

Быков Леонид Маратович

Студент, 2 курс, государственное и муниципальное управление

КФУ, Россия, Казань

СЖИМАЮЩИЕСЯ ТЕРРИТОРИИ КАК ВЫЗОВ МУНИЦИПАЛЬНОМУ УПРАВЛЕНИЮ: АДАПТАЦИОННЫЕ СТРАТЕГИИ МАЛЫХ ГОРОДОВ В УСЛОВИЯХ ДЕМОГРАФИЧЕСКОГО ОТТОКА И РЕСУРСНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ

Аннотация. В статье рассматривается проблема муниципального управления малыми городами, находящимися в условиях демографического оттока, сокращения налоговой базы и инфраструктурной избыточности. На основе анализа научной литературы, нормативных документов и статистических подходов определяются ограничения традиционной модели роста. Предложена адаптационная логика управления сжимающимися территориями, ориентированная на качество жизни, межмуниципальную кооперацию и управляемую трансформацию инфраструктуры.

Ключевые слова: сжимающиеся территории, муниципальное управление, малые города, демографический отток, ресурсные ограничения, адаптационные стратегии.

Annotation. The article examines municipal governance in small towns affected by demographic outflow, shrinking fiscal capacity and excessive infrastructure. Based on scholarly literature, legal documents and statistical approaches, it identifies the limits of growth-oriented local development. The study proposes an adaptive governance logic for shrinking territories focused on quality of life, inter-municipal cooperation and managed infrastructure transformation.

Keywords: shrinking territories, municipal governance, small towns, demographic outflow, resource constraints, adaptation strategies.

Введение

Проблема развития малых городов в российской системе государственного и муниципального управления обычно рассматривается через категории экономического роста, инвестиционной привлекательности, инфраструктурной модернизации и повышения качества городской среды. Однако значительная часть малых городов сталкивается не только с недостаточностью ресурсов, но и с устойчивым демографическим оттоком, старением населения, снижением предпринимательской активности и ростом затрат на содержание инфраструктуры. В этих условиях прежняя управленческая логика, ориентированная преимущественно на расширение территории, привлечение внешних инвестиций и увеличение численности населения, не всегда соответствует реальному положению дел. Возникает необходимость анализа сжимающихся территорий как особого объекта муниципального управления.

Актуальность выбранной темы определяется тем, что сжатие территории не является исключительно демографическим процессом. Оно проявляется в изменении структуры местного рынка труда, сокращении налоговой базы, повышении нагрузки на муниципальный бюджет, неравномерном использовании коммунальной и социальной инфраструктуры, а также в снижении доверия жителей к перспективам своего города. Правовая рамка местного самоуправления в настоящее время находится в переходном состоянии: наряду с сохраняющими значение положениями Федерального закона № 131-ФЗ принят Федеральный закон № 33-ФЗ, закрепляющий организацию местного самоуправления в единой системе публичной власти [1; 2]. Следовательно, сокращение населения не снимает с муниципалитета управленческих обязательств, но меняет условия их исполнения.

Научная проблема исследования состоит в противоречии между ростовой моделью муниципального развития и фактической траекторией малых городов,

находящихся в условиях демографического и ресурсного сжатия. Если муниципальная политика оценивается только через показатели прироста населения, строительства новых объектов и расширения хозяйственной активности, то многие малые города заранее оказываются в положении управленческой неуспешности. Более продуктивным представляется подход, при котором сжимающаяся территория рассматривается не как территория без будущего, а как муниципальное образование, нуждающееся в иной системе приоритетов: сохранении базового качества жизни, повышении доступности услуг, рационализации инфраструктуры и укреплении локальной идентичности.

Цель статьи заключается в обосновании адаптационных стратегий муниципального управления малыми городами, находящимися в условиях демографического оттока и ресурсных ограничений. Для достижения цели анализируются признаки сжимающихся территорий, выявляются ограничения традиционных программ развития, а также формулируется модель адаптивного управления, ориентированная на согласование демографических, финансовых, инфраструктурных и социальных факторов. Методологическую основу составляют системный подход, анализ нормативных документов, обобщение научной литературы о городском сжатии и сравнительно-логический анализ управленческих решений.

Основная часть

Понятие сжимающейся территории в муниципальном управлении целесообразно раскрывать через совокупность взаимосвязанных признаков. К ним относятся устойчивая убыль постоянного населения, миграционный отток молодежи и квалифицированных кадров, старение возрастной структуры, снижение плотности использования жилого фонда и социальной инфраструктуры, ограниченность местного бюджета, а также уменьшение числа экономических субъектов, способных формировать занятость и налоговые поступления. В отличие от кризисной ситуации, которая может быть

преодолена краткосрочными мерами, сжатие имеет длительный характер и требует перестройки управленческих целей. Муниципалитету в такой ситуации необходимо не только стимулировать развитие, но и предотвращать деградацию базовых функций территории.

Российская научная литература показывает, что городское сжатие не является единичным или периферийным явлением. Исследователи отмечают, что в постсоветский период процессы снижения численности населения охватывали значительную часть городов, причем большинство сжимающихся городов относится к малым центрам с численностью менее 50 тыс. человек [5]. В работах, посвященных планированию в условиях городского сжатия, подчеркивается, что муниципальные документы развития часто продолжают воспроизводить риторику роста даже тогда, когда демографические предпосылки для него отсутствуют [6]. Это создает разрыв между стратегическими формулировками и реальной управленческой практикой.

Информационной основой для выявления сжимающихся территорий могут выступать данные Росстата о численности постоянного населения по муниципальным образованиям, а также показатели муниципальной статистики, отражающие занятость, жилищное строительство, бюджетную обеспеченность и состояние социальной инфраструктуры [4]. Однако сама по себе статистическая фиксация убыли населения не дает готового управленческого решения. Для муниципального уровня важно определить не только масштаб демографического спада, но и его последствия для конкретных функций территории: школьной сети, учреждений культуры, общественного транспорта, коммунальных систем, медицинской доступности, локального предпринимательства и вовлеченности жителей в принятие решений.

Международная дискуссия также смещается от идеи обязательного возврата к росту к идее устойчивой адаптации. В материалах ОЭСР отмечается, что депопулирующие территории сталкиваются с нехваткой рабочей силы,

снижением эффекта масштаба при предоставлении услуг, сокращением налоговой базы и необходимостью межуровневой координации политики в сфере финансов, инфраструктуры, пространственного планирования и социальной сплоченности [7]. Данный вывод важен для российских муниципалитетов, поскольку он показывает: управление сжимающейся территорией не может сводиться к локальным мерам благоустройства или отдельным инвестиционным проектам. Оно требует согласования муниципальных решений с региональной политикой расселения, транспортной доступности, социальной поддержки и экономической специализации.

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года фиксирует значимость сбалансированной системы расселения и формирования опорных населенных пунктов [3]. Для малых городов это создает одновременно возможности и риски. С одной стороны, включение территории в систему опорных центров может усилить ее инфраструктурное значение и повысить доступ к региональным ресурсам. С другой стороны, города, не обладающие статусом выраженного опорного центра, могут столкнуться с дальнейшим перераспределением человеческих и финансовых потоков в пользу более крупных узлов. Поэтому задача муниципального управления заключается не в механическом копировании стратегий крупных городов, а в поиске собственной функции в региональной системе расселения.

Ключевое ограничение традиционной модели развития состоит в том, что она предполагает рост как универсальный критерий эффективности. Для сжимающегося малого города такой критерий может быть не только недостижимым, но и управленчески опасным. Попытка поддерживать избыточную инфраструктуру, рассчитанную на прежнюю численность населения, ведет к росту расходов, ухудшению качества обслуживания и накоплению отложенных проблем. Строительство новых объектов без оценки

будущей нагрузки может усилить дисбаланс между потребностями жителей и бюджетными возможностями. Поэтому в условиях сжатия эффективность должна оцениваться не только количеством новых проектов, но и способностью муниципалитета обеспечить устойчивость базовых услуг при меньшем числе жителей.

Адаптационная стратегия муниципального управления предполагает изменение исходного вопроса. Вместо вопроса о том, как любой ценой вернуть город к прежней численности населения, ставится вопрос о том, как обеспечить достойное качество жизни, доступность услуг и социальную устойчивость при изменившейся демографической базе. Такая логика не означает отказа от развития. Напротив, она позволяет отделить реалистичные направления роста от формальных деклараций. Малый город может не увеличивать численность населения, но повышать привлекательность для постоянных жителей, развивать локальные формы занятости, укреплять культурные и природные ресурсы, создавать условия для удаленной работы, малого предпринимательства и социального обслуживания старших возрастных групп.

В рамках адаптивного подхода первостепенное значение приобретает диагностика муниципального сжатия. Она должна включать не только показатель изменения численности населения, но и анализ возрастной структуры, миграционного баланса, бюджетной самостоятельности, пространственного распределения пустующих объектов, состояния инженерных сетей, доступности образовательных и медицинских услуг, а также уровня общественного участия. Такая диагностика позволяет отличать территории с временной демографической нестабильностью от муниципалитетов, где сформировалась устойчивая траектория сжатия. Для последних требуются не разовые меры поддержки, а долгосрочная адаптационная политика.

Важным направлением является управляемая трансформация инфраструктуры. В сжимающемся городе инфраструктура часто становится не

только ресурсом, но и финансовой нагрузкой. Муниципалитету необходимо проводить инвентаризацию объектов, оценивать фактическую загрузку школ, домов культуры, спортивных сооружений, дорог, сетей теплоснабжения и водоснабжения. При этом оптимизация не должна пониматься как простое закрытие объектов. Более продуктивной является модель многофункционального использования: объединение культурных, образовательных, социальных и административных функций в доступных центрах обслуживания, развитие мобильных форм предоставления услуг, поддержка общественных пространств, которые сохраняют социальные связи и компенсируют эффект территориального разрежения.

Следующим элементом адаптационной стратегии выступает межмуниципальная кооперация. Малые города и соседние сельские территории часто не обладают достаточной ресурсной базой для самостоятельного содержания всех необходимых служб. Кооперация может касаться обращения с отходами, транспортного обслуживания, закупок, проектной подготовки, туристических маршрутов, кадрового обеспечения учреждений и совместного продвижения территории. В условиях сжатия межмуниципальное взаимодействие становится не второстепенным инструментом, а способом сохранить доступность услуг без чрезмерного увеличения расходов. При этом требуется четкое распределение ответственности, поскольку неформальное объединение ресурсов без правовых и финансовых механизмов может привести к конфликтам между муниципалитетами.

Экономическая политика сжимающегося малого города должна строиться не на универсальной идее привлечения крупного инвестора, а на выявлении ограниченного набора устойчивых локальных специализаций. Для одних территорий такой специализацией может быть культурное наследие и малый туризм, для других - переработка местного сырья, социальные услуги, ремесленные производства, логистическая функция, образовательные

программы или экологические проекты. Международный и российский опыт показывает, что малые города уязвимы к бедности и снижению экономической активности, однако использование локальных активов может поддерживать занятость и формировать дополнительные источники дохода [8]. Важным условием становится не масштаб проекта, а его включенность в местное сообщество и способность создавать устойчивые связи между бизнесом, муниципалитетом и жителями.

Особое значение имеет социальная составляющая сжатия. Демографический отток часто воспринимается жителями как доказательство отсутствия перспектив, что усиливает пассивность, недоверие к власти и готовность к дальнейшей миграции. Поэтому адаптационная стратегия должна включать инструменты общественного участия, но не в формально-декларативном виде. Муниципалитету необходимо объяснять причины управленческих решений, обсуждать сценарии изменения инфраструктуры, привлекать жителей к выбору приоритетов благоустройства, поддерживать локальные инициативы и создавать механизмы обратной связи. В условиях ограниченных ресурсов доверие становится самостоятельным управленческим ресурсом.

Для систематизации предложенного подхода целесообразно использовать понятие адаптивного профиля сжимающегося муниципалитета. Под ним понимается совокупность параметров, отражающих способность территории не только фиксировать спад, но и перестраивать управление под новые условия. Такой профиль включает демографический блок, финансово-бюджетный блок, инфраструктурный блок, экономический блок и социально-институциональный блок. Каждый из них должен оцениваться не изолированно, а во взаимосвязи. Например, старение населения влияет на структуру социальных услуг; сокращение налоговой базы ограничивает возможности ремонта инфраструктуры; слабое общественное участие снижает легитимность

оптимизации; отсутствие локальной специализации усиливает миграционный отток.

Предлагаемая модель адаптационного управления сжимающимися территориями может быть представлена как последовательность четырех управленческих действий. Сначала проводится диагностика траектории сжатия и выявляются наиболее уязвимые муниципальные функции. Затем определяется реалистичный сценарий развития, в котором рост населения не рассматривается как единственный показатель успеха. Далее подбираются инструменты адаптации: компактная организация услуг, межмуниципальная кооперация, перепрофилирование инфраструктуры, поддержка локальных экономических ниш, участие жителей и адресная работа с группами населения. На завершающем этапе формируется система мониторинга, позволяющая оценивать не количество формально реализованных мероприятий, а изменение доступности услуг, удовлетворенности жителей, бюджетной устойчивости и качества городской среды.

Принципиальное отличие данной модели от традиционных стратегий развития состоит в признании демографического спада как управленческого условия, а не как временного отклонения от нормы. Это позволяет избежать двух крайностей: пассивного ожидания внешней помощи и имитации роста через документы, не подкрепленные ресурсами. Муниципалитет получает возможность выстраивать более честную и рациональную политику, в которой сокращение отдельных функций сочетается с усилением других. Например, уменьшение сети малоиспользуемых объектов может сопровождаться созданием более качественных многофункциональных центров, а отказ от масштабного строительства - поддержкой ремонта, доступности и энергоэффективности существующей инфраструктуры.

Вместе с тем адаптационный подход не должен превращаться в оправдание территориального неравенства. Если региональная и федеральная

политика будет рассматривать сжимающиеся территории только как объекты сокращения расходов, это усилит социальную периферийность малых городов. Поэтому адаптация требует многоуровневого управления. Муниципальный уровень способен выявить реальные потребности жителей и локальные ресурсы, региональный уровень - обеспечить координацию расселения, транспорта и социальной инфраструктуры, федеральный уровень - формировать правовые и финансовые условия поддержки территорий с объективно ограниченной ресурсной базой. В этом смысле сжимающиеся территории являются не только проблемой муниципального управления, но и индикатором качества всей системы пространственного развития.

Глобальный демографический контекст также подтверждает необходимость перехода к более гибкой логике управления. Материалы ООН по населению показывают, что изменение численности, возрастной структуры и пространственного распределения населения становится одним из ключевых факторов современного развития [9]. Для муниципального управления это означает, что демографическая устойчивость не может пониматься только как количественный прирост. Важнее становится способность территории поддерживать социальные связи, доступность услуг, экономическую занятость и институциональное доверие при изменении состава и численности населения.

Заключение

Сжимающиеся территории представляют собой самостоятельный вызов муниципальному управлению, поскольку они требуют переосмысления целей, инструментов и критериев эффективности местной политики. Малые города, сталкивающиеся с демографическим оттоком и ресурсными ограничениями, не могут оцениваться только через способность вернуться к прежней модели роста. В ряде случаев более значимым результатом становится не увеличение численности населения, а сохранение доступности базовых услуг, повышение

качества городской среды, укрепление локального сообщества и рациональное использование инфраструктуры.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что адаптационные стратегии должны включать диагностику траектории сжатия, управляемую трансформацию инфраструктуры, развитие межмуниципальной кооперации, поиск реалистичной экономической специализации и вовлечение жителей в обсуждение приоритетов. Научная значимость предложенного подхода заключается в смещении акцента с идеологии роста на идеологию устойчивой адаптации. Практическая значимость состоит в возможности применения адаптивного профиля муниципалитета при разработке стратегий социально-экономического развития малых городов и муниципальных округов.

Таким образом, сжатие малых городов не следует рассматривать исключительно как признак управленческого поражения. Оно может быть понято как новая реальность муниципального управления, требующая честной диагностики, согласованных решений и отказа от универсальных рецептов. Перспективы дальнейших исследований связаны с эмпирической апробацией предложенной модели на материалах конкретных муниципальных образований, сравнением разных типов сжимающихся территорий и разработкой показателей, позволяющих оценивать не только масштабы демографического спада, но и качество адаптационной политики.

Список литературы

1. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [Электронный ресурс]. URL: <https://publication.pravo.gov.ru/document/0001202503200023> (дата обращения: 07.07.2026).
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный

ресурс]. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/documents/7620/> (дата обращения: 07.07.2026).

3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.12.2024 № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года» [Электронный ресурс]. URL: <https://government.ru/docs/all/157308/> (дата обращения: 07.07.2026).

4. Федеральная служба государственной статистики. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282> (дата обращения: 08.07.2026).

5. Кириллов П.Л., Махрова А.Г., Балабан М.О., Гао Л. Сжимающиеся города в России в постсоветский период // Региональные исследования. 2023. № 1 (79). С. 4–18. DOI: 10.5922/1994-5280-2023-1-1.

6. Гунько М.С., Еременко Ю.А., Батунова Е.Ю. Стратегии планирования в условиях городского сжатия в России: исследование малых и средних городов // Мир России. 2020. Т. 29. № 3. С. 121–141. DOI: 10.17323/1811-038X-2020-29-3-121-141.

7. OECD. Shrinking Smartly and Sustainably: Strategies for Action [Electronic resource]. Paris: OECD Publishing, 2025. URL: https://www.oecd.org/en/publications/shrinking-smartly-and-sustainably_f91693e3-en.html (дата обращения: 08.07.2026).

8. World Bank. Cities in Europe and Central Asia: Russia [Electronic resource]. Washington, DC: World Bank Group, 2017. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/695841511940693846/pdf/121731-BRI-P154478-PUBLIC-Russia-Print.pdf> (дата обращения: 08.07.2026).

9. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Population Prospects 2024 [Electronic resource]. URL: <https://population.un.org/wpp/> (дата обращения: 08.07.2026).

References

1. Federal Law No. 33-FZ of March 20, 2025 “On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Unified System of Public Authority”

[Electronic resource]. URL: <https://publication.pravo.gov.ru/document/0001202503200023> (accessed: 08.07.2026).

2. Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003 “On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation” [Electronic resource]. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/documents/7620/> (accessed: 08.07.2026).

3. Order of the Government of the Russian Federation No. 4146-r of December 28, 2024 “On Approval of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the Period up to 2030 with a Forecast up to 2036” [Electronic resource]. URL: <https://government.ru/docs/all/157308/> (accessed: 08.07.2026).

4. Federal State Statistics Service. Population of the Russian Federation by Municipalities [Electronic resource]. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282> (accessed: 08.07.2026).

5. Kirillov P.L., Makhrova A.G., Balaban M.O., Gao L. Shrinking Cities in Russia in the Post-Soviet Period // Regional Studies. 2023. No. 1 (79). P. 4–18. DOI: 10.5922/1994-5280-2023-1-1.

6. Gunko M.S., Eremenko Yu.A., Batunova E.Yu. Planning Strategies in the Context of Urban Shrinkage in Russia: Evidence from Small and Medium-Sized Cities // Mir Rossii. 2020. Vol. 29. No. 3. P. 121–141. DOI: 10.17323/1811-038X-2020-29-3-121-141.

7. OECD. Shrinking Smartly and Sustainably: Strategies for Action [Electronic resource]. Paris: OECD Publishing, 2025. URL: https://www.oecd.org/en/publications/shrinking-smartly-and-sustainably_f91693e3-en.html (accessed: 08.07.2026).

8. World Bank. Cities in Europe and Central Asia: Russia [Electronic resource]. Washington, DC: World Bank Group, 2017. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/695841511940693846/pdf/121731-BRI-P154478-PUBLIC-Russia-Print.pdf> (accessed: 08.07.2026).

9. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Population Prospects 2024 [Electronic resource]. URL: <https://population.un.org/wpp/> (accessed: 08.07.2026).