

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СИСТЕМАХ

DOI: 10.15838/esc.2021.1.73.5

УДК 332.1 (470.12), ББК 65.050 (2Рос–4Вол)

© Ускова Т.В., Секушина И.А.

Стратегические приоритеты развития малых и средних городов*



**Тамара Витальевна
УСКОВА**

Вологодский научный центр Российской академии наук
Вологда, Российская Федерация

e-mail: tvu@vscc.ac.ru

ORCID: 0000-0001-9416-1136; ResearcherID: O-2232-2017



**Ирина Анатольевна
СЕКУШИНА**

Вологодский научный центр Российской академии наук
Вологда, Российская Федерация

e-mail: i_sekushina@mail.ru

ORCID: 0000-0002-4216-4850; ResearcherID: Q-4989-2017

Аннотация. Современные тенденции концентрации населения в крупных городах и агломерациях приводят к дисбалансу пространственного развития и являются одной из главных угроз национальной безопасности государства. Для малых и средних городов, как локальных центров прилегающих территорий, проблемы социально-экономического развития стоят особенно остро. В связи с этим выбор путей и направлений повышения эффективности управления данными населенными пунктами приобретает особую актуальность. Цель работы – поиск и научное обоснование новых приоритетов стратегического управления развитием малых и средних городов с учетом многообразия их типов. В статье рассмотрены взгляды ведущих российских исследователей.

* Статья подготовлена в соответствии с государственным заданием для ФГБУН ВолНЦ РАН по теме НИР № 0168-2019-0004 «Совершенствование механизмов развития и эффективного использования потенциала социально-экономических систем».

Для цитирования: Ускова Т.В., Секушина И.А. Стратегические приоритеты развития малых и средних городов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021. Т. 14. № 1. С. 56–70. DOI: 10.15838/esc.2021.1.73.5

For citation: Uskova T.V., Sekushina I.A. Strategic priorities of small and medium towns' development. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2021, vol. 14, no. 1, pp. 56–70. DOI: 10.15838/esc.2021.1.73.5

дователей на проблему управления малыми и средними городами. На основе анализа научной литературы и результатов опроса глав и руководителей администраций малых и средних городов Вологодской области выявлены основные факторы, препятствующие построению эффективной системы управления. Обоснована целесообразность разработки региональных стратегий развития малых и средних городов, базирующихся на типологии населенных пунктов по экономическому профилю и положению в системе расселения. Представлены подходы к определению специализации города: на основе сложившейся в настоящее время структуры экономики; на основе концепции «умной специализации». Информационной базой исследования послужили данные официальной статистики, а также научные труды отечественных и зарубежных ученых по рассматриваемой тематике. В работе использовались методы экспертного опроса, монографический, экономико-статистический, табличные и графические приемы визуализации данных. Полученные в ходе исследования результаты могут применяться в деятельности органов региональной и муниципальной власти при разработке документов стратегического планирования по управлению развитием малых и средних городов.

Ключевые слова: малые и средние города, стратегия, пространственное развитие, региональная политика, типология городов.

Введение

Для России, как самой большой по площади страны мира, проблема развития локальных территорий стоит особенно остро. Наличие межрегиональной и внутрирегиональной дифференциации оказывает негативное влияние как на социально-экономическое, так и на пространственное развитие государства. Рыночные реформы 1990-х гг. изменили административные и экономические основы развития большинства населенных пунктов, особенно сильно затронув малые и средние города. Подавляющее большинство последних было создано планово в период проведения масштабной индустриализации, в условиях, когда каждый город играл определенную роль в экономическом пространстве страны и был связан производственными цепочками с другими территориями. С переходом к рынку произошел разрыв устоявшихся связей, и большая часть малых и средних городов так и не смогла полностью адаптироваться к новым экономическим условиям.

В настоящее время категория малых и средних городов по-прежнему остается самой многочисленной среди городских населенных пунктов. По данным на 1 января 2019 года из 1115 российских городов 945 (85%) относилось к категории малых и средних. В целом по России в таких населенных пунктах проживает более 26,3 млн человек, или почти 18% жителей страны. За последние 30 лет общая численность населения городов выросла более чем на 8%,

однако эти тенденции затронули лишь крупные города и мегаполисы. Малые и средние города, напротив, потеряли более 780 тыс. жителей (*табл. 1*).

Урбанизация – вполне закономерный и неотъемлемый этап развития страны, а цетростремительные процессы расселения не являются исключительно российской особенностью. Вместе с тем многие ученые акцентируют внимание на возможных угрозах, которые несут в себе указанные тенденции развития экономического пространства [1; 2; 3].

Миграционный отток населения из малых и средних городов во многом обусловлен стремлением людей к более высокому уровню и качеству жизни, которые может обеспечить крупный город. Однако не все так однозначно. В пореформенный период повсеместно в малых и средних городах, а также в крупных сельских населенных пунктах шел процесс ликвидации значительной части социальных, производственно-экономических и градостроительных объектов: закрывались филиалы банков, отделения налоговых служб, малокомплектные школы, филиалы вузов, было сокращено количество районных учреждений культуры и здравоохранения. Такая «оптимизация» самым негативным образом сказалась на качестве жизни населения и повлияла непосредственно и на экономическую жизнь российской провинции [4].

Таблица 1. Численность населения России в 1989 и 2019 гг.

Показатель	1989 г.	2019 г.	Темп прироста	
			ед., тыс. чел.	%, п. п.
Общая численность населения, тыс. чел.	147400,5	146780,7	-619,8	99,6
Общее количество городов, ед.	1037	1115	78	107,5
Численность населения, проживающего в городах, тыс. чел.	94450,0	102311,3	7861,3	108,3
Доля населения, проживающего в городах, %	64,1	69,7	-	5,6
Количество малых и средних городов, ед.	872	945	73	108,4
Численность населения, проживающего в малых и средних городах, тыс. чел.	27089,0	26300,2	-788,8	97,1
Доля населения, проживающего в малых и средних городах, в общей численности населения страны, %	18,4	17,9	-	-0,5

Источник: составлено авторами по данным Росстата.

Если принять во внимание всю глубину накопившихся в малых и средних городах проблем, то вопросы поиска путей для повышения эффективности управления их развитием приобретают особую актуальность. При этом при формальной независимости органов местного самоуправления на практике оказывается, что проведение каких-либо существенных изменений в малых и средних городах без содействия федеральных и региональных властей становится трудно выполнимой задачей.

В 2019 году была принята Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 года¹, в которой проблема депопуляции городов с численностью населения менее 100 тыс. человек не оставлена без внимания. Во-первых, в документе ставится акцент на необходимости повышения устойчивости системы расселения за счет социально-экономического развития городов, имеющих статус монопрофильных муниципальных образований, исторических поселений и наукоградов. Во-вторых, в качестве одного из направлений решения проблем пространственного развития предложено развитие малых и средних городов как межмуниципальных обслуживающих центров для сельских территорий, обеспечивающих население и предпринимателей социальными, информационно-консультационными и другими услугами.

¹ Стратегия пространственного развития РФ, утверждена Распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

При наличии в Стратегии некоторых, безусловно, верных решений нельзя не согласиться с критическими замечаниями ведущих российских экономистов в адрес данного документа. К примеру, по мнению академика РАН П.А. Минакира, принятая Стратегия пространственного развития РФ лишь легитимирует перераспределение ограниченных бюджетных ресурсов в пользу крупнейших городских агломераций, что приводит к еще большему усилению пространственной асимметрии [1]. Профессор, д.г.н. Н.В. Зубаревич отмечает, что тематике и инструментам развития периферийных территорий в документе уделяется крайне мало внимания, в основном же упор делается на то, что территории вне агломераций должны развиваться своими силами [2].

Важность и значимость реализации мер государственной политики по развитию малых и средних городов неоднократно отмечались во многих трудах современных исследователей-экономистов. Вместе с тем открытым остается вопрос, каким образом осуществлять управление всем существующим многообразием их типов.

Целью работы стали поиск и научное обоснование новых приоритетов стратегического управления развитием малых и средних городов с учетом наличия большого многообразия их типов.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач:

1. Изучение теоретико-методологических подходов к управлению развитием малых и средних городов.

2. Выявление факторов, препятствующих построению эффективной системы управления развитием малых и средних городов, в том числе на региональном уровне.

3. Поиск подходов к выбору перспективных направлений дальнейшего развития различных типов малых и средних городов, в том числе с учетом их экономической специализации.

Теоретические аспекты исследования

В последние годы наблюдается повышенный интерес к исследованию особенностей и проблем развития малых и средних городов со стороны российского научного сообщества. В коллективной монографии [5] рассматриваются проблемы социально-экономического развития данных населенных пунктов, анализируются причины их возникновения. Исследователями отмечается наличие большого многообразия малых и средних городов, при этом приводятся конкретные примеры комплексного развития различных типов населенных пунктов, отличающихся по географическому положению и экономической ситуации.

Вопросы развития малых городов в социальном пространстве являются темой множества исследований Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН (ФНИСЦ РАН) [4]. Проблемы этих населенных пунктов анализируются посредством применения инструментов социального моделирования пространственного развития на примере конкретных, типичных для России городов, которые выделяются по критериям их актуального социально-экономического положения, макрорегиональной и отраслевой принадлежности.

Малые и средние города выступают объектом изучения не только экономистов и социологов, но и исследователей такой смежной области, как экономическая география. К примеру, в работе [6] приведены результаты комплексного социально-экономико-географического исследования всех средних городов нестоличных регионов Центральной России. Особого внимания заслуживают предложенные автором методические приемы изучения экономико-географического и социально-экономического положения населенных пунктов, а также методика выявления межрайонных функций средних городов.

Обращаясь к зарубежному опыту, необходимо обратить внимание на то, что одним из ведущих направлений исследований является изучение проблем данных населенных пунктов в контексте устойчивого развития территорий [7; 8; 9]. Эта концепция подразумевает сбалансированное развитие малых и средних городов в трех сферах: экономической, социальной и экологической. Достаточно популярной темой исследований выступают вопросы взаимодействия малых и средних городов и сельских территорий [10; 11].

Достаточно большое количество зарубежных работ посвящено проблемам так называемых «сжимающихся городов» («shrinking city») [12; 13], к которым относятся, в том числе, некоторые малые и средние города. Исследования по данной тематике получили достаточную популярность, особенно в США и Германии. В России это направление еще не так распространено, однако широко представлены работы, посвященные исследованию городов с моноотраслевой экономикой [14; 15], где наблюдается стремительное сокращение численности населения, главным образом характерное для российских северных территорий.

Вопросы управления развитием малых и средних городов (в том числе стратегического) также являются одной из актуальных тем современных отечественных и зарубежных исследований. К примеру, в работах Е.М. Бухвальда и О.Н. Валентик [16], М.С. Оборина и М.Ю. Шерешевой [17], В.В. Дидык [18], Н.А. Лебедевой и В.О. Русецкой [19] анализируются различные инструменты и методы стратегического планирования в малых и средних городах. При всем многообразии существующих подходов нельзя не отметить то, что в большинстве работ так или иначе затрагивается вопрос о необходимости проведения типологии данных населенных пунктов. Обусловлено это в первую очередь тем, что применить какой-то один вариант стратегического управления всем многообразием малых и средних российских городов на практике невозможно.

В работах зарубежных авторов акцент ставится и на стратегическом планировании, однако главной их отличительной особенностью является как раз высокий уровень практической ориентированности. В частности, в странах Евросоюза можно наблюдать очень тесное

взаимодействие исследователей и органов региональной и муниципальной власти как при разработке программ городского развития, так и при пространственном планировании территории [20; 21].

Работы российских ученых в последние годы также приобретают более практическую направленность. К примеру, в МЦСЭИ «Леонтьевский центр» была разработана брошюра по стратегическому планированию в малых городах, которая содержит практические рекомендации для органов местного самоуправления [22].

Таким образом, анализ современных работ по вопросам развития малых и средних городов подтверждает актуальность выбранной тематики исследования. Проблема поиска эффективных подходов к управлению, которые, с одной стороны, могли бы быть применимы к широкому спектру муниципальных образований, а с другой стороны, учитывали бы особенности и специфику населенных пунктов различных типов, остается открытой.

Материалы и методы

Методологическую основу проведенного исследования составили труды ведущих российских экономистов в области изучения современных подходов, методов, механизмов и инструментов управления развитием малых и средних городов. Также применялись методы синтеза и обобщения, экспертных оценок, монографический, статистический, ретроспективный, качественной и количественной обработки данных.

Как источники информации были использованы официальные данные Росстата, База данных показателей муниципальных образований, сведения, содержащиеся на официальных сайтах органов государственной и муниципальной власти. Также в информационную базу работы входят результаты опроса глав и руководителей администраций всех малых городов Вологодской области, проведенного в мае 2020 года. Его цель — изучение мнения представителей органов местного самоуправления о перспективах развития населенных пунктов, а также выявление основных проблем в сфере управления. В анкетировании приняли участие 12 из 13 руководителей малых городов региона, что говорит о достаточно хорошем уровне репрезентативности полученных данных.

Основные результаты исследования

В настоящее время основой управления малыми и средними городами выступает система местного самоуправления (МСУ), которая представляет собой нижний уровень власти в стране и является формой самоорганизации и участия граждан в управлении развитием локальных территорий. Россия прошла достаточно трудный путь становления и развития местного самоуправления, при этом наиболее существенные изменения произошли в постсоветский период.

С 1 января 2009 года² в полной мере начал действовать 131-ФЗ³, который сформировал двухуровневую систему муниципального управления с разграничением финансовых и экономических полномочий между муниципальными районами и входящими в их состав городскими и сельскими поселениями. Подавляющее большинство малых и средних городов в настоящее время с законодательной точки зрения относятся к городским поселениям. К примеру, в Северо-Западном федеральном округе лишь 1/3 малых и средних городов (44 из 136) имеет статус городских округов. Отличие между этими двумя категориями заключается в том, что, во-первых, город, претендующий на статус городского округа, выходит из состава муниципального района, а во-вторых, городской округ, как новое муниципальное образование, приобретает право осуществлять отдельные государственные полномочия.

Профессор, д.э.н. Е.М. Бухвальд отмечает, что данный фактор в значительной степени влияет на инвестиционную привлекательность малых и средних городов, имеющих статус городских поселений, «поскольку любой инвестор осознает всю меру неформальной зависимости муниципальной власти городских поселений от власти районной в рамках обязательной для районов двухуровневой модели местного самоуправления» [23].

Высокий уровень дотационности городских бюджетов является одним из главных препятствий для выхода малых и средних городов на путь саморазвития [4; 5; 16; 22; 24]. В существующих условиях малые и средние города

² В ряде регионов с 1 января 2006 года.

³ Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — 131-ФЗ).

Таблица 2. Факторы, препятствующие эффективному управлению развитием малых и средних городов, % от числа опрошенных

Фактор	Степень значимости		
	очень значимы	в определенной степени значимы	не важны
Дефицит собственных источников доходов бюджета	91,7	8,3	0,0
Недостаточность финансовой поддержки со стороны региональных властей	66,7	33,3	0,0
Пассивность местного населения	58,3	41,7	0,0
Неукомплектованность органов местного самоуправления квалифицированными кадрами	50,0	50,0	0,0
Несогласованность стратегических (программных) документов на федеральном, региональном и местном уровне	50,0	33,3	16,7
Зависимость от государственных органов власти	33,3	50,0	16,7
Отсутствие эффективного сотрудничества с органами управления муниципальным районом	25,0	58,3	16,7
Гипертрофированный государственный контроль	25,0	50,0	25,0

Источник: составлено авторами на основе опроса глав и руководителей администраций малых городов Вологодской области.

просто не могут рассматриваться в качестве полноправных субъектов хозяйствования и экономической деятельности. Необходимо отметить, что данная проблема возникла не сегодня, и реформа местного самоуправления как раз должна была преломить сложившуюся ситуацию. Однако в настоящее время говорить о независимости и финансовой самостоятельности малых и средних городов, к сожалению, не приходится. По большому счету, цель формирования самодостаточного и независимого уровня власти – местного самоуправления – полностью так не была и достигнута.

Актуальность уканных проблем подтверждают и результаты проведенного опроса глав и руководителей администраций малых городов Вологодской области. Подавляющее большинство опрошенных (более 90% респондентов) в

качестве основного фактора, препятствующего эффективному управлению развитием города, отметили проблему дефицита собственных источников доходов бюджета (табл. 2). Помимо этого, 2/3 представителей органов местного самоуправления считают недостаточными объемы оказываемой со стороны органов региональной власти финансовой поддержки.

Действительно, анализ бюджетов малых городов Вологодской области за 2018 год свидетельствует о том, что только в трех городских поселениях из 13 (г. Грязовец, г. Бабаево и г. Никольск) более 3/4 доходной части бюджета составляют собственные налоговые и неналоговые поступления (табл. 3). Лишь в бюджете одного муниципального образования (г. Грязовец) величина покрытия расходов собственными доходами превышала 90%.

Таблица 3. Местные бюджеты малых городов Вологодской области в 2018 году, тыс. руб.

Городское поселение	Доходы, всего, тыс. руб.	Доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов в бюджете, %	Расходы, тыс. руб.	Дефицит/профицит бюджета, тыс. руб.	Коэффициент покрытия расходов собственными доходами*, %
Грязовецкое	47709	91,1	46320	1389	93,8
г. Бабаево	66788	75,6	59333	7455	85,1
г. Никольск	30639	79,6	31786	-1147	76,7
г. Великий Устюг	102786	71,4	100129	2657	73,3
г. Устюжна	31331	65,4	30982	349	66,1
г. Харовск	41247,7	62,5	41038	209,7	62,8
г. Белозерск	44473	52,4	43377	1096	53,7
г. Кириллов	41561,4	50,6	40553,9	1007,5	51,8
г. Вытегра	62227,1	51,7	62789,4	-562,3	51,3

Окончание таблицы 3

Городское поселение	Доходы, всего, тыс. руб.	Доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов в бюджете, %	Расходы, тыс. руб.	Дефицит/профицит бюджета, тыс. руб.	Коэффициент покрытия расходов собственными доходами*, %
г. Тотьма	49963,4	47,5	46466,2	3497,2	51,1
г. Сокол	211867	42,2	204550	7317	43,7
г. Красавино	34493	39,5	34475	18	39,5
г. Кадников	44040,9	31,6	43914,8	126,1	31,7

* Доля собственных доходов, покрывающих расходы бюджета.
Источник: составлено авторами по данным Росстата.

Вопросы обеспечения финансовой самостоятельности малых и средних городов и необходимости внесения изменений в действующее налоговое законодательство РФ не раз выступали темой научных дискуссий. Как отмечают исследователи Центра региональной социологии и конфликтологии Института социологии ФНИСЦ РАН, «в целях укрепления финансовой базы малого города необходимо изменить существующую в настоящее время фискальную политику государства с централизации финансовых ресурсов в федеральном бюджете на политику, стимулирующую органы местного самоуправления к наращиванию собственной доходной базы» [4]. В работе [25] акцентируется внимание на важности принципа дифференциального укрепления доходной базы местных бюджетов, который учитывает особенности, тенденции и исторические традиции хозяйствования различных типов локальных территорий. К примеру, применительно к малым и средним городам, где имеется богатая имущественная база, целесообразно закрепление за органами местного самоуправления имущественных налогов.

Среди наиболее значимых факторов, препятствующих построению эффективной системы управления, по мнению глав и руководителей администраций малых городов Вологодской области, также следует выделить пассивность местного населения и недостаток в органах муниципальной власти квалифицированных кадров. Половина опрошенных представителей органов местного самоуправления малых городов региона обратили внимание на проблему несогласованности стратегических и программных документов на государственном и муниципальном уровнях, причиной чего зачастую становится недостаточная коммуникация с органами региональной власти. Актуаль-

ность выявленных проблем подтверждается и исследованиями Центра региональной социологии и конфликтологии Института социологии ФНИСЦ РАН, основу которых составили результаты экспертного опроса, проведенного в 16 малых городах России [26]. В сложившихся социально-экономических условиях идея перехода малых и средних городов на путь саморазвития без помощи органов государственной власти выглядит труднореализуемой.

В России на федеральном уровне не принят документ комплексного социально-экономического развития малых и средних городов на долгосрочную перспективу. Вместе с тем следует отметить, что ранее со стороны органов государственной власти попытки разработки и реализации подобного рода стратегических документов неоднократно предпринимались⁴, однако их сложно назвать успешными. Отсутствие долгосрочного видения будущего малых и средних городов, концентрация внимания лишь на решении текущих вопросов не позволяют определить перспективные направления развития данных населенных пунктов и как следствие — подобрать наиболее действенные управленческие инструменты и методы.

⁴ В 1996 году была принята «Федеральная комплексная программа развития малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономической реформы» (Постановление Правительства РФ от 28 июня 1996 г. № 762). В 2013 г. велась разработка программы «Социально-экономического развития малых городов Российской Федерации на период 2015–2020 годов», которая должна была стать частью государственной программы «Региональная политика и федеративные отношения» сроком до 2020 года (Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 307). В итоговый вариант госпрограммы вопросы развития и поддержки малых городов не были включены, а после ликвидации Министерства регионального развития России в сентябре 2014 г. она и вовсе была прекращена.

Также о невысоком уровне эффективности реализуемой государственной и региональной политики в отношении малых и средних городов в некоторой степени позволяют судить результаты опросов глав органов местного самоуправления, которые свидетельствуют о том, что большинство применяемых инструментов малоэффективно либо реализуется в недостаточной степени. К примеру, в Вологодской области эффективность большинства действующих в малых городах государственных программ признали менее половины респондентов (табл. 4).

Наиболее действенным инструментом, по мнению $\frac{3}{4}$ респондентов, выступают программы по благоустройству и формированию комфортной городской среды. Федеральный проект

«Формирование комфортной городской среды» за последнее время является, пожалуй, одним из самых успешных в части благоустройства дворовых и общественных территорий населенных пунктов. С каждым годом растет число малых городов – участников проекта, увеличиваются объемы выделяемого финансирования. К примеру, в Вологодской области в 2019 году из 685,1 млн руб., выделенных на реализацию проекта, 68,7 млн руб. было направлено в виде дотаций победителям «Всероссийского конкурса проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях»: 55 млн руб. в г. Вытегру (победитель 2018 года) и 13,7 млн руб. в г. Тотьму и Устюжну (победители конкурса 2019 года)⁵.

Таблица 4. Реализация инструментов государственной и региональной политики по развитию малых городов Вологодской области, % от числа ответивших

Инструменты государственной и региональной политики по развитию малых и средних городов	Реализуются	Из них в том числе:	
		Малоэффективны или применяются в недостаточной мере	Эффективны
Программы по благоустройству и формированию комфортной городской среды	100,0	25,0	75,0
Программы по жилищному строительству, ЖКХ, переселению граждан из аварийного жилья	100,0	58,3	41,7
Программы по строительству и ремонту автомобильных дорог местного значения	100,0	58,3	41,7
Программы по повышению квалификации кадров органов местного самоуправления	91,7	66,7	25,0
Программы по развитию сферы туризма	75,0	50,0	25,0
Налоговые льготы, субсидии, кредиты для новых предприятий	75,0	75,0	0,0
Инвестиции в развитие инфраструктуры	66,7	41,7	25,0
Консультационная и методическая помощь, распространение лучших практик муниципального управления из опыта области и других регионов	66,7	41,7	25,0
Программы поддержки малого и среднего предпринимательства	66,7	58,3	8,3
Институты поддержки предпринимательства (Корпорация развития Вологодской области, АНО «Мой бизнес», Бизнес-инкубатор)	58,3	50,0	8,3
Формирование производственных кластеров	41,7	25,0	16,7
Государственные инвестиции в производство и сферу услуг	41,7	25,0	16,7
Программы развития моногородов	16,7	8,3	8,3

Источник: составлено авторами на основе опроса глав и руководителей администраций малых городов Вологодской области.

⁵ Официальный портал Правительства Вологодской области. URL: https://vologda-oblast.ru/grazhdanam/zkhk/gorodskaya_sreda/ (дата обращения 25.01.2021).

Важным направлением развития городской экономики является стимулирование развития малого и среднего предпринимательства. На это указали большинство участников опроса (83,3%). 2/3 представителей органов местного самоуправления связывают развитие города с включением городских предприятий в производственные цепочки и кластеры (рисунок). Однако, как свидетельствует проведенный опрос, инвестиции в производство или сферу услуг осуществляются чуть более чем в половине городов. В исследованиях Института региональной экономики [27, с. 120] также подчеркивается важность реализации данных мероприятий, в особенности для городов с монопрофильной экономикой.

Наряду с выбором направлений дальнейшего развития малых и средних городов не меньшую значимость имеет определение управленческих подходов. В данном вопросе мнения ведущих исследователей сходятся на выборе стратегического планирования как оптимального и эффективного подхода. Переход к нему представляет собой не только новую ступень «качества» для всей системы государ-

ственного и муниципального управления, но и более успешный вариант решения назревших проблем пространственного развития территорий [16].

Вместе с тем, как показывает практика, несмотря на уже заметный эффект, полученный рядом муниципальных образований от внедрения инструментов стратегирования в деятельность органов власти, в настоящее время далеко не все малые и средние города активно используют данный подход. В результате масштабного исследования, проведенного в Международном центре социально-экономических исследований «Леонтьевский центр» [22], было выявлено, что главными сдерживающими факторами выступают недостаток финансовых ресурсов, отсутствие опыта и знаний у органов местной власти, а также низкая активность внедрения инструментов стратегического планирования в малых и средних городах. Последний пункт во многом обусловлен тем, что в 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁶ нет четкого указания на необходимость и обязательность разработки стратегических документов на муниципальном уровне.

Распределение ответов глав и руководителей администраций малых городов Вологодской области на вопрос «На Ваш взгляд, на чем необходимо делать акцент при выборе направлений дальнейшего развития Вашего города?», % от числа ответивших



⁶ О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ.

Результаты опроса глав и руководителей администраций малых городов Вологодской области свидетельствуют о том, что муниципальные органы власти понимают и признают значимость стратегического планирования: все без исключения респонденты отметили важность и необходимость разработки стратегии развития малых и средних городов. При этом более половины участников опроса (58%) считают, что это в первую очередь задача региональных органов управления. Каждый четвертый респондент придерживается мнения о том, что указанные вопросы находятся в компетенции федеральных властей. Лишь 17% опрошенных отметили необходимость принятия стратегии на муниципальном уровне.

Идея разработки и внедрения федеральной программы или стратегии развития малых и средних городов неоднократно озвучивалась в работах российских исследователей. Однако необходимо принимать во внимание тот факт, что для российских территорий характерен высокий уровень дифференциации. Помимо этого малые и средние – самая многочисленная категория городов, каждый из которых обладает своей индивидуальностью, в связи с чем при создании действительно работающей федеральной стратегии или программы нужно учитывать специфику данной категории населенных пунктов. Принципиально важно обращать внимание на экономико-географические особенности региона, в котором они находятся. Все это будет сдерживать процесс стратегического планирования. Следовательно, разработка стратегий на региональном уровне представляется более эффективным инструментом управления развитием малых и средних городов.

Ввиду высокой внутрирегиональной дифференциации также целесообразно определять приоритеты развития населенных пунктов в зависимости от их типа, который устанавливается в соответствии с положением города в системе расселения и его экономическим профилем. Выбор данных критериев обусловлен тем, что они характеризуются высокой степенью устойчивости и позволяют выявить потенциальные точки роста городской экономики, определить перспективные направления развития города как составной части экономического пространства страны.

Главным принципом отнесения города к тому или иному типу в зависимости от положения в системе расселения является его включение в состав уже существующих или потенциальных городских агломераций, в соответствии с этим устанавливаются и направления его дальнейшего развития. Для малых и средних городов, входящих в состав агломераций, одним из главных стратегических приоритетов должно стать укрепление социально-экономических связей с другими населенными пунктами, также входящими в ее состав. Перенос части промышленных предприятий, расположенных в крупных городах, или создание их подразделений в малых и средних городах будет способствовать расширению рынка труда и повышению занятости населения. Также малые и средние города могут рассматриваться в качестве зон рекреации для населения, проживающего в крупных городах.

Приоритетами развития малых и средних городов, расположенных вне городских агломераций, может являться межмуниципальное взаимодействие с прилегающими сельскими территориями. Причем акцент важно делать не только на стимулировании агропромышленного комплекса, традиционно характерного для сельской местности, но и на развитии несельскохозяйственных отраслей [28].

Если в части определения положения города в системе расселения принцип отнесения населенного пункта к тому или иному типу прозрачен и понятен, то при обосновании экономического профиля все не так однозначно. На наш взгляд, возможно два основных варианта решения указанной задачи: во-первых, развитие уже существующих и имеющих наибольший потенциал отраслей экономической специализации города; во-вторых, выбор и развитие новых приоритетных направлений городской экономики. Однако на практике реализация и того, и другого варианта имеет ряд особенностей и сложностей, которые необходимо принимать во внимание.

При выборе первого варианта главным вопросом становится способ определения специализации города. В данном случае основным источником информации являются статистические данные об объемах отгруженной продукции и среднесписочной численности

работников организаций. При этом для малых и средних городов показатели, характеризующие структуру занятости в разрезе разделов ОКВЭД, обладают большей полнотой и доступностью [29]. Дополнительными источниками информации при отнесении города к тому или иному типу служат сведения официальных сайтов муниципальных образований, а также мнения экспертного сообщества.

На основании данной методики нами было выделено семь различных типов городов в зависимости от их экономического профиля:

- аграрные и лесопромышленные;
- добывающие (сырьевые);
- индустриальные;
- транспортные;
- туристические;
- неспециализированные;
- диверсифицированные [29].

На примере регионов Европейского Севера России нами проведена апробация типологизации малых и средних городов по двум критериям: положение населенного пункта в системе расселения и экономический профиль города, выявленный на основе существующей специализации (табл. 5).

Представленный вариант определения экономического профиля города, безусловно, позволяет выявить на основе сложившейся структуры экономики наиболее развитые отрасли специализации. Вместе с тем его главный недостаток заключается в том, что он не учитывает новые, потенциально перспективные

направления развития. По факту мы получаем только ретроспективное видение специализаций малых и средних городов. Ориентируясь лишь на прошлое, нельзя исключить вероятность, что сложившаяся структура экономики городов может стать тормозом для их дальнейшего развития. Вливание финансовых средств в уже устаревшие в некоторых случаях отрасли экономики приведет лишь к бессмысленному распылению бюджета.

Однако использование данного способа определения перспективных отраслей специализации будет иметь смысл, если использовать инновационный подход к их развитию. К примеру, для аграрных малых и средних городов одним из направлений может стать выделение субсидий на модернизацию предприятий АПК, в том числе на внедрение цифровых технологий, искусственного интеллекта и искусственных нейронных сетей [30]. Для малых и средних городов добывающего типа, экономика которых основана на разработке природных месторождений, сырьевой фактор играет ключевую роль. Наличие ресурсной базы, с одной стороны, является стимулом для их развития, а с другой стороны – несет в себе большие риски. Ситуация, когда сырье перестает быть востребованным, для города становится серьезной проблемой. Подобные примеры можно было наблюдать как во времена Российской империи, так и в постсоветский период. К примеру, г. Олонец и г. Устюжна в XVI–XVII вв. являлись крупными промышленными центрами

Таблица 5. Распределение малых и средних городов регионов Европейского Севера России в зависимости от типа города

Специализация города	Место города в системе расселения	
	Города, входящие в агломерацию	Города – локальные центры прилегающих территорий
Аграрные и лесопромышленные	Кадников, Грязовец	Вельск, Онега, Шенкурск
Добывающие (сырьевые)	Оленегорск	Ковдор, Воркута, Инта, Вуктыл, Костомукша
Индустриальные	Сокол, Коряжма, Новодвинск, Полярные Зори, Мончегорск, Кондопога	Заполярный, Печора, Сегежа, Медвежьегорск, Кемь
Транспортные	Котлас	Бабаево, Нядома, Мезень, Микунь
Туристические	–	Великий Устюг, Тотьма, Кириллов, Устюжна, Каргополь, Сольвычегодск
Неспециализированные	Кола, Гаджиево, Полярный, Снежногорск, Североморск	Никольск, Харовск, Красавино, Сортавала, Пудож, Олонец, Лахденпохья, Мирный, Островной, Заозерск
Диверсифицированные	Апатиты, Кировск, Ухта, Сосногорск	Белозерск, Вытегра, Нарьян-Мар, Кандалакша, Усинск, Емва, Беломорск, Питкяранта, Суоярви
Источник: составлено авторами.		

благодаря добыче болотной железной руды. Однако с началом разработки месторождений уральских железных руд болотное железо практически перестало использоваться, как следствие, оба города утратили былое значение.

Типичным примером подобной ситуации в постсоветскую эпоху выступают моногорода Республики Коми, специализирующиеся на добыче угля — Воркута и Инта. В настоящее время одним из немногочисленных перспективных вариантов развития добывающей отрасли может стать создание новых продуктов на базе традиционного сырья. К примеру, в Китае из угля производят моторное топливо⁷. Соответственно, одним из ключевых направлений экономики добывающих городов должны стать инвестиции на внедрение новых технологий глубокой переработки сырьевых ресурсов.

Подобные примеры можно привести и для других типов городов, выявленных на основе анализа существующей структуры их экономики. Важно понимать, что при использовании данного подхода к определению направлений развития малых и средних городов главная задача заключается не только в выборе ключевых отраслей специализации, гораздо большее значение имеет то, как именно их развивать, какие технологии и инструменты использовать.

Второй вариант развития экономического «ядра» малых и средних городов заключается в определении и развитии новых отраслей специализации. В данном случае главным вопросом является то, как именно их выбирать, что должно послужить основой. В зарубежных и российских исследованиях последних лет наибольший интерес вызывает развитие концепции «умной специализации» [31–35 и др.]. Как отмечается в одной из работ, интерес к умной специализации во многом обусловлен «распространившейся управленческой модой на определенные инновационные темы, технологии, проекты с опорой на сложившуюся в регионах отраслевую структуру, а не на ее перспективные изменения». Главное отличие «умной» специализации от традиционной состоит в том, что в ее рамках не выбираются отдельные отрасли как

точки роста, а определяется набор видов экономической деятельности во взаимосвязи с региональными компетенциями [32]. Основой развития экономики в этом случае будет являться «нечеткое, с размытыми границами ядро региональных научно-технологических знаний и технологий, вокруг которого группируются другие отрасли региональной экономики». Одним из преимуществ данной концепции является то, что умная специализация может использоваться в разных типах регионов, а не только высокотехнологичных.

Вместе с тем, применительно к малым и средним городам, внедрение указанного подхода имеет ряд сложностей методического характера. Актуальной задачей является идентификация для каждого населенного пункта видов экономической деятельности, относящихся к его «умной специализации». Основой определения ключевых компонентов ее комплексной оценки могут быть уже существующие наработки применительно к региону [36].

Дискуссия по полученным результатам и выводы

В настоящее время российские малые и средние города имеют большое и явно недооцененное значение в пространственном развитии страны и формировании сбалансированной системы расселения. Переход к рыночным отношениям негативным образом сказался на развитии данных населенных пунктов. При этом реформа местного самоуправления должна была способствовать решению накопившихся проблем, однако, по сути, мало что изменила. Высокий уровень дотационности бюджетов, низкий уровень квалификации управленческих кадров на местах, зависимость от вышестоящих органов власти — по-прежнему актуальны для подавляющего большинства малых и средних городов.

В сложившейся ситуации полностью возлагать решение накопившихся более чем за четверть века проблем на плечи органов местного самоуправления и ожидать изменений в лучшую сторону, по меньшей мере, неразумно и бессмысленно. Тот факт, что подавляющее большинство малых и средних городов без оказания федеральной и региональной помощи и поддержки не смогут выйти на путь устойчивого социально-экономического развития, признается не только в научных кругах, но и

⁷ Грачев С. Добыча сильнейших. Как выжить предприятиям угольной промышленности. URL: <https://www.forbes.ru/biznes/352135-dobycha-silneyshih-kak-vyzhit-predpriyatyam-ugolnoy-promyshlennosti> (дата обращения 01.02.2021).

в органах государственной власти. В данном контексте дискуссионным остается вопрос о том, кто и каким именно образом должен осуществлять политику по развитию малых и средних городов. Проблема выбора перспективных направлений развития отраслей городской экономики также выходит на первый план.

Все более очевидно, что определение экономической специализации муниципальных образований на старых, сформированных еще в советское время подходах с высокой долей вероятности приведет лишь к пустому расходованию ресурсов и бюджетных средств. Концепция «умной специализации» в этом случае выглядит достаточно перспективной, однако для полного использования данного подхода в настоящее время имеется ряд ограничений, обусловленных недостаточной проработанностью как с научной, так и практической точки зрения.

Научная значимость проведенного исследования заключается в обосновании необходимости разработки новых подходов к управ-

лению развитием малых и средних городов, учитывающих большое многообразие их типов. В основе определения перспективных направлений развития города должны лежать его положение в системе расселения, а также экономическая специализация. Выбор приоритетных отраслей экономики в свою очередь должен строиться либо на текущей структуре экономики города с учетом инновационного развития, либо на концепции «умной специализации».

Практическая значимость проведенного исследования состоит в возможности использования полученных результатов органами федеральной или региональной власти при разработке приоритетных направлений развития малых и средних городов. Задачей следующего этапа исследования по данной тематике будет являться разработка методического подхода к определению «умной» специализации муниципальных образований, основанной на балансе интересов власти, бизнеса и населения.

Литература

1. Минакир П.А. Российское экономическое пространство. Стратегические тупики // Экономика региона. 2019. Т. 15. Вып. 4. С. 967–980.
2. Зубаревич Н.В. Стратегия пространственного развития: приоритеты и инструменты // Вопросы экономики. 2019. № 1. С. 135–145.
3. Кожевников С.А. Пространственное и территориальное развитие Европейского Севера России: тенденции и приоритеты трансформации // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. Т. 12. № 6. С. 91–109. DOI: 10.15838/esc.2019.6.66.5
4. Малые города в социальном пространстве России / А.Ю. Ардалянова [и др.]. М.: ФНИСЦ РАН, 2019. 545 с.
5. Социально-экономическое развитие малых городов России / под ред. Г.Ю. Ветрова. М.: Фонд «Институт экономики города», 2002. 102 с.
6. Смирнов И.П. Средние города Центральной России. Тверь: Твер. гос. ун-т, 2019. 165 с.
7. Blewitt J. *Understanding Sustainable Development*. 2nd ed. N.Y.: Routledge. Taylor&Francis, 2015. 394 p.
8. Madhavan S. European economic integration and sustainable development: institutions, issues and policies. *European Journal of Law and Economics*. 1998, vol. 5, iss. 3, pp. 289–290.
9. Servillo L., Hamdouch A., Atkinson R. Small and medium-sized towns. In: *Europe: Conceptual, Methodological and Policy Issues in Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*. Special Issue: Dossier: Small and Medium-Sized Towns in Europe. 2017, vol. 08, iss. 4, pp. 1–17.
10. Berdegue J. A., Carriazo F., Jara B., Modrego F. Soloaga I. Cities, territories, and inclusive growth: Unraveling urban–rural linkages in Chile, Colombia, and Mexico. *World Development*, 2015, vol. 73, pp. 56–71.
11. Ebrahimzadeh I., Tayyebi N., Shafei Y. Functional analysis of small towns economic role in rural development. Case study: Zahedshahr, Iran. *Journal of Service Science and Management*, 2012, vol. 3, pp. 269–279.
12. Haase A., Rink D., Grossmann K., Bernt M., Mykhnenko V. Conceptualizing urban shrinkage. *Environment and Planning*, 2014, no. 46, pp. 1519–1534.
13. Richardson H.W. *Shrinking Cities: A Global Perspective (Regions and Cities Series)*. New York. Routledge, 2014. 326 p.

14. Моногород: управление развитием / Т.В. Ускова [и др.]. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. 220 с.
15. Пыжева Ю.И., Зандер Е.В. Социально-экономическое разнообразие моногородов Сибири и Дальнего Востока: статистический анализ // Проблемы развития территории. 2019. № 3 (101). С. 49–61.
16. Бухвальд Е.М., Валентик О.Н. Малые города в системе пространственного регулирования российской экономики // Региональная экономика. Юг России. 2018. № 1 (19). С. 169–180. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2018.1.16>
17. Оборин М.С., Шерешева М.Ю., Иванов Н.А. Обоснование стратегических ориентиров социально-экономического развития малых городов России // Вестник Пермского университета. Экономика. 2017. Т. 12. № 3. С. 437–452.
18. Дидык В.В. Исследование практики стратегического планирования и управления в муниципальных образованиях Севера России // Региональная экономика: теория и практика. 2012. № 23. С. 31–38.
19. Лебедева Н.А., Русецкая О.В. Стратегии малых городов США и России: общее и особенное // Региональная экономика. Юг России. 2017. № 4 (18). С. 39–47. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2017.4.4>
20. Sykora L., Mulicek O. Territorial arrangements of small and medium-sized towns from a functional-spatial perspective. *Tijdschriftvoor Economische en Sociale Geografie*, 2017, vol. 108, iss. 4, pp. 438–455. DOI: 10.1111/tesg.12249.
21. Hamdouch A., Demaziere C., Banovac K. The socio-economic profiles of small and medium-sized towns: Insights from European case studies. *Tijdschriftvoor Economische en Sociale Geografie*, 2017, vol. 108, iss. 4, pp. 456–471. DOI: 10.1111/tesg.12254.
22. Стратегии малых городов: территория творчества / Б.С. Жихаревич и [др.]; под ред. Б.С. Жихаревича. СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2017. 68 с.
23. Бухвальд Е.М. Муниципальная реформа в России. Некоторые итоги прошедшего десятилетия // Федерализм. 2013. № 4 (72) С. 121–134.
24. Социально-экономические проблемы локальных территорий / Т.В. Ускова [и др.]. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. 196 с.
25. Печенская-Полищук М.А. Инструменты и принципы перераспределения бюджетных ресурсов в регионе // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. № 2. С. 71–88. DOI: 10.15838/esc.2020.2.68.5
26. Маркин В.В., Воронов В.В. Малые города России: экспертное измерение государственной политики // Власть. 2019. № 6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/malye-goroda-rossii-ekspertnoe-izmerenie-gosudarstvennoy-politiki> (дата обращения 06.07.2020).
27. Социально-экономическое развитие малых городов: реалии и возможности / Кузнецов С.В. и [др.]. СПб: ГУАП, 2014. 156 с.
28. Секушина И.А., Ворошилов Н.В. Взаимодействие малых и средних городов и сельских территорий в пространстве региона // Проблемы развития территории. 2020. № 6 (110). С. 121–137. DOI: 10.15838/ptd.2020.6.110.8
29. Секушина И.А., Ускова Т.В. Типология малых и средних городов по экономическому профилю и положению в системе расселения // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2020. № 1. С. 4–18. DOI: 10.25702/KSC.2220-802X-1-2020-67-4-18
30. Алферьев Д.А. Практика реализации сверточных нейронных сетей в сельском хозяйстве и агропромышленном комплексе // АгроЗооТехника. 2020. Т. 3. № 2. DOI: 10.15838/alt.2020.3.2.4. URL: <http://azt-journal.ru/article/28585>
31. Земцов С.П., Баринаева В.А. Смена парадигмы региональной инновационной политики в России: от выравнивания к «умной специализации» // Вопросы экономики. 2016. № 10. С. 65–81.
32. Котов А.В. Методический подход к определению умной специализации регионов России // Регион: экономика и социология. 2020. № 2 (106). С. 22–45.
33. Foray D. From smart pecialization to smart pecialization policy. *European Journal of Innovation Management*, 2014, vol. 17, no. 4, pp. 492–507.
34. McCann P., Ortega-Argilés R. Transforming European regional policy: Smart specialisation and a results-driven agenda. *Oxford Review of Economic Policy*, 2013, no. 29 (2), pp. 405–431.

35. Калужнова Н.Я., Виолин С.И. Умная специализация российских регионов: возможности и ограничения // Экономика, предпринимательство и право. 2020. № 10. С. 2457–2472. DOI: 10.18334/err.10.10.111061
36. Котов А.В., Гришина И.В., Польшев А.О. Умная специализация региона – вариант решения для России: научный очерк / Всероссийская академия внешней торговли Минэкономразвития России. М.: ВАВТ, 2019. 60 с.

Сведения об авторах

Тамара Витальевна Ускова – доктор экономических наук, профессор, заместитель директора по научной работе, заведующий отделом, Вологодский научный центр Российской академии наук (160014, Российская Федерация, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: tvu@vscc.ac.ru)

Ирина Анатольевна Секушина – младший научный сотрудник, Вологодский научный центр Российской академии наук (160014, Российская Федерация, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: i_sekushina@mail.ru)

Uskova T.V., Sekushina I.A.

Strategic Priorities of Small and Medium Towns' Development

Abstract. The current trends of population concentration in large cities and agglomerations lead to an imbalance in spatial development. These trends are among the main threats to the national security of the state. The problems of socio-economic development are particularly acute for small and medium towns, as local centers of adjacent territories. In this regard, the choice of ways and directions to improve the efficiency of the management of these localities becomes particularly relevant. The purpose of the research is to find and scientifically substantiate new priorities of strategic management of the development of small and medium towns taking into account the diversity of their types. The article presents the views of leading Russian researchers on the problem of managing small and medium towns. Based on the scientific literature analysis and survey results of heads of administrations of small and medium towns of the Vologda Oblast, the authors identify the main factors that hinder the construction of an effective management system. The paper proves the expediency of working out regional strategies for the development of small and medium towns, based on the settlements' typology according to the economic profile and position in the urbanized system. The work shows the approaches to the definition of the town's specialization: 1) based on the current economic structure; 2) based on the "smart specialization" concept. The information basis of the study is data of official statistics and scientific works of domestic and foreign researchers on the studied subject. In the paper, the authors use the methods of expert survey, monographic, economic and statistical, tabular and graphical methods of data visualization. The research results can be used in the activities of regional and municipal authorities in the working out strategic planning documents for managing the development of small and medium towns.

Key words: small and medium towns; strategy, spatial development, regional policy, towns' typology.

Information about the Authors

Tamara V. Uskova – Doctor of Sciences (Economics), Professor, Deputy Director for Science, Head of Department, Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: tvu@vscc.ac.ru)

Irina A. Sekushina – Junior Researcher, Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: i_sekushina@mail.ru)

Статья поступила 14.07.2020.