



www.volsu.ru

ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ЭКОНОМИКИ



DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2021.3.1>

UDC 332.145; 338.222
LBC 65.042

Submitted: 12.04.2021
Accepted: 25.05.2021

CITIES IN SPATIAL DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN ECONOMY

Evgeniy M. Buchwald

Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

Olga N. Valentik

Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

Abstract. The Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the period until 2025, adopted in 2019, defines one of its main goals as “ensuring sustainable and balanced spatial development of the Russian Federation”. The Strategy does not specify what kind of balance is meant in this very case. However, it’s quite obvious that regardless of how this “balance” is interpreted, its essential feature or criterion should be considered as sufficient uniformity in the development of the country’s living space, the maintenance of a stable ratio of its large, medium and small cities, as well as all other settlements. For such a geographically huge country, this task has not only a significant economic and social meaning, but also fully meets the requirements of the national and economic security of the state. The question of the role of cities in the development of the optimal spatial structure of the Russian economy in modern conditions is “full” of a large number of specific aspects, including the ratio of urban and rural population, the structure of urban settlements, the nature of the development of agglomeration processes, etc. Agglomerations increasingly become a leading trend in the formation of the urban environment, i.e. an important, but not a problem-free result of urbanization. The Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the period until 2025 does not give a complete picture of the desired direction of urban development in the country. The document pays attention to agglomeration processes, but this does not cover the range of problems of positioning the entire set of urban settlements in the economy and social sphere of the Russian Federation and its federal entities.

Key words: urban settlements, agglomerations, strategic planning, spatial regulation, local self-government, legal regulation.

Citation. Buchwald E.M., Valentik O.N., 2021. Cities in Spatial Development of the Russian Economy. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii* [Regional Economy. South of Russia], vol. 9, no. 3, pp. 4-15. (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2021.3.1>

УДК 332.145; 338.222
ББК 65.042

Дата поступления статьи: 12.04.2021
Дата принятия статьи: 25.05.2021

ГОРОДА В ПРОСТРАНСТВЕННОМ РАЗВИТИИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Евгений Моисеевич Бухвальд

Институт экономики РАН, г. Москва, Российская Федерация

© Бухвальд Е.М., Валентик О.Н., 2021

Ольга Николаевна Валентик

Институт экономики РАН, г. Москва, Российская Федерация

Аннотация. Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 г., принятая в 2019 г., определяет как одну из главных своих целей «обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации». Стратегия не уточняет, сбалансированность чего с чем в данном случае имеется в виду. Однако совершенно очевидно, что, независимо от того, как бы эта «сбалансированность» не трактовалась, ее существенным признаком или критерием следует считать достаточную равномерность освоения жизненного пространства страны, поддержание устойчивого соотношения ее крупных, средних и малых городов, а также всех прочих поселений. Для такой территориально огромной страны эта задача имеет не только значимый хозяйственный и социальный смысл, но и в полной мере отвечает требованиям национальной и экономической безопасности государства. Вопрос о роли городов в формировании оптимальной пространственной структуры российской экономики в современных условиях «обрастает» большим кругом частных аспектов, в числе которых соотношение городского и сельского населения, структура самих городских поселений, характер развития агломерационных процессов и пр. Агломерации все более становятся лидирующим трендом формирования городской среды, то есть важным, но далеко не беспроblemным итогом урбанизации. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. не дает целостного представления о желаемом направлении развития городской среды в стране. В документе уделяется внимание агломерационным процессам, но это не исчерпывает всего круга проблем позиционирования совокупности городских поселений в экономике и социальной сфере Российской Федерации и ее субъектов.

Ключевые слова: городские поселения, агломерации, стратегическое планирование, пространственное регулирование, местное самоуправление, нормативно-правовое регулирование.

Цитирование. Бухвальд Е. М., Валентик О. Н., 2021. Города в пространственном развитии российской экономики // Региональная экономика. Юг России. Т. 9, № 3. С. 4–15. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2021.3.1>

Постановка проблемы

Российская Федерация не относится к числу стран – мировых лидеров по уровню урбанизации, что объективно связано со спецификой ее экономико-географических и социально-демографических характеристик, а также исторически сложившимися особенностями промышленного развития. Тем не менее в стране достаточно долго наблюдался устойчивый рост доли городского населения. В начале XX в. доля городского населения в России составляла примерно 15 %; к этапу индустриализации в СССР (вторая половина 1920-х гг.) – 17–18 %, а к ее завершению (середина 1930-х гг.) – уже более трети населения. 50%-ный рубеж в доле городского населения в СССР был пройден в начале 1950-х годов. В конце 1980-х гг. доля городского населения в Российской Федерации приблизилась к 75 %. Однако затем произошло довольно редкое событие: на рубеже XX–XXI вв. доля городского населения в стране даже несколько упала (примерно на 1 п.п.). Это говорило о том, что в тот момент страна столкнулась с серьезными кризисными процессами в экономической и социальной сферах. Однако затем этот процесс в известной степени стабилизировался. Так, в 2005 г. показатель доли городского населения составлял 73,2 %, в 2015 г. – 74,1 %, а на начало 2020 г. – 74,7 %.

По состоянию на 1 января 2020 г. 173 города Российской Федерации имели население численностью более 100 тыс. чел., из которых 15 городов – с населением более одного миллиона человек, а 38 городов – с населением более полумиллиона человек. Но эти цифры весьма условны, так как не всегда в полной мере учитывают процессы внутренней и внешней миграции населения. Так, внешние мигранты (в том числе не имеющие адекватной регистрации) в наибольшей степени «оседают» в крупных городах страны. В результате официальные данные о величине и доле городского населения в соответствующих регионах могут считаться заниженными. Это касается и трендов внутренней миграции в виде более или менее стабильного, но не регистрируемого в полной мере перетока населения из сельской местности и малых городов в крупные населенные пункты, в том числе миграций челночного и/или сезонного характера [Гладкова, 2019].

Процесс урбанизации привел к тому, что в Российской Федерации, как и в большинстве высоко- и среднеразвитых странах мира, основная часть экономической активности концентрируется в городах. На определенном этапе закономерным следствием урбанизации стало возникновение крупных городских агломераций. Если не следовать сложным классификациям, то сегодня практически все крупные города мира с населением

500 тыс. чел. и более – могут считаться (и часто считают себя!) городской агломерацией [Турчина, 2019].

В современных условиях крупные города и городские агломерации (особенно столичные агломерации) концентрируют на себе функции не только экономических и административных центров, но и центров науки, инноваций, образования и культуры. Однако современный уровень технологий, информатизации, цифровой экономики постепенно «подмывает» монополию крупных городов и городских агломераций на лидерство в развитии основных видов экономической деятельности, науки и инноваций. Об этом свидетельствует не только отечественный, но и зарубежный опыт пространственного распространения экономики высоких технологий и информатизации, которая все более концентрируется в средних и даже малых поселениях [Ретивых, 2020].

Многофакторная природа экономических и социальных процессов, регулирующих развитие современной городской среды, предполагает не только постоянный мониторинг этих процессов, но и использование системных методов государственного регулирования и стратегирования [Муסיнова, 2019; Носов, 2020]. При этом условия России как государства федеративного типа предполагают реализацию этого регулирования и стратегирования на основе постоянного взаимодействия федерации, ее субъектов и институтов местного самоуправления. В статье рассматривают основные задачи, характерные для современного этапа политики государства в сфере пространственного развития экономики.

Городская среда: к поиску новой оптимальности

Процессы городского развития в России во многом совпадают с аналогичными трендами глобального характера. Это касается, например, того, что сам процесс урбанизации как бы наполняется новым содержанием, связанным с развитием тренда так называемой «вторичной урбанизации». Этот этап урбанизации определяется уже не переходом сельского населения в городское, как ранее, а его перемещением из малых и средних городов в крупные города и города-миллионеры. Это позволяет говорить о том, что многие регионы переживают сегодня своеобразную стадию «деурбанизации» с утратой некоторого числа небольших поселений городского типа. Подобный этап урбанизации генери-

рует проблемы как крупных городов (проблема их непомерного «разрастания», утрата эффективной управляемости и пр.), так и малых городов (проблема сокращения населения, особенно его трудоспособной части, потеря основных видов экономической деятельности). Все большее понимание того, что урбанизация на ее современном этапе несет в себе не только позитивные, но и негативные последствия, со временем закономерно привело к двум значимым последствиям.

Первое из них заключено в формировании и широком распространении концепции и даже вполне конкретной модели, именуемой «умный город» («smart city»), устойчивое развитие и пр. [Атамась, 2019; Воротников, 2018; Зыкова, Давыдова, 2021; Shkvarya, Semenov, 2020]. Несмотря на большое количество публикаций и даже практических рекомендаций на сей счет, прийти к единому представлению, что, собственно, характеризует «умный город» и чем он отличается от «неумного», довольно сложно. На наш взгляд, концепцию «умный город» нельзя признать особым стратегическим вектором развития городской среды, тем более, в ее пространственном аспекте. То, из чего складывается концепция «умного города», на деле заключает в себе синтез представлений муниципальных руководителей, экспертов и самих городских жителей – от малого города до мегаполиса – относительно условий (предпосылок) благополучного, комфортного, безопасного проживания с учетом тех возможностей, которые предоставляет современный уровень коммунальных, информационных и иных технологий.

Второе и наиболее значимое последствие состоит в том, что неоднозначность экономических и социальных последствий урбанизации привело к тому, что этот круг вопросов оказался в орбите практики государственного регулирования пространственных изменений в экономике и населении. Однако это регулирование – и у нас в стране, и за рубежом – имеет ограниченный характер и ориентируется в основном на меры косвенного характера, поскольку существенное влияние в данном случае повсеместно все-таки остается за личностным (субъективным) фактором в части предпочтения населения относительно наиболее благоприятных для него вариантов проживания и трудовой деятельности.

Одновременно для российской городской среды и систем управления ею характерен ряд специфических проблем.

Первая из них заключена в отсутствии в действующих нормативно-правовых докумен-

тах единого подхода к понятию «город», «городское поселение», в том числе и как субъекта местного самоуправления и как объекта государственного регулирования и стратегирования. Эти два подхода можно определить как административно-территориальный и структурно-муниципальный. В первом случае городские поселения различаются исключительно по численности населения, причем нижняя граница того количества населения, при котором поселение может быть признано городским, федеральным законом не установлена¹. Во втором случае города и городские поселения различаются по видам публично-правовых (муниципальных) образований. И в том, и в другом случае решение вопроса о статусе поселения, в том числе и как того или иного вида муниципального образования, в преимущественной мере отнесено на уровень субъектов Российской Федерации.

Данные таблиц 1 и 2 иллюстрируют достаточную устойчивость в контексте структуры городских поселений в РФ за примерно 10-летний период. Значимым представляется только увеличение числа городов – миллионников – с 13 до 15 против 12 в 1989 г. и увеличение числа малых городов – с 709 в 1989 г. до 975 в 2019 г. Приведенные цифры позволяют говорить об известной «поляризации» городских поселений в Российской Федерации (хотя рост числа малых городов идет в основном за счет утраты населения ранее крупными поселениями).

В рамках структурно-муниципального подхода идентификация «города», как было сказано выше, определяется в рамках нескольких видов институтов муниципальных организации на территории, а именно: городской округ; городской округ с внутригородским делением (внутригородскими муниципальными образованиями), городское поселение. Лишь 3 города в России явля-

Таблица 1

Группировка городов Российской Федерации по численности проживающего в них населения по федеральным округам (на 1 января 2020 г.)

Субъекты	Всего	В том числе с числом жителей, чел.					
		до 50	50–100	100–250	250–500	500–1000	1000 и более
Российская Федерация	1116	795	149	94	40	23	15
Центральный ФО	303	226	31	26	14	4	2
Северо-Западный ФО	148	123	14	4	6	–	1
Южный ФО	96	57	18	12	5	2	2
Северо-Кавказский ФО	58	35	10	9	3	1	–
Приволжский ФО	200	133	34	16	4	8	5
Уральский ФО	115	81	17	9	5	1	2
Сибирский ФО	114	77	18	11	0	5	3
Дальневосточный ФО	82	63	7	7	3	2	–

Примечание. Составлено авторами по данным официальной статистики.

Таблица 2

Группировка городов Российской Федерации по численности проживающего в них населения по федеральным округам (на 1 января 2012 г.)

Субъекты	Всего	В том числе с числом жителей, чел.					
		до 50	50–100	100–250	250–500	500–1000	1000 и более
Российская Федерация	1100	783	152	91	38	23	13
Центральный ФО	310	229	39	26	12	4	1
Северо-Западный ФО	146	123	12	4	6	–	1
Южный ФО	79	46	16	10	3	2	2
Северо-Кавказский ФО	56	34	9	9	3	1	–
Приволжский ФО	198	130	35	16	5	7	5
Уральский ФО	115	82	17	8	5	1	2
Сибирский ФО	130	89	19	12	2	6	3
Дальневосточный ФО	66	50	6	6	2	2	–

Примечание. Составлено авторами по данным официальной статистики.

ются самостоятельными субъектами Федерации² и осуществляют функции государственного управления. Все остальные города России, в том числе и города с миллионным населением, функционируют как муниципальные образования (городские округа). В преимущественной мере это – единые муниципальные образования³. Реальный «вес» (по численности населения) одного вида городских муниципалитетов может быть весьма различен. Например, параметры городского округа варьируют от более чем 1,6 млн чел. (Новосибирск – крупнейшее в России единое муниципальное образование) до 20 тыс. чел. (городской округ Арамиль Свердловской области). Также весьма дифференцирован по численности населения и такой тип муниципальных образований, как городские поселения. Частью городского муниципального управления, по крайней мере формально, можно считать внутригородские муниципальные образования – как в федеральных, так и в нескольких иных городах России (табл. 3).

В рамках действующего законодательства субъекты Федерации имеют широкие полномочия относительно «категоризации» муниципальных образований, в частности права, исходя из собственных представлений, считать их «городскими» или нет, особенно учитывая то, что с утратой значительной части хозяйственной деятельности многие городские поселения просто потеряли признаки городской структуры (например, утрата внутриселенческого общественного транспорта). В результате из-за отсутствия четкого определения размываются различия понятий «город» и «городское поселение», а также круг тех населенных мест, которые могут считаться городскими и по отношению к которым возможно использовать меры государственного регулирования и поддержки. Между тем такая поддержка во многих случаях жизненно необходима.

Выше мы уже отмечали, что большинство городов России являются муниципальными образованиями, функционируя в качестве муниципалитетов – городских округов или городских поселений. Как следствие, все эти городские поселения сталкиваются с теми же трудностями развития, которые ныне присущи для всех институтов российского местного самоуправления. Главные среди них – это трудности, связанные с формированием экономической, прежде всего финансово-бюджетной, базы муниципального развития.

Принятие Федерального закона № 131-ФЗ предполагало в том числе стабилизацию местных финансов и ликвидацию дисбаланса между полномочиями муниципалитетов и располагаемыми ими финансовыми ресурсами. На деле ситуация стала развиваться в обратном направлении. Например, в период 2003–2019 гг. количество собственных полномочий городских округов по вопросам местного значения увеличилось с 27 до 44 при отсутствии какого-либо серьезно пополнения доходной базы их бюджетов.

Как показывают данные обследований Минфина России, городские округа и городские поселения имели более прочное финансовое положение на фоне других муниципальных образований страны. Так, по данным за 2019 г., лишь в 15,7 % муниципальных образований России, в собственных доходах их бюджетов которых доля дотаций, в том числе замененных дополнительными отчислениями, составляла менее 5 %. Среди городских округов эта доля составляла 18,8 %, среди городских поселений – 43,3 %, среди муниципальных районов – 5,3 %, среди сельских поселений – 13,7 %.

Но при этом была допущена на основе Федерального закона № 136-ФЗ [Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ ... , 2014] и получила широкое распространение практика переда-

Таблица 3

Сдвиги в структуре расселения по видам населенных пунктов в России, % к итогу городского населения (2002–2020 гг., на начало года)

Год	Крупнейшие города (свыше 1 млн чел.)	Очень крупные города (от 500 тыс. до 1 млн чел.)	Крупные города (от 100 тыс. до 500 тыс. чел. населения)	Средние города (от 50 тыс. до 100 тыс. чел.)	Малые города (до 50 тыс. чел.)
2002	28,58	12,93	29,60	11,56	17,33
2010	28,94	16,15	26,91	11,14	16,86
2018	33,08	13,26	27,73	10,35	15,58
2020	32,79	13,77	27,91	10,04	15,59

Примечание. Составлено авторами по данным официальной статистики.

чи на уровень субъектов Федерации значительного числа полномочий муниципалитетов по вопросам местного значения. Это полномочия, относящиеся к сфере охраны здоровья, услуг образования, регулирования землепользования и градостроительной деятельности, организации предоставления услуг ЖКХ и пр. В результате при формальном увеличении числа полномочий по вопросам местного значения, находящихся в компетенции муниципалитетов, таковые лишились ряда важных полномочий, которые имели существенное значение с точки зрения возможности системы муниципального управления позитивно влиять на социально-экономическое развитие «своих» территорий, включая и городские поселения.

Ситуация усугубляется тем, что в после реформенный период государство фактически утратило системную политику в отношении российских городов. В контексте содействия городскому развитию более или менее удачно реализовывалась политика в отношении организации местного самоуправления, в том числе в отношении поселений городского типа (сотни городских поселений получили статус самостоятельного муниципального образования). Наметился прогресс в отношении регулирования градостроительной деятельности (развитие практики муниципального территориального планирования), а также в политике в отношении такого вида поселений, как «моногорода»⁴ (введение определения «моногород»; трех типов моногородов по характеру социально-экономической ситуации; осуществление государственной поддержки этих городов через специализированный фонд и создание в этих поселениях ТОСЭР). Однако далеко не все вопросы городского развития получили достаточное отражение в программно-проектных разработках государственной социально-экономической политики. В любом случае в современных условиях последовательное решение этих вопросов возможно лишь в рамках их органичного включения в практику единого стратегирования социально-экономического развития в стране [Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ ... , 2014].

К стратегическим началам государственной политики городского развития

В современном мире городские проблемы становятся все более значимыми в повес-

тке дня государственной политики социально-экономического и пространственного развития. Во многом городская политика стран мира в настоящее время формируется «Новой программой развития городов ООН». Этот документ определяется как «согласованный набор решений, полученных в результате целенаправленного процесса координации и объединения усилий различных субъектов для достижения общего видения и цели, которые будут способствовать более продуктивному и устойчивому развитию городов в долгосрочной перспективе» [ООН ... , 2018].

По имеющимся оценкам, среди 150 стран мира, рассмотренных в рамках исследования ООН-Хабитат, оформленную национальную политику городского развития имеют 92 страны (среди них – 15 стран ОЭСР). Еще 58 стран находятся на стадии формирования такой политики. Большинство стран, которые реализуют городскую политику, находятся в Европе и Северной Америке. При этом данные показывают, что некоторые быстро урбанизирующиеся регионы мира, такие как арабские государства, также предпринимают усилия по включению политики городского развития в национальные приоритеты [National Urban Policy ... , 2017].

Круг задач, решаемых в рамках политики городского развития, постоянно расширяется, а горизонты целеполагания в рамках этой политики принимают все более долговременный характер. Так, в странах ОЭСР политика развития городов направлена на решение таких вопросов, как управление расширением городов, повышение конкурентоспособности их экономики, развитие сектора инноваций, регулирование транспортной загруженности, обеспечение социальной обеспеченности и экологической устойчивости, достижение гарантированной включенности и участия всех горожан в процессах городского развития.

При этом характерно, что проблемы городского развития не могут оставаться предметом озабоченности лишь для органов власти высшего уровня, но должны быть объектом внимания и целенаправленного воздействия со стороны субнациональных властей, а также местных сообществ. Например, в Германии национальная политика развития городов является совместной инициативой федерального правительства, региональной и муниципальной власти. Эта политика направлена на комплексное городское развитие, которое решает как текущие, так и долговременные экономические, экологические и социальные проблемы в городских муниципалитетах страны.

Разумеется, при некоторых общих чертах проблемы развития городской среды и ее государственно-муниципального регулирования заметно разнятся от одной страны к другой. Что касается России, то можно заключить, что в настоящее время наибольшее значение здесь имеют два тесно взаимосвязанных направления государственного регулирования городской среды с целью поддержания сбалансированности территориально-экономического пространства страны. Одно из них – целевая поддержка малых и средних городских поселений, второе – регулирующее воздействие на формирование городских агломераций и систем управления ими. Различие состоит в том, что первое направление государственного воздействия на развитие городской среды оформилось уже достаточно давно, а второе, более-менее целостно, определилось лишь в самое последнее время.

Так, можно сказать, что на протяжении последних 20–25 лет различные вопросы функционирования малых и средних городов Российской Федерации несколько раз становились или должны были стать объектами целенаправленного регулирования в рамках различных программ и проектов. Например, в свое время большие надежды в этом контексте возлагались на реализацию принятой в 1996 г. Федеральной комплексной программы развития малых и средних городов Российской Федерации⁵. Изначально эта программа была рассчитана на период до 2005 года. Но на деле основные мероприятия, предусмотренные данной программой, были «заморожены» и практически не финансировались. В 2001 г. действие этой программы было официально прекращено.

Следующий этап программного варианта государственной поддержки малых и средних городов России был связан с разработкой Государственной программы «Региональная политика и федеративные отношения»⁶. Однако, несмотря на то, что малые и средние города представляют собой один из наиболее значимых объектов государственной политики регионального развития, мерам поддержки, касающимся данной группы городских поселений, в данной программе места все же не нашлось. Однако этот факт не имел существенного значения, поскольку в 2014 г. в связи с упразднением оператора данной Государственной программы – Министерства регионального развития РФ – действие данной государственной программы было полностью прекращено⁷.

Все последующие попытки вновь инициировать подобную программу успеха не имели, хотя для развития сельских территорий в соответствии со Стратегией пространственного развития Российской Федерации до 2025 г. была разработана и принята специальная государственная программа [Постановление Правительства ... , 2019]. Подобная ситуация неизбежно продуцирует тренды социально-экономической деградации малых городских поселений и утраты ими значительной части населения, особенно трудоспособных возрастов. Поддержка малым городам оказывается, но не системно, а в рамках большого числа программ и проектов, курируемых различными федеральными и региональными ведомствами. В результате часто нет полной убежденности в том, что эта поддержка на местах реализуется именно там, где она в наибольшей мере востребована.

В этой связи и экспертами, и представителями муниципального сообщества неоднократно ставился вопрос о возобновлении практики использования программной «модели» для реализации тех или иных мер государственной поддержки развития российских малых городов. Но при этом сразу следует учесть, что попытка охватить в подобной программе все малые города России, тем более по всему кругу имеющихся у них проблем, неизбежно привела бы к простому «размыванию» государственных средств.

К тому же при разработке и реализации мер поддержки малых городов необходимо учитывать, что все эти поселения характеризуются значительным разнообразием. В зависимости от исторических тенденций развития они существенно отличаются по имеющемуся экономическому потенциалу, по фактору их транспортной доступности, по наличию социально-культурных и исторических комплексов. При этом среди данных поселений есть таковые, тяготеющие к городским агломерациям, и, напротив, не имеющие прочной связи с такими образованиями; есть малые города, сохранившие связь с аграрно-промышленным комплексом или полностью ее утратившие.

Сказанное свидетельствует о том, что разработка и реализация программ государственной поддержки малых городов России должна иметь достаточную методическую базу, позволяющую реализовать эти программы на адресной основе, то есть используя принципы типизации включенных в эти программы объектов поддержки. Ключевое значение в рамках подобной типизации

будут иметь соотношение между требуемыми объемами и формами государственной поддержки и возможность экономической «реанимации» того или иного малого города на основе механизмов «саморазвития». В этом контексте следует выделить следующие типы малых городов.

Прежде всего, это малые города, сохранившие возможность устойчивого хозяйственного и социального развития из-за более эффективного использования своего экономического потенциала, за счет позитивного воздействия особого «агломерационного эффекта» и пр. Далее, это малые города, в отношении которых достаточным рычагом устойчивого «саморазвития» могут быть методы поддержки предпринимательской и инвестиционной активности, а именно: налоговые льготы и гарантии локальным предпринимателям и инвесторам; информационная и маркетинговая поддержка, поддержка локального МСП и пр. Также целесообразно выделить группу малых городов, возврат которых к «нормальному» функционированию в экономическом и социальном смысле требует значительных прямых форм государственной поддержки в виде федерального и регионального софинансирования объектов производственной, транспортной и социальной инфраструктуры, а также за счет создания на местах специализированных институтов территориального развития. Для наиболее сложных случаев следует выделить малые города, которые должны быть официально объявлены как «поселения в кризисной ситуации» и для которых должны быть разработаны адресные программы чрезвычайной помощи, включая, помимо названного выше, и прямую социальную поддержку населения. Наконец, следует признать наличие в стране городских поселений, не имеющих четких перспектив экономического возрождения, тогда как попытка их «реанимации» была бы крайне затратной и даже просто безрезультатной. Это – малые города, в исключительных случаях подлежащие расселению.

Еще одним важным объектом регулирования развития городской среды в Российской Федерации выступают агломерационные процессы. Агломерации никак нельзя отнести к числу явных новаций в сфере городского развития. Однако в России, прежде всего в силу ее огромных пространственных характеристик, а также ввиду длительного исторического отставания в сфере индустриального развития, процессы урбанизации и, соответственно, агломерирования городских поселений обозначились заметным опозда-

нием по сравнению с экономически более продвинутыми странами мира, где крупнейшие агломерации оформились еще на рубеже XIX–XX веков. Наиболее значительные подвижки в урбанизации и, как следствие, в формировании городских агломераций в СССР обозначились в годы первых пятилеток и послевоенные годы. Но только в самое последнее время агломерационные процессы заняли важное место как объект научных исследований, как «поле» нормативно-правового регулирования и целевого государственного воздействия.

Крупнейшими агломерациями в современной России считаются: Московская, Санкт-Петербургская, Нижегородская, Ростовская, Екатеринбургская (агломерации моноцентрического типа), Самаро-Тольяттинская, Кавминводская (модель полицентрической агломерации). Активно формируется Саратовская агломерация. Данные, представленные в Стратегии пространственного развития⁸, свидетельствуют, что на данный момент в Российской Федерации имеется около 40 крупных и крупнейших городских агломерационных образований. Совокупная численность их населения уже длительное время постоянно увеличивается, и к настоящему времени она превысила 73 млн человек. Однако если обратиться к научной экономической литературе по данной проблематике, то авторами в качестве центра потенциальных и даже вполне реальных агломераций указывается еще по меньшей мере два-три десятка крупных городов, расположенных почти в трети субъектов РФ.

Такая привлекательность идеи агломерирования легко объясняется тем, что и в современных условиях агломерации по-прежнему остаются наиболее привлекательным «полем» для новых инвестиций; мощным «генератором» наиболее предпочтительных для работников рабочих мест; «провайдером» качественных социально-культурных услуг, в том числе образовательных, комфортных транспортных коммуникаций. Агломерации привлекают также и значительным ареалом тесного взаимного общения населения. Другими словами, в современных условиях экономическая сторона особого агломерационного эффекта дополняется социальной компонентой. Это – возможность для граждан получить более престижную и высокооплачиваемую работу; приобрести комфортное жилье, рассчитывать на больший круг ресурсов медицинского обслуживания, образования, культурного досуга, рекреации и пр.

Тем не менее в настоящее время становится все более очевидным, что традиционно

постулируемый позитивный экономический эффект агломераций (наличие особо благоприятных возможностей производственной кооперации; взаимодействия производства, науки и образования; постоянный значительный резерв трудовых ресурсов; сокращение логических издержек и пр.) имеет и негативную – «оборотную сторону медали». В макроэкономическом или общестрановом контексте эта негативная сторона проявляет себя уже не только в тренде сверхурбанизации вообще (недопустимая во всех отношениях утрата сельского населения), но и в особом феномене «вторичной урбанизации». Это – переток населения в агломерации не только и даже не столько из сельских поселений, сколько из малых городов и прочих поселений городского типа, не охваченных агломерационными процессами. Отсюда возникают территории, лишенные или практически лишенные значимой хозяйственной деятельности. В этой связи в Стратегии пространственного развития обоснованно отмечается такой негативный тренд, как низкий уровень предпринимательской активности в большинстве малых и средних городов, на сельских территориях за пределами крупных и крупнейших городских агломераций. Резкая поляризация пространства хозяйственной деятельности и социального развития представляет собой не только тормоз экономического роста, но и реальную угрозу национальной, в том числе экономической безопасности Российской Федерации. Кроме того, практика показывает, что разрастание агломерационных образований неизбежно вызывает проблемы управленческого характера, сложности согласования позиций и намерений тех или иных управляющих структур, которые действуют (как правило, независимо) в отдельных частях той или иной агломерации.

Конечно, эти проблемные моменты не дискредитируют саму идею урбанизации и агломераций, поскольку им, как показывает отечественный и зарубежный опыт, они могут быть компенсированы методами государственного регулирования. В этом смысле можно констатировать, что урбанизация и городское агломерирование все более трансформируются в управляемый и даже стратегируемый процесс, на основе чего агломерации должны занять важное место в регулировании пространственного развития российской экономики. Однако этот вектор государственной политики требует формирования адекватной законодательной базы. Уже длительное время надежды на создание такой базы связывались с

федеральным законом о городских агломерациях, однако раз за разом все подобные законопроекты отвергались [Яговкина, 2017].

Вот почему нельзя не приветствовать появление еще одного подобного законопроекта, который на этот раз уже отражен в базах правовой информации [Проект Федерального закона ... , 2021]. Однако, на наш взгляд, и этот вариант также нельзя признать удовлетворительным. Главное – чрезвычайно размыта выраженная позиция государства в отношении агломераций, отсутствие серьезных новаций и целевого начала в предполагаемых мерах их поддержки, акцента на взаимодействие поддержки с мерами регулятивного характера. Фактически ст. 13 законопроекта («Государственная поддержка развития городских агломераций») повторяет действующую практику взаимодействия государства и муниципалитетов, но в данной ситуации этого явно недостаточно. Стоит ли удивляться, что в этом контексте практика уже опередила законотворческий процесс [Аминича, Власова, 2021].

Заключение

Проведенное исследование позволяет заключить, что на данный момент в России, несмотря на высокий уровень урбанизации, не выстроенная системная работа с процессами городского развития. В практике государственного управления задачи регулирования городского развития остаются содержательно и институционально разрозненными, в том числе распределенными между многими федеральными органами исполнительной власти. Роль интегратора в данном случае может выполнить стратегический документ Правительства РФ. Практическая реализация этого документа возможна на основе уже многократно предлагавшейся программно-проектной «развертки» Стратегии пространственного развития. В этой «развертке» может найти место и целевая программа и/или национальный проект, интегрирующий в себе меры по поддержке и развитию малых городов по регулированию агломераций и усилению их позитивного воздействия на состояние городской сферы в российской экономике.

В рамках регулирования процессов агломерирования следует иметь в виду, что таковые могут оказывать на находящиеся в зоне этих процессов малые города как «поддерживающее», так и «разоряющее» воздействие. Целевой федеральный закон должен исходить не только из

мер поддержки агломераций, но и из сочетания этих мер с определенными регулятивными и даже ограничительными мерами в отношении агломерационных процессов. Совершенно ясно, что, если не противопоставить трендам свехурбанизации и агломерирования методы налогового и иного государственного регулирования, надежды на успех политики возрождения и подъема малых городов едва ли могут полностью оправдаться.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Данный круг вопросов, в частности, регулируется таким документом, как «Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений». Этот документ утвержден Приказом Министерства регионального развития РФ от 28 декабря 2010 г. № 820 и введен в действие с 20 мая 2011 г. Имеется также «Свод правил» № 42.13330.2016, утвержденный Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 30 декабря 2016 г. № 1034.

² Три российских города (Москва, Санкт-Петербург и Севастополь) имеют статус субъектов Российской Федерации.

³ По данным на начало 2021 г., в Российской Федерации имелось лишь три города – Самара, Челябинск и Махачкала, которые провели реорганизацию городского местного самоуправления на основе формирования системы внутригородских муниципальных образований.

⁴ В 2014 г. Правительство РФ приняло такой документ, как список моногородов. В нем, однако, несколько позиций относится не к городам и городским поселениям, а к сельским поселениям. Изначально в данном правительственном перечне было 313 моногородов, а сейчас их числится 319. Из этих моногородов 168 являются малыми городами. Однако, как отмечали эксперты, в связи с полным закрытием градообразующего предприятия и утратой ряда иных видов экономической деятельности, многие поселения, еще формально числящиеся «моногородами», таковыми («моно»), по сути, уже не являются и могут быть обозначены как малые и средние городские поселения в кризисной социально-экономической ситуации.

⁵ См. Указ Президента РФ Б.Н. Ельцина от 24 мая 1996 г. № 775.

⁶ См. Распоряжение Правительства РФ от 26 марта 2013 г. № 435.

⁷ Программа была исключена из перечня государственных программ Российской Федерации Распоряжением Правительства России от 15 ноября 2014 г. № 2301-р.

⁸ Стратегия характеризует агломерацию как совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними. Стратегия рассмат-

ривает агломерации с общей численностью населения от 500 тыс. человек. При этом при населении до 1 млн чел. – это крупная агломерация; свыше 1 млн чел. – крупнейшая агломерация. Агломерацию формируют поселения, связанные совместным использованием инфраструктурных объектов, активными экономическими и социальными отношениями, в том числе и трудовыми.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- Анимица Е. Г., Власова Н. Ю., 2021. Эволюция развития и исследования Екатеринбургской городской агломерации // *Геоурбанистика и градостроительство: теоретические и прикладные исследования*. М. : [s. n.], С. 126–140.
- Атамась Е. В., 2019. Перспективы развития комфортной городской среды в концепции устойчивого развития // *Экономика устойчивого развития*. № 4 (40). С. 25–29.
- Воротников А. М., 2018. Развитие умных городов – актуальный тренд городского развития // *Региональная энергетика и энергосбережение*. № 4. С. 36–37.
- Гладкова А.А., 2019. Современные технологии в стратегии развития городской среды // *Управление городом: теория и практика*. № 1 (32). С. 86–93.
- Гукасян Г. Л., 2021. Урбанизация и пандемия COVID-2019 в городах мира: утрата преимуществ города или переосмысление развития // *Вестник Российского университета дружбы народов*. Серия: Государственное и муниципальное управление. Т. 8, № 1. С. 7–19.
- Зыкова Д. А., Давыдова Т. Е., 2021. Концепция «умного города» в системе муниципального развития // *Цифровая и отраслевая экономика*. № 1 (22). С. 9–15.
- Мусинова Н. Н., 2019. Развитие городских агломераций как одно из направлений Стратегии пространственного развития России // *Вестник университета (Государственный университет управления)*. № 2. С. 46–51.
- Носов А. Л., 2020. Стратегическое планирование развития города // *Вестник Вятской ГСХА*. № 3 (5). С. 12.
- ООН. Новая программа развития городов, 2018. URL: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646659-R.pdf>.
- Постановление Правительства РФ от 31.05.2019 № 696 «Государственная программа Российской Федерации “Комплексное развитие сельских территорий”», 2019. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_326085/.
- Проект Федерального закона «О городских агломерациях», 2021. ID проекта 01/05/09-20/00107906. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=199079#040256900775604193>.

- Ретивых И. В., 2020. Глобальные тренды и их влияние на развитие городов // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. № 18. С. 28–30.
- Турчина Д. А., 2019. Городские агломерации: общемировые тенденции развития // Научные труды Северо-Западного института управления РАНХиГС. Т. 10, № 2 (39). С. 208–215.
- Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», 2014. URL: <http://base.garant.ru/70684666/>.
- Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”», 2014. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/.
- Ягвочкина В. А., 2017. Нормативное правовое регулирование развития городов и агломераций в Российской Федерации // Общественные финансы. № 35. С. 61–73.
- Shkvarya L. V., Semenov A. S., 2020. Smart Cities: Necessity and Development Strategies // Информация и инновации. Т. 15, № 2. С. 52–58.
- National Urban Policy in OECD Countries, 2017. Paris : OECD Publishing. URL: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/the-state-of-national-urban-policy-in-oecd-countries-9789264271906-en.htm>.
- in the Strategy of Urban Environment Development]. *Upravlenie gorodom: teoriya i praktika* [City Management: Theory and Practice], no. 1 (32), pp. 86-93.
- Gukasyan G.L., 2021. Urbanizaciya i pandemiya COVID-2019 v gorodah mira: utrata preimushchestv goroda ili pereosmyslenie razvitiya [Urbanization and the COVID-2019 Pandemic in the World’s Cities: Losing the Benefits of the City or Rethinking Development]. *Vestnik Rossijskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Gosudarstvennoe i municipal’noe upravlenie* [The Bulletin of the Peoples’ Friendship University of Russia. Series: State and Municipal Management], vol. 8, no. 1, pp. 7-19.
- Zykova D.A., Davydova T.E., 2021. Konceptsiya «umnogo goroda» v sisteme municipal’nogo razvitiya [The Concept of a “Smart City” in the System of Municipal Development]. *Cifrovaya i otraslevaya ekonomika* [Digital and Industrial Economy], no. 1 (22), pp. 9-15.
- Musinova N.N., 2019. Razvitie gorodskih aglomeracij kak odno iz napravlenij Strategii prostranstvennogo razvitiya Rossii [Development of Urban Agglomerations As One of the Directions of the Strategy of Spatial Development of Russia]. *Vestnik universiteta (Gosudarstvennyj universitet upravleniya)* [The Bulletin Vestnik Universiteta (State University of Management)], no. 2, pp. 46-51.
- Nosov A.L., 2020. Strategicheskoe planirovanie razvitiya goroda [Strategic Planning of the City Development]. *Vestnik Vyatskoj GSKHA* [The Bulletin of Vyatka State Agricultural State Academy], no. 3 (5), pp. 12.
- OON. *Novaya programma razvitiya gorodov*, 2018 [UN. A New Urban Development Program]. URL: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646659-R.pdf>.
- Postanovlenie Pravitel’stva RF ot 31.05.2019 № 696 «Gosudarstvennaya programma Rossijskoj Federacii “Kompleksnoe razvitie sel’skih territorij”»*, 2019 [Resolution of the Government of the Russian Federation No. 696 of May 31, 2019 “State Program of the Russian Federation ‘Complex Development of Rural Territories’”]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_326085/.
- Proekt Federal’nogo zakona «O gorodskih aglomeracijah»*, 2020 [The Draft of the Federal Law “On Urban Agglomerations”]. Project ID 01/05/09-20/00107906. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=199079#040256900775604193>.
- Retivyh I.V., 2020. Global’nye trendy i ih vliyanie na razvitie gorodov [Global Trends and Their Impact on the Development of Cities]. *Altajskij vestnik gosudarstvennoj i municipal’noj sluzhby* [Altai Bulletin of State and Municipal Service], no. 18, pp. 28-30.
- Turchina D.A., 2019. Gorodskie aglomeracii: obshchemirovye tendencii razvitiya [Urban Agglomerations: Global

REFERENCES

- Animica E.G., Vlasova N. Yu., 2021. Evolyuciya razvitiya i issledovaniya Ekaterinburgskoj gorodskoj aglomeracii [Evolution of Development and Research of the Yekaterinburg Urban Agglomeration]. *Geourbanistika i gradostroitel’stvo: teoreticheskie i prikladnye issledovaniya* [Geourbanistics and Urban Planning: Theoretical and Applied Research]. Moscow, s. n., pp. 126-140.
- Atamas’ E.V., 2019. Perspektivy razvitiya komfortnoj gorodskoj sredy v koncepcii ustojchivogo razvitiya [Prospects for the Development of a Comfortable Urban Environment in the Concept of Sustainable Development]. *Ekonomika ustojchivogo razvitiya* [The Economy of Sustainable Development], no. 4(40), pp. 25-29.
- Vorotnikov A.M., 2018. Razvitie umnyh gorodov – aktual’nyj trend gorodskogo razvitiya [The Development of Smart Cities – The Current Trend of Urban Development]. *Regional’naya energetika i energoberezhenie* [Regional Energy and Energy Conservation], no. 4, pp. 36-37.
- Gladkova A.A., 2019. Sovremennye tekhnologii v strategii razvitiya gorodskoj sredy [Modern Technologies

- Trends in Development]. *Nauchnye trudy Severo-Zapadnogo instituta upravleniya RANHiGS* [Scientific Works of the North-Western Institute of Management of the RANEPА], vol. 10, no. 2 (39), pp. 208-215.
- Federal'nyj zakon ot 28.06.2014 № 172-FZ «O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii»*, 2014 [Federal Law No. 172-FZ of 28 June 2014 “On Strategic Planning in the Russian Federation”]. URL: <http://base.garant.ru/70684666/>.
- Federal'nyj zakon ot 27.05.2014 № 136-FZ «O vnesenii izmenenij v stat'yu 26.3 Federal'nogo zakona “Ob obshchih principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti subjektov Rossijskoj Federacii” i Federal'nyj zakon “Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii”»*, 2014 [Federal Law No. 136-FZ of May 27, 2014 “On Amendments to Article 26.3 of the Federal Law ‘On General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation’ and the Federal Law ‘On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation’”]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/.
- Yagovkina V.A., 2017. Normativnoe pravovoe regulirovanie razvitiya gorodov i aglomeracij v Rossijskoj Federacii [Normative Legal Regulation of the Development of Cities and Agglomerations in the Russian Federation]. *Obshchestvennye finansy* [Public Finance], no. 35, pp. 61-73.
- Shkvarya L.V., Semenov A.S., 2020. Smart Cities: Necessity and Development Strategies. *Informaciya i innovacii* [Information and Innovations], vol. 15, no. 2, pp. 52-58.
- National Urban Policy in OECD Countries*, 2017. Paris, OECD Publishing. URL: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/the-state-of-national-urban-policy-in-oecd-countries-9789264271906-en.htm>.

Information About the Authors

Evgeniy M. Buchwald, Doctor of Sciences (Economics), Professor, Chief Researcher, Head of the Centre of Federal Relations and Regional Development, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Prosp. Nakhimovskiy, 32, 117218 Moscow, Russian Federation, buchvald@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-9892-5930>

Olga N. Valentik, Researcher, Centre of Federal Relations and Regional Development, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Prosp. Nakhimovskiy, 32, 117218 Moscow, Russian Federation, valentik-o@ya.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0529-0855>

Информация об авторах

Евгений Моисеевич Бухвальд, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник – заведующий Центром федеративных отношений и регионального развития, Институт экономики РАН, просп. Нахимовский, 32, 117218 г. Москва, Российская Федерация, buchvald@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-9892-5930>

Ольга Николаевна Валентик, научный сотрудник Центра федеративных отношений и регионального развития, Институт экономики РАН, просп. Нахимовский, 32, 117218 г. Москва, Российская Федерация, valentik-o@ya.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0529-0855>