

## «Вторые» города в государственном регулировании пространственного развития

Ольга Владимировна Кузнецова

Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление» РАН  
Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, Москва, Россия, e-mail: kouznetsova\_olga@mail.ru

**Цитирование:** Кузнецова О.В. (2022). «Вторые» города в государственном регулировании пространственного развития. *Terra Economicus* 20(4), 129–140. DOI: 10.18522/2073-6606-2022-20-4-129-140

Одной из негативных тенденций пространственного развития России является концентрация населения и экономической активности в столичных городах страны и регионов – городах федерального значения и административных центрах субъектов РФ. Одним из способов снижения такой концентрации, как утверждается в статье исходя из имеющегося зарубежного опыта, может быть опора на развитие так называемых «вторых» городов, которые предлагается рассматривать в разных масштабах – страны и регионов. Иерархия перспективных городских центров экономического роста в России предложена в Стратегии пространственного развития страны. В статье на основе сложившихся представлений о «вторых» городах как нестоличных, но и не малых (или не малых и средних) выделяются «вторые» города субъектов РФ и демонстрируется дифференциация регионов по сложившейся в них системе «вторых» городов. Показываются сохраняющиеся отставание «вторых» городов от столичных по налогооблагаемым денежным доходам на душу населения и, наоборот, повышенная зависимость от объемов социальных выплат населению, вносящих заметный вклад в снижение различий в уровне жизни между столичными и «вторыми» городами. Вместе с тем обращается внимание на наметившуюся тенденцию динамичного развития «вторых» городов, которая может усилиться в связи с ростом значимости развития промышленности в стране. Также показывается, что опора на «вторые» города четко не артикулируется ни на федеральном, ни на региональном уровнях, но фактически отчасти присутствует в федеральных законах, регулирующих пространственное развитие. В субъектах РФ подходы к выбору «точек роста» неоднозначны (что проиллюстрировано на примере промышленно-производственных особых экономических зон).

**Ключевые слова:** столичные города; «вторые» города; муниципальные образования; городские округа; налогооблагаемые денежные доходы населения; государственное регулирование пространственного развития

**Финансирование:** Статья подготовлена по результатам исследования, выполненного при финансовой поддержке ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова» (тема «Формирование аналитической системы мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований Российской Федерации»).

# Second-tier cities in the state regulation of spatial development

Olga V. Kuznetsova

Federal Research Center “Computer Science and Control”, Plekhanov Russian University of Economics  
Moscow, Russia, e-mail: kouznetsova\_olga@mail.ru

**Citation:** Kuznetsova O.V. (2022). Second-tier cities in the state regulation of spatial development. *Terra Economicus* 20(4), 129–140 (in Russian). DOI: 10.18522/2073-6606-2022-20-4-129-140

*One of the negative trends in the spatial development of Russia is the concentration of population and economic activity in the central cities of the country and regions. The development of second-tier cities is considered as one of the ways to reduce such concentration, as foreign experience suggests. Russia’s Strategy of Spatial Development proposes the hierarchy of promising urban centers of economic growth. The article highlights the significance of second-tier cities located in the regions of the Russian Federation relying on the differentiation of regions within the system of second-tier cities. The author shows that second-tier cities are lagging behind the capital ones in terms of taxable income per capita. Increased dependence on social payments for the population contribute significantly to reducing the differences in living standards between the capital and second-tier cities. Attention is drawn to the emerging trend of dynamic development of second-tier cities, which may increase due to the growing importance of industrial development in the country. The paper also demonstrates that the reliance on second-tier cities is clearly articulated neither at federal nor at regional levels. However, the federal regulations of spatial development pay some attention to second-tier cities, whereas at Russian regions approaches to the selection of “growth points” are ambiguous (which is illustrated by the example of industrial special economic zones).*

**Keywords:** capital cities; second-tier cities; municipalities; urban districts; taxable income; state regulation of spatial development

**Funding:** The article was prepared with the financial support of the Plekhanov Russian University of Economics (topic “Formation of an analytical system for monitoring the socio-economic development of municipalities of the Russian Federation”).

**JEL codes:** R12, R28, R58

## Введение. Постановка проблемы

Одна из самых острых тем в идущем в России обсуждении закономерностей пространственного развития и его государственного регулирования (как в органах власти, так и в научном сообществе) – проблема продолжающейся концентрации населения и экономической активности в столичных городах: в Москве и в меньшей степени Санкт-Петербурге – в масштабах страны, в административных центрах субъектов РФ – в масштабах регионов (Буфетова, 2020; Дружинин, 2022). Такая концентрация обеспечивается, прежде всего, миграцией населения (Карачурина, Мкртчян, 2016), неизбежно приводящей к сокращению числа жителей в наименее экономически благополучных, периферийных регионах и муниципальных образованиях, что, в свою очередь, неизбежно снижает возможности экономического развития таких территорий как минимум в силу уменьшающейся численности трудовых ресурсов (Дружинин, 2022; Нефедова и др., 2022). Бурный рост столичных городов тоже, как хорошо известно, чреват своими проблемами (на-

пример, строительство жилья, дорог, социальной инфраструктуры далеко не всегда успевает за притоком мигрантов).

Причины концентрации населения и экономической активности в «столичных» городах носят во многом неизбежный и объективный характер (Лексин, Порфирьев, 2017), а последствия концентрации имеют не только негативные результаты (Коломак, 2018; Нефедова и др., 2022). Поэтому и возможные варианты действий со стороны государства предлагаются разные (Нефедова, Трейвиш, 2020). Можно встретить две крайние точки зрения на перспективы системы расселения в России. На одном полюсе находится утверждение, что в идущие процессы формирования системы расселения вообще не нужно вмешиваться и, если у концентрации населения в столичных городах (городских агломерациях) есть объективные причины, надо принять происходящие изменения, ограничиваясь обеспечением приемлемого уровня социальных гарантий на теряющих население и экономический потенциал территориях. На другом полюсе – заявления о необходимости создать условия как минимум для консервации сложившейся системы расселения, а еще лучше – для возвращения к прежним показателям численности населения в тех населенных пунктах и регионах, которые испытывали значительные потери жителей. Чаще всего это самые проблемные, периферийные регионы и самые небольшие населенные пункты – малые города и сельские поселения.

При этом, как нам представляется, традиционно для России и совершенно неоправданно наименьшее внимание уделяется, условно, «промежуточному» варианту – социально-экономическому развитию «средняков» – нестоличных городов (или их агломераций), но и не самых проблемных и/или небольших населенных пунктов. В общемировом дискурсе в этом контексте особое внимание уделяется городам, которые в настоящее время чаще всего называют *second-tier cities* – городами второго уровня (порядка). Можно встретить публикации с использованием и иных, но практически таких же по смыслу терминов: *second-rank cities* – города второго ранга, *secondary cities* – второстепенные города и др. В России получил распространение термин «вторые» города, который мы и будем использовать далее, но именно в кавычках, поскольку чаще всего вторым городом (*second city*) в российской литературе называют второй по численности населения город той или иной территории (страны или региона). То есть второй город в стране/регионе всегда один, «вторых» в смысле второго уровня (порядка, ранга) городов в стране/регионе может быть несколько или, наоборот, вообще не быть.

Задачами этой статьи являются обобщение научных публикаций по «вторым» городам, анализ фактически сложившейся в России роли «вторых» городов в государственной (федеральной и субъектов РФ) политике пространственного развития, а также оценка уровня и динамики социально-экономического развития «вторых» городов регионов в сравнении со «столичными» городами (и собственно наличия «вторых» городов в субъектах РФ), которая необходима для понимания того, в какой мере «вторые» города уже сейчас могут конкурировать со «столичными» по своей привлекательности для населения.

### **Обзор существующих исследований**

В России наибольшее распространение получили исследования, причем в большей степени экономико-географов, посвященные вторым городам в прямом их понимании – как вторых по численности населения городов, причем не страны, а субъектов РФ. Обзор концептуальных работ по вторым городам приводится в (Пестич, 2018). Большое внимание уделялось оценке различий в динамике численности населения и миграционной привлекательности «столичных» и вторых городов регионов (Карачурина, 2018; 2020). Есть опыт оценки особенностей вторых городов в отдельных субъектах РФ, например (Тургель, Власова, 2016). Известным нам исключением из общего правила – работой, где «вторые» города (наряду с «третьими») рассматриваются как города второго порядка, является (Фомин, Безвербный, 2018). Правда, речь идет только о Сибири и Дальнем Востоке, и процедуру отбора городов авторы детально не раскрывают.

В зарубежной литературе внимание «вторым» городам уделяется в самых разных странах – как экономически развитых, так и развивающихся, как с активной региональной политикой –

странах ЕС, так и в стране децентрализованного федерализма – США; большое число социально-экономических исследований по Китаю привязано к иерархии его городов. Проблематика «вторых» городов разрабатывается уже не одно десятилетие, например, немалую известность получила книга (Markusen et al., 1999).

Тем не менее в научной литературе сложилась общность лишь концептуальных подходов к пониманию «вторых» городов, тогда как каких-либо единых количественных критериев их выделения или даже единого термина так и не сформировалось. «Вторыми» принято считать города, которые не являются первыми, но вносят заметный вклад в экономику своих стран. Иначе говоря, «вторые» города не могут быть столицами стран или их крупнейшими городами, если столица не является крупнейшим по численности населения городом или, реже, есть сопоставимые с ней по размерам города, и тогда «первых» городов, как и «вторых», может быть несколько, как в Китае (в отличие от России за рубежом основное внимание уделяется роли «вторых» городов в экономике и ее пространственной структуре именно в масштабе стран, а не отдельных их регионов). Но «вторые» города не могут быть и малыми, т.е. речь идет об условно «средних» или «промежуточных» городах, причем часто с использованием именно этих терминов (Henderson, 1997; Rodríguez-Pose and Griffiths, 2021).

Для выделения «вторых» городов используются разные количественные критерии, что во многом связано с различиями между странами в численности населения и, соответственно, размерах первых и следующих за ними городов. В рамках масштабного исследования, которое было проведено по странам Европы (ESPON, 2013), рассматривалась 31 страна (и, соответственно, был 31 столичный город), в которых было выделено 124 «вторых» города, при этом таковых не оказалось в Исландии, Люксембурге, на Кипре, Мальте. По одной из оценок (Roberts and Drake, 2021), в мире во «вторых» городах проживает 16% населения, эти города являются центрами услуг для 22% населения метрополитенских регионов и 62% населения небольших городов, поселков и сельских районов.

В системе расселения «вторые» города могут играть разную роль. В работах (Roberts, 2014; 2019) предлагается выделять три типа «вторых» городов: субнациональные центры – административные, промышленные или сельскохозяйственные; города в составе крупных городских агломераций, которые развиваются в качестве второстепенных центров этих агломераций; города вдоль основных транспортных коридоров. Но в любом случае по своим функциям «вторые» города отличаются от первых (Cardoso and Meijers, 2016), изначально они более промышленные (Henderson, 1997), что характерно и для России.

Внимание ко «вторым» городам в государственной политике пространственного развития объясняется тем вкладом, который они могут внести в развитие национальных экономик. Так, при проработке долгосрочных сценариев развития ЕС оказалось, что максимальные темпы роста обеспечивает сценарий, предусматривающий полицентричное развитие – столичных и «вторых» городов, а не сценарий приоритетного развития столичных, глобальных городов (ESPON, 2014; Михеева, 2017). Исследователи обращают внимание на то, что «вторые» города зачастую демонстрируют более высокие темпы роста по сравнению со столичными, в том числе быстрее восстанавливаются после кризисов (Dijkstra et al., 2013; ESPON, 2016; Rodríguez-Pose and Griffiths, 2021), развитие «вторых» городов может способствовать снижению концентрации в столичных городах и вносить значимый вклад в сокращение территориальных диспропорций в уровне социально-экономического развития (Evans, 2015; ESPON, 2016). Поддержка «вторых» городов со стороны государства считается необходимой тогда, когда возрастает разрыв между ними и столичным городом, возникают явные негативные внешние эффекты роста столицы, а проблемы развития «вторых» городов связаны с недостаточным финансированием их инфраструктуры (Parkinson et al., 2015).

На наш взгляд, в России имеет смысл сочетать зарубежные и отечественные подходы и рассматривать «вторые» города как в масштабах страны, так и отдельных субъектов РФ, поскольку задача снижения концентрации населения в «столичных» городах стоит на обоих иерархических уровнях.

## Материалы и методы

Базовый при исследовании «вторых» городов в России вопрос: какие именно города считать таковыми. В масштабах страны эта задача, как нам представляется, уже решена в Стратегии пространственного развития РФ (утвержденной распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р). При ее подготовке был оценен вклад ключевых городских агломераций в экономический рост в стране, и этот вклад в значительной степени зависит от размеров городов: даже при одинаковом уровне экономического развития чем больше численность населения, тем больше абсолютные значения создаваемого дохода, к тому же из многочисленных исследований известно наличие положительной взаимосвязи между размером города и уровнем его экономического развития.

При выделении «вторых» городов в субъектах РФ можно отталкиваться от этих же закономерностей. Так, Т.Г. Нефедова и А.И. Трейвиш (2010) по данным еще 2007 г. (накануне кризиса) показали, что среди городов с глубокой депрессией почти все города – малые (с числом жителей до 50 тыс. чел.), почти 60% малых городов – депрессивные и с глубокой депрессией, тогда как среди крупных городов (с числом жителей от 250 тыс. до 1 млн) и крупнейших (миллионников) таковых вообще не было. Среди средних городов (50–100 тыс. жителей) уже встречались депрессивные, но все-таки состояние 45% таких городов характеризовалось как среднее, а 35% – как лучшее и хорошее (всего было выделено пять типов состояний). Среди всех городов с населением свыше 100 тыс. (больших, крупных и крупнейших) состояние более 73% оценивалось как лучшее и хорошее. Исходя из такого рода оценок, из претендентов на «вторые» города однозначно можно исключить малые (с числом жителей до 50 тыс. чел.) и, при более жестком подходе, средние (с численностью населения 50–100 тыс. чел.).

Т.Г. Нефедова и А.И. Трейвиш опирались на данные именно по городам, чем и ценно их исследование. С запуском в 2006 г. реформы местного самоуправления статистика по городам стала вытесняться статистикой по муниципальным образованиям (МО), причем даже в статистических сборниках Росстата «Регионы России. Социально-экономические показатели городов». Единственный показатель, который на сегодняшний день доступен по городам, – это численность их населения, и перечень «вторых» городов мы составляли именно по городам. В других случаях мы использовали данные по МО. В субъектах РФ, как хорошо известно, используются разные подходы к формированию территориальных основ местного самоуправления. Один вариант: границы города совпадают с границами образованного на его основе городского округа, и в этом случае показатель по МО в полной мере отражает ситуацию именно в городе. Другой вариант: в состав городского округа может включаться не только город, но и окружающие его сельские территории. Третий подход: средние города (а подчас и более крупные) имеют статус городских поселений, входя в состав муниципальных районов. В двух последних случаях показатель по МО отражает ситуацию не только в городе, но и в окружающей его сельской местности, причем соотношение численности населения города и территорий за его пределами может быть разным. К сожалению, каким-либо образом пересчитывать данные по МО в данные по городам невозможно, можно лишь учитывать специфику отдельных МО.

Из доступных для анализа показателей самой общей характеристикой социально-экономической ситуации в МО (городских округах и муниципальных районах) является объем социальных выплат населению и налогооблагаемых денежных доходов населения. Как сообщает Росстат, это «упрощенный аналог макроэкономического показателя денежных доходов населения и характеризует объем денежных средств, сложившихся в пределах муниципального района (городского округа) на основе информации, содержащейся в системах учета сведений о населении, формируемых налоговыми органами (о размерах налоговой базы при исчислении налога на доходы физических лиц и индивидуальных предпринимателей), органами Пенсионного фонда РФ (о размерах выплаченных пенсий и пособий) и органами исполнительной власти субъектов РФ (о выплаченных пособиях по безработице, пособиях, выплачиваемых при оказании мер социальной поддержки, и других видов адресной социальной помощи

населению)»<sup>1</sup>. Данный показатель (в расчете на душу населения) можно рассматривать как основную характеристику уровня жизни населения, а налогооблагаемые денежные доходы населения (без социальных выплат) – как уровень экономического развития МО.

Аналогичные данные по городам федерального значения (в т.ч. Москве) не публикуются – только по денежным доходам как таковым. Данные налоговой отчетности (по налогооблагаемой базе по налогу на доходы физических лиц) тоже оказываются несопоставимыми. Поэтому без каких-либо условных пересчетов сравнивать Москву со «вторыми» городами в масштабах страны не получается. Но по субъектам РФ можно сравнивать «столичные» и «вторые» города, причем такое сравнение (городов в пределах одного субъекта РФ) в подавляющем большинстве случаев (очевидное исключение только Норильск в Красноярском крае) позволяет решить проблему значительных межрегиональных различий в уровне цен.

### Результаты и их обсуждение

**Определение круга «вторых» городов.** В масштабах России «вторыми» можно считать выделенные в Стратегии пространственного развития РФ перспективные крупные центры экономического роста РФ – города, образующие крупные и крупнейшие городские агломерации, которые обеспечат вклад в экономический рост РФ более 1% ежегодно. Всего таких центров выделено 20, включая Московскую и Петербургскую агломерацию. Это агломерации остальных 14 российских городов-миллионников, единая агломерация Набережных Челнов и Нижнекамска в Татарстане, а также агломерации Владивостока, Иркутска, Тюмени, фактически выполняющие роль макрорегиональных центров, но не имеющие миллионного населения в силу меньшей заселенности восточных регионов страны. Кроме того, в Стратегии выделены еще перспективные центры экономического роста субъектов РФ, которые обеспечат вклад в экономический рост РФ от 0,2 до 1% ежегодно, в число которых включены 22 крупные и крупнейшие городские агломерации с численностью населения более 500 тыс. чел. (из «нестоличных» городов в них попали агломерации Новокузнецка, Сочи и Кавказских Минеральных Вод) и еще 22 с численностью населения менее 500 тыс. чел. («нестоличных» городов здесь уже больше – Комсомольск-на-Амуре, Магнитогорск, Нижний Тагил, Норильск, портовые города Ленинградской области и Краснодарского края, Сургут, Череповец). Есть еще и третья группа перспективных городских центров экономического роста – города с прилегающими к ним МО с численностью населения менее 500 тыс. чел., которые будут давать до 0,2% роста ежегодно, и в них включен Севастополь и еще 30 «столиц» субъектов РФ, не попавшие в первые две группы. Итого 94 перспективных городских центра, из которых 83 связаны со «столичными» городами, 11 – с «нестоличными». Таким образом, в масштабах страны задача выстраивания иерархии городов по их значимости для развития экономики государства была решена, и какие-либо новации в данном случае вряд ли нужны.

На уровне субъектов РФ самый широкий круг «вторых» городов получается, если исключить из числа претендентов на роль таковых малые города – с численностью до 50 тыс. жителей. Но даже при таком «мягком» подходе оказывается, что в России 22 субъекта (из 80 – из рассмотрения исключены три города федерального значения и Московская и Ленинградская области, поскольку их центрами фактически являются Москва и Санкт-Петербург), где «вторых» городов нет вообще (в трех регионах и первые, «столичные» города являются малыми).

Если исключить из претендентов на «вторые» города еще и средние города (с населением в 50–100 тыс. чел.), то субъектов РФ, где есть «вторые» города, останется 37 или 40 (ровно половина), если порог численности населения снизить до 90 тыс. (табл. 2).

<sup>1</sup> [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/fIPfDNcG/met\\_ob-socv-mu.htm](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/fIPfDNcG/met_ob-socv-mu.htm) (дата обращения: 01.03.2022)

Таблица 1

**Распределение субъектов РФ по числу «вторых» городов  
(больше 50 тыс. чел.) на 01.01.2021**

<b>«Вторых» городов</b>	<b>Субъекты РФ (* – есть еще один город с населением более 45 тыс. чел.; скобки – столичный город меньше «второго»)</b>
0	Республики Адыгея, Алтай, Бурятия, Калмыкия, Карачаево-Черкесская, Карелия, Мордовия, Северная Осетия – Алания, Тыва, Камчатский край, Астраханская, Калининградская, Костромская, Магаданская, Новгородская*, Омская, Орловская*, Рязанская, Сахалинская области, Ненецкий, Чукотский, Еврейская АО (22 субъекта РФ)
1	Республики Кабардино-Балкарская, Марий Эл, Чувашия, Хакасия*, Саха (Якутия), Забайкальский, Хабаровский края, Брянская, (Вологодская), Калужская, Кировская, Курганская, Курская, Липецкая*, Псковская, Смоленская*, Тамбовская, Тверская, Томская, Ульяновская, Ярославская области (21 субъект РФ)
2	Республики (Ингушетия), Коми, Амурская, Архангельская, Белгородская, Ивановская, Мурманская, Новосибирская, Пензенская, Тюменская области, (Ямало-Ненецкий АО) (11 субъектов РФ)
3	Чеченская, Удмуртская Республики, Алтайский край, Воронежская, Волгоградская, Оренбургская области (6 субъектов РФ)
4	Республика Крым, Приморский край, Владимирская, Иркутская*, Саратовская, Тульская* области (6 субъектов РФ)
5	Республика Дагестан*, Самарская область, (Ханты-Мансийский АО)
6	Пермский край
7	Красноярский* край, Нижегородская*, Челябинская области
8	Республика Татарстан, Ставропольский край, Кемеровская область
От 10	Ростовская область (10), Республика Башкортостан (11), Свердловская область (11*), Краснодарский край (14) (4 субъекта РФ)

*Источник:* составлено автором по данным Росстата

Таблица 2

**Распределение субъектов РФ по числу «вторых» городов  
(больше 100 тыс. чел.) на 01.01.2021**

<b>«Вторых» городов</b>	<b>Субъекты РФ (* – есть город с населением более 90 тыс. чел.; скобки – столичный город меньше «второго»)</b>
0	Удмуртская Республика* (3 города больше 90 тыс.), Псковская*, Тюменская* области
1	Республики Коми*, Чувашская, Пермский*, Хабаровский края, Архангельская, Белгородская, (Вологодская), Калужская, Курская, Липецкая, Новосибирская, Оренбургская, Томская, Тульская, Ульяновская, Ярославская области (16 субъектов РФ)
2	Республика Крым, Алтайский, Красноярский края, Владимирская, Волгоградская, Иркутская, Кемеровская* (еще 2 города больше 90 тыс.), Нижегородская*, Самарская*, Саратовская, (Ямало-Ненецкий АО, столица меньше 100 тыс. чел.) (11 субъектов РФ)
3	Республика Дагестан, Краснодарский*, Приморский края, Свердловская* область, (Ханты-Мансийский АО) (5 субъектов РФ)
4	Республики Башкортостан, Татарстан, Ставропольский* край, Челябинская область (4 субъекта РФ)
6	Ростовская область

*Источник:* составлено автором по данным Росстата

Случай Удмуртии наиболее ярко иллюстрирует, что рассматривать только формально вторые по численности населения города недостаточно. В республике три примерно равных по своему

значению города, которые можно считать «вторыми». Эти города сопоставимы по численности населения: Воткинск – около 97 тыс. чел., Сарапул – 95 тыс. и Глазов – 92 тыс. (население Ижевска около 650 тыс. чел.), Воткинск и Сарапул находятся на расстоянии около 60 км от Ижевска, Глазов – более 170 км. Уровень душевых налогооблагаемых денежных доходов населения в Воткинске выше, чем в Глазове и Сарапуле, но некардинально – в 1,25 раза (при этом в Ижевске показатель в 1,7 раза выше, чем в Воткинске, и в 2,1 раза выше по сравнению с Глазовом и Сарапулом).

**«Вторые» города в государственной политике пространственного развития.** Характеризуя в целом место «вторых» городов в российской государственной политике пространственного развития (как федеральной, так и субъектов РФ), можно сказать, что фактически определенное внимание «вторым» городам уделяется, однако сколько-нибудь четко сформированной позиции в их отношении нет. Так, если говорить о федеральной политике, то в СПР констатируется концентрация экономического роста в ограниченном числе центров как тенденция пространственного развития страны, однако необходимость снижения такой концентрации, в том числе за счет развития «вторых» городов, в сколько-нибудь явном виде не обсуждается. У такой ситуации, на наш взгляд, две причины.

Первая – стремление федеральных властей сделать СПР документом с максимально широкой поддержкой со стороны субъектов РФ: в СПР представители всех регионов должны увидеть перспективы их федеральной поддержки. Отсюда в том числе и попадание в перспективные центры экономического роста городов из всех субъектов РФ (хотя бы их административных центров). При таком подходе вести прямой разговор о необходимости снижения концентрации населения и экономической активности в Москве, конечно, было невозможно.

Вторая причина – отсутствие четко артикулированного полимасштабного подхода к формированию целей и задач федеральной политики пространственного развития, ведь добиться сокращения диспропорций в уровне социально-экономического развития (к которому в конечном итоге так или иначе стремятся) одновременно на разных иерархических уровнях – макрорегионов (непосредственно предложенных в СПР или иных фактически сложившихся – федеральных округов, Арктической зоны РФ и т.п.), субъектов РФ, муниципальных образований и населенных пунктов – крайне сложно и далеко не всегда возможно. Например, улучшение социально-экономических показателей по макрорегиону может обеспечиваться заметной позитивной динамикой всего за счет одного-двух входящих в его состав субъектов РФ, и тогда в разрезе макрорегионов территориальные диспропорции будут сокращаться, в пределах макрорегиона – нарастать. Аналогично можно добиться сокращения отставания проблемных регионов от среднероссийских показателей только благодаря динамичному росту их «столичных» городов или городских агломераций.

В субъектах РФ единых подходов к разработке пространственной политики не сложилось, что ранее уже показывалось на примере точек роста в стратегиях регионального развития (Климанов, Будаева, 2017). Это можно наглядно проиллюстрировать и на примере самого распространенного типа особых экономических зон – промышленно-производственного (ОЭЗ ППТ). В соответствии с принимавшимися постановлениями Правительства РФ о создании ОЭЗ ППТ, к осени 2022 г. в России было создано 26 таких ОЭЗ, из них три в Московской области и одна в Ленинградской. Что касается остальных субъектов РФ, то:

- в трех субъектах РФ ОЭЗ ППТ расположены на двух разных площадках – и в «столичном» городе и/или его пригородах, и вне его. В Липецкой и Оренбургской областях выбраны «вторые» города (Елец и Орск), в Свердловской области – малый город (Верхняя Салда);
- в 10 субъектах РФ ОЭЗ ППТ созданы в «столичных» городах и/или их пригородах – в Астраханской, Воронежской, Ивановской, Новгородской, Псковской, Омской, Смоленской областях, Пермском и Красноярском краях, Чеченской Республике;
- в девяти субъектах РФ ОЭЗ ППТ были созданы вне «столиц» – Республиках Башкортостан и Татарстан, Владимирской, Калужской, Курской, Нижегородской, Орловской, Самарской, Тульской областях, причем только в Орловской области ОЭЗ привязана не ко «второму» городу, а к малому – Мценску.

Интересен пример Калужской области: первоначально площадкой для ОЭЗ был выбран малый город Людиново и окружающий его район, но для повышения результатов функционирования ОЭЗ позже появилась вторая площадка, связанная уже со «вторым» городом. Похожая ситуация была в Свердловской области – привязанная к Екатеринбургской площадке появилась спустя несколько лет после Верхнесалдинской, тоже из-за стремления добиться большей результативности ОЭЗ.

**Соотношение уровня развития «столичных» и «вторых» городов.** Расчет отношения душевых показателей объемов социальных выплат (ОСВ) и налогооблагаемых денежных доходов населения (НДДН) по «столичным» и «вторым» городам субъектов РФ показывает, что в целом «вторые» города заметно отстают от столичных, что объясняет меньшую привлекательность первых для граждан. При этом наши расчеты вновь указали на связь между уровнем экономического развития и размером города: показатели по «вторым» городам без средних городов выше, чем с таковыми (табл. 3).

Таблица 3

**Медианные значения отношения объемов социальных выплат (ОСВ)  
и налогооблагаемых денежных доходов населения (НДДН) на душу населения  
в «столичных» и «вторых» городах субъектов РФ, %**

Годы	«Вторые» города в соответствии с табл. 1		«Вторые» города в соответствии с табл. 2	
	ОСВ и НДДН	НДДН	ОСВ и НДДН	НДДН
2012	58,3	46,7	61,9	53,6
2013	57,7	47,2	64,1	57,4
2014	63,9	53,1	69,5	62,7
2015	65,8	54,7	70,0	63,0
2016	66,4	56,5	73,2	64,8
2017	66,0	55,5	71,0	64,5
2018	65,0	55,0	71,6	63,0
2019	63,5	53,8	67,2	60,4
2020	61,2	50,2	65,2	56,9

*Источник:* расчеты автора по данным Росстата

Динамика соотношения «вторых» и столичных городов, как видим, противоречивая. В целом за рассматриваемый период (с 2012 г., когда появились анализируемые нами данные в полном объеме) отрыв «вторых» городов от столичных сократился, но с 2017 г. наметился негативный тренд, и, в отличие от зарубежных стран, в пандемийный 2020 г. «вторые» города повышенную устойчивость к кризису не демонстрировали. Учитывая, что «вторые» города являются более промышленными по сравнению со столичными (с большей ролью сферы услуг), можно предположить, что в середине 2010-х позитивное влияние на «вторые» города оказала политика импортозамещения. Вполне возможно, что аналогичный эффект проявится и в ближайшие годы.

Очевиден выравнивающий эффект от социальных выплат населению. Медианное значение их доли в сумме ОСВ и НДДН по столичным и «вторым» городам в целом в 2020 г. составило 31,8% (учитываются столицы только субъектов РФ со «вторыми» городами), по столицам – 22,4%, по «вторым» городам – 33,6%, т.е. в полтора раза больше.

«Вторых» городов, где душевые НДДН превышают показатель столичного города – единицы, в 2020 г. таковых было всего 17 из 198 (данные по ЗАТО не публикуются). В основном это города, связанные с нефтегазовой или металлургической промышленностью, но есть и исключения. Это Северодвинск в Архангельской, Великие Луки в Псковской, Обнинск в Калужской, Железногорск в Курской области. Сюда же попадают города Ингушетии, где столицей был сделан небольшой Магас. Во «вторые» города с относительно высокими значениями душевого НДДН (75% от по-

казателя столичного города и выше) попадает еще ряд городов, где получила развитие не только сырьевая промышленность. На противоположном полюсе – Новошахтинск – центр угольной промышленности Ростовской области с показателем менее 20% (в этом же регионе показатель по Таганрогу составляет 68%). Иначе говоря, дифференциация «вторых» городов, даже в пределах одного субъекта РФ, может быть весьма существенной.

## Выводы

Итак, «вторые» города целесообразно, на наш взгляд, рассматривать в качестве отдельного объекта государственного регулирования пространственного развития (и федерального, и субъектов РФ), поскольку они являются наиболее реалистичными конкурентами столиц – Москвы и Санкт-Петербурга, административных центров регионов. Опора на «вторые» города может стать реальным шагом на пути снижения концентрации населения и экономической активности в столицах. Причем речь может и должна идти именно о полимасштабном подходе к регулированию пространственного развития, созданию полицентричной городской системы как в России в целом, так и в субъектах РФ в частности. Хотя, конечно, не во всех регионах в силу их малочисленности можно говорить о наличии «вторых» городов (если не считать «вторыми» только малые города, таких регионов четверть, если малые и средние – половина).

«Вторые» города в большинстве своем заметно отстают от столичных по уровню налогооблагаемых денежных доходов населения, в меньшей степени – по сумме таких доходов и социальных выплат, что объясняет сохраняющуюся большую привлекательность столичных городов для населения. Тенденция изменения соотношения столичных и «вторых» городов противоречивая: с 2012 по 2020 г. разрыв между ними сократился, но минимальным он был в 2016 г. Это говорит о том, что, с одной стороны, «вторые» города в целом развиваются не хуже и даже лучше, чем столичные; с другой стороны, эта тенденция, скорее всего, требует поддержки со стороны государства. В настоящее время это приобретает особую актуальность в связи с повышением значимости развития промышленности, для которой «вторые» города считаются более привлекательными, чем столичные.

Учитывая разнообразие как субъектов РФ по системе их расселения, так и «вторых» городов по уровню и особенностям их социально-экономического развития, универсальные рецепты для властей регионов по работе со «вторыми» городами невозможны. Вместе с тем, по мере совершенствования системы стратегического планирования, обобщения лучших его практик, разработки общих стандартов стратегий социально-экономического развития регионов, вполне можно говорить о работе со «вторыми» городами как одном из возможных вариантов региональной пространственной политики.

## Литература / References

- Буфетова А.Н. (2020). Как меняется распределение размеров городов России. *Интерэкспо Гео-Сибирь* 3(1), 35–43. [Bufetova, A. (2020). How does city size distribution in Russia change? *Interekspo Geo-Sibir* 3(1), 35–43 (in Russian)]. DOI: 10.33764/2618-981X-2020-3-1-35-43
- Дружинин П.В. (2022). Развитие административных центров и их влияние на экономику регионов. *Проблемы прогнозирования* (2), 69–79. [Drushinin, P. (2022). Development of the capital cities of Russian regions and their impact on regional economies. *Studies on Russian Economic Development* 33(2), 169–175 (in Russian)]. DOI: 10.1134/S1075700722020058
- Карачурина Л.Б. (2018). Динамика населения центров и вторых городов регионов в России: проявляются ли тенденции к полицентризму? *Известия РАН. Серия Географическая* (4), 7–21. [Karachurina, L. (2018). Population dynamics of centers and secondary cities of Russia's regions: trends towards polycentricity? *Regional Research of Russia* 8(4), 308–321 (in Russian)]. DOI: 10.1134/S2079970518040032
- Карачурина Л.Б. (2020). Привлекательность центров и вторых городов регионов для внутренних мигрантов в России. *Известия РАН. Серия Географическая*, 84(4), 506–516. [Karachurina, L.

- (2020). Attractiveness of centers and secondary cities of regions for internal migrants in Russia. *Regional Research of Russia* **10**(3), 352–359 (in Russian)]. DOI: 10.1134/S2079970520030065
- Карачурина Л.Б., Мкртчян Н.В. (2016). Роль миграции в усилении контрастов расселения на муниципальном уровне в России. *Известия РАН. Серия Географическая* (5), 46–59. [Karachurina, L. and Mkrtchan, N. (2016). Role of migration in enhancing contrasts of settlement pattern at municipal level in Russia. *Izvestiya RAN. Seriya Geograficheskaya* (5), 46–59 (in Russian)]. DOI: 10.15356/0373-2444-2016-5-46-59
- Климанов В.В., Будаева К.В. (2017). Точки роста как элемент стратегического планирования в регионах России. *Региональные исследования* (3), 99–106. [Klimanov, V. and Budaeva, K. (2017). Points of growth as an element of strategic planning in Russia's regions. *Regionalnye issledovaniya* (3), 99–106 (in Russian)].
- Коломак Е.А. (2018). *Городская система современной России*. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН. [Kolomak, E. (2018). *The Urban System of Modern Russia*. Novosibirsk: Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS Publ. (in Russian)].
- Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. (2017). Мегалополисы и феномен мегалополисности в России. *Регион: экономика и социология* (1), 42–77. [Leksin, V. and Porfiriev, B. (2017). Megapolises and megapolisness phenomenon in Russia. *Region: Economics and Sociology* (1), 42–77 (in Russian)]. DOI: 10.15372/REG20170103
- Михеева Н.Н. (2017). Оценка сценариев пространственного развития российской экономики до 2030 года. *Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН* **15**, 405–423. [Mikheeva, N. (2017). Estimation of spatial development scenarios of the Russian economy till 2030. *Scientific Articles – Institute of Economic Forecasting Russian Academy of Sciences* **15**, 405–423 (in Russian)].
- Нефедова Т.Г., Трейвиш А.И. (2020). Поляризация и сжатие освоенных пространств в центре России: тренды, проблемы, возможные решения. *Демографическое обозрение* **7**(2), 31–53. [Nefyodova, T. and Treyvish, A. (2020). Polarization and shrinkage of active space in the core of Russia: trends, problems and possible solutions. *Demographic Review* **7**(2), 31–53 (in Russian)]. DOI: 10.17323/demreview.v7i2.11138
- Нефедова Т.Г., Трейвиш А.И., Шелудков А.В. (2022). Полимасштабный подход к выявлению пространственного неравенства в России как стимула и тормоза развития. *Известия РАН. Серия Географическая* **86**(3), 289–309. [Nefedova, T., Treivish, A. and Sheludkov, A. (2022). A multi-scale approach to identifying spatial inequality in Russia as incentive and obstacle in development. *Izvestiya RAN. Seriya Geograficheskaya* **86**(3), 289–309 (in Russian)]. DOI: 10.31857/S2587556622030128
- Пестич А.С. (2018). Анализ основных географических исследований роли «второго города» и «города-конкурента» в регионе. *Известия Коми научного центра УрО РАН* (2), 89–95. [Pestich, A. (2018). Analysis of the main geographical studies of the role of the “second town” and “competitortown” in the region. *Izvestiya Komi Nauchnogo Tsentra UrO RAN* (2), 89–95 (in Russian)].
- Тургель И.Д., Власова Н.Ю. (2016). «Вторые» города Урала: от города-завода – к многофункциональным центрам. *Региональные исследования* (2), 43–54. [Turgel, I. and Vlasova, N. (2016). The second Urals cities: from the city-pant to the multifunctional centers. *Regionalnye issledovaniya* (2), 43–54 (in Russian)].
- Фомин М.В., Безвербный В.А. (2018). Пространственный каркас Сибири и Дальнего Востока России в условиях демографического сжатия: «вторые» и «третьи» города. *Научное обозрение. Серия 2. Гуманитарные науки* (6), 33–53. [Fomin, M. and Bezverbny, V. (2018). The spatial framework of Siberia and Far East of Russia in condition of demographic shrinking: “Second” and “third” cities. *Nauchnoe Obozrenie. Seriya 2. Gumanitarnye Nauki* (6), 33–53 (in Russian)]. DOI: 10.26653/2076-4685-2018-6-03
- Cardoso, R. and Meijers, E. (2016). Contrasts between first-tier and second-tier cities in Europe: a functional perspective. *European Planning Studies* **24**(5), 996–1015. DOI: 10.1080/09654313.2015.1120708

- Dijkstra, L., Garcilazo, E. and McCan, P. (2013). The economic performance of European cities and city regions: myths and realities. *European Planning Studies* **21**(3), 334–354. DOI: 10.1080/09654313.2012.716245
- ESPON (2013). *Second tier cities and territorial development in Europe: Performance, policies and prospects*. Scientific Report. [https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/SGPTD\\_Final\\_Report\\_-\\_Final\\_Version\\_27.09.12.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/SGPTD_Final_Report_-_Final_Version_27.09.12.pdf)
- ESPON (2014). *Making Europe open and polycentric. Vision and scenarios for the European territory towards 2050*. [https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON\\_Vision-Scenarios\\_2050.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON_Vision-Scenarios_2050.pdf)
- ESPON (2016). *Second tier cities matter*. ESPON Policy Brief. [https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON\\_policy\\_brief\\_second\\_tier\\_cities\\_0.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON_policy_brief_second_tier_cities_0.pdf)
- Evans, R. (2015). Harnessing the economic potential of ‘second-tier’ European cities: lessons from four different state/urban systems. *Environment and Planning C: Government and Policy* **33**, 163–183.
- Henderson, V. (1997). Medium size cities. *Regional Science and Urban Economics* **27**, 583–612.
- Markusen, A., Lee, Y.-S. and DiGiovanna, S. (eds.) (1999). *Second-tier cities: Rapid growth beyond the metropolis*. Minneapolis, London: University of Minnesota Press.
- Parkinson, M., Meegan, R. and Karecha, J. (2015). City size and economic performance: is bigger better, small more beautiful or middling marvellous? *European Planning Studies* **23**(6), 1054–1068. DOI: 10.1080/09654313.2014.904998
- Roberts, B. (2014). *Managing systems of secondary cities: Policy responses in international development*. Brussels: Cities Alliance.
- Roberts, B. (2019). *Connecting systems of secondary cities: How soft and hard infrastructure can foster equitable economic growth among secondary cities*. Brussels: Cities Alliance.
- Roberts, B. and Drake, J. (eds.) (2021). *Post COVID-19 sustainable and regenerative development of secondary cities in emerging economies*. Brussels: Cities Alliance.
- Rodríguez-Pose, A. and Griffiths, J. (2021). Developing intermediate cities. *Regional Science Policy and Practice* **13**, 441–456. DOI: 10.1111/rsp3.12421