

# Мониторинг региональных стратегий пространственного развития российских городов: моделирование политико-управленческих практик Часть 1

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

**Ключевые слова:** регион, город, пространственное развитие, стратегии, политико-управленческие практики.

**Аннотация.** Целью статьи является представление проблем городов России в мейнстриме регионального развития, гармонизации городского пространства и функционирования социально-экономической системы города, формирования и реализации стратегий развития городов в региональных образованиях с учетом интересов разных акторов: власти, бизнеса, НКО, социальных групп и отдельных граждан, что предполагает постоянное научное сопровождение стратегий на всех этапах их осуществления, постоянный мониторинг результативности проводимых мер.

Метод исследования — анализ статистики и материалов социологических исследований.

Информационную базу составляют статистические данные в целом по Российской Федерации, по ее республикам, краям, областям, автономным округам и отдельным городам, а также результаты социологических исследований, проведенных в различных городах России, типологизированных по признакам численности, административного статуса, уровня и профильности социально-экономического развития, пространственного расположения.

Полученные результаты сформулированы в виде аналитических положений и предложений, направленных на совершенствование системы стратегирования развития городов, по формированию содержания стратегии, в рамках которого документ должен включать набор базовых и дополнительных разделов, при этом состав их зависит от типа города. Для городов разных типов определена система стратегических целей и приоритетов по основным сферам социально-экономического развития города. Сферы увязаны с индексом городского развития: развитие экономики, развитие человеческого капитала, улучшение качества городской среды, развитие социальной инфраструктуры. Предложен набор типовых приоритетов социально-экономического развития города. Среди приоритетов рекомендуется закреплять и конкретизировать выработанные совместно всеми стейкхолдерами направления развития данного города, обеспечивающими его конкурентоспособность в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе, а именно: экономический рост на современной научно-технологической основе; развитие человеческого капитала; улучшение инвестиционного климата; развитие городской инфраструктуры; повышение эффективности муниципального управления; агломерационная интеграция; сохранение социокультурной идентичности.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-3-51-65

Данная статья продолжает серию авторских публикаций, посвященных развитию городов в регионах современной России, где особо выделяется пространственный контент.

## Введение.

### Города в дискурсе урбанизации

На протяжении XIX–XX вв. промышленная, а затем и научно-техническая революции значительным образом изменили образ жизни человечества. Резкое

уменьшение показателей смертности, ставшее возможным благодаря проведению целенаправленной политики по внедрению санитарных норм и борьбе с распро-

---

\* 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.

E-mail: qeozema@mail.ru

странёнными заболеваниями, стало причиной начала демографического перехода. Безработица, безземелье и отсутствие возможностей для качественной жизни становились причиной для миграции всё большего числа сельских жителей в города.

Количественный и качественный рост городов выражался в развитии их функций и увеличении их роли в глобальной системе расселения. Комплекс связанных с этими предпосылками процессов характеризуется термином урбанизация. В наиболее общем смысле урбанизация представляет собой не только концентрацию населения в городских населенных пунктах, но и повышение их социально-экономической роли и распространение городского образа жизни на сельскую местность. [1]

Общепризнанной предпосылкой урбанизации является эволюция функций городов – если на заре человеческой истории они являлись административными и торговыми центрами, то сегодня в городах концентрируются также индустриальные, финансовые, культурные, сервисные и транспортные функции. [1]

В последние годы во многих развитых странах (Западная Европа, США и Канада, Австралия, Новая Зеландия, Япония) процесс распространения городского образа жизни на сельскую местность достиг своего наиболее яркого выражения. В подобных странах происходит почти полное стирание границ между собственно селом и городом; данный процесс образования такого сельско-городского континуума получил название рурбанизации. В то же время в развивающихся странах часто наблюдается обратный процесс, когда стремительный приток сельских жителей в города выливается в недостаток адаптации «новых горожан» к городским условиям. Подобные мигранты могут продолжить вести привычный сельский образ жизни и в городах, в том числе в трущобных кварталах. Данный процесс «деревенизации» городов именуется рурализацией.

Урбанизацию в широком понимании этого термина можно разделить на несколько стадий, которые последовательно отражают те или иные особенности социально-экономического развития регионов мира. Первая стадия – собственно урбанизация – представляет собой ускоренный рост городов и формирование пригородных зон вокруг ядер-городов. Именно в этот период вокруг крупнейших городов формируются пояса городов-спутников, на порядок возрастает интенсивность транспортных, социальных и экономических связей между ними – образуются агломерации. Следующим этапом является субурбанизация – более активный рост пригородов по сравнению с ядрами или центральными городами, которые начинают переживать упадок. Третьей стадией является контрурбанизация, когда вследствие социальных и экономических причин происходит отток населения из агломерации на соседние территории, которые непосредственно примыкают к ее границам (особенно велик отток из ядерных зон или городов-центров агломераций). Последним этапом урбанизационного процесса становится реурбанизация или постсубурбанизация, ставшая возможной благодаря развитию третичного и четвертичного секторов экономики. Данный

этап предполагает ревитализацию городских центров и приток туда населения, в том числе из пригородов.

Урбанизационные процессы не всегда четко подразделяются на стадии, различные этапы имеют свои региональные особенности. Однако при некоторой генерализации можно выделить последовательность макрорегионов мира, где с тем или иным временным лагом наблюдаются упомянутые сменяющие друг друга этапы. Пионерами новых тенденций в процессах урбанизации являются Западная Европа и Северная Америка, а «аутсайдерами» Азия и Африка, в то время как Восточная Европа и Латинская Америка занимают промежуточное положение.

К особенностям российской урбанизации относится тот факт, что более  $\frac{3}{4}$  населения проживает в городских населенных пунктах – городах и посёлках городского типа. По уровню урбанизации Россия приближается к среднеевропейскому показателю, при этом опережая другие страны Восточной Европы, где благодаря более благоприятным климатическим условиям традиционно велика доля сельских жителей.

Урбанизационные процессы на территории современной Российской Федерации начали активно развиваться в период после отмены крепостного права, в течение последних десятилетий XIX в. происходила миграция в города с целью поиска работы – экономика страны переходила с полуфеодалных отношений на капиталистические. В течение этого периода доля горожан выросла с 3 до 15%. В дальнейшем, после революции 1917 года, урбанизация проходила под влиянием индустриализации, в результате которой получили развитие как крупные города, так и средние и малые, в том числе – монопрофильные (с градообразующей базой на 1-2 предприятиях). К настоящему времени  $\frac{3}{4}$  (около 75 %) населения России проживает в городской местности.

Наиболее яркой особенностью урбанизации в стране является её геопространственная неоднородность – сельские «этнические» регионы, такие как республики Алтай и Чечня значительно «отстают» от общероссийских тенденций, имея долю горожан около 1/3. В то же время командная экономика позволила создать развитую городскую инфраструктуру в регионах Крайнего Севера, благодаря чему такие регионы, как ХМАО и Мурманская область характеризуются долей горожан, близкой к 95%. В некоторых южных регионах с традиционно высокой ролью сельского хозяйства в экономике, несмотря на активную урбанизацию и наличие крупных городов, наблюдается низкая доля горожан (немногим более 50%). Подобная ситуация объясняется как исторически сложившейся крупноселенностью сёл, так и постепенным размыванием границы город-село (многие крупные станицы имеют более развитую инфраструктуру и более многофункциональны, чем средние города в Центральной России).

Урбанизация в России в постсоветский период носит смешанный характер, с одной стороны, её основным драйвером является терциаризация экономики – повышение роли сектора услуг, с другой стороны, сохраняется советская модель роста городов, когда население концентрируется в основном в крупнейших городах-миллионниках. [2]

Наиболее ярко выраженным рубежом, при котором город становится аттрактором населения является численность населения 250 тыс. чел., и в условиях рыночной экономики эта граница стала ещё более отчётливой. [3]. Это может объясняться работой агломерационных эффектов экономики от масштаба, наблюдающихся в странах с рыночной экономикой.

Тем не менее, несмотря на сохранение крупного-городского характера урбанизации на первое десятилетие постсоветского периода по темпам прироста численности населения лидировали средние и малые города (50-250 тыс. жит.), что являлось следствием глубочайшего 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 трансформационного кризиса. Трудовые мигранты из сельской местности в условиях крайне низких доходов не имели возможности «переехать» 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 [3].

Тем не менее, в начале 2000-х гг. российская урбанизация вновь вернулась к крупногородскому этапу, что противоречит классической стадияльной концепции, однако разумно объясняется тем фактом, что Россия перенесла 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.

Ещё одной важной особенностью российской урбанизации является неразвитость коммунальной инфраструктуры в некоторых городах и районах крупных городов. В подобных поселениях, имеющих городской статус, наблюдается особый «полусельский» образ жизни населения, часто жители ведут подсобное хозяйство. Подобное явление связано со стремительной урбанизацией за счёт административных преобразований (в крупном селе строилось промышленное предприятие, и оно получало статус города). Часто в подобных городах низкий уровень обеспеченности центральным отоплением и канализацией, мала протяжённость дорог с усовершенствованным покрытием.

Таким образом, около половины малых и средних городов России не являются «городами» по европейским стандартам обеспечения водоотведением и другими коммунальными услугами. [4] Учитывая численное преобладание небольших городов, типичный городской ландшафт формируется именно подобными поселениями, являющимися городами административно, но не

всегда будучи ими по сути. Тем не менее, большая часть населения (около 60%) всё-таки проживает в городах с охватом коммунальной инфраструктурой более 90%. Граница в инфраструктурной обеспеченности между крупными и средними и малыми городами выражена довольно чётко 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 играет следующая особенность – почти полное отсутствие 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 создаёт дополнительную дифференциацию между городами разного размера.

Другой особенностью российской урбанизации является практически полная концентрация субурбанизационных процессов в пригородах Москвы и Санкт-Петербурга, что обусловливается сверхконцентрацией доходов в этих регионах. Кроме того, советское наследие выражено в дачном характере субурбанизации, её сезонности, многие городские жители фактически выезжают на несколько месяцев в сельскую местность, что приводит к так называемой пульсации населения. Особенно данный процесс выражен на территориях дачных массивов в пригородных зонах крупнейших городов, а с началом 2000-х гг. он распространяется и на дальние регионы, где экологическая ситуация гораздо лучше, чем в освоенном ближнем поясе агломераций, стимулируя процессы сезонной дезурбанизации.

## Российские города в региональном аспекте

Урбанизационные процессы в Российской Федерации имеют региональные особенности, связанные с локальными системами расселения, значениями естественного и миграционного прироста. Динамика доли жителей городов за последнее десятилетие отражает специфику современной урбанизации в стране.

Наиболее урбанизированными макрорегионами являются СЗФО и ЦФО по причине как многочисленности городов (поселения носят этот статус исторически), так и активной миграции из сельской местности, начавшейся ещё столетие назад и послужившей основным ресурсом для роста Московской и Санкт-Петербургской агломераций. Уральский федеральный округ включает в себя регионы промышленного освоения непосредственно на Урале, где сеть сельских населённых пунктов не получила развития, а также добывающие регионы нового освоения, где городские поселения часто являются

единственной формой расселения в неблагоприятных климатических условиях.

Приволжье характеризуется чуть менее высокой долей жителей городов – в составе округа имеются как регионы с благоприятными условиями для ведения сельского хозяйства (Саратовская область), так и этнические субъекты РФ с исторически сельской формой расселения (Татарстан, Чувашия, Башкортостан). Дальний Восток, большая часть населения которого сконцентрирована в Приамурье и Приморье, также характеризуется показателями «урбанизированности» немногим ниже среднего по стране. Благоприятный муссонный климат территорий, а также миграции во время Столыпинских реформ обусловили высокую долю сельских жителей в регионе. Подобная причина относительно низкого показателя характерна и для Сибирского федерального округа – в Южной Сибири концентрируется значительный ареал сельского расселения.

Наиболее высокими темпами прироста доли жителей городов характеризуются Центр и Крым. Первый за счёт активной миграции в Московскую агломерацию и продолжающейся концентрации сельского населения в региональных центрах, второй – благодаря вхождению в состав России (города Республики Крым и Севастополь стали точками притяжения миграции с остальной территории РФ).

СЗФО выделяется более высокими темпами за счёт роста Санкт-Петербургской агломерации, а Приволжье испытывает повышенную скорость урбанизации по причине более ёмких демографических ресурсов (высокая численность сельского населения). Темпы прироста выше средних по стране на Дальнем Востоке и в Сибири объясняются тяжёлыми социально-экономическими условиями в сельской местности данных регионов и дальнейшей миграции в города.

Показатель «урбанизированности» в СКФО растёт медленно по причине одного из наиболее высоких в стране показателей естественного прироста у сельского населения; также местные региональные центры часто не становятся миграционными центрами притяжения для местного населения, которое предпочитает мигрировать в макрорегиональные центры соседних регионов и столичные агломерации. Положительная динамика показателя наблюдается в основном из-за административных преобразований (например, посёлок Чегем Первый в Кабардино-Балкарии стал городом Чегемом).

Южный федеральный округ вовсе испытал сокращение доли жителей городов во многом также благодаря высокому естественному приросту конца 2000-х – начала 2010-х гг. в сельской местности, а также миграционному оттоку из городов таких регионов, как Волгоградская и Ростовская область и в то же время миграционному притоку жителей других регионов в сельские районы таких субъектов как Краснодарский край.

Регионы УФО и СФО, такие как ХМАО, ЯНАО, Свердловская, Челябинская и Кемеровская области относятся к территориям относительно нового освоения с выраженной индустриальной и добывающей специализацией. Сельское население на данных территориях

немногочисленно вследствие неблагоприятных агроклиматических условий.

Ярославская область является примером региона Центральной России с высокой долей горожан. Подобная позиция региона в рейтинге связана как с его положением в зоне тяготения Московской и Санкт-Петербургской агломераций, так и отсутствием драйверов экономического роста в сельской местности, основу экономики которой составляет государственный сектор (образование, здравоохранение и т.д.). Немаловажен также и тот факт, что статус города исторически сохранился за большинством населённых пунктов (примерами подобных древних, сельских по образу жизни и небольших по численности населения городов, могут являться Пошехонье, Любим и Данилов).

В десятку наименее «городских» регионов входит Еврейская автономная область – относительно аграрный регион Приамурья, находящийся в зоне влияния более крупного Хабаровска, что отрицательно влияет на рост городов субъекта. Республика Тыва является сугубо аграрным регионом с традиционным укладом хозяйства. «Настоящий» показатель урбанизированности в регионе ещё ниже, так как многие города республики, такие как Шагонар, Чадан и Туран представляют собой крупные сёла, получившие городской статус при вхождении Тывы в Советский Союз из соображений престижности.

Забайкальский край благодаря климату межгорных котловин и характеру освоения казаками и позже крестьянами из Европейской части России имеет относительно более крупноселенную сельскую местность. Этот комплекс историко-географических факторов во многом обуславливает относительно низкую долю жителей городов в общей численности населения региона.

Остальные регионы с низкими показателями «урбанизированности» являются национальными республиками Северного Кавказа и Южной Сибири. Традиционный уклад местного населения и благоприятные условия для ведения сельского хозяйства, обуславливают относительно незначительную долю горожан в населении данных регионов. Стоит отметить, что некоторые из этих регионов в период активной урбанизации на территории РСФСР входили в качестве автономных областей в состав соседних краёв (Адыгея, Карачаево-Черкесия, Горный Алтай), что сказалось на недостаточном развитии городов данных регионов в качестве центров даже на региональном уровне. То же можно сказать и о городах Ингушетии, Чечни и Калмыкии, коренное население которых не характеризовалось городской формой расселения на пороге основной фазы урбанизации, а во время активного её этапа вовсе было депортировано в Среднюю Азию и Казахстан.

Высокий прирост доли горожан в населении Воронежской области в последние 12 лет объясняется изначально повышенной долей сельского населения в этом регионе Центрального Черноземья, а также статусом Воронежа как межрегионального центра притяжения миграции.

В собственно Тюменской области рост доли горожан может свидетельствовать о значительном мигра-

ционном притоке в региональную столицу, имеющую также статус индустриального центра. Оставшихся лидеров по темпам прироста «урбанизированности» можно условно разделить на три типа. Первый представляют национальные регионы, где только сейчас происходит стремительная стадия урбанизации (не всегда это «настоящая» урбанизация), примерами подобных субъектов РФ являются Алтай, Чечня, Якутия. Второй тип представлен регионами ЦФО и ПФО с почти полным отсутствием значительной экономической деятельности вне городов (например, Кировская область). Третий тип – миграционно привлекательные, однако в прошлом относительно более сельские регионы (например, Воронежская, а также Курская область).

Среди «анти-лидеров» можно найти такие регионы, как ЯНАО (колебания населения в зависимости от стадий реализации крупных инвестиционных проектов), так и Мурманскую область, где города теряют население несколько быстрее немногочисленных сёл, за счёт чего также наблюдается отрицательный прирост доли жителей, проживающих в городах.

Доля горожан в Республике Северная Осетия снижается по причине естественной убыли населения основного города – Владикавказа – на фоне более традиционной сельской местности (осетины, русские и армяне, составляющие значительную часть населения города, в основном находятся на завершающей стадии демографического перехода).

Отрицательные темпы урбанизированности в Ленинградской области напрямую связаны с административными коллизиями: значительная часть жилых комплексов, фактически являющихся районами Петербурга, возводится на территории окружающих город сельских поселений Ленобласти. Примерами подобных «деревень» могут служить Кудрово (в 2018 г. получило статус города), Мурино, Бугры, Юкки.

Республики Адыгея, Кабардино-Балкария и Ингушетия становятся в отличие от Чечни менее «урбанизированными». При этом значительная часть территории Тахтамукайского и Теучежского районов Адыгеи фактически являются районами города Краснодара. Как и в случае с Санкт-Петербургом, на территории поселков городского типа и сельских населенных пунктов соседнего региона возводятся многоэтажные жилые дома, что на фоне отрицательного естественного и миграционного прироста в единственных городах республики – Майкопе и Адыгейске – сказывается на темпах прироста.

Кабардино-Балкария является наиболее крупнонаселенным регионом и имеет аграрный характер экономики. «Национальные» кабардинские и балкарские сёла характеризуются высоким естественным приростом, в то время как города имеют более скромные показатели, а наиболее крупные из них, такие как Нальчик, Прохладный или Майский, характеризуются высокой долей русского населения, активно покидающего республику до сих пор.

Отрицательные темпы прироста доли жителей городов в Ингушетии могут быть связаны как с опережающим ростом многочисленных крупных сёл, так и низким качеством статистических данных (например, в 2017 г.

не учтён новый статус станицы Орджоникидзевской, ставшей городом Сунжа).

В контексте глобальной системы расселения в России находится лишь 2 города, которые могут претендовать на статус мировых центров экономической деятельности – Москва и Санкт-Петербург. Эти концентраторы человеческого потенциала со всей страны в будущем в зависимости от геополитической конъюнктуры могут только укрепить свои позиции, которые пока, несмотря на внушительную численность населения данных городов и их агломераций, достаточно слабы.

Основной причиной сложившейся ситуации следует назвать сдержанное (относительно тенденций, наблюдаемых в ведущих странах мира) состояние третичного и четвертичного секторов экономики в стране, относительно недавно перешедшей на рыночную систему.

С точки зрения национальной системы расселения основным её каркасом являются агломерации-миллионеры, которые образуют все 15 городов-миллионеров, а также некоторые другие значительные центры межрегионального значения, такие как Краснодар, Новокузнецк и Кемерово, Набережные Челны, Барнаул, Иркутск, в меньшей степени – Саратов. Также к данной группе городов стоит добавить дальневосточные Хабаровск и Владивосток, которые, несмотря на относительно небольшой размер (население их агломераций менее 700 тыс. чел.), являются значительными центрами межрегионального притяжения.

На уровне регионов опорными являются в основном крупные города, в особенности так называемые «вторые» города, которые могут стать ещё одним важным экономическим центром субъекта РФ и обеспечить более сбалансированный рост экономики региона [5]. Примерами подобных городов могут быть Сочи, Дзержинск и более удаленный от Нижнего Новгорода Арзамас, Нижний Тагил, Димитровград, Магнитогорск, Комсомольск-на-Амуре.

Показательным примером в данном контексте является Омская область, где наблюдается излишняя централизация экономической активности в региональном центре, а в области не имеется ни одного другого города с населением хотя бы 40 тыс. чел. В некоторых регионах, расположенных вне основной полосы расселения, роль опорных пунктов могут играть малые города (Тыва, Чукотский АО); в ряде случаев их городской статус обязан именно значению в системе расселения региона, а не полифункциональности или наличию городского образа жизни в привычном понимании.

Города разного ранга почти всегда являются лидерами систем расселения различного масштаба. В рамках теории диффузии инноваций наиболее часто их распространение происходит в направлении от городов-миллионников – флагманов национальной системы расселения – к малым городам, которые могут являться слабо выраженными локальными центрами. Российская специфика подобных процессов состоит в гиперсфокусированности системы расселения в Московской агломерации, и, как следствие, опережающем качественном росте её пригородного пояса даже в сравнении с некоторыми крупными городами в других частях страны.

Все города-миллионеры и подавляющее большинство крупнейших городов страны формируют вокруг себя такую специфическую форму расселения как агломерации. На территории подобных ареалов экономическая деятельность наиболее диверсифицирована и имеется значительный объём рынка высокопроизводительного труда. Именно поэтому российские агломерации являются главными точками роста национальной экономики на фоне продолжающейся тенденции к её терциаризации.

Сами агломерации, формируемые крупнейшими городами, являются крупнейшими транспортно-коммуникационными центрами, связывающими всю страну. Для преодоления другого барьера потенциального перераспределения ресурсов и укрепления пространственных связей между основными урбанизированными ареалами РФ необходимо скоростное транспортное сообщение. Значительное уменьшение времени в пути между основными точками фокуса мест приложения труда потенциально позволит минимизировать «трение пространства» и за счёт синергетического эффекта ускорить рост экономики страны и, как следствие, сбалансировать территориальные различия в роли городского расселения в её пределах.

### **Факторы развития городов и агломераций**

Развитие городов и городских агломераций определяется большим количеством факторов, определяющих особенности сложившейся в стране сети городского расселения и траектории её развития. В данном случае будут рассмотрены только ключевые факторы, влияющие на развитие городов и городских агломераций в Российской Федерации, а также проведена оценка основных тенденций их развития в увязке с выделенными факторами.

В числе главных факторов, влияющих на развитие городов и городских агломераций, как на региональном, так и на локальном уровне, следует выделить изменение их людности, которое, в свою очередь, обусловлено факторами, влияющими на процессы естественного и механического движения населения, находящимися в прямой зависимости с общим уровнем социального и экономического развития территории. Субъективным фактором, оказывающим влияние на людность городов, выступают административно-территориальные преобразования (изменение статуса населенных пунктов, их слияние и расширение территории). К числу других факторов можно отнести нарастающую поляризацию пространства городского расселения в уровне социального и экономического развития между отдельными городами и агломерациями, трансформацию структуры экономики, инфраструктурную обустроенность территории и многие другие.

Одним из базовых факторов, определяющих конфигурацию и тенденции развития городов и городских агломераций, является природно-ресурсный потенциал территории во всех его проявлениях. Его изменчивость

относительно других факторов крайне мала в силу инерционности физико-географических характеристик территории – климата, почв, гидрологии, геологии, лесных ресурсов и т.п. Несмотря на свою высокую инертность, природно-ресурсный потенциал территории определяет «базовые» условия для жизни населения и ведения экономической деятельности. Современная Россия унаследовала города, сформировавшиеся в советское время. Наследием советской системы размещения производительных сил стала неоптимальная организация экономического пространства с обширной сетью относительно крупных городов и поселков ресурсной специализации экономики в зонах неблагоприятных для проживания населения. В советское время их развитие и функционирование обеспечивалось системой мер поощрений и компенсаций жителям населенных пунктов при градообразующем предприятии (улучшенное материальное и техническое обеспечение, повышенный уровень оплаты труда, дополнительные инвестиции в городскую среду и т.д.). Это обеспечивало приток населения и рост людности городов, несмотря на тяжелые условия жизни в этих поселениях. Сегодня де-факто отсутствующая система поддержки населения наряду с деградацией экономической базы сделали суровые природно-климатические условия одним из ведущих факторов, выталкивающих население районов Севера, Сибири и Дальнего Востока в более благоприятные для жизни и ведения хозяйственной деятельности территории страны, что находит отражение в статистике миграций.

Положительное влияние физико-географических факторов, которое проявляется в увеличении численности населения, наблюдается в ограниченном количестве регионов Сибири (ХМАО, ЯНАО, где локализована добыча высокомаржинальных полезных ископаемых) и юга европейской России (Краснодарский Ставропольский края, отдельные регионы Черноземной зоны), где привлекательность благоприятных климатических условий подкреплена относительно невысокой стоимостью жизни.

Эконометрический анализ влияния природно-климатического фактора на эффективность в разных видах деятельности показал полное отсутствие зависимости между производительностью труда в городах разной людности и климатическими условиями, в которых они расположены [6]. Для предприятий обрабатывающей промышленности степень зависимости несколько выше, чем для сферы услуг, однако в обоих случаях они находятся в пределах статистической погрешности.

Тем не менее, можно говорить о том, что природно-ресурсные условия территории не прекращали влиять на развитие городов страны, хотя со временем характер этого влияния меняется. Роль климатических характеристик территории проявляется в социально-экономическом развитии городов через трансформацию конфигурации сети расселения в целом. Так, если в СССР на этапе демографического роста, расширения промышленного производства и включения в хозяйственную деятельность новых территорий и ресурсов природные условия определяли пространственные особенности роста городов, то сегодня они определяют

темпы и характер изменений, обусловленные «демографическим» сжатием, особенно на территориях неблагоприятных для жизни населения (Север, Сибирь, Дальний Восток).

Важнейшим понятием в изучении пространственного развития является экономико-географическое положение (далее – ЭГП) населенного пункта, включающее помимо экономической и географической составляющей социальные, информационные, культурные, некоторые экологические и другие компоненты (виды) ЭГП. Их число грубо соответствует количеству подотраслей экономики: ресурсно-, промышленно-, транспортно-, аграрно-, военно-, политико-, демо-географическое положение и другие. Из наиболее значимых для развития городов видов ЭГП: географическое положение относительно центров концентрации населения и экономической активности (близость до федерального центра, крупных городов страны и региона, регионального центра), транспортно-географическое положение (периферийное, транзитное), положение относительно государственных границ (глубинное, пограничное). Именно эти составляющие ЭГП могут играть ключевую роль в определении траектории социально-экономического развития городов.

Одним из наиболее очевидных факторов развития является близость города к крупному центру концентрации населения и экономической активности, роль которого на субрегиональном уровне чаще всего выполняет региональная столица. Как на уровне отдельно взятых предприятий, так и на уровне городов и агломераций проявляется схожая тенденция: положение в непосредственной близости к рынкам стимулирует экономический рост. И работодатели, и работники, тяготеющие к большим рынкам труда, имеют больше возможностей находить подходящих контрагентов, попутно смягчая кризис трудоустройства по месту жительства.

В территориальном развитии важным является выгодное соседство: если одна территория (город, субъект, регион) достигла экономического благополучия, соседние априори имеют больше шансов на экономическое развитие, чем удаленные от рынков территории. Эта закономерность хорошо прослеживается в приагломерационных территориях. Для многих городов Московского региона близость к столице является главным фактором роста и развития. Выполняя по факту функции спальных районов Москвы, такие города как Котельники, Лыткарино, Лобня за счет масштаба рынка получают мощный стимул для развития отраслей, обслуживающих эти функции: высокая добавленная стоимость генерируется в строительстве, операциях с недвижимым имуществом, торговле. Промышленные центры столичного региона так же получают дополнительную выгоду за счет близости к поставщикам и рынку сбыта, крупнейшему в стране транспортному центру.

Наибольшую роль близость к местам концентрации оказывает на небольшие города и сельские населенные пункты. При этом удаленность территории напрямую отражается в ее миграционной динамике: пригороды региональных центров в среднем по стране характеризуются положительным сальдо миграций, в

то время как удаленные от границы города населенные пункты претерпевают отток постоянного населения [7].

На потенциал развития трудовых миграций, в особенности маятниковых, для региональных центров и других крупных городов в большинстве случаев оказывает влияние состояние рынка труда не всего региона, а ближайших муниципальных образований, расположенных в зоне наибольшей транспортной доступности до центра. В большинстве случаев центр агломерации обладает большей обеспеченностью рабочими местами, чем окружающие его муниципалитеты. Разница в количестве и качестве представленных на рынке рабочих мест между городом-центром и тяготеющими к нему территориями формирует картину маятниковой миграционной активности населения. Таким образом, существуют две ключевые предпосылки, выталкивающие трудовые ресурсы окружения на работу в центр: невозможность обеспечения полной занятости по месту жительства при лучших перспективах в центре агломерации, а также значительная дифференциация в уровне оплаты труда, компенсирующая издержки внешней занятости и трудовых миграций.

В ряде случаев, особенно в пределах влияния Москвы и Санкт-Петербурга, трудовые миграции возникают и протекают не только в пределах самих «столичных» агломераций, но и между окружением одной агломерации и центром другой. Их относительная удаленность, даже в случае довольно развитой транспортной инфраструктуры, приводит к развитию уже не маятниковой трудовой миграции, а периодической, вахтовой. Помимо Москвы и Санкт-Петербурга, к таким мощным акцепторам стоит отнести прежде всего города нефтегазодобывающих округов Тюменской области.

Изучение изменений производительности труда в городских агломерациях показал, что агломерационный эффект действует на территорию в пределах полутора-двухчасовой транспортной доступности от центра агломерации. Рост производительности прямо коррелирует с численностью населения, проживающего в этой зоне. За пределами двухчасовой изохроны позитивные эффекты от концентрации для экономики резко сокращаются.

Анализ качества среды, инфраструктуры и экологической ситуации в российских городах выявил 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 городскими благами своих жителей. 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. Уровень развития общественно-деловой инфраструктуры показывает, что не всегда города с большей численностью населения предоставляют наилучшие условия для работы бизнеса. Несмотря на то, что в целом офисные пространства лучше развиты в наиболее крупных городах страны, из этого правила есть ряд исключений. Например, показатели душевой обеспеченности офисами в Тюмени или Краснодаре выше, чем в большинстве городов-миллионников, а в полторамилионном Екатеринбурге вполне сопоставимы с пятимилионным Санкт-Петербургом.
4. Показатель развития пешеходных пространств дает возможность количественно измерить внимание городских властей к формированию комфортной среды. Развитие пешеходных зон в городах зависит от плотности 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.
5. 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 и средних старопромышленных городах.
6. Существуют значительные статистические и методологические трудности для анализа показателей, оценивающих качество городской среды. Имеется насущная потребность сбора и уточнения 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.

В целом уровень качества городской среды и городской инфраструктуры находятся в тесной взаимосвязи с общим социально-экономическим развитием города при существенных диспропорциях между городами по всем параметрам, характеризующим коммунально-бытовую инфраструктуру, городское благоустройство и экологическое благополучие. Как правило, небольшая группа городов-лидеров (а на уровне регионов – обычно одного, редко – нескольких городов-лидеров) имеет значительный отрыв от остальных городов в силу свое-

го размера, административного статуса, специализации или географического положения.

Развитие городов и городских агломераций определяется большим количеством факторов, определяющих особенности сложившейся в стране сети городского расселения и траектории ее развития. В числе главных факторов, влияющих на развитие городов и городских агломераций, как на региональном, так и на локальном уровне, следует выделить изменение их плотности, которое, в свою очередь, обусловлено факторами, влияющими на процессы естественного и механического движения населения, находящимися в прямой зависимости с общим уровнем социального и экономического развития территории. Субъективным фактором, оказывающим влияние на плотность городов, выступают административно-территориальные преобразования (изменение статуса населенных пунктов, их слияние и расширение территории). К числу других факторов можно отнести нарастающую поляризацию пространства городского расселения в уровне социального и экономического развития между отдельными городами и агломерациями, трансформацию структуры экономики, инфраструктурную обустроенность территории и многие другие.

«Отцифровка» ключевых факторов городского развития для управления, включающего диагностику и мониторинг, является актуальной научно-практической задачей. Составление когерентного индекса городского развития требует изменения системы учёта показателей по городам России или разработку методики составления индекса на основе очень ограниченного перечня показателей, доступных по городским поселениям. Хотя практика составления индексов развития городов в последние годы достаточно активно развивается в России, до сих пор проблему охвата всех городов интегральным индикатором решить не удалось. Вместе с тем, по линии Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ утверждена методика определения индекса качества городской среды (далее – методика) как основы соответствующего ведомственного мониторинга. Данный мониторинг проводится в рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» по приоритетному национальному проекту «Жильё и городская среда», в котором к концу 2024 года предусмотрено повышение индекса качества городской среды на 30%, сокращение в соответствии с этим индексом количества городов с неблагоприятной средой в два раза. Для определения индекса качества городской среды используются 36 индикаторов, характеризующих состояние среды и условия проживания людей, характеризующих шесть типов пространств города: жильё, общественно-деловая инфраструктура, социально-досуговая инфраструктура, озеленение территорий, уличная инфраструктура, общегородское пространство. Индикаторы также распределены по факторам, формирующим среду обитания: безопасность, комфортность, экологичность, идентичность и разнообразие, современность среды и эффективность управления органов власти. Таким образом, индекс позволит комплексно динамично оценивать состояние городской среды, как важную

часть общегородского развития в мониторинговом порядке. Однако, такой мониторинг больше применим для оперативного управления и требует сочетания со стратегическим управлением.

В наших ранее опубликованных статьях мы сделали попытку построения Индекса городского развития для городов Российской Федерации (далее Индекс), который формируется именно для стратегических целей:

1. содействие городам в разработке стратегий социально-экономического развития;
2. обеспечение контроля за реализацией стратегий социально-экономического развития городов со стороны заинтересованных ФОИВ;
3. формирование рейтингов социально-экономического развития городов для целей стимулирования/поощрения улучшения социально-экономической ситуации.

Первая цель определяет набор блоков, включаемых в индекс. Основной акцент в индексе сделан на эндогенные факторы социально-экономического развития городов, на которые может быть оказано влияние за счет действия городских и региональных властей. Вторая цель определяет методику формирования показателя индекса – 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. При этом результаты расчета позволяют сформировать интегральный показатель для всех городов Российской Федерации, который может служить основой для формирования рейтинга.

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 му-

ниципальных 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.

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

► **Экзогенные факторы** (через которые проводится верификация и интерпретация рассчитанного значения индекса), в том числе:

1. Категория людности города;
2. Географическое положение города;

► **Эндогенные факторы**, в том числе:

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

Отбор индикаторов для определения каждого из субиндексов проводился с учетом наличия/отсутствия официальных данных федеральной службы государственной статистики, возможности сбора дополнительных показателей по всем (или почти всем) городам Российской Федерации. В случае, если индикатор возможно собрать по большинству городов, но не по всему массиву, разрабатывались способы дооценки показателя. Результатом стало формирование перечня индикаторов.

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

Для оценки географического положения используются расчетные показатели кратчайшие расстояния по автомобильным дорогам до значимых социально-экономических данностей, обеспечивающих связь города с другими территориями. расчетными показателями являются «Кратчайшее расстояние до...». Расчет производится с использованием сервиса «Яндекс.Карты».

Для анализа уровня экономического развития используются несколько показателей. Валовой муниципальный продукт по городам Российской Федерации и 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»; для городов с населением менее 100 тыс. чел. – расчетный показатель

по следующей формуле. Инвестиции в основной капитал по городу с населением менее 100 тыс. чел. = (инвестиции в основной капитал по субъекту Российской Федерации - сумма инвестиций в основной капитал по городам с населением свыше 100 тыс. чел.) / (численность населения субъекта Российской Федерации – суммарная численность населения городов свыше 100 тыс. чел.). В данном случае, принимается допущение о том, что душевые инвестиции в малые и средние города и сельские территории имеют близкие показатели.

Индикаторы оценки человеческого капитала выработаны исходя из попытки приблизить показатель к общепотребительному 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 местности.

В качестве индикаторов уровня развития социальной инфраструктуры использованы показатели, отражающие наиболее проблемные участки социальной сферы городов России. Существуют различные показатели развития системы здравоохранения. 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.

Задача формирования мониторингового индекса определяет особенности проведения процедуры нормирования индикаторов в составе индекса. Для всех показателей применяются 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.

Наличие индикаторов, официально не публикуемых Росстатом, усложняет формальное использование указанного индекса для оценки социально-экономической ситуации в казанных городах. Поэтому предлагается внедрение двух вариантов индекса:

- ▶ Индекс городского развития I формируется только из показателей, официально публикуемых Росстатом – используется для обеспечения контроля за реализацией стратегий социально-экономического развития городов со стороны заинтересованных ФОИВ и формирования рейтинга городов России.
- ▶ Индекс городского развития II – включает кроме официальных показателей специальные расчетные индикаторы, данные по которым собираются в рамках настоящей работы.

По результатам оценки Индекса городского развития I 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.

В зависимости от численности населения города Российской Федерации разделены на три группы:

1. Малые и средние города (до 100 тыс. жителей);
2. Большие и крупные города (от 100 до 500 тыс. жителей);
3. Крупнейшие города (свыше 500 тыс. жителей).

В зависимости от значения индекса городского развития I города можно разделить на две группы:

- A. Более развитые;
- B. Менее развитые.

Итоговая типология представляет матрицу сочетания типов городов в зависимости от людности и индекса городского развития (таблица 1).

Типология городов России в зависимости от численности населения и уровня развития

Индекс городского развития	Численность населения		
	1А. Более развитые малые и средние города	2А. Более развитые большие и крупные города	3А. Более развитые крупнейшие города
	1В. Менее развитые малые и средние города	2В. Менее развитые большие и крупные города	3В. Менее развитые крупнейшие города

Источник: Расчеты авторов

Результаты проведения типологии показывают, что уровень социально-экономического развития напрямую связан с численностью населения города. Если среди крупнейших городов только 4 имеют значение

индекса менее 0,500, то среди малых и средних 526 из 802 городов относятся в настоящее время к категории менее развитых (таблица 2).

Таблица 2

Общие результаты типологии городов по индексу городского развития (в зависимости от людности в соответствии с российской классификацией)

Тип	Количество городов, ед.	Общая численность населения, тыс. чел.	Медианное значение индекса городского развития
1А. Более развитые малые и средние города	193	7589,3	0,5518
1В. Менее развитые малые и средние города	486	13776,7	0,4245
2А. Более развитые большие и крупные города	83	19592,1	0,5745
2В. Менее развитые большие и крупные города	40	7227	0,4544
3А. Более развитые крупнейшие города	29	38863,9	0,5732
3В. Менее развитые крупнейшие города	4	6513,4	0,4857

Рассчитано авторами

Дифференциация вклада факторов в социально-экономическое развитие городов различна. Наиболее значительны колебания медианных значений в состоянии городской среды (0,38), что объясняется набором показателей в «Индексе качества городской среды ДОМ. РФ». Наименьшие различия для разных групп городов в обеспеченности социальной инфраструктурой (0,15).

Ключевой фактор, который влияет на снижение уровня развития города – состояние городской среды. Особенно сильно влияние фактора на снижение показателей малых и средних городов. Наименее дифференцировано медианное значение (колебания в субиндексах составляет менее 0,8) для группы 1А («Более развитые малые и средние города»).

Для того, чтобы успешно развиваться любому российскому городу необходимо иметь научно обоснованную праксеологическую собственную стратегию, вписанную в региональную, макрорегиональ-

ную и общегосударственную стратегии и соответствующие политико-управленческие практики по их реализации. Анализ отечественного опыта и ряда зарубежных городов показал, что необходимо соблюдение ряда принципов разработки стратегического решения и его документально-директивного оформления.

1. Направленность. Большинство успешных стратегий имеет магистральные линии развития, в рамках которых реализуются проекты в разных сферах и которые служат ориентиром для государственных и частных стейкхолдеров и акторов. При этом, основой для выбора 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 к программе 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 не замыкаются лишь на узко понимаемой непосредственной экономической эффективности, а концентрируются на комплексности, маневренности, непрерывности действий во внутреннем и внешнем пространстве города различных (в т.ч. неэкономических) акторов.
3. Включенность в территориальный контекст более высокого уровня. Воплощение этого принципа стратегии заключается в определении места и роли города региональном, межрегиональном, общегосударственном и международном положении в плане отраслевой и территориальной специализации, укрепления имеющихся позиций и завоевании новых под девизом «город должен излучать свои сильные стороны». В этом отношении наиболее важная роль отдается развитию связей и логистики разного уровня.
4. Благоприятность среды для экономической деятельности. Типично в стратегиях выделяются два уровня: крупных компаний и малого и среднего бизнеса. Основными инструментами создания благоприятной экономической среды являются различные механизмы государственно-частного партнерства.
5. Привлекательность города. Практически все стратегии содержат основные направления создания условий для привлечения трудоспособного населения и молодежи, особенно создающих или способных создавать в перспективе креативный и высокотехнологичный продукт. Ядром стратегией в этом плане является фиделизация жителей (культивирование верности, привязанности к городу), развитие привлекательных условий для жизни и работы в целях закрепления населения, особенно молодых специалистов и молодых семей, мероприятия по строительству жилья, улучшению внутренней связности городского пространства, его озеленение, 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 аттрактивности города.
6. Акцентуация и укрепление городской идентичности. Позиционирование города на основе его идентичности присутствует во всех стратегиях и имеет два аспекта: внешний и внутренний. Внешний связан с позиционированием имиджа (образа) города на региональном, национальном и международном уровне. В этом образе выделяется объективная часть, в которой выражаются функциональные характеристики города (градообразующие и градообслуживающие предприятия, центр образования, транспортный центр, город, благоприятный для СМП и т.д.) – результат реализации городской политики. Вторая, субъективная часть связана с элементами внешнего восприятия города (ассоциации, образы, «слава» города), маркетинговых усилиями по созданию его бренда (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 т.н. «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 другим регионам, стране и миру, а так же контактам в виртуальном (информационном) пространстве.
7. Цифровизация городского развития («Умный город»). Смартизация – трансверсальное и стержневое направление, получающее все большее развитие в современных условиях. Его смысл – наполнение информационно-коммуникационными технологиями всех сфер функционирования города. Сегодня это проявляется прежде всего в четырех сферах: логистике (умные остановки, общественный транспорт), инженерных подсистемах (освещение, энергетика), экологии (регулируемость систем энергопотребления и очистки) и административной сфере (электронный документооборот, электронный доступ к центрам принятия решений). Технологии «умного города» не только активно используются населением, но и являются фактором уменьшения издержек, повышения конкурентоспособности городского пространства, сокращения территориальных различий, снижения загрязнения окружающей среды. Все это требует постоянного и систематического развития и модернизации всей инфраструктуры.
8. Диверсификация городской среды. Данный принцип связан с практикой преодоления монотонности городского ландшафта. Его применение призвано улучшать общее состояние городской среды, повысить ее разнообразие, привлекательность и комфортность. Реализация его проводится посредством разнообразных мер и наполняет места смыслами, усиливает имеющиеся сильные стороны, способствует смешению (миксу) городских функций и архитектурного разнообразия. Диверсификация городской среды помогает не только фиделизации населения, но и привлечению талантливой молодежи и туристов.
9. Экологическая инновационность. Внедрение экологических нововведений в той или иной форме во всех стратегиях и связано с уменьшением энергопотребления (внедрением экологически чистого транспорта, технологий энергосбережения для зданий и уличного освещения и т.д.) и количества отходов (их переработка, вторичное использование и т.д.).
10. Мультиmodalность транспортного развития. Вопросы развития транспорта являются транс-

- версальными и являются ключевыми для всех городских стратегий вне зависимости от остроты транспортных проблем. Здесь декларируется необходимость использования «умных» технологий, планируется их широкое применение, что создаст мультипликативный эффект для всех сторон социально-экономической и культурной жизни города. 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 предусматриваются и репрессивные меры, такие как ограничение для личного автотранспорта, платные парковки и т.д.
11. Связанность городского пространства (Компактный город). Компактность города и связанность его пространства видится в стратегическом плане одним из средств снижения издержек, повышения общей эффективности социально-экономической системы, сокращения негативного воздействия на окружающую среду, повышения качества жизни и привлекательности города. В рамках реализации этого принципа обычно используются меры по оптимизации перемещений по городу (через лучшее территориальное соответствие мест приложения труда и мест проживания, развитие локальных субцентров на базе отдельных функций), денсификации и смешению использования городских пространств, а также по сдерживанию территориального разползания города и выделению специальных осей развития.
  12. Развитие торговли. Торговля занимает особое место в городских стратегиях как сфера и средство повседневного обслуживания населения, создания локальных рабочих мест, поддержки традиционных промыслов и местных продуктов, продвижения имиджа города (в т.ч. для туристов), ревитализации общественных пространств, снижения количества отходов (через продажу вещей на «блошинных» рынках), повышения социальной связности городского пространства. В связи с этим программируются меры 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. Консолидированность городского сообщества («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. Выделяются два направления (типа): прямая социальная поддержка 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 – без второго бесперспективен, а второй без первого практически невозможен. Основной инструмент реализации данных направлений – различные социальные программы (от доставки продуктов пожилым и людям с ограниченными возможностями, до центров переобучения, помощи в создании своего бизнеса и т.д.). Общей характеристикой таких программ является содействие горожанам в адаптации к современным тенденциям.
  14. Активизация малых социальных систем и самодельности населения. Многие стратегии ставят целью оживление жизни местных сообществ в городских районах, 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 самодельности.
  15. Интенсификация городского пространства, внутреннего территориального развития. В плане внутреннего территориального развития города стратегии имеют ряд общих пунктов. Во-первых, это интегрированное развитие стратегически важных экономических пространств (полосов территории и точек роста). Во-вторых, интенсификация экономического и социального использования отдельных территорий, освоение пустырей в городском континууме. В-третьих, выделение центров городов как основных мест общегородских коммуникаций и драйверов развития территории (обычно в стратегиях имеется стремление добиться «излучения» влияния центра на сопредельные территории). В-четвертых, модернизация социально уязвимых кварталов и других внутренних поселенческо-расселенческих мест (реновация зданий и базовой инфраструктуры, реквалификация общественного пространства, стимулирование многофункциональности пространств, создание 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 создания микроклимата толерантности, противодействие криминальной обстановки и др.).
  16. Выделение сферы управления реализацией стратегии, в том числе ее мониторинга. В ней предусматриваются 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. Махрова А.Г. Урбанизация // Большая Российская Энциклопедия. Т. 33. М. : БРЭ, 2017. С. 75.
2. Махрова А. Г., Кириллов П. Л. «Жилищная проекция» современной российской урбанизации // Региональные исследования. 2014. № 4. С. 134—144.
3. 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.
4. Нефедова Т.Г. Большой, малый, средний город и село в России // География, градостроительство, архитектура: синтез наук и практик. Смоленск : Ойкумена, 2013. С. 171—190.
5. Лаппо Г. М. Вице-столицы российских регионов // География. 2008. № 3. С. 5—13.
6. Дмитриев М.Э., Ромашина А.А. Чистяков П.А. Анализ потенциала экономического роста за счет пространственных факторов развития и рекомендации для пространственной политики // Общественные науки и современность. 2018. № 5 (в печати).
7. Мкртчян Н.В. Динамика населения регионов России и роль миграций: критическая оценка на основе переписей 2002 и 2010 гг. // Известия РАН, сер. Геогр. 2011. № 5. С. 28—42.
8. Татаркин А. И., Дорошенко С. В. Институт стратегического планирования в условиях формирования саморазвивающихся регионов // Экономика и общество. 2009. № 11—12. С. 100—120.
9. Муниципальные стратегии: десять лет спустя / под ред. Б. С. Жихаревича. СПб. : Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2011, 136 с.
10. Кузнецова О. В. Экономическое развитие регионов: Теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М. : УРСС, 2013.
11. Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, 1994.
12. Климанов В. В., Будаева К. В. Эволюция разработки и содержания документов регионального стратегического планирования в России // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 40. С. 52—63.
13. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
14. Шамарова Г.М. Информационные технологии в муниципальном управлении: проблемы и перспективы развития // Практика муниципального управления. 2013. № 12. С. 68—75.
15. Шамарова Г.М. Использование современных информационных технологий в органах местного самоуправления // Региональная экономика: теория и практика. 2009. № 31 (124). С. 55—65.
16. Захаров В.А. Формы взаимодействия муниципальных органов власти и общественных объединений // Социология власти. 2008. № 5. С. 135—139.
17. Королев А.И. Взаимодействие органов местного самоуправления с общественными организациями: дис. ... канд. соц. наук: 08.05.04. Саратов, 2016.
18. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О персональных данных» // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61801](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61801) (дата обращения: 29.11.2018).
19. Губницын А.В. От консультаций к диалогу: опыт Канады по участию граждан в государственном управлении // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 3. С. 155—166.
20. Балова Н.А., Лунева Е.В. Управление инновациями в городском хозяйстве: проблемы и направления развития // Транспортное дело России. 2010. № 12 (85). С. 185—189.
21. Мингалева Ж.А. Инновационные технологии в городском хозяйстве (зарубежный опыт) // Современный город: власть, управление, экономика. 2015. № 1. С. 278—288.
22. Перминова Н.И., Мельникова А.С. Роль инновационной составляющей при разработке схем территориального планирования локальных социально-экономических систем. Екатеринбург : Изд-во Ин-та экономики УрО РАН, 2009.

23. Инновации в городском управлении // Департамент информационных технологий Москвы. URL: [http://www.osp.ru/netcat\\_files/userfiles/Big\\_Data\\_2017/Belozerov\\_a.pdf](http://www.osp.ru/netcat_files/userfiles/Big_Data_2017/Belozerov_a.pdf) (дата обращения: 30.11.2018).
24. Указ Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» от 07.05.2018 № 204. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения: 02.12.2018).
25. «Жилищный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_51057](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51057) (дата обращения: 30.11.2018).
26. Ефимов В.С. Стратегическое управление городом. Новосибирск : НГАЭиУ, 2004.
27. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.11.2018) // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571) (дата обращения: 30.11.2018).

**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](mailto:babintsev@bsu.edu.ru)

