# Зарубежный опыт обеспечения экономической стабильности малых городов

Аннотация. В зарубежной экономике малые города играют также немаловажную роль в промышленном освоении новых территорий. Так, большое внимание вопросам развития малых городов уделялось в Канаде, где после Второй мировой войны начался процесс промышленного освоения обширных северных территорий, богатых минеральными и другими природными ресурсами.

Ключевые слова: малый город, экономика.

Одной из важнейших особенностей России является резкая поляризация городского развития. На одном полюсе находятся большие города (на 31 наиболее крупный город приходится всего 1 % всех городских поселений и 34 % городского населения), а на другом - малые, средние города и поселки городского типа (соответственно, почти 95 % всех городских поселений и только 38 % населения). В то время как в развитых зарубежных странах для развития сети городского населения характерны следующие тенденции :

- падение численности населения крупнейших городов. В США, например, в 1979 г. из 169 городов с населением в 100 тыс. и более жителей 76 потеряли часть своего населения;

- население в пригородных зонах (основу которых составляют небольшие города) росло быстрее, чем в центральных городах;

- зависимость темпов роста агломераций от их размера переменилась с прямой (которая наблюдалась до 1970-х гг.) на обратную. Ныне чем меньше город, тем быстрее он растет. Урбанизация в последние десятилетия характеризуется процессами, которые привели к уменьшению роста крупных городов и росту малых городов.

Более того, опыт США и Великобритании показывает, что минимальный расход на содержание города, на одного жителя характерен для города с населением 100-150 тыс. чел. При дальнейшем увеличении города удельные расходы на его содержание (в расчете на одного жителя) резко увеличиваются.

Исследования, проведенные в США, показывают, что города с населением более 1 млн и менее 25 тыс. чел менее выгодны для размещения промышленности, чем города среднего размера.

Все это всегда заставляло правительства стран заниматься проблемами размещения производительных сил и развития сети городских поселений, в частности, больше уделять внимания малым и средним городам, особенно в отсталых и депрессивных районах.

Анализ научной литературы позволяет выделить некоторые направления в области исследования проблем малых городов за рубежом.

Прежде всего это значительное участие малых городов в организации жизни общества.

В Японии небольшие города играют заметную роль в развитии экономики страны. Наибольший прирост в численности городов в послевоенные годы приходится на города с населением от 10 тыс. до 100 тыс. чел. Главная роль заключается в том, что малые города - это место локализации новых промышленных объектов. Небольшие города служат местом расположения цехов и вспомогательных предприятий, обеспечивающих нужды предприятий крупных городов. Кроме того, эти городки поставляют рабочую силу расположенным неподалеку большим городам (в форме маятниковой миграции).

В отсталых районах, намеченных к развитию, небольшие города в соответствии с планом удвоения национального дохода (1961-1970 гг.) стали центрами развития экономики этих территорий. Для поощрения развития этих городов правительство страны предоставляло им кредитные и налоговые льготы.

Развитие небольших городов, в том числе городов-спутников признается важнейшим средством борьбы со стихийной миграцией населения и ростом мегаполисов. Чтобы найти пути борьбы с миграцией, еще в 1968 г. в Оклахомском университете была проведена конференция по проблеме миграции населения из сельской местности в города. Были высказаны предложения по регулированию миграции населения, в частности, предлагались такие меры, как перемещение обрабатывающей промышленности и предприятий обслуживания в небольшие города в сельских районах, развитие новых промышленных городов в отсталых районах, улучшение культурно-бытовых условий в малых городах, организация в малых городах подготовки квалифицированных кадров и переподготовки рабочей силы.

В прошлом десятки небольших городов во вновь осваиваемых районах Канады вскоре умирали, превращались в города-призраки (вследствие истощения месторождений, для разработки которых они создавались, или разорения в результате конкуренции частной фирмы, владеющей градообразующим предприятием). Чтобы избежать этого, в настоящее время компании и власти провинций при проектировании нового города стремятся предусмотреть наряду с основным градообразующим предприятием строительство других предприятий различных секторов промышленности, которые не зависели бы друг от друга.

Обычно эти города строятся у какого-либо вновь создаваемого промышленного объекта (рудника, шахты, завода, электростанции и т. д.). Одновременно они являются центрами торговли, культуры, транспорта, выполняют административные функции.

Так как роль малых городов высока и постоянно увеличивается, в отношении их проводится определенная политика, направленная на выполнение городами таких функций, как обслуживание прилегающих территорий, в том числе и крупных городов, рекреационная функция, функция промышленного производства, транспортная и др. Кроме того, можно выделить внутреннюю функцию малых городов развитых стран, которая выражается в деятельности местных властей. Эта функция ориентирована на предоставление коммунальных услуг и перераспределение с помощью этих услуг и местных налогов и сборов богатства и доходов, но некоторые аспекты деятельности местной власти имеют непосредственное отношение к эффективности местной экономики и процессов производства.

Местные власти включены в обеспечение инфраструктуры, регулирование землепользования, участвуют в программах возрождения и обновления городов, несут ответственность за приведение в порядок земельных участков для развития частных инициатив.

Во многих странах (Великобритания, Франция, Япония и др.) были приняты законоположения, стимулирующие размещение производительных сил в малых городах и ограничивающие (даже запрещающие) новое промышленное строительство в районах с большой концентрацией населения и промышленности.

В США, Франции, Японии и в некоторых других странах были разработаны и осуществлены долгосрочные программы развития (на 20-30 лет) наиболее отсталых территорий (в США - бассейн реки Теннесси, район бассейнов рек Юго-Востока, район Аппалачских гор, во Франции - Нижняя Рона, Лангедок, Аквитания, в Японии - район Тахоку и др.)

В этих программах, финансируемых в значительной степени за счет государственных средств, были предусмотрены мероприятия по стимулированию развития существующих в пределах отдельных регионов малых и средних городов, располагающих свободной рабочей силой, в частности, создание в них производственной и социально-бытовой инфраструктуры, обеспечивающей благоприятные условия для размещения в этих городах промышленных предприятий, в том числе прогрессивных отраслей промышленности.

Экономическое стимулирование развития малых и средних городов по замыслу авторов долгосрочных программ развития отсталых и депрессивных районов должно было превратить их в активные центры роста экономики прилегающих к ним территорий. В ФРГ и Англии укрепляют их экономическую базу путем размещения в них второстепенных предприятий и поддержания традиционных мелких производств и ремесел (производство часов, музыкальных инструментов, игрушек и т. д.).

В некоторых странах разрабатывались долгосрочные прогнозы развития больших урбанизированных территорий в целом. Так, в Японии был составлен проект для района Токио. В нем на 20 лет вперед прогнозировалось развитие Токио и его природной зоны, включающей средние и малые города.

По мнению авторов работы, не следует стремиться развивать города-гиганты, а нужно создавать в планомерном порядке так называемые города-поля (The Urban Field), которые в будущем должны объединить всю территорию США. Город-поле образуется в результате слияния крупного города с прилегающей к нему обширной территорией с населением не менее 300 тыс. чел., простирающейся от города на расстояние до 160 км, равное двум часам езды по современным автодорогам. Промышленность, предприятия и учреждения сферы обслуживания должны быть распределены по небольшим городам-полям. Между отдельными частями города-поля должна быть налажена хорошая транспортная связь. Роль городского центра в городе-поле должна постепенно уменьшаться по мере развития экономики во всех его частях. Городская инфраструктура в городе-поле должна быть повсеместно одинаковой.

Британский опыт работы местного самоуправления малых городов может оказаться особенно полезным для нашей экономики [2]. С начала 1980-х гг. программы развития городов приобрели четкую направленность в сторону привлечения частного капитала. В сущности, каждая новая программа рассматривалась как своего рода толчок к активизации деятельности частного бизнеса, которая позитивно воздействовала бы на развитие городов.

С середины 1981 г. в Великобритании появились первые зоны предпринимательства, в которых частным компаниям и фирмам предоставлялись различные льготы, включая налоговые, в обмен на их участие в экономическом и социальном развитии районов их расположения. Все потери, которые местные власти несут в связи с налоговыми льготами, компенсируются государством. Основная их часть расположена в тех районах, в развитие которых долгое время не делалось капиталовложений или где пришли в упадок традиционные секторы промышленности.

В зонах предпринимательства расположен целый ряд малых городов, где занятость населения зависела от одного предпринимателя или предприятия-филиала, деятельность которых могла быть в любую минуту свернута штаб-квартирой головной компании.

В январе 1988 г. была разработана серия мер, контролируемых министерством торговли и промышленности, под общим названием «Предпринимательская инициатива». Эти меры направлены на дальнейшее привлечение частного бизнеса к развитию городов при условии использования потенциала уже существующих предприятий.

Ряд мер по развитию городов предпринимался местными властями самостоятельно. Они стимулировали экономическое развитие путем предоставления земельных участков и зданий для промышленных предприятий, организаций службы консультаций и создания необходимых условий для размещения промышленных инвестиций.

Вторая половина 1980-х гг. прошла под знаком поисков наиболее приемлемой политики для восстановления находящихся в упадке британских городов. Результатом были принятие новых правительственных программ и осуществление локальных экономических инициатив.

С 1986 г. существует фонд восстановления городов, средства из которого выделяются на финансирование начальных этапов крупных проектов, к которым затем привлекаются частные фирмы. С мая 1989 г. действует городской фонд.

Острые экономические и социальные проблемы, стоявшие перед британскими городами, побудили правительство осуществить целую серию долгосрочных программ в области развития городов. В 1986 г. была принята долгосрочная программа урбанизации, отдельные мероприятия которой продолжают осуществляться и по сей день. Это была первая социально-экономическая программа, нацеленная исключительно на развитие городской инфраструктуры.

В апреле 1990 г. на территории Англии и Уэльса вошел в силу закон о финансах местного правительства. Главное в нем - замена налога на домохозяйство подушным налогом или коммунальным сбором, сумма которого устанавливалась индивидуально местной властью.

Финансы органов местного самоуправления складываются из трех частей: местных налогов, платежей или взносов населения за коммунальные услуги и безвозмездных субсидий или даров центрального правительства.

Принципы размещения субсидий центрального правительства стали мощным потенциальным инструментом контроля за деятельностью местных властей, расходы которых составляли одну из крупнейших статей государственного бюджета и к тому же плохо поддавались сокращению. Доля их в ВВП выросла с 18 % в 1975 г. до 26 % в 1985 г.

Система налогообложения строится на двух принципах. Это, во-первых, принцип полезности (преимуществ), который предполагает, что население облагается налогом в точном соответствии с теми благами, которые оно получает взамен, финансируя создание этих благ. Во-вторых, это принцип здравого смысла, который основывается на желательности с помощью налогов перераспределять доходы и богатства.

Во Франции бюджеты малых поселений (коммун) состоят из двух крупных разделов. Первый - бюджет функционирования (текущей деятельности), второй - бюджет инвестиций (нового строительства) .

В целом имеются четыре группы источников доходов местных бюджетов. Во-первых, доходы от муниципальной собственности и местного хозяйства, во-вторых, налоговые поступления от юридических лиц и населения, в-третьих, дотации, в-четвертых, специальные субсидии и кредиты.[22, c. 13]

Кроме муниципальной собственности как таковой важным источником доходов местных бюджетов являются доходы от местных публичных услуг. Здесь выделяются две группы: административно-управленческие услуги и промышленные и торговые виды услуг. К первой группе относится плата за вход в музеи, библиотеки, выставки, театры, парки, на спортивные мероприятия, в бассейны, за пребывания в домах отдыха. В группу доходов от промышленных и торговых видов услуг включается плата за проезд в общественном коммунальном транспорте, за городское отопление, за потребление воды в случае, когда система водоснабжения находится в собственности самой коммуны.

Для стимулирования социально-экономического развития территории или отдельных видов деятельности широко используется система льготного налогообложения. Основные налоговые льготы вводятся на уровне центрального правительства, однако на их установление имеют право и местные органы управления.

Например, для привлечения различных производств на территорию муниципалитета, для расширения строительства в течение двух лет полностью освобождаются от налогов на строения новые здания, реконструированные и расширенные строения.

Во многих коммунах существует налог на коммунальный транспорт. Этот налог представляет собой плату за функционирование общественного транспорта. Его уплачивают все предприятия, на которых численность занятых превышает девять наемных рабочих.

Местные органы управления могут после совета с населением вводить также и другие постоянные или временные местные налоги, например, налог за мощение дорог, укладку тротуаров, уборку улиц и др.

Анализ опыта Великобритании и Франции по обеспечению стабильной экономической базы небольших городских поселений и решению проблем их развития свидетельствует о том, что там существует целостная и глубоко продуманная система мер в области налогообложения, формирования местных бюджетов, кредитования, государственного субсидирования, которая обеспечивает экономическое и правовое регулирование, развитие городов.

Характерными чертами этой системы являются:

- активная и весомая роль государства (государственные программы развития городов, дотации, субсидии, регулирование пропорций между центральными и местными бюджетами);

- сочетание государственных и частных капиталовложений (первые зачастую дают толчок процессу инвестиций, вкладываются, например, в инфраструктуру, создавая более привлекательные условия для частного бизнеса);

- детально отработанные и проверенные на практике формы региональной дифференциации различных налоговых, кредитных и других льгот, способствующие привлечению частного капитала в желательные города и районы;

- большой опыт использования муниципальной собственности и земли в качестве источников доходов;

- разработанная система четких и легко проверяемых критериев, исключающая произвольное распределение кредитов, дотаций, субсидий и т. д.

В последнее время проблемы развития небольших городов приобретают все большую актуальность в развивающихся странах, там наблюдается концентрация городского населения в немногих крупных центрах, что приводит к нежелательным социально-экономическим последствиям.

Чрезмерно высокая, стихийно создавшаяся концентрация населения и промышленности в отдельных городах-гигантах сдерживает дальнейшее развитие производительных сил страны. В этих городах наблюдается промышленная теснота, не хватает земельных участков, создаются большие трудности в обеспечении предприятий и населения водой, происходит сильное загрязнение воздуха и водных источников, ухудшаются условия жизни населения.

В решении сложных проблем быстро протекающих процессов урбанизации в развивающихся странах есть только один способ - разработка для каждой страны рациональной национальной политики развития городов и сельских поселений, которая должна осуществляться посредством экономического и социального планирования в масштабе страны. Это планирование должно предусматривать в районах нового промышленного освоения создание новых сравнительно небольших городов - центров экономического развития, в сельскохозяйственных местностях - торгово-промышленных центров, а в старых развитых районах с крупными городами -сети малых городов-спутников.[10, c. 54]

Нет ничего удивительного в том, что западные города используют на практике многие из тех планов, что разрабатывались и в российских городах, потому что предмет планирования носит универсальный характер. Планирование начинается с анализа фундаментальной экономической и социальной структуры города. Изучается тенденция роста и изменений в производственных секторах городов, в его населении, рабочей силе и других социальных сферах.

Однако в отличие от традиционного советского градопланирования западные специалисты по планированию предпринимают анализ капитало-ресурсов и подготавливают финансовые планы и бюджеты в увязке с создаваемыми ими экономическими, социальными и пространственными планами. Кроме того, они применяют методологии, могущие принимать во внимание три важных аспекта роста города; динамические изменения, независимые инвестиции и финансовую выполнимость. Это делает процесс планирования отличным от всего того, что было типично для советского планирования.[13, c. 54]

Вообще, существуют три уровня планирования: всестороннее планирование, программное и политическое планирование, а также проектное планирование с координирующим процессом стратегического планирования. Все это имеет определенную структуру .

Всестороннее планирование включает в себя два процесса:

- экономическое и социальное планирование определяет основные тенденции и направления роста и изменений города путем анализа статистических показателей и наблюдений в области демографии, общественного здравоохранения и благосостояния, а также промышленного, торгового и сервисного секторов;

- генеральное планирование (мастер-планирование) применяет тот же статистический анализ и те же результаты наблюдения к пространственной форме и физическим условиям города (природное окружение, здания, инфраструктура).

С применением анализа и выводов всесторонних планов предпринимаются следующие пять этапов по программному и политическому планированию:

- территориальное планирование - включает в себя макетирование районов, кварталов и земельных участков, а также анализ потенциального воздействия на окружающую среду;

- кадровое планирование - изучает характеристики и тенденции развития рабочей силы и социальных групп и ведет к разработке программ по образованию, трудовой подготовке, здравоохранению, спорту и отдыху;

- планирование экономического развития - рассматривает основные секторы промышленности, торговли и коммерческих услуг, в результате чего выступает с предложением новых регулирующих правил и прочей политики поддержки их роста, а также разрабатывает программы сохранения рабочих мест, привлечения новых инвестиций и создания благоприятного делового климата;

- планирование финансового управления - включает анализ экономических тенденций для проектирования будущих налоговых поступлений, будущих операционных затрат и потребностей в капитале, а также кредитного потенциала города;

- управление муниципальными активами - проводит моделирование будущих потребностей городских ведомств в земле, территориях для застройки, оборудовании и определяет, достаточно ли имеет на данный момент у города активов для покрытия таких потребностей. Процесс стратегического планирования малого города начинается с анализа основных секторов экономики с перспективы национальных, региональных и мировых тенденций. Этот процесс дает общую картину того, в каких из этих секторов предполагается в будущем наибольшая вероятность роста, а в каких наблюдается упадок или они вовсе должны устареть. Затем специалисты по планированию оценивают различные проекты и планируемую к проведению политику, чтобы определить, какие из проектов наилучшим образом помогут городу сохранить или улучшить конкурентоспособную позицию в будущих секторах роста. Такие проекты и такая политика получают приоритет, им уделяется наибольшее внимание, предоставляется наибольший объем ресурсов.[9, c. 134]

Таким образом, для зарубежных городов характерны сходные тенденции развития. При этом в экономическом развитии страны целенаправленно внедряют планы стимулирования современного малого города с рыночной экономикой, обеспечивающие эффективность функционирования городов при воздействии на частных инвесторов, собственников земли и арендаторов, менеджеров на предприятиях и в учреждениях, а также различных государственных и муниципальных ведомств.

Все эти особенности представляют несомненный интерес для наших условий. Использование хорошо зарекомендовавших себя средств и способов воздействия на экономическое благополучие городов может создать реальную базу для развития предпринимательской и вообще деловой активности в малых городах России, расширения и стабилизации источников финансовых средств для их обновления и развития.

Развитие малых городов следует проводить не только на государственном уровне, но и на межгосударственном, так как ухудшение жизни людей и загрязнение окружающей среды - это мировые проблемы. Поэтому развивающиеся страны должны перенимать опыт организации малых городов, так как развитие небольших городов в целом считается многими специалистами одним из методов рационализации размещения производства и населения.

Список литературы

1. Иншакова, Е. Г. Электронное правительство в публичном управлении : монография / Е. Г. Иншакова. – Москва : Издательство Юрайт, 2024. – 139 с. — ISBN 978-5-534-10907-8. — Текст : непосредственный.
2. Лаппо, Г.М. Города России. Взгляд географа / Лаппо Г.М. – М.: Новый хронограф, 2022. – 504 с.
3. Ольга, Юрьевна Лепихина und Владимир Алексеевич Киселёв Кадастровая оценка земель жилой застройки малых и средних городов /Ольга Юрьевна Лепихина und Владимир Алексеевич Киселёв. - М.: LAP Lambert Academic Publishing, **2020**. - 144 c.