

ПОЛИТИКА РАЗВИТИЯ МАЛЫХ ГОРОДОВ: УРОКИ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ДЛЯ РОССИИ

Л. В. Дмитриева

Ивановский государственный университет,
Иваново, Россия

В статье рассматривается мировой опыт реализации государственной политики пространственного развития периферийных территорий и малых городов на примере Германии, Японии, Польши, Словении, Чехии и Италии. Приведен опыт стран по развитию территорий, характеризующихся депопуляцией, сокращением реального сектора экономики и рабочих мест, падением уровня жизни населения, ростом затрат на социальную инфраструктуру, а также проанализирована динамика приоритетов политики территориального развития в зависимости от преобладающих научных концепций: от политики выравнивания, развития эндогенных факторов территории (политики, основанной на месте) к политике за пределами роста. Приведен негативный опыт развития муниципалитетов Чехии, а также освещены результаты отдельных этапов политики стран, не обеспечивших решение поставленных задач. В результате проведенного анализа были выявлены общие для стран подходы, а также инструменты, показавшие свою эффективность в целях апробации данного опыта к малым городам России. На основе проведенного анализа практик шести зарубежных стран сделаны выводы, что малые города зачастую испытывают последствия урбанизации, проявляющиеся в оттоке населения, его старении, экономической стагнации. Важнейшими условиями реализации государственной политики на таких территориях являются поиск финансовых источников их поддержки, сохранение инфраструктуры и повышение качества оказания базовых государственных услуг, а также формирование источников эндогенного развития территории. Наблюдается приоритетное развитие таких концепций, как «Медленный город» (Италия), «Жизнь за пределами роста» (Япония), направленных на формирование условий жизни граждан с акцентом на преимущества периферийных территорий. При этом тенденции развития малых городов предъявляют особые требования к реализации государственных отраслевых политик, в частности, в области образования, здравоохранения, к выработке новых форматов оказания базовых услуг, в том числе на периферийных территориях в условиях их низкой бюджетной обеспеченности.

Ключевые слова: периферийные территории, государственная политика, пространственное развитие, эндогенное развитие территории, отток населения, качество жизни, политика выравнивания.

POLICY OF SMALL TOWN DEVELOPMENT: LESSONS OF OVERSEAS EXPERIENCE FOR RUSSIA

Lyudmila V. Dmitrieva

Ivanovo State University, Ivanovo, Russia

The article studies the world experience in pursuing state policy of space development in remote territories and small towns in Germany, Japan, Poland, Slovenia, Check Republic and Italy. The article describes experience of these countries in developing territories characterized by depopulation, reducing real sector of economy and jobs, declining standard of living, rising costs of social infrastructure. It also analyzes dynamic of priorities in policy of territorial development depending on predominant academic concepts: from policy of leveling-up, developing endogenous factors of territories (policy established in the spot) to policy beyond growth limits. Negative experience of developing Check municipalities was shown and results of certain stages of policy in countries that could not reach the set goals were highlighted. On the basis of the analysis some common approaches were found, as well as tools, which proved their effectiveness in testing this experience for small towns in Russia. By analyzing practices of six overseas countries the author came to the conclusion that small towns often experience after-effects of urbanization, such as population outflow, its aging and economic stagnation. The most important conditions of pursuing state policy on such territories are as follows: search for finance sources for their support, maintenance of

infrastructure and improvement of quality of state service rendering and creation of sources of endogenous development. Today we can observe the development of such concepts as 'The Slow Town' (Italy), 'Life beyond Growth' (Japan) that aim at shaping living conditions for people focusing on benefits of remote territories. At the same time trends of developing small towns advance specific requirements to implementing state branch policies, in particular, in the field of education, public health service, to new formats of rendering basic services, including remote territories in conditions of their low budget support.

Keywords: remote territories, state policy, space development, endogenous development of territory, population outflow, quality of life, policy of leveling-up.

Введение

Во многих странах мира города растут беспрецедентными темпами, что является большой проблемой для национальных и местных государственных чиновников [16].

По прогнозам ООН, население в городах будет расти более медленными темпами и достигнет в 2070 г. 58% от мирового населения, в то время как доля населения в городах и районах с низкой плотностью снизится, как ожидается, до 24%. При этом в период с 1950 по 2020 г. доля населения, проживающего в городах и районах с низкой плотностью, сохранялась на уровне 30%, но абсолютное число людей в этих районах утроилось – с 750 млн до 2,25 млрд человек¹.

В Новой повестке городского развития ООН декларируются «поддержка реализации интегрированной, полицентричной и сбалансированной политики и планов территориального развития, поощрение сотрудничества и взаимной поддержки между городами различного масштаба и населенными пунктами, *усиливая роль малых и средних городов...*»².

Цель исследования – выявление особенностей мирового опыта государственной политики по развитию малых городов, как правило, характеризующихся отрицательной демографией, сокращением экономического сектора и рабочих мест, падением уровня жизни населения, ростом затрат на социальную инфраструктуру.

В работе использованы следующие теоретические методы экономического исследования: синтез, анализ научных статей зарубежных ученых и отчетов международных организаций по тематике реализации политики развития малых городов и периферийных территорий с целью дальнейшего изучения возможностей применения наиболее успешных инструментов для развития малых городов России.

Процессы глобализации привели к пристальному вниманию ученых и политиков к крупным городам. Однако малые города и прилегающие к ним территории, в которых проживает 29% всего населения³, способствуют укреплению полицентричной пространственной структуры, более сбалансированному и устойчивому развитию, при этом ставится задача уменьшения региональных дисбалансов.

Можно выделить особенности развития таких территорий. Во-первых, малые и средние промышленные города редко воспринимаются как самостоятельные драйверы развития страны, они являются «проигравшими» в относительном выражении, потому что не могут конкурировать с агломерационными экономиками более крупных мегаполисов, в которых сконцентрирован бизнес [8], и привлекать больше работников умственного труда и сотрудников наукоемких компаний [23]. Во-вторых, те малые города, экономическая база которых основана на традиционной добыче полезных ископаемых и промышленных видах деятельности, таких как производство стали, текстиля и др., в большей степени подвержены упадку, по-

¹ URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3984713?ln=ru>

² URL: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_256.pdf

³ URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3984713?ln=ru>

скольку не могут найти свою нишу и перестроить экономику в условиях международной экономической глобализации [10; 17].

Предпосылки негативных мнений в отношении будущего промышленных городов уходят корнями в прошлое – к работе Белла [5] о постиндустриальном обществе, где он предсказал переход к более высоко-развитым обществам, в которых занятость в производстве снизится, в то время как профессиональные, технические и другие сферы обслуживания увеличатся. Постиндустриальные городские парадигмы, такие как информационный город [6], глобальный город [20], культурный город [21], креативный город [9; 14] и др., обосновывают негативное будущее традиционных промышленных городов. Эти парадигмы также широко использовались для обоснования того, что развитие, основанное на культуре [2], или развитие специализированных услуг, среды и основанных на знаниях институтов [7], будет стимулировать экономический и демографический рост в городских условиях. Недавние исследования показывают, что наибольшие проблемы, с которыми сталкиваются сокращающиеся населенные пункты, заключаются, во-первых, в поддержании сферы основных общественных услуг и, во-вторых, в сохранении инвестиций в бизнес и инфраструктуру [18].

Депопуляция снижает качество жизни за счет сокращения общественных услуг и инвестиций, что способствует дальнейшему оттоку населения. Таким образом населенный пункт становится периферией практически без возможностей дальнейшего развития. Периферийность обычно рассматривается как форма неравномерного пространственного развития, ведущая к уменьшению возможностей для людей, проживающих в периферийных районах. При этом дисбалансы в региональном развитии не выравниваются постепенно рыночным механизмом, а имеют тенденцию усиливаться с течением времени [24. – С. 63]. Периферийные террито-

рии имеют и свои преимущества, например, такие, как более низкая стоимость жизни, близость к природе, большая жилая площадь, более высокое качество социального взаимодействия, хороший баланс между работой и личной жизнью. Все эти факторы обеспечивают такое качество жизни, которое компенсирует более низкий уровень доходов и благосостояния населения, проживающего на этих территориях.

Малые города переживают экономический спад во многих развитых странах. В таких случаях снижение роли сельскохозяйственного сектора не было компенсировано заметной диверсификацией экономики или развитием новых сфер и отраслей, таких как туризм. В период постиндустриального развития, начиная с 1980-х гг., многие малые города также не смогли компенсировать сокращение рабочих мест в обрабатывающей промышленности [24. – С. 64]. В большинстве развитых стран мира реализуются особые меры государственной политики по поддержке территорий с характерными депопуляционными процессами, низкими темпами или отсутствием экономического развития.

Политические факторы и развитие стратегий региональной политики в Германии

В Германии начиная с 1960-х гг. реализовывалась региональная структурная политика, чувствительная к растущему пространственному неравенству. Первоначальной задачей федеральной программы пространственного развития была гарантия равных условий жизни во всех частях страны. Региональная структурная политика Германии (Regionale Strukturpolitik) является важнейшим инструментом сокращения пространственных диспропорций. В своей классической форме она помогает развивать инфраструктуру в целях стимулирования экономической активности (например, путем создания коммерческих и промышленных зон), а также поощряет частные инвестиции [24. – С. 65]. В Западной Германии эта политика прово-

дилась с 1969 г. в рамках Совместного соглашения об улучшении региональных экономических структур по инициативе Федеративной Республики Германии и отдельных земель по укреплению экономически слабых регионов. Однако основная цель региональной политики, а именно сокращение региональных диспропорций, не была достигнута.

С 1970-х гг. в ФРГ предпринимались попытки как тесного сотрудничества, так и слияния муниципалитетов, что привело к появлению муниципалитетов различных размеров и форм. Хотя все подобные слияния были предприняты с целью повышения эффективности, убедительных доказательств успешности этих проектов нет.

В 1980-х гг. нисходящий характер региональной структурной политики (реализация мер сверху вниз) был усовершенствован за счет добавления элементов снизу вверх, таких как концепции регионального развития и региональные агентства управления, с привлечением отраслевых политик развития и сосредоточением внимания на региональных проблемных зонах и ключевых проектах [24. – С. 65]. Это сопровождалось новой стратегией развития сельских районов, названной эндогенным или автономным региональным развитием.

В дальнейшем эта политика дополнялась политикой Европейского союза, которая способствует сплочению и поддерживает развитие отстающих территорий. В частности, периферийные регионы Германии поддерживают около 30 партнерских отношений с соседними регионами через систему Еврорегионов. Однако до сих пор отмечается наличие пространственных диспропорций в целом, поскольку Восточная Германия значительно отстает в экономическом развитии от запада страны.

Политические факторы и развитие стратегий региональной политики в Японии

Сегодня многие малые города Японии страдают от быстрого старения и сокращения численности населения, а также от

сохраняющихся структурных проблем в местной экономике. Эти проблемы уходят корнями в массовый отток населения из сельской местности, произошедший в период высокого экономического роста с середины 1950-х до начала 1970-х гг., когда в стране произошел ряд крупных демографических, социальных и экономических изменений [24. – С. 65]. Населенные пункты не смогли приспособиться к последующему превращению Японии в высокотехнологичную, основанную на услугах и знаниях экономическую державу.

В период с 1960-х до конца 1980-х гг. политика Японии была ориентирована на смягчение региональных диспропорций между мегаполисами и сельскими районами. Реализовывалась крупномасштабная межправительственная программа, которая была призвана дать возможность финансово более слабым местным органам власти с низким налоговым доходом предоставлять адекватный уровень государственных услуг [24. – С. 66]. Сложная формула, которая определяла суммы, подлежащие выделению, была разработана в интересах сельских муниципалитетов. Кроме того, сельские муниципалитеты и районы, согласно этой программе, имели право на субсидии в рамках широкого спектра других мер, предназначенных для оказания помощи неблагополучным районам, таким как малонаселенные районы (касо чиики), горные деревни и районы, расположенные на полуостровах и небольших островах. Хотя такое финансирование со стороны центрального правительства позволило местным органам власти малых городов предоставлять услуги, аналогичные уровню коммунальных услуг в крупных городах, это привело к высокой степени экономической зависимости.

С 1970-х гг. государственная политика Японии сосредоточила внимание на прагматичных подходах снизу вверх, эндогенных подходах и подходах, основанных на участии в региональном развитии. Переход от нисходящей (сверху вниз) политики регионального развития (чиики кайхацу) к

восходящей (снизу вверх), совместному региональному развитию (чиики дзукури) в корне изменил понимание регионального планирования. В качестве примеров подхода снизу вверх можно привести движение «Одна деревня – один продукт» и проект возрождения деревень (мура окоши).

Движение «Одна деревня – один продукт» было начато в начале 1980-х гг. в префектуре Оита. Его цель состояла в том, чтобы каждый город или деревня производили что-то типичное для муниципалитета, чем могли бы гордиться его жители и что можно было бы продавать по всей Японии. Произведенные товары варьировались от сельскохозяйственной продукции до промышленных товаров и туристских услуг. Поскольку было значительное количество случаев, когда эта стратегия местной специализации увенчалась успехом, программа была скопирована и реализована в других странах.

Второй программой эндогенного регионального развития в Японии было возрождение деревни. Программа была инициирована Агентством по малому и среднему предпринимательству и направлена на повышение качества продукции местных производителей.

Волна муниципальных слияний (Heisei no dai garrei), в результате которой количество муниципалитетов в Японии резко сократилось с 3 200 в 1999 г. до всего 1 700 к 2010 г. (сокращение на 47%), также оказала сильное влияние на роль и функции малых городов в сельской местности Японии [24. – С. 66]. Бюджетные ограничения, с которыми столкнулись небольшие муниципалитеты из-за постепенного сокращения финансовых трансфертов от центрального правительства, повысили вероятность их банкротства и принудительного управления со стороны центрального правительства. Таким образом, стимулировалось объединение малых городов с крупными городами или образование более крупных муниципальных образований.

Стратегии, используемые в настоящее время местными органами власти малых

городов Японии, включают стимулирование миграции в сельскую местность, традиционную политику промышленного развития, продвижение туризма и политику эндогенного развития, а также делегирование части задач волонтерам на муниципальном уровне. Но в целом реализуется философия «Жизнь за пределами роста»¹, которая фокусируется на факторах качества жизни на территории, благосостоянии и замедлении темпов роста.

Политические факторы и развитие стратегий региональной политики в Польше

В 1974 г. правительство Польши приняло первый проект Плана пространственной организации страны до 1990 года [3. – С. 72]. Цель плана включала достижение умеренной степени полицентрической концентрации. Крупные агломерации были запрограммированы на более медленное развитие, в то время как потенциальные агломерации и центры национального значения должны были иметь интенсивное социально-экономическое развитие. Однако этот план практически не был реализован. В целом коммунистическая эпоха завершилась для Польши пространственным неравенством в отношении распределения промышленности, инфраструктуры и условий жизни людей.

К 1989 г. доля городских жителей удвоилась, появилось несколько новых промышленных центров, увеличилась плотность транспортной сети (автомобильной и железнодорожной), однако все эти процессы были сосредоточены прежде всего в центральной и южной Польше [3. – С. 77].

Интересен опыт Польши по развитию малых городов, в частности, опыт города Мелец. По сути, это моногород, зависящий от одной крупной производственной компании – авиационного завода WSK PZL Mielec, на котором в 1987 г. работало 75% трудоспособного населения города [11]. Провал стратегий развития предприятия

¹ URL: <https://donellameadows.org/archives/life-beyond-growth/#ch4>

привел к резкому сокращению рабочих мест (с 20 100 в 1989 г. до 8 700 в 1994 г.).

В 1995 г. в городе была создана первая польская особая экономическая зона (ОЭЗ): коалиция местных чиновников, политиков и менеджеров переняла идею ОЭЗ из Ирландии. В течение десяти лет это привело к созданию более чем 14 000 новых рабочих мест в округе Мелец. Кроме того, приобретение обанкротившегося авиационного завода американским производителем вертолетов (Sikorsky) в 2007 г. активизировало его деятельность и привлекло в регион несколько производителей сложных авиационных компонентов. В 2015 г. предприятие снова было продано другой американской авиастроительной корпорации Lockheed Martin¹.

Подобные решения были реализованы в 1997 г. в городе Дзержонове, в 1998 г. – в городе Стараховице [11], где также начали свою работу особые экономические зоны. Результаты работы зон в целом положительные, однако к интенсивному экономическому росту это не привело.

В настоящее время в Польше, как и в других государствах – членах ЕС, наблюдается некоторый отход от восприятия регионов как ограниченных административными границами территорий. Вместо этого больше внимания уделяется индивидуальному подходу, с помощью которого выявляется внутренний потенциал территории, выделяются значительные ресурсы и устраняются барьеры на пути их развития.

Что касается польской региональной политики, то индивидуализация развития нашла отражение в концепции функциональных областей, областей стратегического вмешательства и проблемных зон. Для каждого из них разрабатываются специальные инструменты развития, финансовые стимулы, инвестиционная политика и инфраструктура. Современная Концепция пространственной организации

Польши до 2030 года² отражает эти подходы и связывает цели пространственной политики, стратегическое планирование с возможностью использования ресурсов ЕС.

Политические факторы и развитие стратегий региональной политики в Словении

Для Республики Словении также актуальна повестка развития малых городов, под которыми в стране понимаются населенные пункты с численностью 5–15 тыс. человек. В стране насчитывается 104 городских поселения, в которых в 2020 г. в общей сложности проживал 1 млн человек, или 47,8% от общей численности населения [15. – С. 88]. Словения выражает свою приверженность устойчивому развитию, что обосновано в Стратегии развития Словении на период до 2030 года. Целью этого документа в части пространственного развития является «сбалансированное экономическое, социальное и экологическое развитие, учитывающее ограничения планеты и создающее условия и возможности для нынешнего и будущих поколений»³. Сеть небольших городов в Словении представляет собой основу для достижения целей устойчивого полицентрического пространственного (городского) развития. Реализация подходов устойчивого развития в малых городах и других населенных пунктах заключается в сочетании экологических, экономических, социальных и культурных аспектов.

Вместе с тем, несмотря на сбалансированность заявленных целей, наблюдается неравномерная реализация инициатив внутри страны. По результатам мониторинга показателей устойчивого развития значения выше среднего наблюдаются в семи небольших городах (Домжале, Гросупле, Изола, Лучия/Порторож, Менгеш, Медводе и Сежана), которые находятся в

¹ URL: <https://news.lockheedmartin.com/2015-11-06-Lockheed-Martin-Completes-Acquisition-of-Sikorsky-Aircraft>

² URL: <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC197290/>

³ URL: <https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Slovenian-Development-Strategy-2030.pdf>

двух наиболее экономически развитых регионах Словении [15. – С. 94].

С экономической точки зрения наибольший потенциал развития демонстрируют небольшие города, решающим преимуществом которых является либо их расположение в экономически развитых окрестностях Любляны, либо явная ориентация на туризм.

Инструменты развития малых городов в Чехии

Муниципальную структуру Чехии можно рассматривать как фрагментированную и асимметричную. Более 78% муниципалитетов страны имеют численность населения менее 1 000 жителей [12. – С. 36].

В целях развития малых городов муниципалитетам предоставлялись широкие полномочия по формированию и софинансированию инвестиционных проектов. Однако в ряде случаев это привело к негативным результатам реализации такой политики.

Муниципалитет Небанице хотел построить двадцать новых семейных домов с целью муниципального развития и роста населения. В 2001 г. муниципалитет получил субсидию в размере 8 млн чешских крон от Министерства регионального развития. Муниципалитет построил инженерные сети и фундаменты для домов, но потенциальные покупатели домов отказались от своих планов строительства. В результате муниципалитет остался с долгом более 12,5 млн чешских крон, вложенных в строительство инфраструктуры [12].

Муниципалитет Прамени имел планы по строительству завода по розливу минеральной воды. После получения разрешения на строительство в 1998 г. муниципалитет привлек инвесторов и самостоятельно пробурил 17 скважин за 17 млн чешских крон. После того как защитники природы заблокировали строительство завода в охраняемой ландшафтной зоне, инвесторы вышли из проекта. Затем муниципалитет попытался запустить проект самостоятельно, но это привело лишь к постепен-

ному увеличению долга, который в 2008 г. достиг суммы 50 млн чешских крон при бюджете 3 млн чешских крон [12].

Политические факторы и развитие стратегий региональной политики в Италии

Региональная политика, реализуемая в Италии, изначально была сконцентрирована на развитии южной части страны. Меры по стимулированию экономического роста и развития отстающих южных регионов реализовывались посредством финансирования проектов общественных работ и развития инфраструктуры, кредитных субсидий и налоговых льгот для стимулирования инвестирования в южные регионы в период с 1950 до 1992 г. [3. – С. 105].

В период 2000–2006 гг. в рамках реализации политики сплоченности ЕС территория Италии была разделена на две части по уровню ВВП на душу населения, в отношении которых реализовывалась политика по двум направлениям. Первое направление политики связано с распределением меньшего количества ресурсов на более развитые территории, расположенные в северной и центральной частях страны. Эти средства направлялись на содействие региональной конкурентоспособности и занятости посредством инвестиций в инновационные сектора, НИОКР и специализированное образование.

Второе направление политики было нацелено на экономическую и социальную сплоченность южных регионов за счет крупных вложений и реализации структурной политики вмешательства, инвестиций в инфраструктуру, здравоохранение, базовое образование, поддержки местного предпринимательства.

Следующий сдвиг в итальянской региональной политике произошел в 2010 г. и связан с подходом, основанным на месте и применяемым на уровне ЕС. Он рассматривает давнюю цель региональной конвергенции как недостижимую в силу неотъемлемых различий в региональных потенциалах.

В 2012 г. в Италии была разработана национальная стратегия развития внутренних областей (*Strategia nazionale per le aree interne* – SNAI)¹, нацеленная на территории, находящиеся на значительном удалении от центров. Это обычно небольшие и малонаселенные территории, которые подвержены серьезным явлениям старения, депопуляции и обнищания.

Впервые потенциал национальной системы полицентрических поселений был оценен также в сельских и отдаленных горных районах в целях выработки мер содействия развитию этих территорий. Предполагалась двунаправленная реализация мер по отношению к отобранным территориям [22]:

1) улучшение оказания базовых услуг, а именно здравоохранения, образования и мобильности;

2) запуск процессов местного развития путем поддержки проектов, направленных на экологическую устойчивость, продвижение местного культурного и природного капитала, агропродовольственных систем, возобновляемых источников энергии, традиционного мастерства и ноу-хау.

В целом в рамках реализации программы SNAI были отобраны 72 внутренние области Италии (от двух до пяти областей на регион), включающие более 1 000 муниципалитетов, в которых проживает более 2 млн жителей [3. – С. 105]. Однако в половине внутренних областей, которые приступили к реализации стратегии, отношение к политике SNAI неоднозначно. Фактически ее результаты крайне неравномерны, при этом существенные объемы затраченных средств были сконцентрированы в крайне небольшой части внутренних районов, которые были отобраны для реализации этой программы. Однако SNAI представляет собой один из немногих примеров практической реализации подхода, основанного на месте, и интеграции финансовых ресурсов, поступающих с множества территориальных уровней, отраслей и программ. Только при разработке

политики, учитывающей как место, так и людей, можно повысить эффективность реализации мер государственного вмешательства [4. – С. 152].

Необходимо также отметить опыт итальянских малых городов в 1999 г. – создание концепции «Медленный город» (*Slow City movement*, Читтаслоу). Этот подход к развитию включает шесть направлений деятельности:

- 1) экологическую политику;
- 2) инфраструктурную политику;
- 3) технологии и сооружения для улучшения качества среды городов;
- 4) защиту местного производства;
- 5) осведомленность (вовлечение);
- 6) гостеприимство [19].

Они заложены в философию замедления, направленную на сохранение собственных уникальных характеристик города, а также на улучшение городской среды, в которой жители могли бы наслаждаться жизнью. Такой подход может быть тиражирован предпочтительно по принципу снизу вверх и адаптирован к потребностям малых городов с использованием их ресурсов и возможностей [13].

Выводы и заключение

По результатам проведенного анализа следует отметить, что в разных странах понятие малого города отличается, например, в Германии – это города с численностью населения менее 20 000 человек [24. – С. 64], в Японии – не более 10 000 жителей [24. – С. 64], в Словении – с численностью 5–15 тыс. [15. – С. 88], в Китае – до 0,5 млн человек², в России – до 50 тыс. человек³. Однако на этих территориях повсеместно проявляются негативные тенденции, поэтому они являются объектом реализации особых мер государственной политики.

Анализ мер государственной политики зарубежных стран по отношению к малым

¹ URL: <http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/>

² URL: https://cnlegal.ru/uncategorized/china_cities_classification/

³ URL: <https://base.garant.ru/3999213/5633a92d35b966c2ba2f1e859e7bdd69/>

городам и периферийным территориям позволяет сделать следующие выводы:

- малые города практически повсеместно испытывают последствия роста урбанизации, депопуляции и концентрации населения в крупных населенных пунктах. В связи с этим остро стоят вопросы реализации мер по поиску драйверов экономического развития и стабилизации в них социальной ситуации;

- ключевым вопросом государственной политики является выравнивание качества оказания базовых государственных услуг населению – образования, здравоохранения, коммунальных услуг, т. е. повышение их качества на территориях, не обеспеченных финансовыми ресурсами, прежде всего в малых городах и других периферийных территориях;

- правительства стран вынуждены пересматривать принципы бюджетной политики в пользу поддержания инфраструктуры и качества оказания базовых государственных услуг на территориях, приходящих в упадок, и искать правильный баланс в поддержке территорий точек роста и периферийных территорий;

- с 1990-х гг. в региональной теории экономического развития и мер государственной политики наметилась новая тенденция, которая уделяет большое внимание эндогенным факторам развития муниципалитетов, однако немного муниципалитетов смогли успешно этим воспользоваться и сформировать новые драйверы развития;

- в современных условиях стоит рассмотреть подход к отрицанию количественного роста как цели и выбор вместо этого целей экологической, социокультурной и экономической пригодности для жизни и социального благополучия, предлагаемых такими концепциями, как «Медленный город» (Италия) и «Жизнь за пределами роста»¹ (Япония);

- подход, основанный на месте, предполагающий концентрацию ресурсов на

комплексном развитии территории муниципального образования и запуск развития территории за счет вложений в инфраструктуру, пока не демонстрирует устойчивых результатов, при этом является дорогостоящим и фактически усиливает дифференциацию;

- для большинства стран актуально решение задач, связанных со старением и сокращением численности населения в малых городах, что влечет необходимость реализации мер по рациональному сокращению издержек на обслуживание инфраструктуры. При этом важно находить решения, направленные на улучшение физических, экономических или социальных условий в сообществе. И это общий контекст для дальнейшей выработки пространственных отраслевых решений, который, в частности, может быть решен методами цифровизации.

В целом в мире накоплен разнообразный опыт реализации государственной политики по развитию малых городов и периферийных территорий. По мнению автора как участника процесса территориального развития в России, представляется целесообразным более глубокое изучение и апробация следующих подходов к развитию малых городов:

- стимулирование и финансирование развития межрегиональных связей и реализация межрегиональных (в нашем случае межмуниципальных) проектов разных регионов страны по опыту мер государственной политики Евросоюза;

- переход от оценки показателей роста, которые опираются в основном на количественные факторы, такие как уровень доходов, инвестиций, объемов производства в отношении малых городов, на эндогенные концепции, включающие качественные аспекты, такие как творческий капитал, социальная и финансовая справедливость, устойчивость и качество жизни;

- апробация использованного Японией подхода к развитию малых городов и населенных пунктов «Одна деревня – один продукт»;

¹ URL: <https://donellameadows.org/archives/life-beyond-growth/#ch4>

– изучение возможности применения подходов Польши по формированию функциональных областей с индивидуальными подходами к социально-экономическому развитию заданных областей. Для России это влечет за собой категорирование функциональных областей (как стратегических инвестиционно-привлекательных, так и проблемных) и формулирование для каждой категории специальных инструментов, в том числе финансовых;

– использование подходов сбалансированной оценки эффективности деятельности органов государственной власти с учетом опыта Словении с мониторингом показателей устойчивого развития, в том числе в малых городах;

– контролирование возможности муниципальных образований по содействию реализации инвестиционных проектов, их качественному отбору, чтобы не допускать наращивания долговых обязательств без соответствующих эффектов социально-экономического развития с учетом негативных примеров Чехии;

– формирование федерального проекта по развитию малых городов с комплексным повышением качества базовых услуг на территории и возможностей муниципальных образований реализовывать меры по формированию драйверов развития территории по примеру программы SNAI в Италии.

Таким образом, в определенном смысле жизнь за пределами роста уже стала реальностью в малых городах по всему миру: меньше рабочих мест, малые предприятия с низкими темпами развития, отток населения и его старение. Анализ инструментов и результатов политики пространственного и регионального развития показал, что это произошло не как результат политической стратегии. Скорее, это результат политических концепций, которые не смогли удовлетворить потребности самых слабых звеньев – малых городов и других периферийных территорий в национальных экономиках. Очевидно, что среди них много малых городов, имеющих надежду и альтернативные стратегии развития, подобные упомянутым здесь, однако это требует повсеместного изменения политики в сторону такого пути развития, при котором государство поддерживает основные общественные услуги, такие как образование, здравоохранение и общественный транспорт, предлагая при этом свободу действий муниципалитетам для поиска и реализации драйверов развития территории.

Повсеместное применение такого подхода приведет к изменению самой философии пространственного развития: от погони за идеей бесконечного экономического роста на акцент на качестве жизни людей, проявляющемся в экономике благосостояния [1].

Список литературы

1. Atkisson A. Life Beyond Growth. Alternatives and Complements to GDPmeasured. Growth as a Framing Concept for Social Progress // 2012 Annual survey report of the Institute for Studies in Happiness, Economy, and Society (ISHES). – Tokyo, Japan, 2012.
2. Bailey C., Miles S., Stark P. Culture-Led Urban Regeneration and the Revitalisation of Identities in Newcastle, Gateshead and the North East of England // International Journal of Cultural Policy. – 2004. – Vol. 10. – P. 47–65.
3. Bański J. Dilemmas of Regional and Local Development. – London, 2020.
4. Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A. The Case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches // Journal of Regional Science. – 2012. – Vol. 52 (1). – P. 134–152.

5. *Bell D.* The Coming of Post-Industrial Society: a Venture in Social Forecasting. – New York : Basic Books, 1973.
6. *Castells M.* The Informational City. Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process. – Oxford : Blackwell, 1989.
7. *Clark T. N., Lloyd R., Wong K. K., Jain P.* Amenities Drive Urban Growth // *Journal of Urban Affairs*. – 2002. – Vol. 24. – Issue 5. – P. 493–515.
8. *Combes P.-P., Duranton G., Gobillon L. et al.* The Productivity Advantages of Large Cities: Distinguishing Agglomeration from Firm Selection // *Econometrica*. – 2012. – Vol. 80. – P. 2543–2594.
9. *Florida R. L.* The Rise of the Creative Class. – New York : Basic Books, 2003.
10. *Fol S., Cunningham-Sabot E.* Déclin urbain et shrinking cities: Une évaluation critique des approches de la décroissance urbaine // *Annales de Géographie*. – 2010. – Vol. 674. – P. 359–383.
11. *Gwosdz K., Domański B., Bilska-Wodecka E.* Localised Capabilities as an Intermediating Factor in the Transition from an Old to a New Development Path: The Case of Post-Socialist Industrial Towns // *Moravian Geographical Reports*. – 2020. – Vol. 28. – N 2. – P. 123–135.
12. *Hornek J., Jüptner P.* Endangered Municipalities? Case Study of Three Small and Critically Indebted Czech Municipalities // *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. – 2020. – Vol. 13. – Issue 1. – P. 35–59.
13. *Knox P., Mayer H.* Small Town Sustainability: Economic, Social, and Environmental Innovation. – Germany : Walter de Gruyter, 2013.
14. *Landry C.* The Creative City: A toolkit for Urban Innovators. – London : Earthscan, 2000.
15. *Mally K. V., Bobovnik N., Kimovec L., Lampič B.* Changes in (Sustainable) Development of Slovenian Small Towns // *European Countryside*. – 2022. – Vol. 14. – N 1. – P. 87–103.
16. *Marans R. W.* Quality of Urban Life & Environmental Sustainability Studies: Future Linkage Opportunities // *Habitat International*. – 2015. – Vol. 45. – P. 47–52.
17. *Martinez-Fernandez C., Audirac I., Fol S., Cunningham-Sabot E.* Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization // *International Journal of Urban and Regional Research*. – 2012. – Vol. 36 (2). – P. 213–225.
18. *Peters D. J., Hamideh S., Zarecor K. E., Ghandour M.* Using Entrepreneurial Social Infrastructure to Understand Smart Shrinkage in Small Towns // *Journal of Rural Studies*. – 2018. – Vol. 64. – P. 39–49.
19. *Radstrom S.* A Placesustaining Framework for Local Urban Identity: an Introduction and History of Cittaslow // *Italian Journal of Planning Practice*. – 2011. – Vol. 1. – Issue 1. – P. 90–113.
20. *Sassen S.* The Global City. – New York; London; Tokyo : Princeton University Press, 1991.
21. *Scott A. J.* The Cultural Economy of Cities // *International Journal of Urban and Regional Research*. – 1997. – Vol. 21 (2). – P. 323–339.
22. *Urso G.* Polycentric Development Policies: A Reflection on the Italian “National Strategy for Inner Areas” // *Procedia – Social and Behavioral Sciences*. – 2016. – Vol. 223. – P. 456–461.
23. *Windén van W.* Knowledge and the European City // *Tijdschrift Voor Economische en Sociale Geografie*. – 2010. – Vol. 101. – Issue 1. – P. 100–106.
24. *Wirth P., Elis V., Müller B., Yamamoto K.* Peripheralisation of Small Towns in Germany and Japan – Dealing with Economic Decline and Population Loss // *Journal of Rural Studies*. – 2016. – Vol. 47. – P. 62–75.

References

1. Atkisson A. Life Beyond Growth. Alternatives and Complements to GDPmeasured. Growth as a Framing Concept for Social Progress. 2012 *Annual survey report of the Institute for Studies in Happiness, Economy, and Society (ISHES)*. Tokyo, Japan, 2012.
2. Bailey C., Miles S., Stark P. Culture-Led Urban Regeneration and the Revitalisation of Identities in Newcastle, Gateshead and the North East of England. *International Journal of Cultural Policy*, 2004, Vol. 10, pp. 47–65.
3. Bański J. Dilemmas of Regional and Local Development. London, 2020.
4. Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A. The Case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*, 2012, Vol. 52 (1), pp. 134–152.
5. Bell D. The Coming of Post-Industrial Society: a Venture in Social Forecasting. New York, Basic Books, 1973.
6. Castells M. The Informational City. Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process. Oxford, Blackwell, 1989.
7. Clark T. N., Lloyd R., Wong K. K., Jain P. Amenities Drive Urban Growth. *Journal of Urban Affairs*, 2002, Vol. 24, Issue 5, pp. 493–515.
8. Combes P.-P., Duranton G., Gobillon L. et al. The Productivity Advantages of Large Cities: Distinguishing Agglomeration from Firm Selection. *Econometrica*, 2012, Vol. 80, pp. 2543–2594.
9. Florida R. L. The Rise of the Creative Class. New York, Basic Books, 2003.
10. Fol S., Cunningham-Sabot E. Déclin urbain et shrinking cities: Une évaluation critique des approches de la décroissance urbaine. *Annales de Géographie*, 2010, Vol. 674, pp. 359–383.
11. Gwosdz K., Domański B., Bilska-Wodecka E. Localised Capabilities as an Intermediating Factor in the Transition from an Old to a New Development Path: The Case of Post-Socialist Industrial Towns. *Moravian Geographical Reports*, 2020, Vol. 28, No. 2, pp. 123–135.
12. Hornek J., Jüptner P. Endangered Municipalities? Case Study of Three Small and Critically Indebted Czech Municipalities. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2020, Vol. 13, Issue 1, pp. 35–59.
13. Knox P., Mayer H. Small Town Sustainability: Economic, Social, and Environmental Innovation. Germany, Walter de Gruyter, 2013.
14. Landry C. The Creative City: A toolkit for Urban Innovators. London, Earthscan, 2000.
15. Mally K. V., Bobovnik N., Kimovec L., Lampič B. Changes in (Sustainable) Development of Slovenian Small Towns. *European Countryside*, 2022, Vol. 14, No. 1, pp. 87–103.
16. Marans R. W. Quality of Urban Life & Environmental Sustainability Studies: Future Linkage Opportunities. *Habitat International*, 2015, Vol. 45, pp. 47–52.
17. Martinez-Fernandez C., Audirac I., Fol S., Cunningham-Sabot E. Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2012, Vol. 36 (2), pp. 213–225.
18. Peters D. J., Hamideh S., Zarecor K. E., Ghandour M. Using Entrepreneurial Social Infrastructure to Understand Smart Shrinkage in Small Towns. *Journal of Rural Studies*, 2018, Vol. 64, pp. 39–49.
19. Radstrom S. A Placesustaining Framework for Local Urban Identity: an Introduction and History of Cittaslow. *Italian Journal of Planning Practice*, 2011, Vol. 1, Issue 1, pp. 90–113.
20. Sassen S. The Global City. New York; London; Tokyo, Princeton University Press, 1991.

21. Scott A. J. The Cultural Economy of Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1997, Vol. 21 (2), pp. 323–339.
22. Urso G. Polycentric Development Policies: A Reflection on the Italian “National Strategy for Inner Areas”. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 2016, Vol. 223, pp. 456–461.
23. Winden van W. Knowledge and the European City. *Tijdschrift Voor Economische en Sociale Geografie*, 2010, Vol. 101, Issue 1, pp. 100–106.
24. Wirth P., Elis V., Müller B., Yamamoto K. Peripheralisation of Small Towns in Germany and Japan – Dealing with Economic Decline and Population Loss. *Journal of Rural Studies*, 2016, Vol. 47, pp. 62–75.

Сведения об авторе

Людмила Владиславовна Дмитриева
кандидат экономических наук,
первый заместитель Председателя
Правительства Ивановской области,
доцент кафедры экономической теории,
экономики и предпринимательства ИвГУ.
Адрес: ФГБОУ ВО «Ивановский
государственный университет»,
153025, Иваново, ул. Ермака, д. 39.
E-mail: ludmilavd@yandex.ru
ORCID: 0009-0006-8063-1719

Information about the author

Lyudmila V. Dmitrieva
PhD, First Deputy Chairman
of the Government of the Ivanovo Region,
Associate Professor of the Department
of Economic Theory, Economics
and Entrepreneurship of the IvSU.
Address: Ivanovo State University,
39 Ermak Str., Ivanovo, 153025,
Russian Federation.
E-mail: ludmilavd@yandex.ru
ORCID: 0009-0006-8063-1719