

Научная статья

УДК 911.375:332.13

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КЛАССИФИКАЦИИ МАЛЫХ И СРЕДНИХ ГОРОДОВ

Е.В. Стельмах

Институт комплексного анализа региональных проблем ДВО РАН,
ул. Шолом-Алейхема 4, г. Биробиджан, 679016,
e-mail: stelmahlerna69@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2060-8107>

В статье рассматриваются проблемные аспекты классификации малых и средних городов Российской Федерации. Показано, что основной проблемой подходов, применяемых к типологии городов, является отсутствие единых критериев для их классификации, подкреплённой институциональной правовой основой. Отмечается, что изучением городов сегодня занимаются представители различных отраслей, поэтому абсолютно непонятной остаётся ситуация с научной дисциплиной, которая должна обобщить данные различных научных направлений. Определяется, что выводы по изучению городов представляют винициальные блоки данных. Обосновывается необходимость законодательного определения понятия город для дальнейшего категорирования городов на типологические единицы, с выделением малых и средних городов.

Ключевые слова: классификация, типология, населённый пункт, город, малый и средний город, законодательство.

Образец цитирования: Стельмах Е.В. Методологические аспекты классификации малых и средних городов // Региональные проблемы. 2023. Т. 26, № 2. С. 73–79. DOI: 10.31433/2618-9593-2022-26-2-73-79.

Современный город представляет собой систему управления экономикой, формирует направленность торговых и инвестиционных процессов, обеспечивает жизнедеятельность населения. Учитывая современные экономические, социальные, природные процессы, просто невозможно обойтись иерархической классификацией городов на основе учёта только численности населения. Функциональность и связь с глобальными, региональными и национальными сетями торговли, знаний, конкурентоспособности и инвестиций в настоящее время оказывают значительное влияние на статус городов в глобальных и национальных городских системах.

Актуальность рассмотрения методологических аспектов классификации городов определяется необходимостью решения социально-экономических проблем, которые направлены на снижение межрегиональной и внутрирегиональной дифференциации городов в регионах России.

Среди зарубежных авторов, которые рассматривают проблематику городов, можно выделить таких исследователей, как В. Кристаллер,

Р. Мумав, А. Шаттер, В. Хендерсон, Р. Накамура, Ж. Иатон, З. Экштейн, Т. Паливос, П. Ванг, Ф. Ли, Р. Капелло, А. Фаггиан.

Проблематику городов в российской экономической и географической науках рассматривают В.П. Семенов-Тянь-Шанский, В. Глазычев, А.М. Архипов, Л.Э. Лимонов, М.В. Несен, О.С. Балаш, Ж.А. Зайончковская, Н.Н. Ноздри-на, Е.А. Коломак, А. И. Трейвиш, Т.Г. Нефедова, Е.Г. Анимича, Н.В. Зубаревич, В. Я. Любовный, Е.М. Петрикова, Л. Симонова, К.Е. Трусова, И.Д. Тургель [10].

Малые и средние города России в современных условиях сталкиваются со многими проблемами. Наиболее значимой остается проблема, которая заключается в отсутствии единого взгляда на классификацию малых и средних городов. По мнению А.В. Роговой, в России малые города составляют около 2/3 всех городов страны, в них проживает около 20% всего населения [11]. Как считает В.И. Кравцов, средние города составляют 14,8% от общего числа городов России, в них проживает всего 7,6% населения [9]. Соответственно,

примерная общая численность населения в малых и средних городах составляет 27,6% от общероссийского показателя. Несмотря на малую численность населения, малые и средние города выполняют важные региональные функции: экономические, исторические, культурные, социальные. Город – это одновременно и объект управления, и совокупность управляющих систем, которые основываются на различных институциональных принципах. По мнению В.И. Кравцова, место средних городов в изучении экономических систем является не вполне определённым, практически не определены основания для критериев выделения этого кластера [9].

Следует отметить, что данная категория населённых пунктов значительно уступает по уровню развития более крупным городам. Понятия *малый и средний город*, а также их классификация на сегодняшний день достаточно широко обсуждаются в научной литературе, однако чётких определений как малого, так и среднего города в федеральном законодательстве не закреплено. Изучением городов сегодня занимаются представители различных отраслей, поэтому абсолютно непонятной остаётся ситуация с научной дисциплиной, которая должна обобщить данные различных научных направлений. По сути, выводы по изучению городов представляют винициальные блоки данных, которые к тому же разнятся между собой. Соответственно, это даёт возможность рассматривать в указанных категориях абсолютно разные по численности, уровню экономического развития и социальному статусу населённые пункты. Для сравнения такого разброса взглядов на категории *малый и средний город* рассмотрим несколько примеров.

По мнению И.В. Манаевой, ведущими критериями типологизации городов являются численность населения, отношение к государственной границе, удаленность от города-миллионника, плотность населения, вид экономики в городах, функции городов [10]. Особого внимания заслуживает рассмотрение такого критерия, как численность населения. Многие исследователи предлагают следующую классификацию городов по численности населения:

- малые города – до 20 тыс. чел.;
- средние города – от 20 тыс. до 100 тыс. чел.;
- большие города – от 100 тыс. до 250 тыс. чел.;
- крупные города – от 250 тыс. до 1 000 тыс. чел.;
- города-миллионники – свыше 1 000 тыс. чел [10].

По данным электронного ресурса «Города России», по состоянию на 1 января 2022 года в России насчитывается 1115 городов (табл. 1) [9]. Следует отметить, что численность населения для малых городов предусматривает пороговое значение в 50 тыс. чел. Кроме того, здесь появляется такая категория городов, как крупнейшие города.

Для сравнения рассмотрим действующую до недавнего времени классификацию городских и сельских поселений, которая устанавливалась Градостроительным кодексом России на территории Российской Федерации, в соответствии со статьёй 5 (пункт 3) в редакции 1998 года (табл. 2). Здесь мы видим, что населённые пункты с численностью населения до 50 тыс. чел. могли выступать как городами, так и посёлками. При этом нижний порог населения для малого города или посёлка определяется от 5 тыс. чел. [1 – утратил силу].

Численность населения в городах России

Таблица 1

Population in Russian cities/towns

Table 1

Категория города	Численность населения	Общее число		
		01.01.2021	Численность населения	
Малые города	до 50 тысяч жителей	794	838	49 921
Средние города	до 100 тысяч жителей	153	50 149	99 952
Большие города	более 100 тысяч жителей	89	104 404	254 580
Крупные города	более 250 тысяч жителей	41	256 319	498 260
Крупнейшие города	от 500 тысяч до 1 миллиона жителей	23	509 513	947 319
Города-миллионники	более 1000000 жителей	15	1 001 183	12 635 466

Таблица 2
Классификация городских и сельских поселений
Table 2
Classification of urban and rural settlements

Статус поселения	Численность населения
Сверхкрупные города	Свыше 3 000 00 человек
Крупнейшие города	От 1 миллиона до 3 миллионов человек
Крупные города	От 250 тысяч до 1 миллиона человек
Большие города	От 100 тысяч до 250 тысяч человек
Средние города	От 50 тысяч до 100 тысяч человек
Малые города и поселки	До 50 тысяч человек

Таблица 3
Группы населённых пунктов
Table 3
Groups of settlements

	Население, тыс. чел.	
	Городские населенные пункты	Сельские населенные пункты
Крупнейшие	Более 1000	-
Крупные	От 250 до 1000 включительно	Св. 5
Большие	От 100 до 250 включительно	От 1 до 5 включительно
Средние	От 50 до 100 включительно	От 0,2 до 1 включительно
Малые	До 50 включительно	От 0,05 до 0,2

Далее следуют населённые пункты, которые не попадают в категорию городов, поэтому они вынесены за пределы таблицы. Соответственно среди сельских поселений выделяются:

- крупные сельские поселения (численность населения свыше 5 тыс. чел.);
- большие сельские поселения (численность населения от 1 тыс. до 5 тыс. чел.);
- средние сельские поселения (численность населения от 200 чел. до 1 тыс. чел.);
- малые сельские поселения (численность населения менее 200 чел.).

В Градостроительном кодексе, принятом в 2004 году (в действующей редакции со всеми изменениями и дополнениями), отсутствует статья, рассматривающая типы поселений [2]. На сегодняшний день классификация населённых пунктов в зависимости от численности населения рассматривается действующим сводом правил по градостроительству [12]. Однако, следует отметить, что это не законодательный акт, соответственно отмечается его императивный характер. Городские и сельские населенные пункты в зависимости от общей численности постоянного населения подразделяются на группы в соответствии с табл. 3.

Как видно из табл. 3, населённые пункты с численностью от 5 тыс. чел. относятся к малым городским населённым пунктам. При этом в соответствии с табл. 2 их необходимо отнести уже к малым городам.

Теперь собственно к понятию *город*. В России статус города определяется законодательством

субъектов РФ. В соответствии со статьёй 2 Федерального закона № 131 *городское поселение* – город или посёлок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления [13]. Собственно чётких определений таким терминам, как район, муниципальный район, город, городской округ, сельский населенный пункт, сельское поселение, посёлок городского типа и городское поселение в соответствии с численностью населения, закон не даёт. Абсолютно непонятно, как эти понятия соотносятся между собой. По мнению А.С. Соломаткина, Федеральный закон № 131 устранился от определения этого соотношения, передоверив решение этой задачи законодательству об административно-территориальном устройстве субъектов Федерации [8].

Сам ФЗ № 131 выделяет два типа городов: регионального (областного, краевого, республиканского и т.д.) и районного значения. Что, по сути, представляет административно-территориальный принцип классификации. В итоге мы видим, что законодательство субъектов может различаться в определении понятия *город* и в определении условий для признания населенного пункта городом. Так, в законе Еврейской автономной области от 20 июля 2011 года № 982-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Еврейской автономной области» отсутствуют требования к населённым пунктам по численности населения при их отнесении к городским или сельским [6]. А вот в законе Амурской области от 23 декабря 2005

года № 127-ОЗ «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства Амурской области» и в законе Хабаровского края от 28 марта 2007 года № 109 «Об административно-территориальном устройстве Хабаровского края» чётко прописаны требования к численному составу населённых пунктов при определении их статуса [4, 7]. В итоге мы наблюдаем разные трактовки понятия *город*, критерии определения которых разнятся между собой. Для сравнения в табл. 4 приводится определение городского населенного пункта для Еврейской автономной области в редакции закона 1997 года, в котором численность населения учитывается при определении статуса населенного пункта [5].

Таким образом, мы видим, что на сегодняшний день в Российской Федерации отсутствует единая институциональная основа для классификации населенных пунктов. Отсутствие в федеральном законодательстве легального опре-

деления понятия *город*, а также критериев для типологии населённых пунктов создаёт ситуацию множественной трактовки этого понятия и делает невозможным категорирование городов на типологические единицы с выделением малых и средних городов. Эта задача является важной с позиции того, что классификация городов – это прежде всего инструмент выбора модели управления экономическими процессами. Сегодня большая часть российских городов являются финансово зависимыми от вышестоящих бюджетов, соответственно возникает необходимость актуализации существующей системы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Одним из важнейших векторов данного процесса выступает применение единых законодательных норм для определения понятий *малый и средний город*. Чётко прослеживается необходимость актуализации Федерального закона № 131 в части типологии населенных пунктов или разработки и принятия

Таблица 4

Определение города в законодательстве субъектов

Table 4

Definition for city/town in the subjects legislation

Наименование закона	Определение города
Закон Еврейской автономной области от 20 июля 2011 года № 982-ОЗ	<u>Городской населенный пункт</u> – город, поселок, на территории которых размещены промышленные, строительные организации, железнодорожные узлы и (или) другие объекты производственной инфраструктуры либо инфраструктуры, основным назначением которой является предоставление населению санаторно-курортных и иных услуг. (<u>Городской населённый пункт (городское поселение)</u> – населённый пункт, который, исходя из численности населения , характера занятости большинства его жителей, отнесён в установленном законодательством порядке к категории городов – 1997 год)
Закон Амурской области от 23 декабря 2005 года № 127-ОЗ	<u>Город областного значения</u> – административно-территориальная единица, являющаяся экономическим и культурным центром области, имеющая развитую промышленность, с численностью населения не менее 25 тысяч человек. <u>Город районного значения</u> – городское поселение, являющееся промышленным и культурным центром, с численностью населения не менее 10 тысяч человек, из которых рабочие, служащие и члены их семей составляют не менее 85 процентов.
Закон Хабаровского края от 28 марта 2007 года № 109	К категории <u>города краевого значения</u> относится городской населенный пункт, являющийся экономическим и культурным центром, имеющий развитую промышленную, социальную и научно-образовательную инфраструктуру, с численностью населения свыше 50 тысяч человек. В отдельных случаях к указанной категории могут быть отнесены города с меньшей численностью населения, имеющие важное промышленное, социально-культурное и историческое значение, перспективу дальнейшего экономического развития и роста численности населения. К категории <u>города районного значения</u> относится городской населенный пункт, являющийся промышленным и культурным центром, находящийся на территории района, с численностью населения не менее 12 тысяч человек. В отдельных случаях к указанной категории городов могут быть отнесены города с меньшей численностью населения, имеющие важное промышленное, социально-культурное и историческое значение, перспективу дальнейшего экономического развития и роста численности населения.

нового федерального закона, который будет учитывать все аспекты территориальной организации в Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Города России. URL: <https://города-россия.рф/> (дата обращения: 20.04.2023).
2. Градостроительный кодекс РФ от 7 мая 1998 года. № 73-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/3999213/5633a92d35b966c2ba2f1e859e7bdd69/> (дата обращения: 17.04.2023).
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 29.12.2022). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ (дата обращения: 30.04.2023).
4. Закон Амурской области от 23 декабря 2005 года № 127-ОЗ «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства Амурской области» (с изменениями на 24 декабря 2020 года). URL: <https://docs.cntd.ru/document/961704170> (дата обращения: 30.04.2023).
5. Закон Еврейской автономной области от 26 февраля 1997 г. № 2-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Еврейской автономной области» (с изменениями и дополнениями). URL: <https://base.garant.ru/22401605/5ac206a89ea76855804609cd950fcaf7/> (дата обращения: 23.04.2023).
6. Закон Еврейской автономной области от 20 июля 2011 года № 982-оз «Об административно-территориальном устройстве Еврейской автономной области». URL: <https://docs.cntd.ru/document/906104675> (дата обращения: 11.04.2023).
7. Закон Хабаровского края от 28 марта 2007 года № 109 «Об административно-территориальном устройстве Хабаровского края» (с изменениями на 27 июля 2022 года). URL: <https://docs.cntd.ru/document/995118634> (дата обращения: 12.04.2023).
8. Комментарий к статье 10 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. А.С. Соломаткина. URL: <http://council.gov.ru/media/files/41d44f2437125c8ea954.pdf> (дата обращения: 15.04.2023).
9. Кравцов В.И. Классификация городов как инструмент выбора локальной модели управления экономическими процессами // Вестник ОГУ. 2005. № 8. С. 72–82. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoreticheskie-podhody-k-klassifikatsii-malyh-i-srednih-gorodov-rossii/viewer>

(дата обращения: 05.04.2023).

10. Манаева И.В. Города России: классификация и типология // Региональная экономика: теория и практика. 2018. Т. 16, № 7. С. 1235–1249. URL: <file:///C:/Users/Elena/Downloads/goroda-rossii-klassifikatsiya-i-tipologiya-6.pdf> (дата обращения: 09.04.2023).
11. Роговая А.В. Проблемы развития малых городов России: практика стратегий // Мониторинг правоприменения. 2019. № 4 (33). С. 56–64. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemu-razvitiya-malyh-gorodov-rossii-praktika-realizatsii-regionalnyh-strategiy> (дата обращения: 29.03.2023).
12. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89. URL: <http://base.safework.ru/law?doc&nd=33300909&nh=0&ssect=0> (дата обращения: 27.02.2023).
13. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/6d3b1321c4f9966d07ca33533fc7ca347581c3a8/ (дата обращения: 27.02.2023).

REFERENCES:

1. *Goroda Rossii* (Cities of Russia). Available at: <https://города-россия.рф/> (accessed: 20.04.2023). (In Russ.).
2. *Gradostroitel'nyi kodeks RF ot 7 maya 1998 goda. № 73-FZ* (The Town-Planning Code of the Russian Federation of May 7, 1998, no. 73-FZ). Available at: <https://base.garant.a92d35b966c2ba2f1e859e7bdd69/> (accessed: 17.04.2023). (In Russ.).
3. *Gradostroitel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 29.12.2004 № 190-FZ (red. ot 29.12.2022)* (Town-planning Code of the Russian Federation no. 190-FZ of 29.12.2004 (ed. of 29.12.2022)). Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ (accessed: 30.04.2023). (In Russ.).
4. *Zakon Amurskoi oblasti ot 23 dekabrya 2005 goda № 127-OZ «O poryadke resheniya voprosov administrativno-territorial'nogo ustroystva Amurskoi oblasti» (s izmeneniyami na 24 dekabrya 2020 goda)* (Law of the Amur Region no. 127-OZ of December 23, 2005 «On the Procedure for resolving issues of the Administrative-territorial Structure of the Amur Region» (as amended on December 24, 2020)). Available at: <https://>

- docs.cntd.ru/document/961704170 (accessed: 30.04.2023). (In Russ.).
5. *Zakon Evreiskoi avtonomnoi oblasti ot 26 fevralya 1997 g. № 2-OZ "Ob administrativno-territorial'nom ustroistve Evreiskoi avtonomnoi oblasti" (s izmeneniyami i dopolneniyami)* (Law of the Jewish Autonomous Region of February 26, 1997, no. 2-OZ «On the administrative-territorial structure of the Jewish Autonomous Region»). Available at: <https://base.garant.ru/22401605/5ac206a89ea76855804609cd950fcdf/> (accessed: 23.04.2023). (In Russ.).
 6. *Zakon Evreiskoi avtonomnoi oblasti ot 20 iyulya 2011 goda № 982-oz «Ob administrativno-territorial'nom ustroistve Evreiskoi avtonomnoi oblasti»* (Law of the Jewish Autonomous Region no. 982-oz of July 20, 2011 «On the Administrative-territorial structure of the Jewish Autonomous Region»). Available at: <https://docs.cntd.ru/document/906104675> (accessed: 11.04.2023). (In Russ.).
 7. *Zakon Khabarovskogo kraya ot 28 marta 2007 goda № 109 «Ob administrativno-territorial'nom ustroistve Khabarovskogo kraya» (s izmeneniyami na 27 iyulya 2022 goda)* (The Law of the Khabarovsk Territory of March 28, 2007, no. 109 «On the administrative-territorial structure of the Khabarovsk Territory» (as amended on July 27, 2022)). Available at: <https://docs.cntd.ru/document/995118634> (accessed: 12.04.2023). (In Russ.).
 8. *Kommentarii k stat'e 10 Federal'nogo zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii»* (Commentary to Article 10 of the Federal Law «On the General principles of the organization of local self-government in the Russian Federation»), A.S. Solomatkina, Ed. Available at: <http://council.gov.ru/media/files/41d44f2437125c8ea954.pdf> (accessed: 15.04.2023). (In Russ.).
 9. Kravtsov V.I. Classification of cities as a tool for choosing a local model for managing economic processes. *Vestnik OGU*, 2005, no. 8, pp. 72–82. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoreticheskie-podhody-k-klassifikatsii-malyh-i-srednih-gorodov-rossii/viewer> (accessed: 05.04.2023). (In Russ.).
 10. Manaeva I.V. Cities and Towns of Russia: Classification and Typology. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika*, 2018, vol. 16, no. 7, pp. 1235–1249. Available at: <file:///C:/Users/Elena/Downloads/goroda-rossii-klassifikatsiya-i-tipologiya-6.pdf> (accessed: 09.04.2023). (In Russ.).
 11. Rogovaia A.V. Problems of Development of Small Cities of Russia: the Practice of Implementing Regional Strategies. *Monitoring pravoprimeneniya*, 2019, no 4 (33), pp. 56–64. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-razvitiya-malyh-gorodov-rossii-praktika-realizatsii-regionalnyh-strategiy> (accessed: 29.03.2023). (In Russ.).
 12. *Svod pravil. Gradostroitel'stvo. Planirovka i zastroyka gorodskikh i sel'skikh poselenii. Aktualizirovannaya redaktsiya SNIp 2.07.01-89* (Set of rules. Urban planning. Planning and development of urban and rural settlements. Updated version of SNIp 2.07.01-89). Available at: <http://base.safework.ru/law?doc&nd=33300909&nh=0&ssect=0> (accessed: 27.02.2023). (In Russ.).
 13. Federal Law no. 131-FZ of 06.10.2003 (as amended on 02/06/2023) «On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation». *Konsul'tant-Plyus*. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/6d3b1321c4f9966d07ca33533fc7ca347581c3a8/ (accessed: 27.02.2023). (In Russ.).

METHODOLOGICAL ASPECTS OF CLASSIFICATION FOR SMALL AND MEDIUM TOWNS

E.V. Stelmakh

The article deals with problem aspects in classification of small and medium-sized towns in the Russian Federation. The author views the main problem of the approaches applied to the typology of towns in the lack of uniform criteria for their classification and institutional legal framework support. Today, the towns are being studied by representatives of different industries, and there is an urgent necessity in an appropriate scientific discipline able to generalize the initial blocks of the resulted data. It is substantiated a necessity of legislative definition for the town notion concept, for further categorization of the localities into typological units, allocating small and medium-sized towns.

Keywords: *classification, typology, locality, city, small and medium town, legislation.*

Reference: Stelmakh E.V. Methodological aspects of classification for small and medium towns. *Regional'nye problemy*, 2023, vol. 26, no. 2, pp. 73–79. (In Russ.). DOI: 10.31433/2618-9593-2022-26-2-73-79.

Поступила в редакцию 20.04.2023

Принята к публикации 13.06.2023