

# Малые города России: комплексный мониторинг развития<sup>1</sup>

## Часть 1

Маркин В.В., Малышев М.Л., Землянский Д.Ю.\*

**Ключевые слова:** малый город, экономическое развитие, человеческий капитал, городская среда, социальная инфраструктура, комплексный мониторинг.

**Аннотация.** Целью данной статьи (в двух частях) является изучение проблем развития малых городов России, гармонизации городского пространства и функционирования социально-экономической системы малого города, реализация стратегий развития малого города с учетом мнения разных акторов: представителей власти, бизнес-сообщества, объединений, ассоциаций, профсоюзов, НКО, образовательных учреждений, солидарных групп и отдельных граждан, а также постоянное научное сопровождение стратегий на всех этапах их осуществления, постоянный мониторинг результативности проводимых мер.

Метод исследования — статистический анализ и социологический опрос. Информационная база статьи базируется на основе общероссийских статистических данных и социологического опроса по 16 малым городам 8 регионов России.

Полученные результаты сформулированы в виде аналитических положений и предложений по определению стратегий социально-экономического развития малых городов, в которых бы закреплялись выработанные совместно всеми стейкхолдерами приоритеты развития данного малого города, обеспечивающих его конкурентоспособность в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе по следующим направлениям: обеспечение экономического развития; развитие человеческого капитала; улучшение инвестиционного климата; развитие городской инфраструктуры; повышение эффективности муниципального управления; агломерационная интеграция.

DOI: [10.21681/2226-0692-2019-4-46-55](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2019-4-46-55)

Более  $\frac{3}{4}$  населения Российской Федерации проживает в городских населенных пунктах — городах и поселках городского типа. По уровню урбанизации Россия приближается к средневропейскому показателю, при этом опережая другие страны Восточной Европы, где благодаря более благоприятным климатическим условиям традиционно велика доля сельских жителей.

Несмотря на сохранение крупногородского характера урбанизации, в первое десятилетие постсоветского периода по темпам прироста численности населения лидировали средние и **малые города** (до 50 тыс. жителей), что являлось следствием глубокого кризиса российской экономики. Крупные города, где имелось большое количество предприятий-гигантов, оказавшихся неконкурентоспособными в новых условиях рынка, испытывали отток населения вместе с наиболее высокой естественной убылью. Сельское хозяйство оказалось среди отраслей, наиболее тяжело переживших удар кризисных

трансформационных изменений. Трудовые мигранты из сельской местности в условиях крайне низких доходов не имели возможности «перебраться» в крупные города, вследствие на порядок более высокой стоимости жизни. По этой причине малые города стали временными центрами аккумуляции с одной стороны мигрантов из села, а с другой стороны — «возвращенцев» из более крупных городов, а также мигрантов из республик бывшего Советского Союза, которые вынужденно делали вывод в пользу более дешевой жизни в малых городах и сельской местности [1].

Здесь стоит отметить, что в федеральном законодательстве отсутствует единое определение понятия «город». При отсутствии четкой трактовки, региональные подзаконные акты дают различные определения данного понятия, как с точки зрения количественного описания (минимальный порог численности населения), так и со стороны функциональности поселения (набор си-

<sup>1</sup> Статья подготовлена на основе материалов исследований «Малые города в социальном пространстве России» и «Разработка научно-методических подходов к формированию стратегий развития городов».

\* Маркин Валерий Васильевич, доктор социологических наук, профессор, главный научный сотрудник ФНИСЦ РАН, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: markin@isras.ru

Малышев Михаил Львович, доктор социологических наук, профессор, ведущий научный сотрудник ФНИСЦ РАН, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: anpi\_2006@mail.ru

Землянский Дмитрий Юрьевич, кандидат географических наук, председатель Совета по изучению производительных сил ВАВТ Минэкономразвития России, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: qeozema@mail.ru

стемных характеристик города как центра социально-экономической деятельности окружающей территории).

В настоящее время в Российской Федерации существует 2 типа городских образований — собственно города и, помимо них, поселки городского типа, унаследованные с советского периода, в судьбе которых отразились процессы урбанизации периода индустриализации, охватившего сельские населенные пункты (поселки), и собственно развития ряда отраслей материально-го производства.

При рассмотрении качественных характеристик определения в значительной степени сходны: город — это населенный пункт с развитой социальной и производственной инфраструктурой, который является промышленным, финансовым, экономическим, транспортным, культурным центром, имеющий достаточную численность населения, большая часть которого занята вне сельского хозяйства [4].

Однако количественные пороги численности населения различаются значительно. В СССР существовал минимум в 12 тыс. жителей, сегодня в законодательных актах субъектов РФ подобные значения варьируют от 5 до 50 тыс. жителей.

Структура распределения населения по городам разного размера отражает некоторые региональные особенности систем расселения. На Дальнем Востоке «крупные» города (250—500 тыс. жителей) за неимением достаточной численности населения берут на себя функции опорного каркаса территории, которые в Европейской части РФ выполняются в основном городами-полумиллионниками и миллионниками.

«Малые города» (до 50 тыс. жителей) имеют значительный вес в южных регионах, где они исторически выросли из крупных сел, а также в зонах индустриального освоения (Урал), где гораздо значительнее выражена поляризация ландшафта на фоне низкоплотного расселения.

В начале 2000-х гг. российская урбанизация вновь вернулась к крупногородскому этапу, что противоречит классической стадийной концепции [2], однако объясняется тем фактом, что Россия перенесла глубокий трансформационный кризис, и дезурбанизация в районах концентрации крупных городов (сокращение численности их населения) была временным явлением. В то же время компенсационный рост экономики страны и доходов большей части населения стал основной причиной значительного прироста численности населения крупнейших городов.

Анализ статистического материала показывает, что не только динамика численности населения городов России за 2003—2017 гг., но даже само количество городов находилось в флуктуации. Это было связано не столько с характером протекания естественных демографических процессов (смертность, рождаемость, изменение возрастной структуры населения), сколько с изменениями в муниципальном устройстве России. До старта муниципальной реформы административно-территориальные преобразования в России (и до этого в СССР) в отдельные годы играли важную роль в изменениях численности населения немалого числа городов и регионов. Однако с середины 2000-х гг. сама категория

городов статистически стала весьма неоднозначно выделяться из новой формы муниципальных образований, названных «городской округ» и «городское поселение». В результате количество статистических погрешностей и неувязок стало чрезвычайно большим. Существующие базы данных отражают показатели динамики численности населения (и других показателей) по не вполне ясной номенклатуре: то ли городов, то ли городских округов или городских поселений. Это касается и базы данных показателей муниципальных образований Росстата [6], и базы «Экономика городов России» платформы «Мультистат» [5]. Первая в большей степени ориентируется на малые города, вторая — на средние и крупные города.

Административно-территориальные преобразования, как правило, оказываются существеннее, чем миграционные и естественно-демографические процессы; они влияют на движение городов вверх и вниз по иерархии.

Группировка городов России по численности населения представлена в таблице 1, которая показывает, что в 2003—2017 гг. нарастала поляризация: росло число самых больших и самых маленьких городов. Эта ситуация — результат миграционного прироста населения самых крупных городов при одновременной убыли населения (в том числе в пользу самых крупных) небольших городов на фоне весьма незначительного или даже отсутствующего естественного прироста.

Таблица 1

Группировка городов по численности населения, шт.

Численность населения, тыс. человек	Годы*		
	2003	2010	2017
Свыше 1000	13	12	15
999,9—500	23	25	22
250—499,9	41	37	39
100—249,9	91	89	92
50—99,9	155	152	143
<b>Менее 49,9</b>	<b>759</b>	<b>763</b>	<b>758</b>
Всего	1084	1078	1069

Источники: [5, 6]

\* В связи с административно-территориальными преобразованиями общее число городов не постоянно.

Анализ динамики численности населения городов в 2003-2017 гг. показывает, что в целом распределение российских городов по людности, по-видимому, подходит к состоянию равновесия. Исследуемые изменения, как правило, находятся в коридоре плюс/минус 5%, хотя динамика численности населения городов, безусловно, различается в зависимости от социально-экономической мощности регионов и самих городов, географического положения, возможностей использования природной ренты, качества местного менеджмента и других характеристик.

Демографический переход и диффузия низкой рождаемости в городах способствовали тому, что различия в динамике численности населения городов в значительной степени определяются миграционной состав-

ляющей, а также желанием или нежеланием местных органов власти «улучшить» статистику людности регионального центра за счет присоединения близлежащих территорий. Множественные преобразованные административно-территориальные преобразования сильно затрудняют анализ, но главное — создают дополнительные предпосылки к стягиванию городского населения в отдельные точки (региональные центры). При этом концентрация городского населения при одновременном сжатии заселенного пространства происходит не только в результате административных преобразований и муниципальной реформы. Она проявляется в стягивании населения в наиболее крупные и успешные города. В подавляющем большинстве это региональные центры.

Доля населения в возрастах старше трудоспособного максимальна в городах-миллионерах (таблица 2). Причина — в нежелании людей этих возрастов юридически менять место жительства, чтобы не лишиться надбавок пенсионерам в Москве и Санкт-Петербурге, а также доступа к более качественному здравоохранению и услугам. Кроме того, доля пенсионеров почти так же велика в самых малых городах. Как было уже отмечено, это результат интенсивного миграционного оттока молодого населения из этих городов. По-видимому, доля пожилого населения в таких городах фактически недоучтена, тогда как в городах-миллионниках — переучтена из-за возможного недокументированного выезда из них при сохранении регистрации.

Возрастная структура населения городов является результатом как длительно действующих эволюционных, так и современных «революционных» процессов. Это совместное действие порой разнонаправленных детерминант приводит к тому, что, на первый взгляд, различия между городами по возрастной структуре населения кажутся не столь существенными. Здесь, однако, необходимо понимать, что за различиями «всего в 1%» могут стоять совершенно неодинаковые процессы с разной динамикой, и они могут сигнализировать о разных явлениях. В условиях снижения различий между городами по параметрам рождаемости и смертности (по мере прохождения демографического перехода) для формирования возрастной структуры населения все большую роль начинает играть **миграция населения**. Именно она «ответственна» за повышенную долю трудоспособного населения в

целом, и трудоспособного населения в самых активных трудоспособных возрастах (20—39 лет) в региональных центрах, привлекательных как для работающих, так и для учащихся. Миграция же способствует формированию анклавов городов с более молодым населением в добывающих регионах Севера и Сибири и, наоборот, сильному постарению городского населения в старопромышленных городах Северо-Запада, Урала, Поволжья.

За пределами столиц и их пригородов города испытывают миграционный отток во внутрисубъектской миграции, международная миграция компенсирует его не полностью. При этом только международная миграция сглаживает миграционные потери городов внутренней периферии, но не полностью. Наибольшие риски миграционной убыли населения имеют малые города внутривнутрирегиональной глубинки.

Возрастные особенности миграции городов разных типов демонстрируют очень существенные различия, которые зависят от размера города и его статуса (или положения в системе «центр-периферия»), а также от пространственного положения. Северные города имеют отток пожилого населения, что, в определенной мере, благоприятно для их демографического развития.

Большую роль в перераспределении населения между городами разных типов играет образовательная миграция, которая направлена в региональные столицы (но не в пригороды). Молодое население между городами перераспределяет в первую очередь внутривнутрирегиональная миграция. Значимый приток молодежи в межрегиональной миграции имеют крупнейшие столичные города, притягивающие учебных мигрантов со всей страны или концентрирующих их в пределах отдельных макрорегионов (Москва, Санкт-Петербург, Новосибирск, Томск, Хабаровск, Воронеж и др.).

В целом же за сравнительно небольшой срок произошедшие изменения представляются довольно значительными. С одной стороны, они свидетельствуют о том, что население концентрируется в городах с более разнообразным и масштабным рынком труда и более высокими параметрами уровня жизни (в категориях зарплат, доходов и пр.), и это нельзя не оценивать как положительную тенденцию. С другой стороны, растущая концентрация населения в крупнейших городах противоречит тенденциям деконцентрации населения и стремле-

Таблица 2

Доля населения различных возрастов в зависимости от размера городов

	До 49,9	50—99,9	100—249,9	250—499,9	500—999,9	свыше 1 млн
Моложе трудоспособного возраста, %	18,88	18,17	17,58	16,89	16,54	14,96
Население в трудоспособном возрасте, %	57,30	58,09	59,47	60,01	61,32	60,15
Старше трудоспособного возраста, %	23,82	23,74	22,95	23,10	22,14	24,89

Источник: [6].

ния жителей к маленькому, уютному и индивидуальному образу жизни, наблюдающимся в развитых странах мира и соответствующих стадиям контрурбанизации в модели дифференциальной урбанизации [14].

Одной из важных особенностей российской урбанизации является **неразвитость коммунальной инфраструктуры** в значительной части малых городах и районах крупных городов. В подобных поселениях, имеющих городской статус, наблюдается особый «полусельский» образ жизни населения, жители часто ведут подсобное хозяйство. Подобное явление связано со стремительной урбанизацией за счет административных преобразований (в крупном селе строилось промышленное предприятие, и оно получало статус города). Часто в подобных городах низок уровень обеспеченности центральным отоплением и канализацией, мала протяженность дорог с усовершенствованным покрытием.

Таким образом, около половины малых городов России не являются «городами» по европейским стандартам обеспечения водоотведением и другими коммунальными услугами [12]. Учитывая численное преобладание небольших городов, типичный городской ландшафт формируется именно подобными поселениями, являющимися городами административно, но не всегда по сути. Тем не менее, большая часть населения (около 60%) все-таки проживает в городах с охватом коммунальной инфраструктурой более 90%. Граница в инфраструктурной обеспеченности между крупными и средними и малыми городами выражена довольно четко и является дополнительным фактором миграции именно в крупные города.

В постсоветский период значительное распространение получило явление современного отходничества, когда жители работают по несколько месяцев в году за пределами «родного» региона (чаще всего местом работы являются столичные агломерации и добывающие регионы Севера и Дальнего Востока). Также значительное влияние на реальную картину урбанизации имеет следующая особенность — крайняя неразвитость арендного сектора жилья. Приватизация жилья, полученного от государства в советский период, и наличие института прописки вместе с высокими арендными ставками в крупнейших агломерациях создают условия для «нового крепостного права». Подобная ситуация тормозит миграции в одних городах и может служить аттрактором в других, что создает дополнительную дифференциацию между городами разного размера.

**Различия в численности населения** обуславливают специализацию территории, ее кадровый и производственный потенциал, что формирует экономическую и социальную неоднородность регионов. Абсолютная численность трудовых ресурсов и концентрация потребительского спроса также являются факторами, способствующими локализации эффективной экономической деятельности и, как следствие, уровня социального развития регионов. Суммарная доля городов Московской области в ВВП России составляет порядка 3%, что сопоставимо с вкладом Санкт-Петербурга в экономику страны.

В каждом из следующих типов городов по людности лидерами по вкладу также выступают города-центры добывающих регионов. При этом для большинства горо-

дов с населением от 50 до 100 тысяч человек характерны низкие значения вклада в ВВП региона, так как из-за небольшого масштаба экономики их вклад в большинстве городов не превышает 3%. Исключения составляют региональные столицы Биробиджан (65%) и Горно-Алтайск (59%), что отражает реальное распределение экономической активности на территории этих субъектов.

**Города с населением менее 50 тысяч человек** в большинстве не вносят значимый вклад в ВВП ни в страновом, ни в региональном масштабе. Исключения составляют нефтегазовые добывающие центры.

Малые города в среднем растут медленнее экономики страны: в них реальный производственный сектор не имеет значительного роста. Редкие исключения представляют собой, например, Буденновск (Ставропольский край), который благодаря вводу в строй новой очереди завода «Ставролен» демонстрирует рост почти в 50% после 2013 г., или также Ставропольский Изобильный, экономика которого ежегодно растет на 10% за счет функций центра сельскохозяйственной переработки.

На уровне остальной городской России малые города чувствуют себя весьма ослабленными. Темпы прироста валовой добавленной стоимости (ВДС) по всем отраслям практически всегда значительно ниже средних российских: подобные города представляют собой «экономические ниши» с крайне низким потенциалом, причем это касается и социальной сферы и городской инфраструктуры, рост показателей которых за рассматриваемый период также минимален.

Так, ненадлежащее состояние городской инфраструктуры малых городов сказывается на стоимости коммунальных услуг, качестве жизни населения, увеличивает риск возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера и тормозит развитие города, формируя «инфраструктурный разрыв», когда состояние инфраструктуры не удовлетворяет потребности города, его экономики и жителей [8]. Кроме того, неблагоприятная ситуация в сфере жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) непосредственно влияет на здоровье населения. Так, в 2016 г. в городах 47 регионов страны вода, подаваемая населению, не соответствовала требованиям качества и безопасности [9].

За последние годы в малых городах России наметилась негативная тенденция роста **износа основных инженерно-бытовых коммуникаций**. Активнее всего деградация инженерной инфраструктуры проявляется в сфере водоснабжения и водоотведения. Так, если в 2000 г. по всей совокупности российских городов доля уличной канализации, нуждающейся в замене, составляла 30%, то в 2015 г. уже 46%. Изношенность водопроводных систем в российских городах также значительна: по данным на 2015 г., доля уличной водопроводной сети, нуждающейся в замене, по всем городам достигла 48% (в 2000 г. 35%) [10].

Анализ данных выборки из 700 российских городов подтверждает статистику по износу основных городских инженерных сетей. Кроме того, можно увидеть, что наиболее серьезный износ инфраструктуры наблюдается среди крупнейших городов страны (таблица 3).

Динамика износа сетей по городам различных групп людности в 2006-2015 гг.

Города	Канализация, %		Водопровод, %		Тепловые сети, %	
	2006 г.	2015 г.	2006 г.	2015 г.	2006 г.	2015 г.
свыше 1 млн чел.	44,9	50,4	60,4	65,3	25,9	30,1
500—1000 тыс. чел.	50,1	52,5	52,8	55,1	29,2	31,9
250—500 тыс. чел.	45,2	43,3	27,5	37,1	24,9	24,4
100—250 тыс. чел.	34,1	45,6	39,4	47,3	24,5	26,8
50—100 тыс. чел.	34,7	43,4	41,5	44,1	23,8	25,2
<b>менее 50 тыс. чел.</b>	<b>29,5</b>	<b>33,7</b>	<b>39,2</b>	<b>40,2</b>	<b>21,9</b>	<b>22,1</b>
ВСЕГО	44,8	50,4	42,7	47,2	25,9	30,9

Источник: [11].

Основная часть существующих канализационных систем в российских малых городах была построена 40—60 лет назад, что предопределяет высокие темпы роста степени их износа в настоящий период.

Несколько в лучшем положении находятся тепловые сети, но и здесь износ по итогам 2015 г. достиг почти 30% (против 15% в 2000 г.), что существенно повышает энергозатратность городской экономики. С 2000 по 2015 гг. потери тепла в сетях возросли с 7 до 11%, при этом для городов северокавказских республик и некоторых регионов Сибири и Дальнего Востока данный показатель превышает 20% [10].

Аналогична ситуация и по износу газопроводных сетей, а также линий электропередач.

Для депрессивных малых городов с убывающим населением и низкими темпами социально-экономического развития инфраструктурный разрыв проявляется в наличии избыточных инфраструктурных сетей, оказавшихся невостребованными в новых экономических реалиях, которые служат дополнительным бременем для экономики своих городов [8].

В некоторых случаях муниципальные и даже региональные власти уже не способны самостоятельно поддерживать коммунально-бытовые системы, что вызывает необходимость реализации специальных программ по модернизации инженерных систем за счет средств федерального бюджета [12].

Следующая группа проблем, непосредственно влияющих на социальное развитие малых городов и воспроизводства в них человеческого капитала — это **инфраструктура образования, здравоохранения, культуры и спорта, жилищные условия жизни населения, качество городской среды**. Данные параметры определяют общий социальный климат в городах, корректируя сложившиеся экономические и социальные противоречия. В основном они сказываются на качестве и доступности общественных благ и определяют отношение населения к государственным и муниципальным институтам. Складывающаяся из частных характеристик целостная картина социального развития города определяет тренды его демографического развития, миграционную привлекательность и масштабы воспроизводства или привлечения **человеческого капитала**.

**Человеческий капитал** представляет собой категорию физического, духовного, материального и культурного состояния общества, квинтэссенцией которого являются **здоровье, образование, культура, творческий потенциал, навыки и умения граждан**. Развитие человеческого капитала заключается в сохранении и укреплении здоровья, в физическом и культурном воспитании, росте образованности, в своевременной и качественной медицинской и социальной помощи, благоприятных условиях проживания. Опыт развитых стран подтверждает экономическую эффективность ставок на инвестиции в такие сферы, как жилищные условия, здоровье, образование, культура и спорт [15].

**Здоровье населения** — важнейшая социальная и экономическая характеристика человеческого капитала, а сфера здравоохранения является одной из наиболее важных сфер жизни общества, требующей значительного уровня подготовки кадров и ресурсов для постоянного повышения квалификации медперсонала и совершенствования материально-технической базы. Результатом реформы системы здравоохранения стало укрупнение имеющихся учреждений здравоохранения и сокращение медицинского персонала [16]. За 2000—2016 гг. число больниц в стране уменьшилось почти вдвое (с 10,7 тыс. до 5,4 тыс.), поликлиник на 10% (с 21,3 тыс. до 19,1 тыс.), станций скорой помощи на четверть (с 3,2 тыс. до 2,5 тыс.) [13]. Численность медицинского персонала за этот же период практически не изменилась — около 680 тыс. чел. [13]. При этом, согласно приведенным в государственной программе развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2020 гг. данным, отмечается, что в 2012 г. дефицит врачебных кадров в стране составил 150 тыс. работников, и особенно остро проблема нехватки персонала стоит в амбулаторно-поликлинических учреждениях, на которые должны быть нацелены на профилактику здоровья населения [17]. Еще одной серьезной сопутствующей проблемой сферы здравоохранения является старение кадров: средний возраст врачей по данным Минздрава сегодня составляет 44,5 года [18].

На фоне снижения числа медучреждений их востребованность у населения не уменьшилась — число посещений поликлиник в 2016 г. составило 3,9 млн (в 2000 — 3,5 млн), растет и регистрируемая заболевае-

мость населения (зарегистрировано больных с диагнозом, установленным впервые в жизни): со 106 тыс. в 2000 г. до 115 тыс. в 2016 г. [13].

Наиболее индикатором, характеризующим уровень развития системы здравоохранения, является **обеспеченность населения врачами**. На 2013 г. в среднем по всей стране насчитывается 46 врачей на 10000 чел., при этом в городах этот показатель несколько выше — 54 врачей на 10000 жителей. Чем крупнее город, тем лучшим качеством медицинского обслуживания он отличается и тем выше там обеспеченность врачебными кадрами (таблица 4).

Таблица 4

**Число врачей на 10000 жителей по городам различных групп людности (без стоматологов)**

Города с населением	2007 г.	2009 г.	2011 г.	2013 г.
свыше 1 млн чел.	74	76	76	72
500—1000 тыс. чел.	50	50	52	51
250—500 тыс. чел.	55	53	52	53
100—250 тыс. чел.	56	58	57	58
50—100 тыс. чел.	28	28	28	29
менее 50 тыс. чел.	<b>40</b>	<b>41</b>	<b>40</b>	<b>40</b>
Региональные центры	76	76	75	74

Источник: [6].

В городах с численностью населения свыше 1 млн чел. обеспеченность врачами наивысшая — 67 на 10000 жителей. В столице это значение составляет 56 на 10000 жителей, а в Санкт-Петербурге — 74 на 10000 жителей<sup>2</sup>. При этом с учетом учреждений здравоохранения федерального уровня и частного сегмента, количество врачей в столице составляет 120 на 10000 жителей, что втрое выше расчетной для страны нормы [19]. Напротив, низкие значения обеспеченности врачебными кадрами имеют нестоличные городские центры и города-спутники в крупнейших агломерациях.

**Обеспеченность врачами сильно разнится между городами.** В крупнейших городах и региональных столицах обеспеченность врачебными кадрами может в 1,5—2 раза превышать нормативные значения (40 врачей на 10 тыс. чел.). На «проседание» показателя влияет положение города в составе агломерации и административный статус: в нестатусных городских центрах с численностью населения меньше 250 тыс. чел. он, как правило, ниже 40 работников на 10 тыс. жителей, а в городах-спутниках крупнейших агломераций может составлять 20—30 врачей на 10 тыс. жителей.

**Учреждения культуры** в процессе предоставления социально-культурных услуг имеют чрезвычайную

важность для формирования человека как творческой личности, носителя интеллектуальных, нравственных и гуманистических ценностей. Опыт передовых стран показывает, что именно высокий уровень развития культуры стал фундаментом для опережающего развития человеческого капитала [20].

Результативность просветительской деятельности учреждений культуры обуславливается не только деятельностью музеев или театров, но и системой художественного просвещения, к которой помимо музеев относится и СМИ, книгоиздательство, система художественного образования и др. Вклад отдельного учреждения культуры в развитие общества определить практически невозможно, для этого привлекаются косвенные количественные и качественные показатели — число посетителей, экспертно определяемый уровень (статус) музея, количество упоминаний музея в СМИ и т. д. Вовлеченность населения в культурный процесс количественно можно характеризовать и через показатели посещаемости музеев и театров.

В среднем по стране **посещаемость музеев** в 2016 г. составила 842 посещения на 1000 жителей, что по-прежнему ниже показателя 1990 г. (971 посещение на 1000 жителей), но значительно больше значений наиболее провальных годов (в 1996—1999 гг. уровень посещаемости музеев составлял примерно 450—470 посещений на 1000 жителей).

Необходимо отметить, что культурная сфера очень чувствительна к общему социально-экономическому климату, так как в тяжелой экономической ситуации люди в первую очередь сокращают свои расходы именно в этой сфере. Ярким примером этому служит посещаемость музеев, максимальные значения которой приходится на конец 1980-х, а минимальные — на 1990-е гг., причем в это время значительный спад посещаемости отмечался во всех музеях страны, что служит отражением общегосударственного социально-экономического кризиса. Как показывает история, катастрофические события (войны, революции, экономические кризисы) резко снижают культурное потребление, а иногда его полностью блокируют. Так, в годы кризиса посещаемость Государственного Эрмитажа упала вдвое — с 3,3 млн чел. в 1987 г. до 1,6 млн чел. в 1997 г. (в 2016 г. этот же музей посетило 4,1 млн чел.), Русского музея — с 1,6 млн чел. до 0,4 млн чел. (1,7 млн чел. в 2016 г.), ГМИИ им. А.С. Пушкина с 1,25 млн чел. до 0,7 млн чел. (1,1 млн чел. в 2016 г.). Еще большее падение испытали региональные музеи: например, Ярославский музей-заповедник принимал в конце 1990-х гг. только 50 тыс. посетителей, тогда как десятью годами ранее — более 400 тыс. (в 2016 г. его посетило более 850 тыс. чел.). По мере улучшения экономической ситуации отмечался рост посещаемости всех музеев страны, который наблюдается с 2005 г., а для музеев Москвы и Санкт-Петербурга — с 2000 г. [21].

**Уровень развития культуры** зависит от административного статуса, численности населения и истории города. Несмотря на то, что большинство историко-культурных памятников, театров и музеев располагается в крупных городах, являющимися региональными столицами, некоторые значимые объекты культуры

<sup>2</sup> По данным на 2015 г. численность обеспеченность врачами в обоих городах существенно снизилась в сравнении с 2013 г. (в Москве — 69 на 10000 жителей, в Санкт-Петербурге — 81 на 10000 жителей)

приурочены к малым и средним городским центрам, что существенно повышает их привлекательность для туристов и способствует формированию лучших условий для морально-нравственного и гуманистического развития местных жителей.

**Развитие инфраструктуры спорта,** количество, качество и разнообразие спортивных объектов непосредственным образом влияют на здоровье горожан. По данным Росстата, в 2016 г. в стране насчитывалось 1,8 тыс. стадионов с трибунами на 1500 зрителей и более 154,5 тыс. плоскостных спортивных сооружений, 72,1 тыс. спортивных залов и 5,4 тыс. плавательных бассейнов. Большая часть спортивных сооружений (в т. ч. почти все бассейны и стадионы) располагаются на территории городских центров.

Анализ структуры собственности спортивных объектов демонстрирует, что 78% из них находятся в ведении муниципальных образований, еще 8% — в собственности регионов и 5% принадлежит федеральному правительству. Помимо этого, прежде всего, в крупных городах увеличивается доля частных спортивных объектов (например, фитнес-клубов) [22]. В российских условиях большая доля спортивных сооружений находится на балансе муниципалитетов, что способствует неблагоприятным тенденциям роста их изношенности. Финансовая неспособность местных властей содержать крупные спортивные объекты, а также значительный возраст большинства из них привели к тому, что состояние половины объектов спортивной инфраструктуры можно охарактеризовать как критическое, остро необходима их реконструкция и модернизация [22]. В то же время, многие эксперты отмечают, что после мероприятий по строительству объектов к Олимпиаде-2014 и Чемпионату мира по футболу-2018 Россия получила достаточное число крупных спортивных объектов, а будущее развитие спортивной инфраструктуры связано с увеличением темпов и объемов строительства небольших высокотехнологичных спортивных объектов с небольшой площадью, т. к. вероятность самокупаемости таких объектов в период эксплуатации значительно выше, нежели крупных. Кроме того, очень важно, чтобы спортивные объекты органично вписывались в существующую городскую инфраструктуру и служили многофункциональными градообразующими элементами культурно-досугового типа [23].

**Уровень развития спорта в городах** — наиболее сложная характеристика для анализа с использованием доступных статистических материалов. Если по крупным спортивным объектам ожидаемо выделяются крупные региональные центры, то рядовые объекты спортивной инфраструктуры распределены по городам относительно равномерно и пропорционально их численности.

На протяжении постсоветского этапа развития России можно наблюдать **дивергенцию развития жилищного сектора малых городов.** Если в начале 1990-х гг. все города отличались примерно одинаковыми душевыми объемами ввода жилья и его обеспеченностью, то сейчас эти показатели разнятся в широких пределах. Наивысшие показатели ввода жилья имеют региональ-

ные столицы с численностью населения от 250 тыс. чел., наименьшие — малые и средние старопромышленные города. Напротив, показатели обеспеченности в малых и средних депрессивных городах существенно возросли за счет сильной депопуляции, в крупнейших городах в силу масштабного миграционного притока рост обеспеченности уменьшился.

**Уровень развития образования и науки** сильно коррелирует с численностью населения городского центра, что связано с лучшими условиями для получения высшего образования и наличием большого числа высококвалифицированных рабочих мест.

В целом же уровень социального развития города непосредственно связан с основным вектором его экономического развития. В российских реалиях наблюдается тесная взаимосвязь социально-экономического благополучия с множеством факторов, например, с численностью населения. При этом отметка в 500 тысяч жителей является границей «социальной безопасности» города: резко падает безработица, расширяется рынок труда, активизируется малый бизнес, городской бюджет может позволить тратить большие суммы на благоустройство и т. д. Однако города с меньшей численностью населения, задействовав свой потенциал, также способны сформировать условия для устойчивого роста и развития.

Приведенный выше анализ качества городской среды, инфраструктуры и экологической ситуации в малых российских городах показал следующее.

1. Природно-климатические условия имеют косвенное влияние на социально-экономическое развитие городов, усиливающее воздействие других факторов.

2. Показатели коммунально-бытовой инфраструктуры показывают на существование значительного числа «недогородов» и «полугородов», которые, несмотря на формальный городской статус, не обеспечивают своих жителей городскими благами. Наблюдается явная зависимость между людностью города и его обеспеченностью элементами коммунально-бытовой инфраструктуры. Помимо людности, стоит отметить роль природно-климатического фактора (северные города имеют лучшую обеспеченность), а также возраста города.

3. Показатель развития пешеходных пространств дает возможность количественно измерить внимание городских властей к формированию комфортной среды. Развитие пешеходных зон в городах зависит от численности и административного статуса города, определенную роль играет и фактор специализации городской экономики: города, в которых преобладают сервисные функции (города-курорты, исторические города), пешеходные пространства развиты лучше.

4. Показатель насыщения городского пространства объектами общественного питания, с одной стороны, показывает развитость сферы услуг города в целом, а с другой — его привлекательность для миграций (трудовых, учебных, туристических и т. д.). Наилучшие показатели имеют крупные межрегиональные и региональные городские центры, центры образования, культуры и туризма. Меньшее развитие система общественного питания получила в малых старопромышленных городах.

5. Существуют значительные статистические и методологические трудности для анализа показателей, оценивающих качество городской среды. Имеется насущная потребность в сборе и уточнении ряда значимых показателей по всей совокупности городских пунктов: длина пешеходных улиц, площадь офисно-деловой недвижимости и т. д. При этом к числу показателей, наиболее подходящих для расчета индекса городской среды, следует отнести: среднюю температуру самого холодного месяца в году; обеспеченность жилищного фонда системами водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения и горячей водой; долю освещенных городских улиц; обеспеченность площадями офисов А и В-классов; обеспеченность пешеходными улицами; обеспеченность местами в кафе, ресторанах и закусочных; абсолютный и душевой объем выбросов в атмосферу от стационарных источников; уровень выбросов от автотранспорта; абсолютный и душевой объем вывоза мусора.

Для конкретизации представлений относительно возможностей и барьеров в социально-управленческих практиках, применяемых в отношении малых городов, было проведено социологическое исследование в 16 типичных российских городах с численностью до 50 тысяч жителей, отобранных с учетом регионально-пространственных факторов и условий. В восьми федеральных округах (ФО) взяты типичные для них регионы (край или область), где выделены по два малых города: входящий в агломерацию крупного города (25—30 км от крупного города или в пределах часовой транспортной доступности) и не входящий в агломерацию (пространственно-локализованный) город. Непосредственными объектами стали следующие 16 малых городов (в том числе 6 моногородов) в 8 краях и областях:

- Центральный ФО: Тверская область — г. Лихославль в агломерации г. Тверь (11,8 тыс. чел.), г. Кимры вне агломерации (46 тыс. чел.);
- Северо-Западный ФО: Вологодская область — г. Сокол в агломерации г. Вологда (37 тыс.), г. Красавино вне агломерации (6 тыс. чел.);
- Южный ФО: Ростовская область — Аксай в агломерации г. Ростов-на-Дону (44,8 тыс. чел.), г. Миллерово вне агломерации (35,5 тыс. чел.);
- Северо-Кавказский ФО: Ставропольский край — Изобильный в агломерации г. Ставрополь (40,5 тыс. чел.), Новоалександровск вне агломерации (26,9 тыс. чел.);
- Приволжский ФО: Нижегородская область — г. Балахна в агломерации г. Нижний Новгород (14,9 тыс. чел.), г. Заволжье вне агломерации (14,9 тыс. чел.);
- Уральский ФО: Свердловская область — г. Среднеуральск в агломерации г. Екатеринбург (23,3 тыс. чел.), г. Ирбит вне агломерации (37,2 тыс. чел.);
- Сибирский ФО: Иркутская область г. г. Шелехов в агломерации г. Иркутск (47,6 тыс. чел.), г. Зима вне агломерации (31,2 тыс. чел.);
- Дальневосточный ФО: Приморский край — г. Большой Камень в агломерации г. Владивосток (38 тыс. чел.), г. Спасск-Дальний вне агломерации (40,7 тыс. чел.).

В июле-августе 2019 года были проведены структурированные глубинные экспертные интервью, включающие балльные оценки тех или иных факторов разви-

тия (актуального состояния, перспектив и ограничений) по анкете и качественные характеристики этих факторов в указанных городах с 80 экспертами (по 5 в каждом из 16 обследуемых малых городов). Количественные данные были обработаны в программе SPSS, качественные характеристики транскрибированы из аудиозаписей интервью. Отбор экспертов осуществлялся из числа компетентных представителей органов власти и активных акторов (бизнес-структур и НКО) в малых городах.

Так, в числе других, экспертам был задан вопрос: «Каково влияние власти субъекта РФ, в котором находится Ваш город, на политику управления непосредственно в Вашем малом городе?». Они показали наибольшую значимость (8—10 баллов по 10-балльной шкале) влияния региональной власти, прежде всего на местный бюджет (такую оценку дали две трети экспертов) и уровень инвестиций в город (почти половина). Эксперты указали, что преобладает трансфертная политика, лишь покрывающая дефицит местных бюджетов (поддерживающая малые города), нежели инвестиционная, направленная на их развитие. Практически половина экспертов отметила чрезмерное влияние региональной власти на формирование органов местного самоуправления, включая главу города, закрепляя их прямо подконтрольное положение в «жесткой вертикали», даже по тем немногим оставшимся собственным полномочиям местного самоуправления.

Для уточнения позиций экспертов по поводу распределения полномочий и взаимодействий разных уровней власти был задан вопрос: «Каково влияние федеральной власти (законодательной и исполнительной) на различные виды жизнедеятельности Вашего малого города?». Ответы показали неоднозначную ситуацию в этом отношении. Более трети экспертов дали сравнительно низкую (1—3 балла) оценку федеральной поддержке малым городам в бюджетных вопросах. Вместе с тем более четверти ответов содержат высокие баллы (8—10) оценки такой поддержки. Эксперты этих городов связывают федеральную поддержку с инвестициями в организацию территориальной производственной деятельности и социальную сферу. Такое положение особенно характерно для малых городов, находящихся в агломерациях больших городов (региональных центров). Другими словами, современная общегосударственная политика, которая фактически направлена на развитие больших городов, каким-то образом захватывает и малые, но лишь в агломерациях. Влияние федеральной власти на кадровую политику в отношении местного самоуправления в малых городах практически половина экспертов оценила как очень высокое (вплоть до «ручного управления»), что говорит о том, что отдельные структуры федеральной власти, особенно их территориальные органы, оказывают свое влияние на МСУ не только через региональную власть, но и «напрямую», причем без выстроенной системы обратной связи и взаимодействия.

Также важным представляется мнение экспертов относительно будущего малых городов. В современном российском общественно-политическом дискурсе по отношению к малым городам сложились две установки.



Первая, поддерживаемая Президентом РФ, значительным кругом политиков и ученых, заключается в том, что малые города выступают одним из важнейших векторов пространственного развития России, укрепления социально-территориального каркаса российского государства<sup>3</sup>. Они требуют поддержки и развития, особенно в малонаселенных частях страны и отдельных регионах. В другой установке, выдвинутой отдельными влиятельными политиками, малые города России считающимися неперспективными, требующими больших бюджетных затрат и инвестиций, которые могли бы быть направлены в большие города и агломерации, с привлечением в них и людей из малых городов [27]

Абсолютное большинство экспертов (93% ответов) поддержало позицию необходимости сохранения малых городов, с аргументированным утверждением, что «сохранение и развитие малых городов способствует социально-экономической и национальной безопас-

ности». Также большинство экспертов (87% ответов) разделяют положение о том, что «сохранение и развитие малых городов способствует воспроизводству общероссийских ценностей и норм жизни».

Более половины экспертов категорически выступили против возможного укрупнения их городских поселений за счет расселения малых городов или включения их в состав больших городов, даже при сугубо экономическом обосновании таких действий.

Во **второй части статьи** будут рассмотрены вопросы, посвященные проблемам перспектив развития малых городов, расчетам индекса городского развития и его составляющих, гармонизации городского пространства и функционирования социально-экономической системы города, подходам к разработке стратегий социально-экономического развития малых городов (городских округов, городских поселений).

### Литература

1. Нефедова Т. Г., Трейвиш А. И. Теория «дифференциальной урбанизации» и иерархия городов в России на рубеже XXI века // Проблемы урбанизации на рубеже веков / Отв. ред. Махрова А.Г. Смоленск : Ойкумена, 2002. С. 71—86.
2. Geyer H. S., Kontuly T. A theoretical foundation for the concept of differential urbanization // International Regional Science Review. 1993. Т. 15. № 2. С. 157—177.
3. Нефедова Т.Г. Большой, малый, средний город и село в России // География, градостроительство, архитектура: синтез наук и практик. Смоленск : Ойкумена, 2013. С. 171—190.
4. Фролова Т.А. Понятие «город» в законодательстве субъектов Российской Федерации об административно- территориальном делении // Пролог: журнал о праве. 2016. № 3.
5. Многофункциональный статистический портал «Мультистат». URL: <http://www.multistat.ru/> (открытый доступ).
6. Федеральная служба государственной статистики. База данных показателей муниципальных образований // Росстат. URL: [http://www.gksru/free\\_doc/new\\_site/bd\\_munst/munsth.htm](http://www.gksru/free_doc/new_site/bd_munst/munsth.htm) (дата обращения: 17.06.2018).
7. ЕМИСС (Единая межведомственная информационно-статистическая система) / Государственная статистика — Электронная база данных. URL: [https://fedstat.ru/documents\\_emiss](https://fedstat.ru/documents_emiss) (свободный доступ).
8. Приоритетные направления внедрения технологий умного города в российских городах (экспертно-аналитический доклад) / Кузьмина А.С., Липецкая М.С., Римских Е.А., Рожкова Е.С., Трунова Н.А., Санатов Д.В. Кузнецова Н.Г., Курьянов Е.Е., Соболев С.С., под ред. Княгинина В.Н. М. : ЦСР, 2018.
9. Перцева Е. Губит людей вода // Известия, 24.11.2016. URL: <https://izru/news/646060> (дата обращения 26.06.2018).
10. Сборник «Жилищное хозяйство в России» // Росстат. URL: [http://www.gksru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat.ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1138887300516](http://www.gksru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat.ru/statistics/publications/catalog/doc_1138887300516) (дата обращения: 17.06.2018).
11. База данных показателей муниципальных образований // Росстат URL: [http://www.gksru/free\\_doc/new\\_site/bd\\_munst/munsth.htm](http://www.gksru/free_doc/new_site/bd_munst/munsth.htm) (дата обращения: 17.06.2018).
12. Износ водопроводных сетей в Ингушетии превышает 1,4 тыс км // ТАСС. 21.06.2018. URL: [http://mosreg.ru/sobytiya/povosti/news-submoscow/ Okolo\\_30 mln\\_ru619320730](http://mosreg.ru/sobytiya/povosti/news-submoscow/ Okolo_30 mln_ru619320730) (дата обращения 26.06.2018).
13. Федеральная служба государственной статистики // URL: <http://www.gksru/> (дата обращения 21.06.2018).
14. Gibbs, J. The evolution of population concentration // Economic Geography. 1963. 2. P. 119-129.
15. Горбенко П.П. Человеческий капитал и здоровье // Новые Санкт-Петербургские врачебные ведомости. 2007. № 1. С.81—82.
16. Центр экономических и политических реформ // исследования URL: <http://cepr.ru/category/analytics/> (дата обращения 07.07.2018).
17. Алленов А.М., Никифоров С.А. Региональные особенности обеспеченности врачебными кадрами // Сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. № 1. Краснодар, 2016.
18. Министерство здравоохранения Российской Федерации // официальный сайт URL: <https://www.rosminzdrav.ru/> (дата обращения 03.07.2018).
19. Москву пролетчат кардинально: в столице врачей втрое больше нормы, в регионах выжженная зона // Финмаркет. 2014. URL: <http://www.finmarket.ru/main/article/3869029> (дата обращения 01.07.2018).
20. Стеценко Ю.С. Роль учреждений культуры и искусства в развитии человеческого капитала // Креативная экономика. 2010. № 3. С. 99—105.
21. Козиев В., Потюкова Е. Музей и общество. М. : Алетей, 2015.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>.

22. О состоянии спортивной инфраструктуры в России // Строительство и эксплуатация спортивных сооружений. 2014. № 1 (95). С. 70—76.
23. Чобан С. Вечные ценности спортивных объектов // Стройпрофи. 2012. № 8. URL: <http://stroyprofi.info/archive/11198> (дата обращения 09.07.2018).
24. The City Development Index (CDI) / The State of the World's Cities. UNCHS (Habitat), 2001. P. 116-119. Публикация перевода осуществлена с разрешения UN-HABITAT.
25. Портал Эксперт-online. Рейтинг городов — 2017 [Электронный ресурс]. URL:[http://expert.ru/russian\\_reporter/2017/07/rejting-gorodov---2017/](http://expert.ru/russian_reporter/2017/07/rejting-gorodov---2017/).
26. Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>.
27. Башкатова А. Урбанистические инициативы Эльвиры Набиуллиной // Независимая газета, 09.12.2011. URL: [http://www.ng.ru/economics/2011-12-09/1\\_nabiullina.html](http://www.ng.ru/economics/2011-12-09/1_nabiullina.html).

**Рецензент:** *Бабинцев Валентин Павлович*, доктор философских наук, профессор, профессор кафедры социальных технологий и государственной службы Белгородского государственного национального исследовательского университета, г. Белгород, Россия.  
E-mail: [babintsev@bsu.edu.ru](mailto:babintsev@bsu.edu.ru)

