремонта ограды на кладбище и ремонта моста через реку до стратегии и включения в нее проектных инициатив жителей поселения очень далеко. Это означает, что, во-первых, нужна административная поддержка на муниципальном и региональном уровне. В текущих условиях и правилах это возможно только через формирование отдельной региональной программы, т. е. нужен соответствующий документ, которому чиновники могли бы следовать; во-вторых, нужна сильная

экспертная поддержка. В относительно короткий срок помочь сформировать стратегию развития поселения, оформить проектные замыслы и мотивировать людей на развитие, сопровождать их проекты — это работа эксперта — социального проектировщика высокого уровня. В России есть успешные проекты. Один из самых популярных примеров — г. Мышкин, где благодаря команде экспертов во главе с В. Л. Глазычевым город стал частью туристического маршрута по Волге. Сегодня город известен своими музеями (например, музеем Мыши) и народными промыслами. Несколько успешных проектов состоялись в сельских поселениях Архангельской области (Тюрин, 2007). В деревне Еркино был успешно реализован проект «Пленэр в Еркино», где партнером ТОСа выступала художественная школа № 1 Архангельска. Тосовцам удалось договориться со старожилами деревни, хранителями секретов народных ремесел, которые могли бы провести мастер-классы для ребят. Силами ТОС, привлекавшего жителей к работе над проектами, в Еркино были реализованы и другие проекты, в частности «Дом ремесел»: многофункциональный общественный центр деревни, совмещающий функции и дополнительного образования, и музея, и мастерской для занятия ремеслами как для детей, так и для взрослых.

Умение обсуждать сложные социальные проблемы, коллективно работать, отстаивать свою точку зрения, описывать проектный замысел — это навыки, которые незаменимы в современном мире. Собственным примером жители небольших городов могут показать своим детям, что перспективы есть и на малой родине и им есть куда возвращаться с тем, чтобы вписать свое имя в династическую книгу поселения.

У Воронежской области есть шанс стать лидером в вопросе развития местного самоуправления при условии формирования программы поддержки и развития системы ТОС. Первые шаги в этом направлении делаются: планируется проведение весной 2016 г. Конгресса общественного развития Воронежской области, в рамках которого будет возможность для обмена опытом и передовыми практиками работы органов ТОС, обучения тосовцев и муниципальных служащих. Без продуманной программы развития системы ТОС, где кооперация и проектирование — основные составляющие, большинство проектов ТОС войдут в отчеты о проделанной работе органов исполнительной власти, но не дадут желаемый импульс для развития территории. Необходимо на долгосрочной основе организовать и законодательно закрепить систему поддержки ТОС, направленную на самозанятость населения, а также создание сложных кооперативных брендовых проектов развития территории.

Заключение

История изменения системы расселения в Израиле — это история мягкой трансформации с учетом ценностей сионизма, желания закрепиться на территории, имеющихся у территории ресурсов и механизмом их капитализации. Для переселенцев были разработаны специальные программы поддержки. Программы поддержки были разработаны и для инвесторов, желающих открыть свой бизнес в промышленных зонах городов развития. Не все из задуманного создателями программы трансформации системы расселения получилось реализовать. Однако, если на начало программы в 1950-х гг. большая часть жителей проживала в трех крупных городах в прибрежной зоне, то к 2012 г. только 2 млн израильтян из 7,5 млн — жители крупных городских агломераций от 100 тыс. до 500 тыс. человек. В городах развития возникли новые виды деятельности, инфраструктура

для обслуживания близлежащих поселений. Многие поселения смогли создать себя и своих жителей перспективу.

В России в 1930-х гг. трансформация системы расселения шла директивным путем. Появление новых городов было связано с индустриализацией страны, которая во многом осуществлялась в интересах развития военно-промышленного комплекса и повышения обороноспособности на случай войны. Для осуществления индустриализации нужны были люди. И люди, в силу множества причин, были вынуждены переезжать в места строительства новых фабрик и заводов. После Великой Отечественной войны ситуация несколько изменилась: активно велось строительство жилья и социальных объектов. На судьбе поселений Воронежской области отразились все аспекты индустриализации 1930-х: система расселения во многом была выстроена в интересах градообразующей промышленности.

Израильская система администрирования поселений далеко не идеальна. Однако она представляет собой пример успешно функционирующей системы, в которой коммуникативная дистанция между гражданином и чиновником невелика, а разработанные прозрачные механизмы принятия решений по запросам граждан прозрачны. Многие социальные вопросы решаются на местном уровне, в том числе через социальный отдел, который напрямую работает с обращениями граждан.

Во многих малых по российским меркам городах Израиля за последние 40 лет наблюдается прирост населения, чего не скажешь о соразмерных им поселениях Воронежской области, даже самых успешных в экономическом плане. Возможная причина скрыта в том, что малые города не могут предложить такие возможности для самореализации и такой уровень жизни, как крупные города. И как говорится, люди «голосуют ногами», переезжая в более благоприятные, по их мнению, места для жизни. В современных условиях глобального мира малые города конкурируют на равных с городами более крупными. Опыт мягкой трансформации системы расселения и формирования стимулов для будущих жителей и инвесторов может быть полезен для поселений Воронежской области.

Перспективным направлением для развития городов также является поддержка проектных инициатив самих жителей и создания условий для самореализации лучших, нежели в других местах. В Воронежской области это направление получило поддержку на уровне областной администрации. Уже несколько лет департаменты Правительства поддерживают социально значимые проекты НКО, муниципальных учреждений (школ, училищ, домов творчества), ТОСов, направленные на решения местных проблем: благоустройство, сохранения истории поселения, улучшение экологической ситуации, уборку мусора, развитие детей и молодежи и т.д. Однако работу эту необходимо продолжать, двигаясь к формированию стратегий развития поселений с включенными туда проектами местных жителей, а также созданию программы развития ТОС и центром методической поддержки проектов.

Единственный неисчерпаемый ресурс у территории — это человеческий капитал ее жителей. Городам, которые намерены развиваться, нужны стратегии развития с брендовыми уникальными проектами на долгосрочную перспективу, реализуемые с активным участием местных жителей и под их контролем. Чтобы это произошло, нужна административная поддержка, оформленная специальной программой со значимой просветительской и образовательной составляющими, а также мощная экспертная поддержка и сеть методических ресурсных центров для поддержки проектных инициатив.

Анализ формирования системы расселения и администрирования в городах Израиля со своими плюсами и минусами позволяет посмотреть под другим углом

на те проблемы городского развития, с которыми мы сталкиваемся в России. Страны и города конкурируют за лучших из лучших. И те, кто сможет создать условия для самореализации своих жителей, выстроить систему кооперации и поддержки проектов (и города Воронежской области тут не исключение), смогут динамично и устойчиво развиваться в долгосрочной перспективе.

Источники

Возможности для самореализации. Алексей Гордеев посетил Новохоперский район – Новости Mail.ru. [Электронный ресурс]. URL: <https://news.mail.ru/politics/19144118/> (дата обращения: 04.04.2016).

Гордеев А. Решения власти должны приниматься с опорой на гражданское общество. Агентство по инновациям и развитию. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.innoros.ru/news/agency/13/03/aleksei-gordeev-resheniya-vlasti-dolzheny-prinimatsya-s-oporoi-na-grazhdansloe-obshestvo> (дата обращения: 04.04.2016)

Дубсон Б. И. Современный Израиль. Социально-экономические очерки. М., 2014.

Загоровский П. В. Социально-политическое развитие сельского населения Центрально-Черноземного региона России во второй половине 1920-х — первой половине 1930-х гг.: дис. ... д-ра ист. наук. Воронежский государственный педагогический университет / Научная библиотека диссертаций и авторефератов disser Cat [Электронный ресурс]. URL: <http://www.dissercat.com/content/sotsialno-politicheskoe-razvitie-selskogo-naseleniya-tsentralno-chernozemnogo-regiona-rossii#ixzz3xxjeFJNz>.

Комплексный инвестиционный план модернизации г. Россошь Россошанского муниципального района Воронежской области на период до 2015 года / Официальный сайт Администрации г. Россоши. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rossosh.info/social-docs.php> (дата обращения: 16.03.2016).

Куан Ю Ли. Сингапурская история: из Третьего мира — в первый (1965–2000). М., 2013.

Меерович М. Г. Уникальность урбанизации в СССР // Вестник ТГАСУ. 2015. № 2. С. 9–16. [Электронный ресурс]. URL: http://www.tsuab.ru/upload/files/additional/02_2015_01_Meerovich_file_5398_4684_7655.pdf.

Новиков К. Е. Российский чиновник: социологический анализ жизненного мира государственных и муниципальных служащих / под ред. Д. М. Рогозина; К. Е. Новиков, Д. М. Рогозин, И. А. Шмерлина, А. А. Ипатов и др. М., 2015.

Прокофьева Е. Ю. Из истории районирования территории Центрально-Черноземной области (ЦЧО) // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия История. Политология. Экономика. Информатика. 2008. № 1 (41). Вып. 5. С. 36–43.

Паспорт городского поселения город Россошь Россошанского муниципального района Воронежской области за 2012 год / Официальный сайт Администрации г. Россоши. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rossosh.info/social-docs.php> (дата обращения 16.03.2016 (дата обращения: 16.03.2016)).

Паспорт городского поселения город Россошь Россошанского муниципального района Воронежской области за 2013 год / Официальный сайт Администрации г. Россоши. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rossosh.info/social-docs.php> (дата обращения: 16.03.2016).

Паспорт городского поселения город Россошь Россошанского муниципального района Воронежской области за 2014 год / Официальный сайт Администрации г. Россоши. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rossosh.info/social-docs.php> (дата обращения 16.03.2016).

Рейтинг российских регионов по качеству жизни — 2015 / ООО «Рейтинговое агентство “РИА Рейтинг”». [Электронный ресурс]. URL: http://riarating.ru/regions_rankings/20160225/630011011.html (дата обращения: 16.03.2016).

Стратегия социально-экономического развития городского поселения города Семилуки Семилукского муниципального района Воронежской области до 2020 года / Официальный сайт Администрации г. Семилуки. [Электронный ресурс]. URL: <http://semiluki-gorod.ru/town/about.html> (дата обращения: 16.03.2016).

Тюрин Г. В. Опыт возрождения русских деревень. М., 2007.

Филина О. «Это мир непубличных людей»: интервью Д. Рогозина // Огонек. 2016. № 2. 18 янв. С. 16 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2889487>.

Ad van der Woude, Akira Hayami, Jan de Vries. Urbanization in History. A Process of Dynamic Interactions. Oxford, 1995.

Efrat E. New development towns of Israel (1948–93) // *Cities*. 1994. Vol. 11. № 4. P. 247–252.

Mask C. Japanese Industrial History. Technology, Urbanization, and Economic Growth. Armonk, N. Y., 2001.

Portnov B. A. Long-term Growth of Small Towns in Israel: Does Location Matter? // *The Annual of Regional Science*. 2004. Vol. 38. P. 627–653.

Shachar Arie S. Evaluation of National Urbanization Policy // *Journal of the American Institute of Planners*. 1971. Vol. 37. N 6. P. 362–372.

The Legatum Prosperity Index / Official Site. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.prosperity.com/#/> (дата обращения: 28.03.2016).