

УДК 332.02

**И.А. СЕКУШИНА**

ФГБУН Вологодский научный центр РАН, г. Вологда, Россия

E-mail: sekushina.isekushina@yandex.ru

**СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПОДХОД К УПРАВЛЕНИЮ РАЗВИТИЕМ МАЛЫХ И  
СРЕДНИХ ГОРОДОВ<sup>1</sup>  
STRATEGIC APPROACH TO MANAGEMENT OF DEVELOPMENT OF SMALL  
AND MEDIUM CITIES**

**Аннотация:** Рассматривается опыт государственного управления развитием малых и средних городов. Проанализирована Стратегия пространственного развития РФ на предмет определения роли, которая отводится малым и средним городам в пространственном и социально-экономическом развитии страны. На примере Вологодской области рассмотрена региональная стратегия социально-экономического развития, проанализированы документы стратегического планирования малых и средних городов.

**Abstract:** The experience of state management of the development of small and medium-sized cities is considered. The Spatial Development Strategy of the Russian Federation is analyzed to determine the role that is assigned to small and medium-sized cities in the spatial and socio-economic development of the country. Using the example of the Vologda region, a regional strategy for socio-economic development is considered, and strategic planning documents for small and medium-sized cities are analyzed.

**Ключевые слова:** малые и средние города, стратегическое управление, социально-экономическое развитие, Вологодская область.

**Keywords:** small and medium-sized cities, strategic management, socio-economic development, Vologda region.

Главной тенденцией пространственного развития России в последние годы является концентрация экономики и населения преимущественно в крупных городах и агломерациях. Невмешательство и игнорирование данных процессов влечет за собой усугубление социально-экономической ситуации в меньших по размеру муниципальных образованиях, прежде всего в сельских населенных пунктах и малых и средних городах.

На сегодняшний день к категории малых и средних городов относится 943 из 1114 российских городов, что составляет почти 85%. Основные демографические показатели говорят о том, что в целом по России за период с 1959 по 2018 гг. доля населения, проживающего в малых и средних городах, сократилась более чем на 1/3, в то время как доля жителей городов-миллионников выросла в два с лишним раза.

Данные тенденции хорошо прослеживаются на региональном уровне. К примеру, в Вологодской области к категории малых и средних городов относятся 13 из 15 населенных пунктов. Вместе с тем, в двух крупных городах региона г. Вологде и г. Череповце в настоящее время проживает более 54% всего населения области, в то время как в малых и средних городах – чуть более 14% (табл. 1) [1]. При этом динамика демографических показателей свидетельствует о том, что отток жителей из небольших населенных пунктов продолжается.

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Правительства Вологодской области в рамках научного проекта № 19-410-350010.

Таблица 1

**Динамика численности населения городов Вологодской области за 1959–2018 гг.**

	Численность населения						Темп прироста 2018 г. к 1959 г., %, п.п.	Темп прироста 2018 г. к 1989 г., %, п.п.	Темп прироста 2018 г. к 2010 г., %, п.п.
	1959 г.	1989 г.	2000 г.	2010 г.	2017 г.	2018 г.			
Общая чис-ть нас-я области, тыс. чел.	1303,8	1349,0	1290,4	1201,0	1183,9	1176,7	90,3	87,2	98,0
Доля жителей городов в общей чис-ти населения, %	31,0	58,8	63,2	65,8	68,2	68,4	37,4	9,6	2,6
Чис-ть нас-я круп. городов, тыс. чел.	229	589,3	621,5	615,2	639,6	637,8	в 2,8 раза	108,2	103,7
Доля жителей круп. городов в общей чис-ти нас-я, %	17,6	43,7	48,2	51,2	54,0	54,2	36,6	10,5	3,0
Чис-ть нас-я мал. и ср. городов, тыс. чел.	175,1	204,0	194,6	175,1	168,2	167,2	95,5	82,0	95,5
Доля жителей мал. и ср. городов в общей чис-ти нас-я, %	13,4	15,1	15,1	14,6	14,2	14,2	0,8	-0,9	-0,4

Источник: составлено автором по данным Вологдастата.

Данные негативные тенденции главным образом вызваны достаточно сложной экономической ситуацией в муниципальных образованиях, неудовлетворительным, по сравнению с крупными городами, состоянием социальной и жилищно-коммунальной сферы, низким уровнем благоустройства городской среды [2].

Безусловно, решение существующих проблем в первую очередь требует поиска путей повышения эффективности управления малыми и средними городами на основе рационального использования имеющегося социально-экономического потенциала муниципалитетов. Однако, проводимую в настоящее время российскими властями политику в отношении небольших муниципальных образований, сложно назвать последовательной и эффективной.

Об этом в первую очередь говорит то факт, что в принятой в феврале 2019 года «Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года»<sup>2</sup>, перспективы дальнейшего развития малых и средних городов практически не отражены. Согласно документу, основой пространственного развития государства должна стать 41 крупнейшая (ядро – город с населением свыше 1 млн чел.) и крупная (более 500 тыс. чел.)

<sup>2</sup> Стратегия пространственного развития РФ, утверждена Распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 N 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

городская агломерация [3].

Однако нельзя не отметить то, что, несмотря на наличие четко выраженной ориентации государственной политики на развитие агломераций, для обеспечения сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов РФ предполагается повысить устойчивость системы расселения за счет социально-экономического развития городов, имеющих статус монопрофильных муниципальных образований, исторических поселений и наукоградов. К данным типам городов относится определенная доля малых и средних российских городов.

Согласно Стратегии, моногорода планируется развивать за счет диверсификации их экономики, города-исторические поселения – за счет сохранения и воссоздания в исторических поселениях памятников истории и культуры и исторически ценных градоформирующих объектов, а наукограды – за счет развития в них научно-производственных комплексов и формирования благоприятной среды, в том числе для привлечения высококвалифицированных кадров. Проблемы пространственного развития страны также планируется решать путем развития малых и средних городов как межмуниципальных обслуживающих центров для сельских территорий, обеспечивающих население и предпринимателей различными видами услуг (социальных, информационно-консультационных и т.д.).

Органами государственной власти неоднократно предпринимались попытки построения системной политики в вопросах дальнейшего развития малых и средних городов. К примеру, в 1996 году Правительством РФ была подготовлена и принята Федеральная комплексная программа развития малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономической реформы<sup>3</sup>. Однако данный документ, несмотря на всю его актуальность и значимость, фактически так и не был реализован из-за недостатка финансирования. В 2000-е гг. вопрос о разработке целевой государственной программы развития и поддержки малых и средних городов Российской Федерации также неоднократно поднимался, однако безрезультатно.

В 2013 году разрабатывалась Концепция программы «Социально-экономического развития малых городов Российской Федерации на период 2015–2020 годов». Данная целевая программа должна была стать частью государственной программы «Региональная политика и федеративные отношения» сроком до 2020 года<sup>4</sup>, главными целями которой были обозначены достижение сбалансированного развития регионов и муниципальных образований, сокращение уровня межрегиональной дифференциации и повышение конкурентоспособности российской экономики. Однако в итоговом варианте данной государственной программы вопросы развития и поддержки малых городов не были включены, а после ликвидации Министерства регионального развития России в 2014 г. данная программа и вовсе была прекращена.

Особый интерес представляют стратегии социально-экономического развития субъектов РФ, поскольку именно в них, как правило, отражены дальнейшие перспективы территорий, входящих в состав региона. К примеру, в Стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2030 года<sup>5</sup>, акцентируется внимание на проблеме неравномерного пространственного развития муниципальных образований. В документе отмечается, что значительные диспропорции в размещении населения и производительных сил по территории области, высокая дифференциация по уровню социально-экономического развития между крупными городами области и

---

<sup>3</sup>Постановление Правительства РФ от 28 июня 1996 г. № 762) «Федеральная комплексная программа развития малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономической реформы».

<sup>4</sup>Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 307.

<sup>5</sup> Утверждена постановлением Правительства Вологодской области от 17.10.2016 № 920.

сельскими территориями ведут к усилению неуправляемых процессов внутриобластной миграции в центральную часть области и эмиграции. В качестве задач пространственного развития региона обозначено формирование и развитие двух агломераций, при этом в состав лишь одной из них – Вологодской, входят два малых города: Сокол и Грязовец.

Вместе с тем, нельзя не отметить то, что в Стратегии в качестве одной из задач обозначено также создание условий для формирования сильных межрайонных центров как пространственных противовесов агломерациям региона, в их качестве рассматриваются такие города как Вытегра, Тотьма, Великий Устюг. В документе также внимание уделено развитию и диверсификации экономики моногородов области, к которым в регионе относятся г. Сокол и г. Красавино.

Помимо государственной власти, в соответствии с российским законодательством (131-ФЗ<sup>6</sup>), управление малыми и средними городами осуществляется органами местного самоуправления. И говоря о стратегическом планировании на муниципальном уровне, нельзя не отметить то, что в настоящее время далеко не все муниципалитеты в полной мере используют данный подход. Вместе с тем применительно к малым и средним городам, согласно законодательству<sup>7</sup>, разработка стратегических документов является необязательным инструментом управления муниципалитетом. Конечно же рекомендательный характер внедрения стратегирования, в свою очередь, оказывает влияние на невысокую степень активности его использования местными властями населенных пунктов.

В Вологодской области анализ стратегических документов показал то, что наиболее популярен в малых и средних городах региона программно-целевой подход – в подавляющем большинстве муниципалитетов разработаны и действуют целевые программы. При этом значительная часть муниципальных программ направлена на развитие социальной сферы города: образования, культуры, спорта, молодежной политики. Существенную часть составляют программы развития транспортной инфраструктуры и жилищно-коммунального хозяйства. Во многих муниципалитетах действуют программы правоохранительной направленности по безопасности дорожного движения, профилактике терроризма и экстремизма, противодействию коррупции, во многих муниципальных образованиях приняты программы по благоустройству территории города и созданию комфортной городской среды. В целом, анализ муниципальных документов в малых и средних городах Вологодской области позволяет сделать вывод о том, что система стратегического планирования в данных населенных пунктах находится в зачаточном состоянии.

Необходимо отметить то, что, несмотря на необязательность разработки документов стратегирования, имеются объективные причины непопулярности использования данного управленческого подхода. В первую очередь, большое влияние оказывает отсутствие финансовых возможностей у муниципалитетов. Успешный опыт стратегического планирования, как правило, можно наблюдать в городах, обладающих достаточно развитой базой собственных экономических ресурсов и недотационным бюджетом. Другой не менее важной проблемой, является недостаточная квалификация, а то и вовсе отсутствие специалистов в местных администрациях, имеющих опыт разработки подобного рода документов. Сдерживающими факторами также являются пассивность местного населения и бизнес-сообщества, недостаточная коммуникация между органами региональной и муниципальной власти, недостаток статистических данных для качественной объективной оценки социально-экономического положения

---

<sup>6</sup>Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – 131-ФЗ).

<sup>7</sup>п. 2 ст. 39 172-ого ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

города [4].

Вместе с тем, на наш взгляд, малым и средним городам региона следует более активно использовать инструменты стратегического планирования в системе муниципального управления. Каждое муниципальное образование обладает своими особенностями, собственным потенциалом развития, на который и нужно опираться при разработке стратегических документов.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Правительства Вологодской области в рамках научного проекта № 19-410-350010.

#### **Список использованной литературы:**

1. Секушина И.А. Финансово-бюджетная обеспеченность малых и средних городов (на материалах Вологодской области) // Проблемы развития территории. 2019. № 5 (103). С. 138–152. DOI: 10.15838/ptd.2019.5.103.9.
2. Проблемы экономического роста территории: монография / Т.В. Ускова, Е.В. Лукин, Т.В. Воронцова, Т.Г. Смирнова. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. – 170 с.
3. Кожевников С.А. Стратегия пространственного развития Российской Федерации и перспективы трансформации российского пространства // Вопросы территориального развития. 2019. № 3 (48). URL: <http://vtr.isert-ran.ru/article/28193> DOI: 10.15838/tdi.2019.3.48.1.
4. Социально-экономические проблемы локальных территорий / Т.В. Ускова [и др.]. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. – 196 с.