

Малые города России: комплексный мониторинг развития.*

Часть 2

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

Ключевые слова: малый город, индекс городского развития, стратегии развития малых городов, экономическое развитие, человеческий капитал, городская среда, социальная инфраструктура, миграция населения, инфраструктура образования, здравоохранения, культуры и спорта, жилищные условия жизни населения.

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: объединений, ассоциаций, профсоюзов, НКО, образовательных учреждений, политических групп, отдельных граждан, а также постоянное научное сопровождение стратегий на всех этапах их осуществления, постоянный мониторинг результативности проводимых мер.

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

Полученные результаты сформулированы в виде предложений по определению стратегий развития малых городов, которые бы закрепляли выработанные совместно всеми стейкхолдерами приоритеты развития данного малого города, обеспечивающими 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: 10.21681/2226-0692-2020-1-61-74

В современной России из 1114 городов – 787 являются малыми, т. е., насчитывающими менее 50 тыс. человек. В них проживает свыше 16 миллионов граждан или около 12% населения страны. Малые города имеют разный исторический генезис, значительная часть их возникла как города крепости в XV-XVIII вв. по мере освоения пространства от Центра до Дальнего Востока. В советский период в процессе индустриализации появился новый тип малых городов – монопрофильные города, возникшие вокруг одного-двух градообразующих предприятий. Но в целом, их появление и развитие происходит в логике складывания российских территорий как неоднородных разветвлённых поселенческо-расселенческих структур, образующих социально-территориальный каркас российского пространства: сельских и городских поселений, их ареалов в агломерациях, конурбациях и мегалополисах.

Особенности исторического развития малых городов, наложенные на геополитические и социально-экономические трансформации России после распада Советского Союза, образовали комплекс проблем. Лишь треть из них являются относительно благополучными, треть — проблемными, треть — откровенно депрессивными¹. Именно для этой последней категории малых городов стало характерным резкое сужение рынка труда без прямой возможности перепрофилирования, обветшание городской инфраструктуры, безработица, снижение уровня и качества жизни, социально-трудовая маргинализация населения, кризис социальной идентификации горожан, отток населения (особенно молодежи) и др.

¹ База данных показателей муниципальных образований // Росстат URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (дата обращения: 17.06.2018).

* 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

Здесь также находятся главные внутренние вызовы пространственного развития России, связанные с концентрацией населения в центральной части страны, разрастанием Центрально-Московского мегалополиса. В меньших масштабах, но в том же тренде развивается северо-западная часть страны, завязанная на Санкт-Петербург и южно-российская (ростовско-краснодарская конурбация). В других частях России (особенно в ее восточной части) остались лишь отдельные агломерации крупных городов. Но огромные территории вне этих агломераций теряют население и стимулы развития, превращаясь в депрессивные пространства. В рамках этих разноплановых территориальных поселенческо-расселенческих структур малые города могут включаться в сети агломераций и конурбаций или являться локализованными внесетевыми поселениями, что также влияет на проблемы их развития [1,3].

Повседневная жизнь в малых городах характеризуется более тесной связью с природой, более спокойным ритмом жизни, у многих малых городов богатая история, и в этом, согласно нашему исследованию, существенный потенциал малых городов, в том числе в плане возможностей самоорганизации для решения актуальных проблем. Несмотря на высокий уровень социального атомизма свойственный российскому населению, жители малых городов демонстрируют значительный потенциал их социального капитала. Жители малых городов, по сравнению с населением крупных городских территорий, в большей степени открыты и заинтересованы в решении проблем местного уровня. Иными словами, малые города обладают признаками значительного консолидационного потенциала, выгодно отличающего их от территорий крупных городских агломераций. Эти особенности малых городов влияют и на особенности политико-управленческих практик, на их успешные и неуспешные проявления.

Политико-управленческие практики при взаимодействии представителей бизнеса и власти (в первую очередь местной). Поддержка предпринимательства в малом городе осуществляется, прежде всего, через целевые муниципальные программы (чаще всего, предоставление грантов, субсидии для начинающих предпринимателей и т.п.), а также через специальные кредитные программы. Факторы, определяющие успешность либо неуспешность данных практик, — организованность местного бизнес-сообщества, уровень конкуренции (внутригородской и межмуниципальной), прозрачность взаимодействия между предприятиями и местной администрацией, уровень социально-экономического развития района и региона в целом и т.п.

Пример неуспешных практик — экспансия федеральных крупных торговых сетей. Они, будучи зарегистрированными в других городах, не платят налогов в местную казну, тем самым слабо влияют на развитие муниципальной инфраструктуры, хотя, конечно, их присутствие благоприятно для удовлетворения потребностей местного населения. Не всегда эти предприятия привлекают и местную рабочую силу, предпочитая принимать работников (особенно «топовых») из других поселений. Замещение сельских и местных городских

магазинов торговыми сетями приводит также к исчезновению практики выдачи продукции «под запись» (до пенсии или зарплаты), которая все еще востребована некоторыми представителями социально-незащищенных групп населения и возможны только в небольших населенных пунктах, где, как правило, все друг друга знают. Согласно результатам нашего исследования, ограничить деятельность крупных торговых сетей в малых городах (из-за которых массово закрываются местные фирмы, сосредоточенных из-за особенностей малых городов большей частью в сфере услуг) в компетенции только федеральной власти, поскольку в некоторых городах магазины федеральных сетей открываются без ведома городских властей. В качестве примера приводятся Соединенные Штаты Америки, где в городах с населением менее 100 тыс. запрещены любые федеральной сети.

Крупный бизнес, представленный филиалами или фирмами с участием иностранных владельцев, нередко отстраняется от участия в жизни города или помогает ему по минимуму. Например, в Среднеуральске, Среднеуральская ГРЭС — российская энергетическая компания, созданная в результате реформы РАО ЕЭС России. Ее полное наименование — публичное акционерное общество «Энел Россия». Компания зарегистрирована в Екатеринбурге, центральный офис находится в Москве, а 56% компании принадлежит итальянской группе Enel. Другой, можно сказать, противоположный пример, когда крупный бизнес наоборот стремится занять лидирующие позиции в городской власти. Так, в Среднеуральске бизнесмены градообразующего предприятия УК «РЭМП-Среднеуральск», получив поддержку большинства местных депутатов, заявили свои права не только на управление жилыми домами жителей, но и попытались монополизировать власть в городском округе. По мнению экспертов, сотрясающие город скандалы, ведут лишь к росту протестной активности населения.

Предприниматели Балахны и Заволжья отмечают серьезные трудности, возникающие в процессе развития бизнеса, необходимость получения многочисленных разрешений, согласований, дорогостоящих экспертиз. Предприниматели видят избирательное отношение власти к различным представителям предпринимательского сообщества, что вызывает у них не только зависть, но и негодование. Для поддержки малого и среднего бизнеса трудностей в Заволжье в рамках реализации программы «Развитие малого и среднего предпринимательства муниципального образования города Заволжья на 2010 — 2012 годы» был создан «Заволжский бизнес-инкубатор», учредителем которого выступила Администрация города. Деятельность бизнес-инкубатора, в целом, одобряется представителями бизнеса. Вместе с тем, всего 4 предприятия, из примерно 200, получили поддержку. Этот факт свидетельствует о том, что осуществляемые в настоящее время меры по поддержке малого и среднего предпринимательства выборочны и являются, по существу, «каплей в море» проблем на пути его развития².

Влияние власти субъекта РФ, на политику управления непосредственно в малом городе осуществляется,

² Центр экономических и политических реформ // исследование URL: <http://cepr.ru/category/analytics/> (дата обращения 07.07.2018)

в основном, через финансовые инструменты. Сущность отношений между Федерацией и регионами воспроизводится в отношениях между областью и малыми городами областного подчинения. Неизбежным следствием постоянно декларируемой нехватки денег на всех уровнях бюджетной системы является недофинансирование муниципалитетов, имеющих сравнительно слабые лоббистские возможности на более высоких уровнях властной вертикали. Проблема недофинансирования муниципалитетов неизбежно перекладывается на плечи населения, доходы которого в последние годы постоянно снижаются.

В целом, распространенная в настоящее время преимущественно грантовая природа финансирования развития малых городов, с одной стороны позволяет последним участвовать в федеральных конкурсах напрямую, что повышает вероятность целевой помощи, с другой, не у всех городов есть финансовые и интеллектуальные ресурсы не только иметь шанс получить грант, но и просто принять участие в конкурсе.

Участие во многих целевых программах регламентируется, в том числе Федеральным законом № 44-ФЗ, где прописан порядок осуществления закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, заключение контрактов и их исполнение. Следование прописанному механизму отбора подрядчиков на выполнение работ через тендеры приводит к отсутствию конкуренции, а, значит, страдает качество выполняемых работ. Другим следствием является нехватка времени, особенно в отдаленных и сложных с точки зрения климата районах, на выполнение всех этапов работ в срок, и снова страдает качество работ. В некоторых случаях это приводит к тому, что работа по тендеру выполняется фактически «для галочки», а не для удовлетворения реального запроса со стороны местного населения. Так, по мнению участников исследования из г. Аксай, в их городе не было необходимости в открытии нового кинотеатра, поскольку развлекательные центры с кинотеатрами находятся в 20 минутах езды в г. Ростове, а другие, более актуальные вопросы, были проигнорированы.

Особенно остро проблема финансового участия местного бюджета и населения встает при софинансировании для реализации региональных «Программ поддержки местных инициатив», предполагающей участие населения, уровень жизни которого во многих исследуемых нами городах, сам по себе является низким. Создается замкнутый круг — программа, направленная на улучшение качества и уровня местных жителей не всегда принимает в расчет их объективные возможности и ресурсы. Особенно остро это ощущается в городах Нижегородской и Свердловской областях. Но, дело в том, что органы местного самоуправления оказались между «молотом и наковальней». В ситуации дисбаланса между повышенными расходными обязательствами и низкими доходными возможностями, не имея самостоятельности в формировании собственных бюджетных средств, они пускаются во все тяжкие, попадают в полную зависимость от региональной власти и нередко вынуждены нарушать закон.

В то же время именно программы, включающие местные инициативы и предполагающие участие, в том числе финансовое, обычных жителей города, в то же самое время оцениваются представителями местных сообществ как одни из эффективных государственных программ, поскольку стимулируют развитие городского самоуправления. Это воспитывает в населении ответственное отношение к реализации проектов и дальнейшей эксплуатации создаваемых в их рамках объектов.

В целом межмуниципальное сотрудничество можно считать очень эффективной практикой взаимодействия между муниципалитетами. Межмуниципальное сотрудничество приводит к кооперации и экономии финансовых и материальных средств и кадровых ресурсов, тем самым действует в направлении улучшения социально-экономической ситуации в малых городах. Межмуниципальное сотрудничество становится особенно актуальным в том случае, когда малые города расположены достаточно близко друг к другу или другим поселениям, следовательно, это в первую очередь актуально для центральной и южной России.

Согласно нашему исследованию, практически отсутствует межмуниципальная кооперация в производственно-экономической деятельности (создание кластеров, зон опережающего развития и т.п.) «сверху» — от властей. Есть периодическая помощь муниципалитетов друг другу на уровне отдельных мероприятий. В первом случае речь идет о договоренностях между муниципальными властями по поводу реализации совместных проектов, которые затрагивают интересы нескольких поселений (например, вопрос о мусорных полигонах или строительстве больницы). Нередко главы муниципалитетов желают реализовывать совместные проекты, но наталкиваются на бюрократические и законодательные барьеры: организационно-финансовый механизм межмуниципального сотрудничества в настоящее время четко не прописан. В результате муниципалитеты идут другим путем: передают полномочия от менее обеспеченных к более обеспеченным муниципальным образованиям (от поселений — муниципальным районам). В настоящий момент существует опыт успешного взаимодействия малых городов с другими городами, особенно в рамках агломерационных процессов мегаполис-малый город (например, в Ростовской области, Свердловской области, но при этом малые города не стремятся быть административной частью большого города).

Отсутствие организационно-юридической активности «сверху» компенсируется инициативой «снизу»: существуют реальные миграционные, социальные и культурные связи, сложившиеся между поселениями. Например, жители малых городов ездят на работу в соседние города (например, из Кимр и Лихославля в Тверь и Москву) или живут в сельской местности, а работать едут в малый город. Аналогичная ситуация в сфере здравоохранения, культуры, спорта.

Качество власти в малом городе во многом определяется системой выборов главы города и его стилем управления. Большинство экспертов принявших участие в нашем исследовании, утверждают, что модель местного самоуправления, при которой глава города

выбирается по конкурсу, не подходит для многих малых городов (например, городов Урала). Жители малых городов, как правило, хорошо знают своих активных граждан и хотели бы видеть во главе города человека, которому они доверяют. Избранный населением глава в какой-то мере ответственен перед ним, в то время как избранный комиссией более склонен к изоляции от населения и обычно разделяет ценности бизнеса. Однако отмечаются и примеры, когда выбранный народом мэр оказывается далеко не самым лучшим руководителем (так до 2015 г. в Среднеуральске глава выбирался, и правление трех мэров заканчивалось уголовными делами и их «посадками»). Таким образом, в случае всенародных выборов городских депутатов или главы города очень многое зависит от социально-психологического состояния населения, его эмоциональных реакций, формирования атмосферы доверия к власти, чем в гарантию правильности выбранного мэра.

Поскольку в малом городе у местной городской власти больше возможности, чем в крупном городе, вмешиваться в рыночные отношения. Есть примеры, когда городская власть сама фактически превращается в местный бизнес, а многие чиновники прямо или косвенно используют преимущества своих властных позиций для содействия подконтрольному им бизнесу (например, в г. Среднеуральске в декабре 2019 г. мэр ушел в отставку официально «по собственному желанию», на самом деле — после соответствующего предложения представителей областных властей).

Наиболее заметным способом взаимодействия местных властей и населения с другими уровнями власти, в первую очередь с федеральным, являются различные целевые государственные программы. Местное сообщество не всегда четко может классифицировать программу, федеральная она или региональная. Среди наиболее видимых эффективно работающих на местном уровне федеральных программ: «Доступное жилье молодой семье», «Материнский капитал», «Комфортная городская среда» (ремонт домов, дорог, городских мест отдыха и т.п.), «Культура». Их реализация происходит не в полной мере по разным причинам. Во-первых, некоторые проекты оказываются точечными, например, ремонт и благоустройство дорог только в центре города («для галочки»), но не окраинах. Во-вторых, не продуман механизм долгосрочного мониторинга и поддержания достигнутых результатов.

В некоторых случаях задачи и реализация федеральных/региональных программ и проектов по развитию малых городов не согласованы друг с другом. Ярким примером может служить ситуация с г. Спасск-Дальним, который входит в категорию «Монопрофильные муниципальные образования Российской Федерации (моногорода), где имеются риски ухудшения социально-экономического положения». Но реализация федеральной программы «Свободный порт Владивосток» и реализация действий по поддержке и развитию моногородов иногда входят в противоречие. Масштабная федеральная стройка, с точки зрения местных жителей, создает больше проблем, чем преимуществ большей части населения города. В Нижегородской области в рамках ре-

ализации федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010 — 2020 годы)» и развития территориального планирования России в области федерального транспорта, планируется построить низконапорный гидроузел, который призван повысить уровень воды в Волге, чтобы обеспечить судам проход в районе города Городца. Строительство плотины вызовет затопление части земель в районе г. Балахны и серьезно повлияет на жизнь г. Городца, г. Заволжья, г. Сормова, приведет не просто к ухудшению жизни населения многих городов, но и к экологической катастрофе во всем регионе.

Положительные примеры решения вопроса с ремонтом дорожного покрытия: через взаимодействие жителей, предпринимателей и администрации города, например, когда местные жители при поддержке администрации смогли войти в государственную целевую программу по ремонту дороги в частном секторе города³.

Многие городские вопросы, минуя районную власть, замкнуты на региональные/областные интересы и возможности. Подобное состояние дел приводит к бюрократизации принятия решений и часто определяется тем, что бюджет малого города субсидируется большей частью в виде проектов и программ, либо напрямую из федерального центра, либо из субъекта федерации. Региональные программы, направленные на поддержку многодетных и молодых семей, на поддержку молодежи, развитие спорта, содержание дорог. Полагают, что большинство федеральных программ реализуется через региональную власть, с помощью их механизмов финансирования и контроля.

Социальное и экономическое развитие малых городов в значительной степени также определяется связями и взаимодействием между внутригородскими субъектами и объектами управления: городская власть и население. В качестве яркого примера можно привести ситуацию неоднозначного взаимодействия городской администрации, местных жителей и управляющих компаний: управляющая компания лоббирует свои интересы в Думе, а местная администрация не защищает интересы жителей, которые эта управляющая компания нарушает.

Во взаимодействии властей наблюдается противоречивая, двойственная ситуация. С одной стороны, местные власти хотели бы иметь независимость и самостоятельность. С другой, при отсутствии сил и средств, увязнув в многочисленных проблемах, они вынуждены обращаться в вышестоящие инстанции за помощью и поддержкой. При этом, как правило, малые города идут в вышестоящую власть как просители. Так, конфликт между депутатами и представителями бизнеса в Среднеуральске привел к тому, что Уральский полпред Николай Цуканов призвал губернатора Свердловской области Евгения Куйвашева «обозначить позицию» в конфликте между депутатами и спикером городской думы Среднеуральска.

³ Федеральная служба государственной статистики. База данных показателей муниципальных образований // Росстат URL: http://www.gksru/free_doc/new_site/bd_munst/munsth.htm (дата обращения: 17.06.2018).

В ходе нашего исследования были выявлено наличие застарелых проблем местного самоуправления, которые фиксировались и раньше: слабой стороной руководителей МСУ являются некомпетентность, слабое знание проблем местной экономики и политики. Многие заняли посты глав не выборным путем, а фактически через назначение «хозяевами города» или района. Они не реагируют на окончательное разрушение самоуправления поселений, не заботятся о развитии городов, работают в интересах узкого круга лиц, «создают систему кормушек из казны». Типичным примером является транспортный коллапс в Балахне, когда руководство района фактически довело до банкротства муниципального перевозчика. Случилось это в бытность главы Александра Глушкова, который сейчас прячется от российского правосудия. Следственный комитет имеет к нему массу вопросов, как по части возможной организации преступной группировки, так и по распродаже казенного имущества.

Таким образом, социально-экономические проблемы малых городов Нижегородского Поволжья усугубляются низким качеством управления. Видимо, областной администрации при решении кадровых вопросов на уровне района необходимо соблюдать определенный баланс между интересами местных элит и стремлением поставить на район человека, удобного для областной власти. Поиск такого баланса, видимо, идет, что находит положительный отклик местных элит.

Ситуация в Большом Камне также характеризуется неоднозначностью процесса политического управления. Предпринимаемые меры по созданию территорий опережающего развития (ТОР) на примере строительства ССК «Звезда» ориентированы, по мнению наших информантов, на «освоение денег» и постройку «потемкинских деревень»: При этом взаимодействие с местной властью руководство судостроительного комплекса, по мнению информантов, сознательно ограничивает: Местная власть не обладает рычагами давления, соответственно не пользуется авторитетом у местных жителей. Претензии обществу и жителей города руководство ССК не слышит, а местная власть повлиять на это не может.

Важно критически пересмотреть административное подчинение между разными государственными уровнями, поскольку в настоящее время есть функциональный разрыв между федеральным, региональным и муниципальным уровнями управления и неэффективность муниципальной власти. Дело в том, что участие в программах регламентируется, в том числе Федеральным законом № 44-ФЗ, где прописан порядок осуществления закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, заключение контрактов и их исполнение. Следование прописанному механизму отбора подрядчиков на выполнение работ через тендеры приводит к отсутствию конкуренции, а, значит, страдает качество выполняемых работ. Другим следствием является нехватка времени, особенно в отдаленных и сложных с точки зрения климата районах, на выполнение всех этапов работ в срок, и снова страдает качество работ. В некоторых случаях, это также приводит к тому, что работа по тендеру выполняется факти-

чески «для галочки», а не для удовлетворения реального запроса со стороны местного населения. Так, например, по мнению участников исследования из г. Аксай, в их городе не было необходимости в открытии нового кинотеатра, поскольку развлекательные центры с кинотеатрами находятся в 20 минутах езды в г. Ростове, а другие, более актуальные вопросы, были проигнорированы.

Необходимо также учитывать географическое положение и климатические условия конкретного города и то, какую роль это может играть в реализации, например, некоторых федеральных положений. Большинство городов Свердловской области, как и рассматриваемые нами Ирбит и Среднеуральск, находятся в зоне рискованного земледелия, где короткое лето и долгая зима. Федеральный закон 44 не позволяет учитывать эти особенности местной сезонности. Средства выделяются на финансовый год, с января месяца, а современная процедура проведения аукционов организована так, что его результаты известны, когда снова начинается зима и, следовательно, растет число ограничений на строительство, либо страдает качество работ.

Иными словами, проблемы малых городов имеют четко выраженный пространственно-территориальный аспект и представляют собой особый вызов для государственной политики России в современных условиях и на перспективу, требуют поиска механизмов и мониторинга тенденций ее формирования для последующей реализации. Их актуальность находит подтверждение в программных документах российского государства, в частности, в предложении Президента РФ В.В. Путина развернуть масштабную программу пространственного развития России, включая развитие городов и других населенных пунктов, и как минимум удвоить расходы на эти цели в предстоящие шесть лет (Послание Федеральному Собранию 1 марта 2018 г.). Введение понятия «пространственное развитие» в стратегию и реализацию государственной политики в отношении развития российских территорий, в том числе малых городов, ее наполнение социальным смыслом, средствами и инструментами политико-управленческих и социально-управленческих практик, требует соответствующего теоретико-методологического осмысления и исследований фундаментального характера.

Под государственной политикой в отношении малых городов России понимается совокупность стратегических установок, политико-управленческих и социально-управленческих практик, направленных на преодоление ограниченных возможностей развития малых городских образований, выравнивание социально-экономических и социокультурных условий для повышения уровня и качества жизни их населения и его воспроизводство в целях выполнения основных функций в пространственно-территориальном развитии региона, укреплении социально-территориального каркаса российского государства и геополитического единства страны. Государственная политика в отношении малых городов формируется и реализуется на стыке различных взаимосвязанных направлений: политики пространственного развития, политики социально-экономического и социокультурного развития регионов

(субъектов РФ) и муниципальных образований, и, собственно, политики в отношении российских городов, в том числе — малых⁴.

Фундаментальное комплексное изучение государственной политики в отношении малых городов требует анализа сложившихся федеральных и, особенно, региональных и местных как политико-, так и социально-управленческих практик. Под ними понимается совокупность регулирующих воздействий на функционирование и развитие макрорегиональных, собственно региональных (субъектов РФ) и местных муниципальных образований, соответствующих социально-территориальных сообществ, предполагающих включенность их в общероссийское пространство на основе взаимодействия структур власти всех уровней, бизнеса, гражданского общества и самого населения. Оно также включает исследование и моделирование стратегий и практик государственного и муниципального управления, бизнес-сообществ и институтов гражданского общества в малых городах, что позволит выявить потенциал этих городов и их возможности по оптимизации условий для жизнедеятельности и социального воспроизводства значительной части российского социума.

В современном обществознании в отношении городов, в том числе малых, сложились два методологических основания. Центральное место пока принадлежит геопространственному подходу, предметом которого является геопространство как территориальный способ существования геообъектов, связанных с различными сферами жизнедеятельности людей. Геопространственный подход в исследованиях городов включает физико-географическую, геосторическую, геополитическую, геоэкономическую, георелигиозную, геокультурную, георурбанистическую и др. парадигмы, понимание эвристического потенциала которых дает возможность изучать города как целостные геопространственные сегменты социальной реальности в рамках тех или иных регионов. Производится таким образом «локализация локализации».

Акцентирование такого подхода на геопарадигмальные основания могут быть частично оправданы с позиций генезиса регионально-городской проблематики, которой в первую очередь занимались географы, все более дифференцируясь в зависимости от аспектов своих исследований: экономических, политических, культурологических и т. д. Вместе с тем геопространственные парадигмы теоретико-методологических оснований не покрывают все расширяющееся поле пространственно-территориальных исследований, а скорее лишь локализуют их в каких-то содержательных аспектах (экономическом, политическом, культурном и т. д.) не вполне схватывая тенденции глобализации и виртуализации, а самое главное — социальной субъектности современного пространства жизнедеятельности человеческих индивидов и их групп.

Социопространственный подход, в отличие от геопространственного, опирается на достижения социологической науки, в которой, прежде всего, выделяется

особая субъектность социально-территориальных групп (общностей и сообществ), а не просто некое абстрактное население, дифференцируемое по каким-то признакам (демографическим, национальным и т. п.). Социально-территориальные общности, сформировавшиеся в малых городах отличаются с одной стороны от подобных сообществ больших городов особенностями образа жизни, в котором происходят практические повседневные коммуникации и непосредственное взаимодействие между горожанами и их группами по самым различным поводам в сфере занятости, местах проживания, дорожно-транспортной сети, торгово-бытовых услуг, отдыха, любительских занятий и т. д. Воспроизводится особая ментальность таких социально-территориальных общностей. Формируются солидарные группы со своими лидерами и авторитетами, у которых складываются формальные и неформальные отношения с официальной властью (из которых она собственно и рекрутируется).

При этом сферы занятости, образования, здравоохранения, культуры и услуг имеют значительные ограничения с точки зрения удовлетворения потребностей и реализации интересов жителей. В тоже время близость к природе дает возможность заниматься личным подсобным хозяйством, охотой, рыбалкой, сбором дикоросов и т. п., что служит источниками самообеспечения и даже некоторого дохода. К тому же значительная часть горожан имеет родственников, друзей и знакомых как в больших городах, так и в ближайших расположенных сельских поселениях, выступая таким образом в роли агентов, — коммуникаторов социального пространства, в том числе посредством мобильной связи и сетей Интернет. Многие малые города позиционируют себя в виртуальном пространстве, становятся узнаваемые в нем и даже получают определенные предпочтения («Урюпинск — столица российской провинции», «Великий Устюг — родина Деда Мороза» и т. п.).

Вместе с тем современные трансформации обуславливают сложность развития местных социумов даже в малых городах и неопределенность складывающихся в них социальных ситуаций предполагает поиск в каждом конкретном случае сочетания различных методологических оснований и методико-инструментальных техник. Эти основания и техники складываются, прежде всего, в рамках многомерных методологических конструктов междисциплинарных научных исследований, направленных на преодоление дисциплинарной односторонности и парадигмальной ограниченности научно-исследовательских практик, связанных с изучением местных сообществ, с учетом особенностей их жизни в малых городах.

В рамках этих конструктов особо выделяются методологические проблемы, связанные с изучением социальных и институциональных практик, ментальных программ и социального поведения в местных сообществах, солидарных групп, сочетания гражданской, этнической, конфессиональной и социально-территориальной идентичностей, ценностных установок, групп влияния и управления в городах.

Кроме этого, к ним можно отнести проблемы исследований места и роли малых городов в поселенческо-

⁴ 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>

расселенческих структурах, в частности, агломерациях, конурбациях и мегалополисах, а также локализованных (внесетевых) социально-территориальных образованиях, в том числе на территориях нового освоения, которые имеют значительное влияние на пространственно-региональное развитие. Столь же важно иметь в виду исследования места и роли малых городов в новых формах пространственно-территориальной организации страны, выделенных в «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»: макрорегионов, геостратегических территорий, перспективных центров экономического роста и т. д.

Центр региональной социологии и конфликтологии ФНИСЦ РАН проводит комплексное изучение указанных проблем, выявление возможных перспектив и способов их решения посредством социального моделирования региональных стратегий и практик в контексте пространственного развития страны на примере конкретных типичных для России малых городов, выделенных по критериям их актуального социально-экономического положения, региональной и отраслевой принадлежности.

В нашей работе по данному направлению налаживается сотрудничество с Союзом малых городов РФ, заинтересованными федеральными, региональными и муниципальными органами власти, бизнес-структурами, некоммерческими организациями, научными и образовательными учреждениями, СМИ.

И все-таки, главной остается проблема базиса *versus* «зонта» теоретико-методологических оснований исследований городов и регионов в пространственно-территориальном плане.

Геопространственный базис оправдывает себя лишь в локализованных исследованиях, он слишком привязан к локальной территории, которая конечно является важной пространственной составляющей, но в условиях глобализирующейся и виртуализированной социальной реальности, возрастающей социальной субъектности пространства, далеко не единственной. Таким образом, становится все более востребованным не просто междисциплинарный подход, а междисциплинарный синтез в рамках формирующейся пространственной науки, как новой наддисциплинарной («зонтичной») области знания и, соответственно — регионологии и градоведения в качестве ее составных частей. И здесь, роль социологии, разрабатывающей фундаментальные и прикладные концепции социального пространства трудно переоценить.

В этой связи, когда в современных условиях непрерывной трансформации городов, обострения экономических, социальных, инфраструктурных и экологических ограничений и появления новых возможностей городского развития, **особую важность приобретает ведение многофакторной разносторонней оценки социально-экономического развития городов.**

В мире существует множество индикаторов оценки городов и сравнения их друг с другом. Одним из наиболее успешных и широко распространенных методов оценки городского развития является составление многомерных интегральных индексов. К преимуществам индексного

подхода можно отнести: возможность сопоставлять различные по размерности параметры и получать простую ясную оценку конечного результата; возможность производить межстрановые и межрегиональные сравнения и отслеживать развитие городов в динамике.

Первые индексы, так или иначе оценивающие городское развитие, появились в 1990-е годы — после того, как была проведена вторая международная конференция программы ООН по населённым пунктам «Хабитат II». Конференция, на которой был принят Всемирный план действий по устойчивому развитию населённых пунктов, призвала глав государств к ведению постоянного мониторинга развития городов, наиболее удобным инструментом для которого явилось составление интегральных индексов городского развития. По результатам конференции были созданы два наиболее состоятельных международных индекса развития городов, которые по сегодняшний день составляют для большинства городов стран мира: City Development Index (призванный оценивать города по уровню их развития)⁵ и CityProsperityIndex (оценивающий потенциал городов для развития и процветания в будущем). После проведения конференции активно стали создаваться индексы развития городов отдельных стран, построенные на показателях с учётом национальных особенностей ведения статистики.

Наибольшее распространение подсчёт индексов городского развития получил на рубеже 2000-2010-х годов., когда в мире ввиду чрезвычайно быстрых и растущих темпов урбанизации планированию развития городов стало уделяться повышенное внимание. С конца 2000-х годов, за создание индексов городского развития взялись как представители органов государственной власти, так и издательства, рейтинговые, аналитические и консалтинговые агентства стран мира; появилось большое число как международных, так и макрорегиональных, государственных индексов развития городов⁶.

В современной российской практике — так же, как и в мировой — отсутствует общепризнанный и обобщающий индикатор результативности развития городов. В большинстве случаев эти индикаторы нацелены на оценку лишь одного компонента развития города. К примеру, существует целый ряд индексов, оценивающих:

1. Экологическую ситуацию в городе (примеры: индекс экологический рейтинга городов России (с 2012 г.), составляемый Министерством природных ресурсов РФ; рейтинг экологического развития городов России аналитического центра «Эксперт» и др.)⁷;
2. Предпринимательский климат (индекс предпринимательского климата городов России «РА Эксперт»; индекс рейтинга РБК «Самые привлекательные для бизнеса города России» и др.);

⁵ 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.

⁶ ЕМИСС (Единая межведомственная информационно-статистическая система) / Государственная статистика — Электронная база данных. URL: https://fedstat.ru/documents_emiss (свободный доступ).

⁷ Портал Эксперт-online. Рейтинг городов — 2017. [Электронный ресурс]. URL: http://expert.ru/russian_reporter/2017/07/rejting-gorodov---2017/ (дата обращения 09.08.2018).

3. Внедрение информационных технологий (индекс цифровой жизни городов России Института исследований развивающихся рынков МШУ «Сколково»; индекс умных городов России, разработанный Институтом развития интернета совместно с компанией «Ростелеком» и др.);
4. Качество городской среды (индекс качества городской среды (с 2017 г.) института «Стрелка»; индекс общественной инфраструктуры городов России (с 2017 г.) Институт региональных исследований и городского планирования ВШЭ и др.).

Хотя в России и наблюдается заметный рост составления рейтингов и индексов городов наиболее эффективным признается **Индекс городского развития**.

Индекс городского развития Российской Федерации (далее — Индекс) формируется для содействия городам в разработке стратегий социально-экономического развития (прежде всего, для обеспечения сравнения и выделения ключевых сфер для формирования приоритетов стратегии).

Основной акцент в индексе сделан на факторы социально-экономического развития городов, на которые может быть оказано влияние за счет действия городских и региональных властей. Индекс носит мониторинговый характер, т. е. может изменяться во времени с сохранением базовых «точек отсчета» (так называемых, референтных точек при нормировании). Непосредственно задача рейтингования городов не является основной при формировании индекса.

В соответствии с практиками построения международных индексов введено ограничение на количество категорий оценки (субиндексов). Лучшие международные практик рекомендуют ограничения на 5-8 субиндексов в составе декомпозитивных индексов.

При определении набора категорий оценки (субиндексов) учитывается наличие как эндогенных, так и экзогенных факторов социально-экономического развития городов. Экзогенные факторы меняются во времени медленно, они практически не зависят от действия местных властей, но оказывают значительное влияние на социально-экономическое развитие. К таким факторам относятся укрупненная оценка численности населения города (категория людности) и географическое положение города. На изменения численности населения, необходимые для перехода из одной категории людности в другую, требуется значительный срок, как правило, не менее 10 лет. Соответственно, мониторинговый характер индекса (отслеживание в ежегодном режиме) позволяет принять данный показатель за статичный. Географическое положение города также может измениться из-за существенной трансформации транспортной системы региона или Российской Федерации. Его изменения необходимо учитывать при анализе социально-экономических процессов, они важны для понимания самим городом своих конкурентных преимуществ и недостатков. Но в рамках рейтинговой оценки развития городов и не при оценке результатов деятельности муниципальных властей учитывать географическое положение нельзя.

Определенное влияние на определение набора категорий (субиндексов) оказывает и характер данных о социально-экономическом развитии городов. Так, в некоторых международных индексах присутствуют вопросы безопасности как одна из компонент городского развития. Однако, в Российской Федерации качество данных о безопасности населения не позволяет оценить ситуацию по всем городам.

По результатам анализа международных индексов, ряда экспертных обсуждений, учета отсутствия/наличия данных (возможности, собрать данные) были отобраны следующие категории социально-экономического развития городов (субиндексы):

1. Экономическое развитие;
2. Человеческий капитал;
3. Индекс качества городской среды;
4. Социальная инфраструктура.

Для оценки людности населения города используется один индикатор — численность населения на 1 января соответствующего года. Этот же показатель используется при расчетах душевых показателей.

Для анализа уровня экономического развития используются несколько показателей. Валовый муниципальный продукт по городам Российской Федерации. Объем налоговых и неналоговых доходов рассчитывается на основе официальных данных государственной статистики по исполнению бюджетов муниципальных образований. Инвестиции в основной капитал по большинству городов доступны напрямую в Базе данных показателей Росстата. В случае, если в Базе данных показателей муниципальных образований отсутствуют данные по инвестициям в основной капитал, для городов с населением свыше 100 тыс. чел. используются данные из статистического сборника «Регионы России. Социально-экономические показатели городов»⁸.

Индикаторы оценки человеческого капитала выбираются, исходя из попытки приблизить показатель к общеупотребимому индексу развития человеческого капитала (ИРЧП). Показатель доходов оценивается исходя из единственного доступного индикатора по всему массиву городов (среднемесячная заработная плата работников организаций) с корректировкой на стоимость жизни в субъекте Российской Федерации. Средняя продолжительность обучения рассчитывается на основе данных переписи населения. Недостаток показателя заключается в редком обновлении. Для оценки ожидаемой продолжительности жизни при рождении используются данные на уровне субъектов Российской Федерации. Для городов с населением свыше 100 тыс. чел. — данные по ОПЖ для городской местности субъекта Российской Федерации. Для городов с населением менее 100 тыс. чел. — среднее значение между данными по городской и сельской местности⁹.

В качестве индикаторов уровня развития социальной инфраструктуры в нашем исследовании использованы показатели, отражающие наиболее проблемные

⁸ Федеральная служба государственной статистики // URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения 21.06.2018).

⁹ Многофункциональный статистический портал «Мультистат». URL: <http://www.multistat.ru/> (открытый доступ)

участки социальной сферы городов России. Существуют различные показатели развития системы здравоохранения¹⁰. Большинство исследований в данной области свидетельствуют об определяющей роли кадровой проблемы в развитии современных учреждений (мощность учреждений в большинстве территорий избыточна, модернизация постепенно осуществляется в большинстве регионов страны за счет средств федерального и регионального бюджетов, при этом кадры для здравоохранения как раз внутренняя проблема). В сфере образования зоны ответственности муниципальных властей — школьное и дошкольное образование. Система школьного образования инерционна, практически все показатели привязаны к нормативам и не иллюстрируют различия между территориями. В сфере дошкольного образования, напротив, наблюдаются значительные контрасты в зависимости не только от демографической ситуации (количества детей), но и от активности местных властей по решению указанных проблем. Доступных по всем городам релевантных показателей развития культуры, индустрии развлечений и спорта в официальной статистике нет. Сфера социального обслуживания не относится к компетенции муниципальных органов власти.

Для всех показателей индекса проводится процедура нормирования для перевода в безразмерные величины. Значения всех показателей могут варьироваться в пределах от «0», до «1,0». Все индикаторы и субиндексы носят позитивный характер (чем больше значение индекса, тем лучше ситуация).

Для показателей использовались разные способы нормирования.

Для индикаторов, значения которых соответствовали нормальному распределению, процедура нормирования проводилась методом линейного масштабирования.

$$X = \frac{X_i - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}}, \quad X_i - \text{значение показателя в}$$

i-м городе.

Для показателей, значения которых различаются более чем в 100 раз, применена процедура нормирования с применением логарифмирования показателей:

$$X = \frac{\log_{X_{\min}} X_i}{\log_{X_{\min}} X_{\max}}, \quad X_i - \text{значение показате-}$$

ля в i-м регионе.

Для показателей, значение которых сконцентрированы на уровне среднего по всему массиву, было использовано мягкое (Softmax) шкалирование:

$$X = \frac{1}{1 + e^{-a_i}}, \quad \text{где } a_i = \frac{X_i - \bar{X}}{\bar{\sigma}}, \quad \bar{X}, - \text{оценка}$$

математического ожидания, $\bar{\sigma}$ — оценка стандартного отклонения, x_i — значение показателя в i-м городе.

Задача формирования **мониторингового индекса** определяет особенности проведения процедуры нормирования индикаторов в составе индекса. Для всех показателей применяется процедура нормирования по референтным точкам. Так, по городам не будут меняться минимальные значения, ни один из городов не сможет преодолеть отметку в максимальное значение.

Интегрирование показателей по категориям происходит с расчетом среднего арифметического значения по нормированным показателям без введения весовых коэффициентов.

Итоговое значение интегрального индекса рассчитывается как среднее арифметическое значение между субиндексами по категориям.

По результатам оценки Индекса городского развития формируется типология развития городов Российской Федерации. Основаниями для наиболее общей типологии служат численность населения и значения интегрального индекса. При использовании индекса в рамках содействия принятию управленческих решений необходимо с осторожностью относиться к использованию интегральных оценок, сложности формирования, а соответственно и интерпретации интегральных показателей. Для примера приведем типологию 16 из 768 малых городов России в зависимости от индекса городского развития. (Таблица 1).

В зависимости от значения индекса городского развития I города можно разделить на три типа (таблица 5): 1А — более развитые (значение индекса 0,500 и выше); 1В — менее развитые (значение индекса 0,499 — 0,451); 1С — депрессивные (значение индекса 0,450 и ниже).

Охарактеризуем эти типы малых городов.

1А. *Более развитые малые города.* К данному типу относятся 7 обследованных нами малых города. Различия во вкладе факторов внутри городов незначительны (отклонения в медианных значениях для субиндексов составляют менее 0,06). К данному типу относятся большинство малых городов нескольких категорий. Прежде всего, в соответствии со своим статусом имеющие лучшие показатели обеспеченности социальной инфраструктурой. Среди городов этого типа выделяются ключевые опорные центры, характеризующиеся значительной бюджетной обеспеченностью, наличием ресурсов для развития городской среды.

1В. *Менее развитые малые города.* К этой группе относится большинство обследованных нами малых городов. В этой категории города, не обладающие уникальными специализациями влияющие на позитивное развитие экономики, в которых отсутствуют благополучные объекты крупного бизнеса. Недостаточный уровень развития экономики в таких городах ведет одновременно к сокращению показателей качества городской среды. Среди городов данного типа выделяются сравнительно более благополучные туристско-рекреационные центры, а также отдельные индустриальные центры. Как правило, в таких малых городах более развит один из компонентов социально-экономического развития.

¹⁰ Министерство здравоохранения Российской Федерации // официальный сайт URL: <https://www.rosminzdrav.ru/> (дата обращения 03.07.2018).

Таблица 1
Типология малых городов по индексу городского развития

Город	Регион	Численность населения, тыс.чел.	Компоненты (субиндексы) индекса городского развития, ед.				Индекс городского развития, ед.	ТИП города
			Экономическое развитие	Человеческий капитал	Городская среда и транспортная инфраструктура	Обеспеченность социальной инфраструктурой		
Изобильный	Ставропольский край	38,2	0,475	0,542	0,760	0,583	0,590	1А
Среднеуральск	Свердловская область	22,9	0,634	0,475	0,653	0,462	0,556	1А
Заволжье	Нижегородская область	38,9	0,489	0,464	0,607	0,540	0,525	1А
Аксай	Ростовская область	44,3	0,469	0,458	0,630	0,512	0,517	1А
Шелехов	Иркутская область	47,3	0,391	0,439	0,713	0,515	0,515	1А
Кимры	Тверская область	45,4	0,464	0,361	0,573	0,647	0,511	1А
Балахна	Нижегородская область	49,6	0,559	0,455	0,553	0,473	0,510	1А
Сокол	Вологодская область	37,4	0,408	0,394	0,653	0,541	0,499	1В
Лихославль	Тверская область	11,7	0,374	0,381	0,680	0,510	0,486	1В
Новоалександровск	Ставропольский край	27,0	0,457	0,502	0,493	0,493	0,486	1В
Миллерово	Ростовская область	35,6	0,451	0,482	0,526	0,476	0,484	1В
Ирбит	Свердловская область	37,4	0,525	0,374	0,633	0,401	0,483	1В
Красавино	Вологодская область	6,2	0,306	0,337	0,620	0,537	0,450	1С
Спасск-Дальний	Приморский край	41,5	0,381	0,343	0,453	0,521	0,425	1С
Зима	Иркутская область	31,3	0,405	0,361	0,473	0,459	0,425	1С
Большой Камень	Приморский край	38,7	0,403	0,358	0,468	0,457	0,421	1С

Источник: расчеты авторов

1С. *Депрессивные малые города*. К этому типу относятся наименее развитые по всем компонентам социально-экономического развития малые города, удаленные от других экономических центров без ярко-выраженного социально-экономического потенциала.

Анализ представленных в таблице 1 индексов городского развития показал, что общим стремлением их расчета является **гармонизация городского пространства и функционирования социально-экономической**

системы города. Важный тренд современного процесса стратегирования заключается и в том, что все чаще стратегии реализуются (и адаптируются) с учетом мнения разных акторов: объединений, ассоциаций, профсоюзов, НКО, образовательных учреждений, политических групп, отдельных граждан. Другими заметными трендами можно назвать выделение уровней формирования и реализации стратегий, охватывающих их основные стадии, и создание в соответствии с элементами стратегий

управляющих (ответственных) органов, а также постоянное научное сопровождение стратегий на всех этапах их осуществления, постоянный мониторинг результативности проводимых мер.

Далее приведем вариант подхода к разработке **стратегий социально-экономического развития малых городов** (городских округов, городских поселений).

В настоящее время нет единого документа, который бы мог стать рабочим инструментом планирования долгосрочного развития города. Одной из форм такого документа может стать **Стратегия социально-экономического развития**, которая бы закрепляла выработанные со всеми стейкхолдерами представления о развитии города, обеспечивающим его конкурентоспособность в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Отдельной проблемой при разработке стратегий является **определение приоритетов развития города**. К ним можно отнести:

1. Обеспечение экономического развития;
2. Развитие человеческого капитала;
3. Улучшение инвестиционного климата;
4. Развитие городской инфраструктуры;
5. Повышение эффективности муниципального управления;
6. Агломерационная интеграция.

Для малых городов в структуре приоритетов преобладает «социальный блок», однако его выраженность отличается. Выраженность каждого блока приоритетов можно рассчитать по соотношению с другим ключевым направлением стратегического планирования, например, с экономическим развитием города как отношение количества «социальных» приоритетов к «экономическим». Это показывает, что первоочередные задачи и проблемы этих городов, прежде всего, связаны с развитием и поддержанием человеческого капитала (проблемы рынка труда, демографии), а также с зонами реального влияния и ответственности управления в сфере образования, культуры, спорта и физической культуры.

Качество городской среды многоаспектно: сюда входят обеспеченность основными коммунальными удобствами жилищного фонда, безопасное передвижение по городу в темное время суток, возможность осуществления и удобство пешеходных прогулок, наличие кафе и ресторанов, комфортность рабочих пространств, природно-климатические особенности, экологическое состояние городской территории и др. Таким образом, городская среда представляет собой совокупность условий, сформированных под влиянием сил природы и общества в границах города, которые оказывают непосредственное воздействие на качество и уровень жизни горожан.

При этом над значительной частью этих условий возможно осуществлять контроль (в крайнем случае — нивелирование влияния неблагоприятных условий) в рамках деятельности органов государственной и муниципальной власти. Стоит отметить, что только те города, которые обеспечат на своей территории высокое качество городской среды и общественной инфраструктуры, смогут использовать возрастающую мобильность

квалифицированных кадров в условиях усиления конкуренции за человеческий капитал. Соответственно именно качество среды обитания и комфортность проживания становятся все более значимыми факторами конкурентоспособности и привлекательности городов.

Анализ опыта городских стратегий ряда зарубежных городов показал, что имеет место существование определенного набора неперенных атрибутов стратегического документа [3]. К основным элементам стратегии развития малого города можно отнести следующие:

1. **Направление.** Большинство рассмотренных стратегий имеет магистральные линии развития, в рамках которых реализуются проекты в разных сферах и которые служат ориентиром для государственных и частных стейкхолдеров. Основой линии развития является, с одной стороны, SWOT-анализ (выраженный ясно или не ясно, но фактически присутствующий в большинстве стратегий), с другой стороны — определенное видение необходимого будущего города. Сама стратегия представляет собой своеобразный мост от SWOT-анализа в программу будущего.

2. **Интегральность.** Стратегии ставят своей задачей максимизацию синергетического эффекта для всех сторон жизни: от экономики и природной среды до культурных установок и стиля жизни. Стратегии уходят от концентрации внимания на непосредственной экономической эффективности и провозглашают комплексность, маневренность, непрерывность пространства концепции и включенность различных (в том числе неэкономических) акторов в качестве равнозначной ценности.

3. **Включенность в территориальный контекст более высокого уровня.** В рамках этого атрибута действия стратегии направлены на укрепление международного (регионального) положения в плане отраслевой и территориальной специализации. Часто это характеризуется формулой «город должен излучать свои сильные стороны». В этом отношении наиболее важная роль отдается развитию транспорта разного уровня.

4. **Благоприятная среда для экономической деятельности.** Обычно стратегии выделяют два уровня: уровень крупных компаний и уровень МСП. Основными инструментами создания благоприятной экономической среды являются различные механизмы государственно-частного партнерства.

5. **Привлекательность города.** Практически все стратегии подчеркивают необходимость создания условий для привлечения трудоспособного населения и молодежи, особенно создающих или способных создавать в перспективе креативный и высокотехнологичный продукт. Ядром стратегией в этом направлении является фиделизация жителей (культивирование верности, привязанности к городу). В качестве ключевых мер стратегии выдвигают развитие привлекательных условий для жизни и работы в целях закрепления населения, особенно молодых специалистов и молодых семей. В числе мер обычно выделяются мероприятия по строительству жилья, улучшению внутренней связности городского пространства, его озеленению, контроль за визуальным обликом и имиджем города, максимизация использования

особых пространств города (в первую очередь городских центров, субцентров, достопримечательных мест) как фокусов социальной жизни, борьба с социальной и территориальной сегрегацией и образованием гетто (посредством реквалификации, реабилитации, стимулирования развития смешанных кварталов), повышение туристической attractiveness города.

6. Подчеркивание и укрепление городской идентичности. Укрепление идентичности присутствует во всех стратегиях и имеет два аспекта: внешний и внутренний. Внешний связан с укреплением образа города на региональном, национальном и международном уровне. В этом образе выделяется объективная часть, тесно связанная с функциональными характеристиками города (центр образования, транспортный центр, город, благоприятный для СМП и т. д.) — результат, в первую очередь, реальных направлений городской политики. Вторая или субъективная часть связана с элементами внешнего восприятия города (ассоциации, образы, «слава» города), создание или усиление которых требует действий, в той или иной степени опирающихся на реальность маркетинговых усилий (в т. ч. в виде маркетинговых программ и их инструментов). Внутренний аспект связан с восприятием города его жителями и отождествлением себя с ним. Здесь также выделяется более объективная часть, связанная с реальными материальными условиями жизни города (в первую очередь, благоустройства), и субъективная часть, связанная с формированием так называемого «духа» города. Стоит отметить, что внешний и внутренний аспекты тесно связаны между собой, а одним из механизмов их стыковки является стремление использовать жителей города как его «послов» при их поездках по стране и миру.

7. «Умный город». Смартизация — трансверсальное и стержневое направление, получающее все большее развитие. Его смысл — пронизывание информационными технологиями всех сфер функционирования города. Больше всего это проявляется в четырех сферах: транспорте (умные остановки, общественный транспорт), инженерных подсистемах (освещение, энергетика), экологии (регулируемость систем энергопотребления) и административном функционировании (электронный документооборот, электронный доступ к центрам принятия решений). Технологии «умного города» не только приветствуются населением, но и являются фактором сокращения издержек, повышения конкурентоспособности городского пространства, сокращения территориальных разрывов, снижения загрязнения окружающей среды. Все это требует своим обязательным условием постоянное и систематическое развитие и модернизация инфраструктуры [4].

8. Диверсификация городской среды. Эта практика направлена против монотонности городского ландшафта и призвана улучшать общее состояние городской среды, повысить ее привлекательность и комфортность. Она проводится посредством разнообразных мер и наполняет места смыслами, усиливает имеющиеся сильные стороны, способствует смещению (миксу) городских функций и архитектурного разнообразия. Диверсификация городской среды помогает не только

фиделизировать население, но и привлечь талантливую молодежь и туристов.

9. Экологические инновации. Введение экологических нововведений в той или иной форме присутствует во всех стратегиях и связано с уменьшением энергопотребления (внедрением экологически чистого транспорта, технологий энергосбережения для зданий и уличного освещения и т. д.) и уменьшением количества отходов (их переработка, вторичное использование и т. д.).

10. Мультимодальное транспортное развитие. Вопросы развития транспорта являются трансверсальными и стержневыми для всех городских стратегий вне зависимости от остроты транспортных проблем. Сфера транспорта пронизана декларациями о необходимости использования «умных» технологий и подразумевает их широкое внедрение, что создаст мультипликативный эффект для всех сторон социально-экономической жизни города. Обладая одним из самых высоких синергетических эффектов, транспортный сектор насыщен различного рода мероприятиями. Здесь используются стимулирующие меры по развитию общественного транспорта, велодорожек, пешеходных зон, оптимизации маршрутной сети и информатизации и переоснащению транспортных средств и остановочных пунктов, формирование и развитие транспортно-пересадочных узлов, укрепление внутригородской транспортной связности и т. д. Здесь также применяются репрессивные меры, такие как ограничение для личного автотранспорта, платные парковки и т. д.

11. Формирование компактного города. Компактность города и сжатие его пространства видится стратегическими документами одним из факторов снижения издержек, повышения общей эффективности социально-экономической системы, сокращения негативного воздействия на окружающую среду, повышения качества жизни и привлекательности города. В рамках этого направления обычно используются меры по сокращению потребностей в перемещениях по городу (через лучшее территориальное соответствие мест приложения труда и мест проживания, развитие локальных субцентров на базе отдельных функций), денсификации и смещению использования городских пространств, а также по сдерживанию территориального разползания города и выделению специальных осей развития.

12. Развитие торговли. Торговля занимает важное место в городских стратегиях как инструмент достижения целей обслуживания населения, создания локальных рабочих мест, поддержки традиционных промыслов и местных продуктов, продвижения облика города (в т. ч. для туристов), ревитализации общественных пространств, снижения количества отходов (через продажу вещей на блошиных рынках), повышения социальной связности городского пространства. В связи с этим особое внимание уделяется мерам по поддержке, стимулированию, созданию условий для торговли (особенно местной), в первую очередь через создание пространств для торговли (планирование торговых помещений в новых домах, местных рынков, рынков выходного дня и т. д.).

13. Солидарный город. В большинстве стратегий, особенно крупных городов, используется концепция солидарного города, главный смысл которой состоит в общегородской политике поддержки уязвимых групп населения (пожилые люди, люди с ограниченными возможностями, семьи с детьми, жители с низкими доходами, безработные, инвалиды и т. д.) и борьбе с социальной эксклюзией. Эта поддержка имеет два направления: прямую социальную поддержку и создание условий и возможностей для выхода из уязвимого положения или избегания попадания в него. Особенный упор делается на второй тип поддержки, но часто они сочетаются, поскольку первый тип без второго бесперспективен, а второй без первого невозможен. Основной инструмент реализации данного направления — различные социальные программы (доставка продуктов пожилым и людям с ограниченными возможностями, центры переобучения, помощь в создании своего бизнеса и т. д.). Важной характеристикой таких программ является помощь населению в адаптации к современным тенденциям.

14. Развитие малых социальных систем и самостоятельности населения. Многие стратегии ставят целью оживление жизни городских районов, путем развития местной малой экономики (в т. ч. торговли, экономики с короткими циклами и т. д.), создания условий для развития ассоциаций, кооперативов, потребительских сообществ, художественных и культурных объединений (например, через предоставление помещений), развития цифровых платформ для обмена информацией, обустройства общественных пространств для удобства самостоятельности.

15. Социальная связность. Для достижения социальной связности стратегии выдвигают ряд мер, направленных на ликвидацию социальной и территориальной дифференциации, а также на продвижение идей необходимости смешения (микса) функций в городском пространстве. Сюда относятся меры по социальной поддержке уязвимых слоев населения, развитию пространств смешанного использования на всех уровнях (школ, районов и т.д.), продвижение малого бизнеса, создание условий для функционирования ассоциаций, объединений, коллективов, содействия творческой самостоятельности, реализации творческих и спортивных талантов.

16. Территориальное развитие. В плане внутреннего территориального развития города стратегии имеют ряд общих пунктов. Во-первых, это интегрированное развитие стратегически важных экономических пространств (полюсов роста территории). Во-вторых, интенсификация экономического и социального использования недоиспользуемых территорий, ликвидация пустырей в городском континууме. В-третьих, выделение центров городов как основных мест внимания и флагмана развития территории (обычно в стратегиях имеется стремление добиться «излучения» влияния центра на

сопредельные территории). В-четвертых, уделение особого внимания социально уязвимым кварталам (реновация зданий и базовой инфраструктуры, реквалификация общественного пространства, стимулирование многофункциональности пространств, создание легкой велосипедной и пешеходной доступности из других городских районов, создание экологического и социального окружения, способствующего благоприятному социальному климату, гарантия минимального уровня услуг и потребления для жителей социально неблагополучных районов, стимулирование самозанятости и бирж труда, адаптация мигрантов и климат толерантности).

17. Выделение сферы управления реализацией стратегии, которая обычно предусматривает принципы гибкости стратегии (возможность ее адаптации к планам более крупного порядка, к изменениям условий ее реализации, в том числе под воздействием изменения общественного мнения) в плане определения приоритетных направлений и выработки целевых показателей (как критериев оценки эффективности стратегии). Городские власти в этом случае имеют управляющую функцию (в инициировании и направлении изменений, обеспечении координации и кооперации акторов, создании для них благоприятных условий посредством адаптации институциональных рамок). При этом гибкие стратегии предусматривают критериальность отбора проектов к реализации и участие в процессе стратегирования гражданского общества.

Таким образом, общим стремлением стратегий является гармонизация городского пространства и функционирования социально-экономической системы города. Важно отметить, что меры по улучшению городской среды могут одновременно укреплять и основополагающие сильные стороны существования города (например, усиливать положение на международном уровне, привлекать инвестиции и туристов и т. д.). Современным городам требуется не просто человеческий потенциал в плане квалификации и здоровья, но и развитие определенных культурных установок (открытости, легкой адаптации к изменениям, стремления к жизни и работе в этом городе), что находит свое отражение в стратегических документах.

Важный тренд современного процесса стратегирования заключается и в том, что все чаще стратегии реализуются (и адаптируются) с учетом мнения разных акторов: объединений, ассоциаций, профсоюзов, НКО, образовательных учреждений, политических групп, отдельных граждан. Другими заметными трендами можно назвать выделение уровней формирования и реализации стратегий, охватывающих их основные стадии, и создание в соответствии с элементами стратегий управляющих (ответственных) органов, а также постоянное научное сопровождение стратегий на всех этапах их осуществления, **постоянный всесторонний научный мониторинг результативности проводимых мер.**

Литература

1. Нефедова Т.Г. Большой, малый, средний город и село в России // География, градостроительство, архитектура: синтез наук и практик. Смоленск : Ойкумена, 2013. С. 171—190.
2. Маркин В. В., Малышев М. Л., Землянский Д.Ю. Малые города России: комплексный мониторинг развития. Часть 1 // Мониторинг правоприменения. 2019. № 4. С. 46—55. DOI: 10.21681/2226-0692-2019-4-46-55.
3. Фролова Т.А. Понятие «город» в законодательстве субъектов Российской Федерации об административно-территориальном делении // Пролог: журнал о праве. 2016. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-gorod-v-zakonodatelstve-subektov-rossiyskoy-federatsii-ob-administrativno-territorialnom-delenii> (дата обращения: 16.08.2018).
4. 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.

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

