

Евгений БУХВАЛЬД, Анастасия КОЛЬЧУГИНА

ПОСЕЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ СТРАТЕГИИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ ДЛЯ РОССИИ

Стратегирование пространственного развития Российской Федерации представляет собой чрезвычайно сложную, многоплановую задачу, затрагивающую не только традиционную проблему размещения производительных сил, но и широкий круг вопросов соотношения различных типов поселений, агломерационных процессов, определения роли каждого типа поселений и агломерационных образований в обеспечении устойчивого социально-экономического развития страны и ее регионов. Активно развернувшаяся в процессе обсуждения проекта стратегии пространственного развития дискуссия вокруг дилеммы «мегаполисы и/или малые и средние города» не привела к формированию общей позиции по данному вопросу. Формально принятый документ отдает должное лидирующей роли мегаполисов и крупных агломераций в развитии экономики страны и ее модернизации на инновационной основе. Но при этом исходит и из того, что реализация данного тренда социально-экономического развития не должна привести к запустению основной массы малых поселений. Это говорит о том, что пока многие вопросы пространственного развития российской экономики еще не получили адекватного ответа. Это, в частности, касается и поселенческого аспекта пространственного стратегирования. Кроме того, не вполне ясно, каким должен быть программно-целевой инструментарий поселенческого «среза» стратегии пространственного развития Российской Федерации и какую роль здесь могут сыграть национальные проекты.

Ключевые слова: государственные программы, малые города, мегаполисы, стратегическое планирование, национальные проекты, стратегия пространственного развития, поселения, субъекты Федерации, федеральная политика регионального развития

JEL: R11, R12, R58

В годы реформ малые города страны столкнулись с серьезными экономическими и социальными трудностями, многие из которых не преодолены до настоящего времени. Практика государственной поддержки этих городов длительное время не давала устойчивого результата и сегодня *нуждается в существенном обновлении*. Переход к системе стратегического планирования также требует качественно нового инструментария, ее правового и методического обеспечения

в отношении малых городов. Необходимо согласовать эту политику с единой системой приоритетов пространственного стратегирования для российской экономики, а также с использованием имеющихся институтов и инструментов политики регионального развития. Это требует координации программ поддержки малых городов с документами стратегического планирования как федерального, так и регионального уровня. Полагаем, что государственная политика в отношении малых городов должна ориентироваться не просто на восстановление хозяйственной деятельности на этих территориях, а на утверждение малых городов в роли «точек» устойчивого развития российской экономики и ее регионального звена.

Малые города в лабиринтах концепций пространственного стратегирования

Официальное утверждение Стратегии пространственного развития¹ еще не дает достаточных оснований полагать, что этот документ обеспечит существенную корректировку целей и инструментов региональной политики государства. В настоящее время насущно востребована определенная ревизия всей системы институтов и инструментов этой политики, в т.ч. и «территориального» блока государственных программ (блока «Сбалансированное региональное развитие»), формирование которого пока не имеет достаточно четкой мотивации. В этом программном блоке «не закрыты» многие актуальные проблемы пространственного развития российской экономики, в т.ч. и круг вопросов, относящихся к перспективам и проблемам малых городов страны. Пока *не вполне ясно*, каким должен быть программно-целевой инструментарий поселенческого «среза» стратегии пространственного развития Российской Федерации. Однако очевидно, что в любом случае пространственное стратегирование и государственная региональная политика лишь тогда смогут обеспечить позитивный эффект для экономики страны, когда будут продвигаться в направлении гибкости и четкого целеполагания, учитывая огромное разнообразие России как социально-экономического пространства.

В этом смысле одной из новаций нынешнего этапа разработки и реализации государственной политики регионального развития выступает акцент на использование дифференцированного (адресного) подхода к отдельным регионам и муниципальным образованиям. Подобный подход представляет собой *качественное продвижение* по сравнению с ситуацией предшествующих десятилетий, когда такая политика считалась неприемлемой как противоречащая п. 4 ст. 5 Конституции Российской Федерации, утверждающему, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны. Близкое по содержанию правило в отношении российских муниципалитетов

¹ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р. URL: <http://www.http://government.ru/docs/35733/>

никогда не формализовалось, но де-факто всегда преобладало и в системе внутрирегиональных экономических взаимодействий. Конечно, на деле дифференциация в системе экономических взаимоотношений федерального центра, регионов и муниципалитетов России существовала всегда.

Так, субъекты Федерации неизменно делились на регионы-доноры и дотационные регионы, которые также существенно различались между собой по величине и структуре направляемых им межбюджетных трансфертов. Достаточно неравномерным было и оставшееся территориальное распределение средств государственных программ и инвестиционных проектов, а также локализация различных видов федеральных «институтов развития». Во всех субъектах Федерации существенные различия характеризуют их муниципальные образования (в частности, по видам и масштабам получаемого экономического содействия). Некоторые виды муниципалитетов получают финансовую помощь с федерального уровня (например, наукограды; муниципалитеты, где локализуются ТОСЭР), но абсолютное большинство муниципалитетов такой прямой федеральной поддержки не имеет.

Однако до последнего времени вся эта дифференциация носила как бы «стихийный» характер. Она *не опиралась в достаточной мере* на четкое представление о том, какие именно регионы и поселения в силу специфики располагаемого потенциала могут выступить значимыми «точками роста» экономики, а какие нуждаются в различных формах государственной поддержки и какие именно формы такой поддержки могут оказаться в каждом случае наиболее действенными. Именно эта негативная сторона государственной политики регионального развития во многом предопределила то, что, несмотря на многократные декларации, такая принципиальная задача данной политики, как сокращение межрегиональной экономической дифференциации, убедительного решения не получила.

Что касается преодоления внутрирегиональной дифференциации муниципальных образований, то подобная задача столь же явно вообще не декларировалась, и в большинстве субъектов Федерации эта дифференциация устойчиво нарастает [1, с. 341–350; 2, с. 305–310; 3, с. 57–72], в т.ч. и за счет постепенной деградации малых городских поселений. Как показывает зарубежный опыт, сокращение числа малых городов происходит и за счет «умирания» малых моногородов, изначально возникших вследствие преимущественно добывающей ориентации экономики данной территории, преобладания производств «первичного передела» и пр. [4, с. 629–653].

Иногда высказывается мнение, что в современных условиях малые города утрачивают свою роль, *оказывая заметно меньшее влияние* на социально-экономическую жизнь страны, чем большие города, тем более, чем крупные мегаполисы. Это не совсем так. Россия — во многом страна малых городов. Их примерно две трети от общего числа поселений городского типа. В соответствии со Сводом правил «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских

поселений»², к малым в Российской Федерации относятся города с численностью населения до 50 тыс. чел. В малых городах живут почти 16 млн россиян. Это 11–12% населения нашей страны. При этом в зоне прямого административного регулирования и социально-экономического влияния малых городов³ проживают до 30 млн чел. (примерно 20% населения страны).

Малые города — исторически устойчивый поселенческий феномен, даже на фоне очевидного центростремительного расселения городской среды (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

**Сдвиги в структуре расселения по видам населенных пунктов в РФ
(в % к итогу городского населения)**

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

Источники: Итоги переписи населения 2002 г. и 2010 г. / Официальный сайт Росстата. URL: <http://www.perepis2002.ru/index.html?id=9>; URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm; Бюллетень «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2018 г.». Табл. 16. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce.

Практически все будущие большие города в процессе своего развития проходили стадию малого города. И напротив, имеет место тенденция перехода некоторых средних городов в категорию малых⁴. Причиной этого чаще всего являлась полная или частичная утрата сосредоточенных в них видов экономической деятельности и, соответственно, большей доли населения. Иногда проявляла себя необходимость разделения больших городов на малые с целью осуществить качественно управление территорией за счет более эффективного функционирования управленческого звена малого города. В целом, в последние годы (2012—2017 гг.) в Российской Федерации отмечается *некоторое снижение количества малых городов*. Это, помимо утраты

² СП 42.13330.2011 (утвержден Приказом Министерства регионального развития РФ от 28 декабря 2010 г. № 820 и введен в действие с 20 мая 2011 г.); СП 42.13330.2016 (утвержден Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 30 декабря 2016 г. № 1034).

³ Около 70% малых городов являются центрами муниципальных районов, что означает сосредоточение в них базовой административной, социальной и иной инфраструктуры для окружающих поселений и сел.

⁴ Так, к 2017 г. по сравнению с 2010 г. из категории средних городов перешли в категорию малых Балахна (Нижегородская область); Лесной (Свердловская область); Донецк (Ростовская область); Ливны (Орловская область); Вышний Волочек (Тверская область).

населения и статуса города (поселения городского типа), связано с включением этих городов в более крупные агломерации⁵. Как показывает *таблица 2*, на начало 2018 г. в России насчитывалось 777 малых городов против 783 в 2012 г.

Т а б л и ц а 2

**Группировка городов РФ по численности проживающего в них населения
(на 1 января 2018 г.)**

Группировка числа городов по численности населения	Всего городов	В т.ч., с числом жителей (чел.):					
		до 49 999	50 000—99 999	100 000—249 999	250 000—499 999	500 000—999 999	1 000 000 и более
Российская Федерация	1095	777	151	91	39	22	15
Центральный федеральный округ	303	224	33	26	15	3	2
Северо-Западный федеральный округ	146	121	14	4	6	—	1
Южный федеральный округ	96	45	16	10	3	2	2
Северо-Кавказский федеральный округ	57	32	11	10	3	1	—
Приволжский федеральный округ	200	133	35	15	4	8	5
Уральский федеральный округ	115	82	17	8	5	1	2
Сибирский федеральный округ	130	90	19	11	2	5	3
Дальневосточный федеральный округ	66	50	6	7	1	2	—

Источник: Бюллетень «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2018 г.» / Официальный сайт Росстата. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce.

Примечание: Не включая 3 города в границах г. Москвы: Московский (53 417 чел.), Щербинка (51 036 чел.) и Троицк (60 924 чел.). Не включая 16 городов Республики Крым (из них 12 городов с численностью населения до 50 тыс. чел., 2 городов с численностью от 50 до 100 тыс. чел., 2 городов с численностью от 100 до 250 тыс. чел., 1 города с численностью от 250 до 500 тыс. чел.) и г. Севастополя (численность населения — 430 тыс. чел.).

Как уже отмечалось выше, малые города достаточно неравномерно распределены по субъектам Российской Федерации (*см. табл. 3—5*), что говорит о необходимости строить государственную политику в отношении этого типа поселений с учетом особенностей конкретных типов регионов страны.

⁵ Например: г. Юбилейный вошел в состав г. Королева; г. Ожерелье вошел в состав г. Каширы (Московская область); г. Московский и г. Щербинка вошли в состав г. Москвы.

Т а б л и ц а 3

Группировка субъектов РФ по числу малых городов (на 1 января 2018 г.)

Количество малых городов в субъекте РФ	Число субъектов РФ
Малые города отсутствуют	1
От 1 до 5 малых городов	23
От 6 до 10 малых городов	22
От 11 до 15 малых городов	23
Свыше 16 малых городов	12

Источник: Бюллетень «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2018 г.». Табл. 16. Официальный сайт Росстата. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce.

Т а б л и ц а 4

Группировка субъектов РФ по числу малых городов (на 1 января 2018 г.)

Субъекты РФ с наибольшим числом малых городов	Число малых городов	Субъекты РФ с наименьшим числом малых городов	Число малых городов
1. Московская область	36	1. Ненецкий автономный округ	1
2. Свердловская область	35	2. Республика Адыгея	1
3. Ленинградская область	24	3. Чеченская Республика	1
4. Челябинская область	22	4. Магаданская область	1
5. Калининградская область	21	5. Еврейская автономная область	1

Источник: Бюллетень «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2018 г.». Табл. 16. Официальный сайт Росстата. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce.

Т а б л и ц а 5

Группировка субъектов РФ по доле населения, проживающего в малых городах (на 1 января 2018 г.)

Субъекты РФ с наибольшей долей населения, проживающего в малых городах	Доля населения, проживающего в малых городах, %	Субъекты РФ с наименьшей долей населения, проживающего в малых городах	Доля населения, проживающего в малых городах, %
1. Чукотский автономный округ	100,0	1. Магаданская область	4,9
2. Ненецкий автономный округ	100,0	2. Удмуртская Республика	6,0
3. Ленинградская область	50,07	3. Самарская область	6,4
4. Ямало-Ненецкий автономный округ	47,63	4. Тюменская область (без автономных округов)	6,6
5. Сахалинская область	44,82	5. Ульяновская область	6,8

Источник: Бюллетень «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2018 г.». Табл. 17. Официальный сайт Росстата. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce.

В настоящее время малые города России *теряют население*. Особенно это касается трудоспособного сегмента трудовых ресурсов. Наиболее активная часть населения малых городов переезжает в областные центры, в другие регионы страны на постоянное жительство или работает в них по принципу «челночной миграции». В ряде областных центров России сосредоточено уже более 50% населения региона, и этот центростремительный процесс продолжается [5, с. 11–14; 6, с. 219–236]. В целом за период с последней переписи населения в 2010 г. до конца 2017 г. население малых городов сократилось почти на 500 000 чел. Сделанные оценки не показывают прямой зависимости между числом малых городов и долей проживающего в них населения с динамикой численности населения соответствующего региона.

Так, среди регионов со значительным количеством малых городов есть как теряющие, так и увеличивающие свое население. Аналогичная ситуация и среди регионов с минимальной значимостью малых городов. Видимо, иные факторы расселения, в т.ч. миграционные, оказываются в данном случае более влиятельными.

Основная проблема в том, что в силу своей географической и социально-экономической специфики в период реформ 1990-х гг. *малые города понесли значительно больший ущерб, нежели города крупные*. Это коснулось не только объемов производства и инвестиций в этих поселениях, но также утраты рабочих мест, резкого сокращения числа и доступности учреждений социальной инфраструктуры, учреждений культуры и пр. В упадке малых городов сыграли свою роль не только издержки экономических реформ, но и общая негативная социально-демографическая ситуация в стране. Ее смысл состоит в возрастающей — по мере эволюции человеческого менталитета и жизненных ценностей — притягательной силе мегаполисов, которая последовательно «откачивала» трудовые ресурсы со всех иных территорий, включая малые города. Эта проблема имеет и четкий межрегиональный аспект. Учитывая названную выше неравномерность распределения малых городов по субъектам Федерации, можно утверждать, что активная политика подъема малых городов — дополнительный импульс к решению проблемы позитивного экономического выравнивания регионов России в целом.

Действительно, деградация малых городов ведет к неоправданной поляризации экономического и социально обустроенного пространства страны. Утрачиваются ее важные исторические и культурные центры, центры ремесел и народного творчества. Возникает пространственный и экономический разрыв между еще сохраняющимися «точками» аграрного производства и расселения и центрами переработки и потребления сельскохозяйственной продукции [7, с. 29–35].

***Помощь государства малым городам: на что можно
и нужно рассчитывать?***

Нельзя сказать, что сложная ситуация с малыми городами не была замечена на уровне руководства страны. Однако ситуация с государственной политикой в отношении малых городов неизменно выглядит

весьма двойственно. С одной стороны, официально государство никогда не отрекалось от социально-экономических проблем малых городов и отдельных мер по их решению. С другой — все попытки осуществить в этом направлении серьезные шаги *так и не увенчались успехом*. По крайней мере, два раза за последние десятилетия практически ставился вопрос о целевой государственной программе поддержки малых городов России. Однако эти начинания неизменно терпели неудачу.

Например, Федеральная комплексная программа развития малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономической реформы⁶, принятая в 1996 г. и рассчитанная до 2005 г., *практически не финансировалась* и окончательно была приостановлена в 2001 г. Еще одна неудачная попытка запуска подобной программы имела место в 2013 г. при подготовке Государственной программы «Региональная политика и федеративные отношения»⁷. Однако в итоге подпрограмма по поддержке малых городов в указанный документ не вошла, а в 2014 г. в связи с ликвидацией оператора — Минрегиона РФ и сама государственная программа была приостановлена⁸.

В отношении малых городов и сегодня нет полной ясности в контексте того, сохраняют ли они приоритетность в региональной политике государства или нет.

Так, в названном выше Указе Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 по основам государственной политики регионального развития специфические проблемы малых городов и задачи их поддержки особым образом вообще не упоминаются. В документе отмечается неравномерное размещение производительных сил и расселение населения на территории страны, хотя без уточнения того, о какой неравномерности идет речь: то ли в территориальном смысле, например, между регионами и федеральными округами, то ли о неравномерности по видам поселений [8, с. 23–29; 9, с. 9–13].

Не вполне четко понимаема задача относительно сдерживания оттока населения с важных в геополитическом отношении территорий, не имеющих в обозримом будущем перспектив динамического экономического развития, путем создания на местах благоприятных социальных условий. Здесь также не ясно, какие именно территории следует считать важными в геополитическом отношении; приемлем ли отток населения с территорий, не важных в геополитическом отношении; как, по каким критериям можно выделить территории, «не имеющие в обозримом будущем перспектив динамического экономического развития», и можно ли сформировать эти перспективы только за счет «создания благоприятных социальных условий».

Документ содержит установку на стимулирование развития крупных городских агломераций, способных успешно выдерживать

⁶ Программа была утверждена Указом Президента РФ Б.Н. Ельцина от 24 мая 1996 г. № 775.

⁷ Программа была утверждена Распоряжением Правительства РФ от 26 марта 2013 г. № 435.

⁸ Программа была исключена из перечня государственных программ Российской Федерации Распоряжением Правительства России от 15 ноября 2014 г. № 2301-р.

конкуренцию на мировых рынках, путем создания благоприятных условий для привлечения высококвалифицированной рабочей силы, в т.ч. иностранной. Этот тезис вообще звучит как-то странно, архаично: всей мировой практикой уже доказано, что достижение высокой конкурентоспособности никак не обусловлено только обязательным развитием крупных городских агломераций и сосредоточением именно в них квалифицированной рабочей силы [10, с. 211–213; 11, с. 22–32].

В принятой Стратегии пространственного развития декларируется задача «содействия развитию малых и средних городов и крупных сельских населенных пунктов как межмуниципальных обслуживающих центров для сельских территорий, обеспечивающих население и предпринимателей различными видами услуг», однако никаких конкретных мер или программ реализации этой задачи в документе не содержится. В этой связи в настоящее время вновь высказываются аргументы в пользу возобновления государственной целевой программы поддержки малых городов. Надежды на такую программу в основном генерировались тем предположением, что принятие Стратегии пространственного развития Российской Федерации даст импульс пересмотру всей системы государственных программ территориальной направленности («Сбалансированное региональное развитие»), *и таким образом найдется место для системы мер по поддержке и развитию малых городов страны.*

Действительно, в современных условиях экономическое и социальное возрождение малых городов России возможно только в рамках общегосударственных стратегических решений, на основе методов программно-целевого управления, согласующих меры поддержки малых городов с другими ключевыми направлениями экономической политики государства — инвестиционной, промышленной, инновационной, поддержки малого и среднего предпринимательства (далее — МСП). В конце концов, переход к стратегическому планированию — это не только система долговременного целеполагания, но и преобладающее значение программно-целевых методов достижения этих целей. Это верно, как и то, что ни одна программа не может вместить всего круга условий возрождения малых городов, но сама по себе подобная программа может обосновать и инициировать дополнительные важные инициативы в этом направлении, а именно законодательные, налогово-бюджетные, институциональные и иные новации.

Однако одновременно звучат и иные мнения, в частности, опасения, что при неизбежно ограниченных объемах финансирования реализация такой целевой программы (далее — ФЦП) в отношении сотен малых городов будет подобна «дробине для слона». Да, простое «размазывание» средств серьезного эффекта не даст. Однако все дело в методической проработке такой программы, в ее инструментальном совершенстве, в сбалансированном сочетании факторов государственной поддержки с запуском там, где это возможно, механизмов «саморазвития» малых городов. Помогать малым городам «вообще» — дело, заведомо бесперспективное. Здесь следует учесть, что разнообразие социально-экономической ситуации и обусловивших ее причин в ма-

лых городах (не монопрофильных) значительно больше, чем это характерно для моногородов.

Прежде всего, необходимо определиться с тем, *как следует позиционировать систему программно-целевых мер* развития и поддержки малых городов. Для этого в современных условиях имеется несколько возможностей. Наиболее желательный, но маловероятный вариант — разработка государственной программы «Развитие малых городов Российской Федерации» в рамках блока программ «Сбалансированное региональное развитие»⁹. В эту программу можно было бы включить ряд целевых программ (подпрограмм), таких как инфраструктурное развитие малых городов; социальное развитие; коммуникации и транспорт для малых городов; поддержка МСП и пр. Более «скромным» вариантом могло бы стать принятие целевой программы (подпрограммы) с аналогичным названием в рамках уже действующей государственной программы или какой-то иной новой государственной программы в рамках блока «Сбалансированное региональное развитие».

Вместе с тем, сейчас параллельно с «традиционным» программно-целевым подходом к решению ключевых задач хозяйственного и социального развития страны вновь формируется альтернатива в виде системы так называемых «национальных проектов». Этот новый транш из 12 национальных проектов был предложен в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204¹⁰. Формально, ни один из этих проектов не нацелен на решение тех или иных задач в сфере пространственного развития российской экономики. На роль известного регулятора тенденций пространственного развития российской экономики может претендовать лишь добавленный к 12 национальным проектам «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г.»¹¹. В этот план включены 11 федеральных проектов, 9 из которых направлены на модернизацию и расширение транспортной инфраструктуры страны и ее регионов. Но при всей важности этого документа *он не способен исчерпать весь круг вопросов* пространственного стратегирования российской экономики. А содержащиеся в этом комплексном плане проекты имеют именно «магистральный» характер и не увязываются с решением инфраструктурных проблем именно для малых городов страны. На улучшение транспортной доступности малых и средних городов указывает и Стратегия пространственного развития. Это существенно, но достаточным условием для экономического возрождения этих поселений не является.

⁹ В таковом сейчас представлены 7 государственных программ, из которых только 2 действуют как общегосударственные по своему масштабу. Остальные 5 нацелены на развитие отдельных макрорегионов страны. Такой «набор» государственных программ абсолютно неадекватен реализации Стратегии пространственного развития с учетом всей совокупности поставленных в ней задач.

¹⁰ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/.

¹¹ Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года. Утвержден Распоряжением Правительства РФ от 30 сентября 2018 г. № 2101-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/MUNhgWFddP3UfF9RJASDW9VxP8zwcB4Y.pdf>.

Главная задача, которая при этом неизбежно возникнет, — это необходимость привязать систему мер поддержки малых городов во всех ее составляющих к тем новым экономическим, институциональным и правовым реалиям, которые сложились в системе государственного управления за последние несколько лет. Прежде всего, это касается встраивания государственной политики в отношении малых городов в систему стратегического планирования. Причем и «по вертикали», и «по горизонтали». Это означает, что соответствующий целевой блок задач и инструментов по решению проблем малых городов должен наличествовать в документах стратегического планирования федерального и регионального уровня, а на федеральном уровне присутствовать в документах, отражающих как пространственный, так и отраслевой «срез» стратегического планирования (отраслевые стратегии). Другими словами, все стратегии, в т.ч. отраслевые, национальные проекты, а также инвестиционные программы и проекты, реализуемые государственными корпорациями, государственными компаниями и акционерными обществами с государственным участием, должны нести определенную нагрузку по регулированию пространственной структуры экономики, включая и решение проблем малых городов. Возможности для этого должны быть созданы путем соответствующих дополнений к ряду важных федеральных законов, таких как закон о стратегическом планировании, закон о промышленной политике в Российской Федерации¹², закон о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве¹³, закон о малом и среднем предпринимательстве¹⁴ и др. [12, с. 32–36; 13, с. 9–17].

Так, в 172-ФЗ должна быть закреплена обязательность муниципального стратегирования в малых городах, получающих или претендующих на получение тех или иных форм государственной поддержки (в настоящее время идея муниципального стратегирования представлена в данном законе в виде некоего опциона). Закон о промышленной политике должен содержать положения, касающиеся стимулирования для субъектов хозяйствования в сфере промышленности к созданию филиалов и/или расширению кооперационных взаимодействий с малыми и средними предприятиями, действующими в малых городах. Корректирующие поправки должны быть и в законе о развитии МСП в экономике Российской Федерации.

Существуют также значительные возможности расширения инструментария политики развития и поддержки малых городов государства за счет все большего круга так называемых «институтов развития». Таковые независимо от своей функциональной направленности, также

¹² Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173119/.

¹³ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/.

¹⁴ Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52144/.

должны нести определенную нагрузку по регулированию пространственной структуры экономики и подъему ее отдельных территориальных звеньев. Это касается не только территориально-локализованных институтов развития (ОЭЗ, ТОСЭР), но общефедеральных институтов развития. В их числе, например, Фонд развития промышленности, который сейчас акцентирует внимание на том, что будет ориентироваться на средний бизнес, перспективный для оживления экономической активности в малых городах страны. Адресацию средств этих и иных аналогичных финансирующих структур на решение проблем малых городов можно было бы обеспечить за счет механизма квотирования.

Для повышения результативности государственной политики развития и поддержки малых городов необходимы определенные институциональные предпосылки, касающиеся собственного территориального звена управления. В настоящее время складывается все большее понимание того, что многие положения, заложенные в муниципальную реформу, начатую Федеральным законом № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г.¹⁵, нуждаются в корректировке и дополнении. На повестке дня многие существенные новации в этой сфере, которые могли бы создать условия для решения специфических социально-экономических задач, характерных для конкретных типов муниципальных образований.

Например, для того чтобы на законной основе предоставить те или иные налоговые льготы хозяйствующим субъектам (инвесторам), действующим в малых городах, надо их неким образом выделить из общей массы налогоплательщиков. Малые города — не особые субъекты налогово-бюджетных отношений, это — муниципалитеты, городские округа или городские поселения. Выделить для них особый налогово-бюджетный режим именно как малых городов и их хозяйствующих субъектов невозможно. Но это будет возможно в случае образования в таком поселении особого «института развития», резиденты которого по закону имели бы право на подобные льготы.

Другой вариант — законодательное оформление института «поселения в кризисной социально-экономической ситуации» с отдельным регулированием норм налогообложения хозяйствующих субъектов таких поселений в Налоговом кодексе РФ (разумеется, не по факту формальной регистрации, а по факту реального ведения хозяйственной деятельности на данной территории). С этой целью можно было бы использовать различные налоговые льготы, в т.ч. льготы по так называемым социальным налогам. Такая практика широко используется за рубежом с целью стимулирования инвесторов и предпринимателей создавать рабочие места не в мегаполисах, а в малых городах. Кроме того, в случаях получения тем или иным поселением статуса «поселения в кризисной ситуации» будет возможно поддержать местный бюджет дополнительными налоговыми отчислениями, например, допустив возможность зачисления в местный бюджет всех налогов, уплачиваемых субъектами МСП.

¹⁵ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/.

На каких принципах должна строиться концепция того или иного программно-стратегического документа, формирующего основы государственной политики в отношении малых городов?

Во-первых, акцент должен делаться не на факторы все более масштабного вспомоществования со стороны государства, а на экономические и финансовые механизмы саморазвития малых городов, прежде всего, за счет малых и средних форм хозяйствования [14, с. 32–45].

Во-вторых, обязательно сочетание адресных мер поддержки в отношении малых городов с единой политикой пространственного регулирования в экономике, предотвращающей центростремительные тенденции в размещении производительных сил в стране. Если такую политику официально не утвердить и практически не реализовывать, все точечные меры поддержки собственно малых городов неизбежно будут иметь только частичный эффект.

В-третьих, понятия «государственная политика в отношении малых городов» и «федеральная политика в отношении малых городов» неравнозначны. По сути, эта политика должна строиться на разграничении полномочий и балансе ответственности Федерации и ее субъектов, причем в отношении последних эта ответственность должна «взвешиваться» как по демографическому «весу» малых городов в конкретном регионе, так и по объему тех экономических ресурсов, которые он может выделить для их поддержки. Механизм такого взаимодействия должен формироваться на основе согласования федеральной стратегии пространственного развития со стратегиями и планами территориального развития субъектов Российской Федерации.

В-четвертых, государственная политика в отношении малых городов на принципах адресности, основанной на типизации малых городов как реципиентов тех или иных форм поддержки. В принципе с этой целью можно разработать схему, близкую к той, которая была использована в правительственной группировке моногородов¹⁶, а именно: города с наиболее сложным социально-экономическим положением; города, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения, и города со стабильной социально-экономической ситуацией. Однако подобная типизация малопродуктивна для модели целевой поддержки малых городов, т.к. последняя предполагает идентификацию ключевых причин сложной ситуации, сложившейся в том или ином малом поселении. В этом смысле большое значение имеет *типологическая характеристика малых городов*, поскольку при наличии общих проблем, задач и способов их решения существуют специфические проблемы, особенности и свои «точки роста» в каждой типологической группе малых городов.

В нашей экономической литературе было предпринято немало попыток типизации малых городов. В частности, по возможностям дальнейшего развития эти города разбивались на III группы.

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 709 «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения».

Первая. Инвестиционно привлекательные и обладающие благоприятными предпосылками для устойчивого развития на имеющейся экономической базе.

Вторая. Нуждающиеся в реструктуризации экономической базы и/или в ее диверсификации.

Третья. Депрессивные, инвестиционно малопривлекательные и объективно не имеющие благоприятных предпосылок для устойчивого развития.

По функциональным типам малые города делились на следующие основные типы:

- города традиционного промышленного профиля;
- города, функционирующие как административные, социально-культурные и производственно-экономические центры сельских территорий;
- города научного и научно-производственного профиля, в т.ч. наукограды¹⁷;
- города — порты и транспортные узлы;
- исторические города, центры туризма и отдыха;
- города, расположенные в регионах добычи полезных ископаемых;
- города — закрытые административно-территориальные образования (далее — ЗАТО);
- города — спутники больших городов, полностью находящиеся в ареале их экономического и социального влияния.

Малые города можно дифференцировать и по степени их удаленности от регионального центра.

Так, четверть малых городов находятся на расстоянии до 80 км от региональных центров, а 10% — даже на расстоянии свыше 500 км. Отдаленные малые города имеют больше шансов на сохранение своей значимости как центров экономической активности. Близлежащие к центрам регионов малые города чаще всего «обречены» на статус «спальных районов» по отношению к этим центрам, на развитие преимущественно как коттеджно-дачной территории и пр. Кроме того, предлагалось типизировать малые города по таким признакам, как агломерационные и неагломерационные города; имеющие связь и не имеющие связи с аграрно-промышленным комплексом; располагающие и не располагающие собственным социально-культурным комплексом и пр. Это говорит о том, что разработка программы поддержки малых городов потребует большого научно-методического обоснования.

Скорее всего, типизацию, практически пригодную для разработки мер государственной политики, можно представить в виде ряда последовательных итераций на основе экспертного анализа:

¹⁷ В настоящее время статус федерального наукограда имеет 14 городов (городские округа, в которых не менее 15% всех занятых в экономике работает в научно-производственных комплексах и не менее 50% от объема производства составляет научно-техническая продукция (см. Федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации» от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ). Кроме того, более 70 городов и иных поселений России имеют статус, подобный наукограду, на основе решения органов власти субъектов Федерации («региональные наукограды»).

1. Малые города, способные восстановить свою экономическую функциональность и социальную обеспеченность за счет действий в обычных условиях хозяйствования и налогово-бюджетных отношений.

2. Малые города, способные восстановить свою экономическую функциональность и социальную обеспеченность за счет использования только косвенных методов поддержки (налоговые льготы, информационная и маркетинговая поддержка и пр.).

3. Малые города, способные восстановить свою экономическую функциональность и социальную обеспеченность только при условии оказания прямых форм поддержки (финансирование объектов производственной, транспортной и социальной инфраструктуры, инфраструктуры поддержки МСП и пр.).

4. Малые города, способные восстановить свою экономическую функциональность и социальную обеспеченность только за счет оказания им широкого круга мер чрезвычайной помощи в рамках статуса «поселения в кризисе», включая, помимо названного выше, прямую социальную поддержку населения.

5. Малые города, экономические и социальные проблемы которых могут быть решены за счет агломерационных процессов с созданием единых муниципальных образований и их органов управления.

6. Малые города, не имеющие реальных экономических и социальных перспектив и попытка «реанимации» которых была бы заведомо безрезультатной (малые города, подлежащие расселению) [15, с. 38–53].

Практика показывает, что для всех без исключения малых городов (вне зависимости от их функциональных и территориальных характеристик) основным направлением укрепления их экономической и финансово-бюджетной базы, а также решения основных социальных проблем (безработица, бедность) является развитие малых форм хозяйствования. Такое предпринимательство, удовлетворяя запросы местного населения и населения близлежащих сельских населенных мест, развивая на сельских территориях профильные для них, а также несельскохозяйственные виды деятельности, создает новые рабочие места, снижает социальную напряженность. Для городов — центров сельскохозяйственных территорий характерно развитие предприятий по переработке продукции сельхозпроизводителей и по обслуживанию последних, а также создание различных объектов вертикальных агропромышленных холдингов.

Для исторических городов и городов-центров традиционных ремесел и художественных промыслов точкой роста является развитие предпринимательства в области туризма и его инфраструктуры. Для рекреационных малых и средних городов (включая санаторно-курортные) — это МСП в области индустрии восстановления здоровья, организации отдыха и развлечений. Для научно-производственных городов и ЗАТО потенциальными «точками прорыва» являются развитие малых научных и промышленно-инновационных предприятий и инновационной инфраструктуры; укрепление и развитие градо- и бюджетообразующих предприятий посредством их реструктуризации и диверсификации. Для малых городов — портов и транспортных узлов перспективным является развитие складского хозяйства, оказание логистических услуг,

технологическое совершенствование портового и железнодорожного хозяйства.

Таким образом, меры поддержки малых городов должны иметь *стро-го адресный характер*, который может быть обеспечен только путем подбора инструментов поддержки на основе типизации малых городов как объектов такой поддержки без возможности ее дублирования по различным каналам. В этой связи за рамки программы должны быть выведены малые города, где располагаются действующие федеральные и региональные «институты развития» (наукограды; особые экономические зоны; территории опережающего развития; разного рода индустриальные округа и технопарки, в т.ч. софинансируемые федеральным центром и/или субъектами Российской Федерации, и пр.). По-видимому, это должно касаться и тех малых городов, которые вошли в утвержденный Правительством РФ перечень моногородов, для которых уже действуют специальные институты государственной поддержки. Подобные меры обеспечат концентрацию мер содействия малым городам на реально востребуемых направлениях и повысят их практическую результативность.

* * *

Малые города сегодня во многом олицетворяют собой исторические корни российской государственности, сохранение материальной и духовной культуры и, может быть, ту самую «национальную идею», которая еще совсем недавно была обозначена как одна из главных предпосылок общественного единства в стране. Гибкая, целевая поддержка малых городов, строго соответствующая истокам возникших у них проблем и наиболее эффективным средствам их решения, должна сформировать самостоятельное направление в стратегировании пространственного развития и политике регионального развития в стране.

Список литературы

1. Булкина А.М. Статистический анализ дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований // Вестник Новосибирского гос. у-та экономики и управления. 2016. № 1.
2. Глинский В.В., Серга Л.К., Булкина А.М. Дифференциация муниципальных образований как фактор экономического развития территории // Вопросы статистики. 2016. № 8.
3. Ворошилов Н.В., Губанова Е.С. Дифференциация территорий и механизм ее снижения // Экономические и социальные перемены. 2018. Т. 11. № 6.
4. Коваленко С.Г. Советская экономическая модернизация на Дальнем Востоке в эпоху перестройки: замысел и результаты // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2015. Т. 11. № 37 (322).
5. Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Большие проблемы малых городов России // Самоуправление. 2014. № 10.
6. Кольчугина А.В. Типология субъектов РФ по характеру и интенсивности межрегиональной миграции населения // Федерализм. 2006. № 2.

7. *Говоров С.В., Петрова З.К.* Функциональная роль малых и средних городов в национальной системе расселения и размещения производительных сил Российской Федерации // Градостроительство. № 4 (56).
8. *Колясников В.А.* О пространственном развитии городов и систем расселения России // Архитектура, градостроительство, дизайн. 2016. № 10.
9. *Лебединская Г.А.* О специализированном содержании стратегии пространственного развития Российской Федерации // Градостроительство. 2018. № 3 (55).
10. *Рамзанов А.М.* Основные подходы к повышению эффективности пространственной экономики в регионах РФ // Экономика и предпринимательство. 2017. № 12-2 (89).
11. *Чабдаров М.М.* Развитие национальной системы расселения и размещения производительных сил в стратегии пространственного развития РФ // Градостроительство. 2017. № 1 (47).
12. *Орлов С.Л., Давыдова А.С.* Современные приоритеты пространственного развития России // Вестник экономики, права и социологии. 2017. № 2.
13. *Юсин Г.С.* Некоторые методические подходы к формированию альтернатив и выбору целевой модели пространственной организации системы расселения России // Градостроительство. 2017. № 5 (51).
14. *Бухвальд Е.М.* «Саморазвитие» регионов и приоритеты регулирования пространственной структуры российской экономики // Федерализм. 2018. № 2. С. 32–45.
15. *Кубецкая Л.И., Кудрявцева Н.О.* Малые города России в Стратегии пространственного развития Российской Федерации // Градостроительство. 2018. № 5 (57).
16. *Chapman R., Plummer P., Tonts M.* The Resource Boom and Socio-economic Well-being in Australian Resource Towns: a Temporal and Spatial Analysis // Urban Geography. 2015. Т. 36. № 5.

SETTLEMENTS' ASPECT OF THE STRATEGY OF SPATIAL DEVELOPMENT FOR RUSSIA

Strategizing the spatial development of the Russian Federation is an extremely complex, multifaceted task, which affects not only the traditional problem of the location of productive forces, but also a wide range of issues, concerning the ratio of different types of settlements, agglomeration processes, strengthening the role of each type of settlements and agglomerations in ensuring sustainable socio-economic development of the country and its regions. The active discussion around the dilemma “mega-cities and/or small and medium-sized cities”, which actively unfolded during the discussion of the draft of the spatial development Strategy, naturally didn't lead to the formation of a mono polar position on this issue. Formally, newly adopted document paid tribute to the leading role of mega cities and large agglomerations in the development of the country's economy and its modernization on the innovative basis, but also proceeds from the fact that the implementation of this trend of socio-economic development should not lead to the launch of the bulk of small settlements. This situation gives the reason to presume that many questions of the spatial development of the Russian economy haven't yet received an adequate answer. This, in particular, concerns the settlement aspect of spatial Strategy. In addition, it is not clear what should be the program-target tools of the Spatial development strategy of the Russian Federation and what role national projects can play in this sphere.

Keywords: strategic planning, strategy of spatial development, settlements, mega-cities, small towns, subjects of the Federation, Federal policy of regional development, state programs, national projects

JEL: R11, R12, R58

Дата поступления — 10.02.2019 г.

БУХВАЛЬД Евгений Моисеевич

доктор экономических наук, профессор; главный научный сотрудник, руководитель Центра федеративных отношений и регионального развития;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.

e-mail: buchvald@mail.ru

КОЛЬЧУГИНА Анастасия Владимировна

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра федеративных отношений и регионального развития;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.

e-mail: vostokza@mail.ru

BUKHVALD Evgeny M.

Dr. Sc. (Econ.), Professor; Head of the Center for Federal Relations and Regional Development;

Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.

e-mail: buchvald@mail.ru

KOL'CHUGINA Anastasiya V.

Cand. Sc. (Econ.), Senior Researcher of the Center for Federal Relations and Regional Development;

Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.

e-mail: vostokza@mail.ru

Для цитирования:

Бухвальд Е., Кольчугина А. Поселенческий аспект стратегии пространственного развития для России // Федерализм. 2019. № 1. С. 38–55.