

Елена Николаевна Заборова✉

д-р социол. наук, профессор, профессор каф. региональной, муниципальной экономики и управления, Уральский государственный экономический университет. Россия, Екатеринбург, 620144, ул. 8-е Марта, 62;
e-mail: ezaborova@yandex.ru

**КРИТЕРИИ ОТНЕСЕНИЯ ПОСЕЛЕНИЯ К ТИПУ «ГОРОД»
В ПРАКТИКЕ РАБОТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ВЛАСТИ
(НА ПРИМЕРЕ УРАЛЬСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)**

В настоящее время вопрос о критериях отнесения поселения к типу «город» является дискуссионным, расхождения наблюдаются как в официальных документах, так и в научных трудах. Существует огромный массив публикаций на эту тему, включая специальные обзоры критериев, определений и методологических подходов. Сегодня решение об отнесении поселения к городскому или сельскому относится к компетенции региональных органов. Результат решения существенно влияет на объективную оценку уровня урбанизированности территории и ее места в стране. Административное решение о присвоении статуса «город» имеет экономические последствия в силу различий в налогообложении городских и сельских поселений, сказывается на разработке стратегий устойчивого развития территорий.

Цель — анализ использования критериев определения дефиниции города в практической деятельности органов региональной власти.

Методологическую основу данной статьи образуют работы отечественных и зарубежных авторов, классиков урбанизма и социологии города. Среди многообразия подходов в качестве базового используется подразделение критериев на количественные и качественные. Эмпирическую базу составляют законы региональных властей об административно-территориальном устройстве Уральского федерального округа и других субъектов федерации. Проводится анализ статистической информации о численности городского населения по регионам страны, данные по городам Свердловской области.

Результаты исследования фиксируют существенную дифференциацию использованных критериев. Отличия наблюдаются как в количественных, так и в качественных параметрах. Все исследованные регионы используют качественные критерии, в ряде регионов не применяется количественный критерий.

Выводы. Разнобой в критериях ставит под сомнение объективность оценки уровня урбанизированности территорий. Необходимо унифицировать критерии отнесения поселения к типу «город», разработать единые методические рекомендации для региональных органов, сформировать многокритериальную качественно-количественную модель города.

Ключевые слова: город, дефиниция «город», количественные критерии, качественные критерии

Для цитирования: Заборова Е. Н. Критерии отнесения поселения к типу «город» в практике работы региональной власти (на примере Уральского федерального округа) // Социология города. 2026. № 1. С. 20—33. DOI: 10.35211/19943520_2026_1_20

Введение

Исторический ход цивилизации сопровождается непрерывным развертыванием урбанизационных процессов, количество городов неуклонно возрастает. Согласно докладу ООН «Перспективы урбанизации» за 2000—2025 гг. совокупное население городов мира увеличилось на 1,25 млрд человек¹. Сегодня 55 % населения мира проживает в городах, ожидается, что к 2050-му году эта доля вырастет до 68 %².

Урбанизация отражает достижения человеческой цивилизации, городские поселения являются ярким воплощением ее плюсов и минусов. Города концентрируют экономические и социокультурные ресурсы, создавая зоны экономической активности, инноваций, притяжения трудовых ресурсов и населения. Крупные города являются центрами власти, принятия управленческих решений, образования и культуры, отличаются развитой инфраструктурой и более комфортной средой проживания. Чем крупнее город, тем выше его экономический и социокультурный потенциал. При этом каждая положительная черта города имеет и свою отрицательную, город — противоречивое явление. Научные исследования фиксируют факт устойчивой связи уровня урбанизации страны и роста ВВП на душу населения (Henderson, 2003), однако при этом возрастает неравенство в уровне жизни граждан на территории (Медведникова, 2022).

Оценка степени урбанизированности имеет большое значения для определения уровня развития региона и страны в целом. В настоящее время в современном городе концентрируются передовые достижения информационно-цифровой эпохи, чем выше уровень урбанизации, тем дальше страна продвинулась в научно-техническом и технологическом развитии.

Определение поселения как городского или сельского имеет экономические последствия, поскольку влияет на систему налогообложения населенного пункта. Так, согласно Бюджетному кодексу, налог на доходы физических лиц, взимаемый на территориях городских поселений (за рядом исключений), определяется по нормативу 5 %, на территориях сельских поселений — по нормативу 13 %; единый сельскохозяйственный налог для городских поселений составляет 50 %, в то время как для сельских — 70 %; существуют отличия в налоговых льготах³.

Определение типа поселения также важно для разработки стратегий развития территорий. Отсутствие общепринятого понятия «город» серьезно затрудняет реализацию целей устойчивого развития городов и населенных пунктов (Порфирьев, Бобылёв, 2018).

¹ World urbanization prospects. The revision. / Dep. of econ. a. social affairs. Population div. — N.Y.: UN, United Nations. New York, 2019.

² 68 % of the world population projected to live in urban areas by 2050, says UN. URL: <https://www.un.org/ru/desa/68-world-population-projected-live-urban-areas-2050-says-un?ysclid=mknrowt5k629172239> (accessed: 28.01.2026).

³ БК РФ. Статья 61.1. Налоговые доходы бюджетов муниципальных районов // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/8c4446341751252f81bd6293ccbff8d503880806/?ysclid=mkw5nwxo92205939 (дата обращения: 28.01.2026).

В настоящее время правом определения статуса поселения обладают региональные власти. В фундаменте определения поселения как городского или сельского лежит принятие критериев, определение дефиниции «город». Целью работы является анализ критериев определения понятия «город», используемых в современной практике региональных органов власти.

Методология и методы

Вопрос о критериях определения дефиниции «город» относится к числу фундаментальных в урбанистике, поэтому не случайно в той или иной степени его касаются все авторы, исследующие города. Научная литература по этому вопросу огромна, существуют специальные работы, посвященные обзору понятия «город» и подходов к его определению.

Теоретические основы определения феномена «город» заложены в трудах чикагской школы (Р. Парк, Э. Бёрджесс, Л. Вирт). Для определения города как типа поселения Л. Вирт в 1938 г. предложил такие критерии, как «размер», «плотность» и «гетерогенность». Размер означает величину социальной и материальной массы (в том числе численность населения); гетерогенность — это степень разнородности, инородности элементов; плотность «есть пространственно-структурная форма уплотнения» (Собственная логика городов, 2017: 15).

Обзорам точек зрения на понятие «город» посвящены статьи Н. В. Козловой и Д. А. Хитрова, рассматривающих соотношение понятий «город» и «городское поселение» в историческом контексте (Козлова, Хитров, 2024). И. А. Спиридонова анализирует западные социологические интерпретации понятия «город» (Спиридонова, 2010). И. Н. Стась исследует представление о дефиниции «город» в трудах Г. Зиммеля, Ф. Тенниса, М. Вебера, Э. Дюркгейма (Стась, 2012). Обзор научных подходов к определению дефиниции «крупный город» представлен в статье В. В. Казакова (Казаков, 2014). К. В. Веретенникова рассматривает понятие «город» с точки зрения юридической науки (Веретенникова, 2024). Обзоры определений и методологических подходов вошли в учебники и учебные пособия (Анимица, Власова, 2008; Заборова, 2023).

Авторы отмечают, что сегодня в качестве основного критерия в определении степени урбанизированности территории официальная статистика использует количественные критерии (численность городского населения, количество городов, плотность населения). При этом как в отечественной, так и в зарубежной теории и практике наблюдается существенный разрыв в оценке количественных критериев отнесения поселения к типу города, особенно это характерно для нижней границы критериев (Трубицын, 2020). Так, например, Китай с населением 1,4 млрд человек начинает отсчет малого города с численности населения менее 500 тыс. человек, в то время как в Дании это 250 человек.

В научной литературе, опираясь на работы классиков, неоднократно высказывалась мысль о необходимости дополнить количественные критерии качественными.

В современной науке предлагается большое разнообразие качественных критериев определения города. Выделяются такие критерии, как:

– функции, специфические виды деятельности, присущие городу (Ф. Рихтгофен, М. Вебер, В. Давидович). Е. Г. Анимица, И. А. Медведева, В. А. Сухих указывают на необходимость выделения главной функции города

(производственной, научной, транспортной, рекреационной и пр.) (Анимица, Медведева, Сухих, 2003). В рамках этого подхода существует дискуссия, касающаяся определения города как поселения с несельскохозяйственной функцией. Этот подход широко распространен в научной литературе, однако некоторые авторы справедливо отмечают, что в мире есть и аграрные города (например, в Нигерии) (Гаврилова, 1969). Сельскохозяйственная деятельность не является исключительной характеристикой, присущей только городским поселениям;

– указание на официальный статус города (В. Татищев, И. Дитятин). Подчеркивается важность города как административно-территориальной единицы и ее включенность в системы управления;

– специфическая среда обитания и особая социальная общность с городским образом жизни (Г. Зиммель, Л. Альберти, М. Каган);

– критерий центральности города, места в системе расселения (В. Кристаллер, Ф. Ратцель);

– уровень благоустройства территории, состояние инфраструктуры (Борисова, Беляев, 2012);

– другие критерии (В. Кафидов, 2015).

Департамент по экономическим и социальным вопросам США в обзоре «Перспективы мировой урбанизации» проанализировал практику использования критериев города в зарубежных странах. Результаты показали, что 121 из 233 стран используют официальный статус (административный критерий), 59 из них используют его как единственный; в 37 странах в качестве единственного критерия используется количественный показатель (численность или плотность населения); в 69 странах в качестве критерия используются показатели развития инфраструктуры города (системы водопровода, канализации, электрические сети, состояние дорог); экономический критерий используют 38 стран; в 12 странах все население считается городским⁴.

Разделение критериев на количественные и качественные, перечисленные в указанных работах, лежит в основе методологического подхода, используемого в данной статье.

Эмпирическую базу составляют официальные законы об административно-территориальном устройстве субъектов РФ, в том числе 6 законов Уральского федерального округа. Проанализированы статистические материалы о численности городского населения по регионам, данные о динамике численности городов за 15 лет в Свердловской области.

Результаты

В настоящее время критерии отнесения поселения к типу «город» являются дискуссионными. В статистике используется понятие «городское поселение», что означает объединение в единое целое города и поселка городского типа (рабочего поселка, дачного, курортного). В качестве количественных показателей используются два — количество городов и численность городского населения. Разночтения о том, с какого числового показателя нужно на-

⁴ World Urbanization Prospects. The 2018 Revision. URL: <https://population.un.org/wup/assets/WUP2018-Report.pdf> (accessed: 29.01.2026).

Критерии отнесения поселения к типу «город» на примере Уральского федерального округа

чинать относить поселение к городу, наблюдаются как в научной среде, так в официальной статистике.

Так, официальный документ «Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» определяет диапазон числовых показателей малого города от 10 тыс. до 50 тыс. жителей⁵. Приказ Федеральной службы государственной статистики от 3 июня 2010 г. № 209 «Об утверждении Методологических указаний по оценке общей численности населения» предписывает начинать отчет жителей в городских поселения с 3000 человек, что означает отнесение к городу и поселков городского типа, при этом собственно города — это поселения с числом жителей более 50 тыс. человек⁶.

Это означает, что в официальных документах федерального уровня верхний числовой критерий отнесения поселения к городу определен в 50 тыс. жителей, что позволяет считать поселение малым городом, однако нижний числовой критерий очень вариативен и может колебаться в значительных пределах.

Отсутствие единообразия используемых критериев наблюдается и на уровне субъектов федерации (табл. 1).

Таблица 1. Критерии выделения городских поселений в региональных законах Уральского федерального округа

Закон об административно-территориальном устройстве	Городское поселение	Город	Поселок городского типа
Закон Свердловской области от 13.04.2017 (с изменениями на 19.11.2025)	Населенный пункт, большинство жителей которого занято в промышленности, науке, торговле и (или) связанных с ними отраслях, обладающий индустриальным потенциалом	Не определено	Не определено
Закон Челябинской области от 08.11.2006 № 66-ЗО (с изменениями на 19.09.2025)	Численность населения, как правило, превышает 10 тыс. человек и который, исходя из характера занятий большинства его трудоспособных жителей, отнесен в установленном законодательством порядке к типу городов или поселков городского типа (рабочие поселки)	Численность населения, как правило, составляет более 12 тыс. человек	Численность населения, как правило, составляет от 10 до 12 тыс. человек

⁵ СП 42.13330.2016. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01—89. (ред. от 19.12.2019) URL: <https://mchs.gov.ru/uploads/document/2022-03-22/92f1282638e98bee41afccdbc57f247.pdf?ysclid=mkkwvt5zzg448508775> (дата обращения: 27.01.2026).

⁶ Приказ Федеральной службы государственной статистики от 03.06.2010 № 209 «Об утверждении Методологических указаний по оценке общей численности населения» // ГАРАНТ. URL: <https://base.garant.ru/1969625/> (дата обращения: 27.01.2026).

Закон Курганской области от 27.12.2007 № 316 (в редакции от 04.05.2023 № 15)	Города и поселки городского типа, на территории которых могут находиться промышленные организации, организации стройиндустрии, железнодорожные узлы, гидротехнические сооружения, организации по производству и переработке сельскохозяйственной продукции и другие экономически важные объекты, организации, осуществляющие образовательную деятельность, научные организации	Численность населения не менее 9 тыс. человек	Численность населения не менее 4 тыс. человек
Закон Тюменской области от 04.11.1996 № 53 (с изменениями на 23.06.2025)	Включают города и поселки городского типа	Экономические и культурные центры, имеющие важное промышленное, социально-культурное и историческое значение, перспективу дальнейшего экономического развития и роста численности населения	Численность населения не менее 15 тыс. человек и число работающих в промышленности не менее 85 % общего числа работающих
Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры № 43-оз от 07.07.2004	Населенный пункт (город, поселок городского типа), который исходя из численности населения, социально-экономического и культурно-исторического значения отнесен в установленном порядке к категории городов, поселков городского типа	Не определено	Не определено
Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 06.10.2006 № 42-ЗАО (с изменениями и дополнениями)	Населенный пункт (город, поселок городского типа), трудоспособное население которого преимущественно занято в промышленности, торговле и других отраслях, характерных для городских населенных пунктов	Численность населения не менее 12 тыс. человек	Численность населения не менее 3 тыс. человек ⁷

Составлено автором на основе анализа официальных документов.

⁷ В отдельных случаях к этой категории могут быть отнесены населенные пункты с численностью населения менее 3 тыс. человек, имеющие перспективу дальнейшего социально-экономического развития и роста численности населения.

Критерии отнесения поселения к типу «город» на примере Уральского федерального округа

В Уральском федеральном округе сосредоточены такие субъекты, как Свердловская, Челябинская, Курганская, Тюменская области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа. Органы власти в официальных документах этих субъектов используют разные количественные критерии отнесения поселения к типу «малый город» в его нижней границе: 9 тыс. в Курганской области, 12 тыс. в Челябинской области и Ямало-Ненецком автономном округе, 15 тыс. в Тюменской области. Ряд регионов избегают использовать количественный критерий (Свердловская область, Ханты-Мансийский автономный округ).

В Свердловской области произошло изменение критериев по мере совершенствования законодательства. Закон «Об административно-территориальном устройстве Свердловской области» от 20.05.1997 № 30-ОЗ и его редакции 2001 и 2004 г. использовали количественный критерий, указывая, что к городу относятся населенные пункты с численностью населения свыше 12 тыс. человек, отнесенные в установленном законодательством порядке к категории города и имеющие свою территорию, ограниченную городской чертой; городские поселения с численностью от 3 до 12 тыс. относятся к категории поселков городского типа⁸. Однако новый закон Свердловской области от 13 апреля 2017 г. № 34-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Свердловской области» (с изменениями на 19 ноября 2025 г.) отказался от количественного критерия.

Аналогичная ситуация наблюдается при выборочном рассмотрении законов об административно-территориальном устройстве других регионов страны. В Оренбургской области городом считается населенный пункт с численностью населения не менее 10 тыс. человек⁹, в Новосибирской и Ленинградской областях — не менее 12 тыс. человек¹⁰, в Московской области — не менее 50 тыс. человек (но в отдельных случаях к указанной категории городов могут быть отнесены города с меньшей численностью населения)¹¹. Калининградская область в своем Законе не использует количественные показатели¹².

Неопределенность нижней границы количественного критерия ставит под сомнение сам факт правильности оценки степени урбанизированности

⁸ Об административно-территориальном устройстве Свердловской области от 20.05.1997 года № 30-ОЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/801100188?ysclid=mkw6mft3i0972391714-docs.cntd.ru> (дата обращения: 28.01.2026).

⁹ Об административно-территориальном устройстве Оренбургской области от 11 июля 2007. URL: <https://docs.cntd.ru/document/499201047?ysclid=mkqkmedma8316023864> (дата обращения: 17.02.2026).

¹⁰ Об административно-территориальном устройстве Новосибирской области от 16 марта 2006 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/5421282?ysclid=mkqjo8wml5684280246> (дата обращения: 15.01.2026); Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его изменения. URL: <https://lenobl.ru/media/docs/1/32-оз.pdf> (дата обращения: 15.01.2026).

¹¹ Об административно-территориальном устройстве Московской области от 31 января 2013 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/537930518?ysclid=mkqjx9mscv154965987> (дата обращения: 12.02.2026).

¹² Об административно-территориальном устройстве Калининградской области от 10 июня 2010 г. (с изменениями на 31 марта 2025 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/895262189?ysclid=mkqkelf7c0709745243> (дата обращения: 15.02.2026).

регионов. Так, согласно официальной статистике, Свердловская область относится к числу высоко урбанизированных регионов, она занимает третье место в стране по количеству городов, уступая Московской области и Донецкой Народной Республике (табл. 2).

Таблица 2. Перечень наиболее урбанизированных регионов РФ, 2025 г.

№	Регион	Количество городов
1	Московская область	74
2	Донецкая Народная Республика	52
3	Свердловская область	47
4	Ленинградская область	36
5	Челябинская область	30

Составлено по: Распределение регионов России по количеству городов. География населения и поездки. URL: [//dzen.ru/a/Y1E8G31qV2p-6XJH?ysclid=mkkssdrbo5109275844](https://dzen.ru/a/Y1E8G31qV2p-6XJH?ysclid=mkkssdrbo5109275844) (дата обращения: 27.01.2026).

Московская область — наиболее урбанизированный регион, в нем насчитывается 74 города. Донецкая Народная Республика официально вошла в состав РФ в сентябре 2022 г., в ней располагается 52 города¹³. В Свердловской области — 47 городов, затем следует Ленинградская область — 36 городов и Челябинская — 30 городов.

Однако ранговое место региона Свердловская область понижается с третьего до пятого, если обратить внимание на другой количественный критерий — численность городского населения (рис. 1).

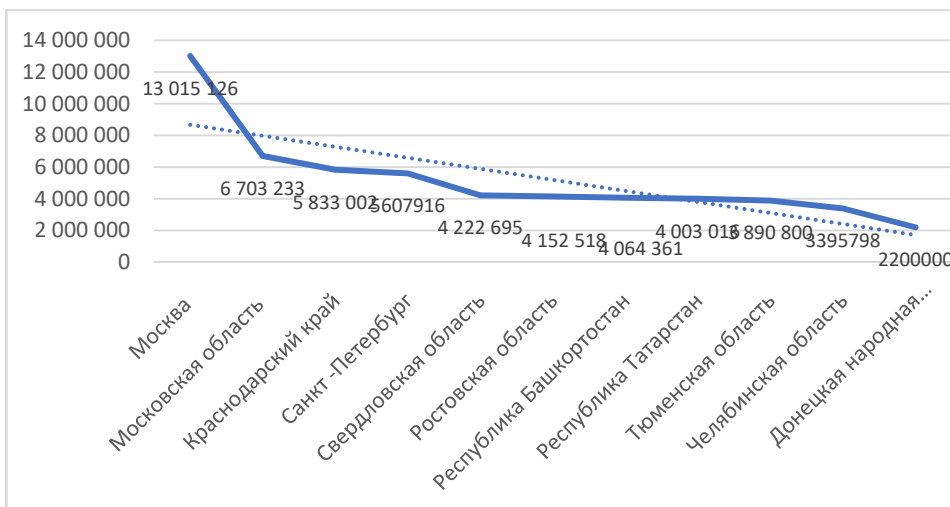


Рис. 1. Численность городского населения (по состоянию на 1 января 2024 г.)

Составлено по: Население субъектов Российской Федерации. Рувикс: Интернет-энциклопедия. URL: <https://ru.ruwiki.ru/wiki/> (дата обращения: 21.01.2026).

¹³ В настоящее время территориальная принадлежность Донецкой Народной Республики находится в стадии определения, идут боевые действия и переговоры о ее государственности. Однако официально Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 5-ФКЗ провозгласил включение Донецкой Народной Республики в состав Российской Федерации в качестве нового субъекта.

Критерии отнесения поселения к типу «город» на примере Уральского федерального округа

Численность городского населения Свердловской области составляет 4 222 916 человек, она уступает по этому показателю Санкт-Петербургу (5 607 916), Краснодарскому краю (5 833 002), Московской области (6 703 233) и Москве (13 015 126). Численность населения Донецкой Народной Республики составляет около 2 200 000 человек. При таком подходе к оценке уровня урбанизированности территории Донецкая Народная Республика перемещается со второго места на уровень Кемеровской области (2 242 798 человек) или Красноярского края (2 268 468 человек), покидая первую пятерку лидеров и далеко уступая им.

Эти расхождения показывают важность четкого определения нижней границы количественных критериев отнесения поселения к типу «город». Количество городов и численность населения как критерий оценки уровня урбанизированности может измениться, если мы определимся с нижней границей малого города (и тем самым — верхней границей поселка городского типа). Это красноречиво показывает анализ таблицы изменения численности населения малых городов Свердловской области за период с 2010 по 2025 г. (табл. 3).

Таблица 3. Численность малых городов Свердловской области в 2010 и 2025 г., тыс. человек

Город	2010	2025	Город	2010	2025	Город	2010	2025
Верхняя Салда	47,4	39,7	Богданович	31,8	29,57	Талица	16,2	14,4
Березовский	43,5	60,7	Североуральск	31,1	23,7	Нижняя Салда	18,0	15,9
Качканар	42,6	36,2	Карпинск	28,5	24,9	Туринск	18,0	17,1
Алапаевск	41,8	35,7	Камышлов	28,4	26,9	Ивдель	17,1	13,7
Ирбит	41,3	36,1	Заречный	27,2	28,2	Дегтярск	15,5	14,8
Красноуфимск	40,5	37,3	Красноуральск	27,1	21,1	Арамилы	15,0	20,5
Реж	38,7	36,0	Невьянск	25,1	22,0	Новая Ляля	13,0	10,4
Тавда	37,8	31,7	Нижняя Тура	22,3	17,5	Верхний Тагил	12,1	9,7
Сухой Лог	34,8	32,2	Кировград	22,0	18,2	Нижние Серги	11,2	7,5
Кушва	33,0	26,3	Сысерть	20,6	20,2	Верхняя Тура	10,6	8,2
Артемовский	32,9	28,5	Среднеуральск	20,4	24,1	Волчанск	9,9	8,3
Верхотурье	7,4	6,45	Михайловск	9,2	9,6	Лесной	50,4	47,9

Составлено по: Оценка численности населения по муниципальным образованиям Свердловской области на 1 января 2025 г. и в среднем за 2024 г. URL: [//66.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Числ_МО_2025.xlsx](https://66.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Числ_МО_2025.xlsx) (дата обращения: 14.02.2026).

В 2010 г. из 36 малых городов три города имели численность менее 10 тыс. (Верхотурье, Михайловск, Волчанск), через 15 лет к ним добавились еще три города (Верхняя Тура, Нижние Серги, Верхний Тагил). На грани минимального показателя располагается город Новая Ляля (численность упала с 13 тыс. до 10,4 тыс.). Таким образом, если взять за нижнюю границу численности населения в 12 тыс., количество городов в Свердловской области сократится с 47 до 40.

Анализ данных показал, что большинство субъектов Уральского федерального округа используют комбинацию количественных и качественных критериев, при этом три субъекта не определяют количественные критерии, но все регионы используют качественные.

Выявлена дифференциация в наборе использованных качественных критериев. Применяются следующие критерии.

– *Указание на специфические виды деятельности в поселении*: большинство жителей занято в промышленности, науке, торговле и (или) связанных с ними отраслях, обладающих индустриальным потенциалом (Свердловская область); город определяется исходя из характера занятий большинства его трудоспособных жителей (характер не раскрывается, Челябинская область); трудоспособное население преимущественно занято в промышленности, торговле и других отраслях, характерных для городских населенных пунктов (Ямало-Ненецкий автономный округ). В Законе Курганской области виды деятельности можно определить опосредованно, так как они выявляются через перечень организаций, расположенных в поселении: на территории могут находиться промышленные организации, организации стройиндустрии, железнодорожные узлы, гидротехнические сооружения, организации по производству и переработке сельскохозяйственной продукции и другие экономически важные объекты, организации, осуществляющие образовательную деятельность, научные организации.

– *Указание на официальный статус*. Законы Челябинской области и Ханты-Мансийского автономного округа подчеркивают официальный статус: городом считается поселение, которое в установленном законодательством порядке относится к типу городов.

– *На центральность* как признак города указывает закон Тюменской области: города — экономические и культурные центры.

– Этот же закон включает такой признак, как *историческая ценность* города (центры, имеющие важное промышленное, социально-культурное и историческое значение) и указание на *перспективу развития* (имеют перспективу дальнейшего экономического развития и роста численности населения).

Обсуждение и выводы

Анализ результатов показывает большую дифференциацию в количественных и качественных критериях определения города, используемых в практике работы региональных органов власти.

Право определения критериев отнесения поселения к городскому или сельскому в настоящее время принадлежит региональным властям. Инициаторами предоставления могут выступать различные акторы — органы местного самоуправления, государственной власти субъекта РФ или федеральных органов, население. Законодательная практика предоставления поселению официального статуса «город», принадлежащая региональным властям, создает основу для принятия субъективных и необоснованных решений. Разнобой в определении нижней границы количественного критерия приводит к разной оценке степени урбанизированности территории, что ведет к ошибкам в стратегическом планировании и усилению неравномерности развития территории страны. Неунифицированная система определения нижней количественной границы на уровне регионов искажает статистические данные. Посе-

Критерии отнесения поселения к типу «город» на примере Уральского федерального округа

ления, имеющие статус города, получают преференции с точки зрения налогообложения и в целом развития экономики.

На наш взгляд, требуется возврат к некогда существовавшей единой государственной системе критериев отнесения поселения к типу «город». В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17.08.1982 «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР»¹⁴ образование и упразднение городов производилось высшим органом управления — Президиумом Верховного Совета РСФСР по представлению исполнительных комитетов краевых, областных, городских Советов народных депутатов. Города распределялись по категориям — города республиканского значения, окружного подчинения, районного подчинения, критерии каждого были законодательно закреплены. Так, города республиканского значения — это экономические и культурные центры, имеющие развитую промышленность с численностью населения свыше 50 тыс. человек; окружного подчинения — промышленные и культурные центры с численностью населения не менее 15 тыс. человек; районного подчинения — промышленные и культурные центры с численностью населения не менее 12 тыс. человек, из которых рабочие, служащие и члены их семей составляют не менее 85 %.

Речь идет не о простом копировании прошлого опыта (критерии требуют уточнения и модификации в соответствии с новыми реалиями), но об общем государственном подходе к определению города как типа поселения.

Органам власти совместно с наукой необходимо разработать методические рекомендации для регионов. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» использует такие понятия, как соотношение городской территории, площади сельских территорий и территорий социальной инфраструктуры, дает их количественное выражение (эти площади не могут превышать в 2 раза и более площадь территорий городов, плотность городского населения должна в 5 раз и более превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации). Среди новых критериев для объективной оценки должны быть как количественные, так и качественные.

Обилие вариантов качественных критериев показывает большую сложность их выбора. Более того, чтобы критерий стал возможным для применения на практике, он должен быть верифицирован, доведен до конкретных числовых показателей. Так, например, в Ивановской области развитость инфраструктуры оценивается через количественное выражение в виде площади торговых объектов (свыше 400 м²), для оценки культурного уровня отмечается, что город должен иметь более двух объектов культурного и исторического наследия федерального или регионального значения (Веретенникова, 2024). Такой подход, несомненно, упрощает реальность, но в тоже время делает шаг вперед, позволяющий собирать статистику с территорий и объективно оценивать уровень ее развития.

¹⁴ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17.08.1982 «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР». Контур. Норматив. URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=203439> (дата обращения: 28.02.2026).

Для выработки единых качественно-количественных критериев города важно проанализировать практику применения критериев во всех 89 субъектах, изучить зарубежный опыт. Это сложная задача, и она не нашла решения за многие годы. Однако сегодня мы находимся в новой информационно-цифровой эпохе, и построению многокритериальной качественно-количественной модели города могут помочь современные методы работы с большими данными и искусственный интеллект.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Анимица Е. Г., Власова Н. Ю.* Градоведение: учеб. пособие. 3-е изд. Екатеринбург, 2008.
- Анимица Е. Г., Медведева И. А., Сухих В. А.* Малые и средние города: научно-теоретические аспекты исследования. Екатеринбург, 2003. 105 с.
- Борисова К. В., Беляев М. К.* Развитие малых городов сквозь призму городизации, комфортизации и корпоративизации хозяйства // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2021. № 4(68). URL: <https://eeeregion.ru/article/6815/> (дата обращения: 13.03.2026).
- Веретенникова К. В.* Дефиниция города в правовом аспекте градостроительной деятельности // Урбанистика. 2024. № 2. С. 88—97. DOI: 10.7256/2310-8673.2024.2.70876
- Гаврилова А. Ф.* Своеобразие процессов урбанизации в Нигерии // Советская этнография. 1969. С. 74—84. URL: https://eo.iea.ras.ru/wp-content/uploads/1969/03/eoarchive_1969_3_074_gavrilova.pdf (дата обращения: 28.01.2026).
- Заборова Е. Н.* Управление городом: учеб. пособие для вузов. 3-е изд. СПб.: Лань, 2023. 148 с.
- Казачков В. В.* Обзор научных подходов к определению категории «Крупный город» // Проблемы учета и финансов. 2014. № 1(13). С. 28—34. EDN: ZSXGNA
- Кафидов В. В.* Современные методологические подходы к стратегическому управлению и развитию городов различных типов. М.: Дело, 2015. 246 с.
- Козлова Н. В., Хитров Д. А.* К вопросу о понятиях «город», «городское население», «городская сеть» середины XVIII века в историографии и представлениях современников // Вестник Московского университета. Серия 8. История. 2024. Т. 65. № 6. С. 24—46. DOI: 10.55959/MSU0130-0083-8-2024-65-6-24-46
- Медведникова Д. М.* Ключевые теоретические подходы к объяснению социально-экономического неравенства городов в зарубежных исследованиях // Региональные исследования. 2022. № 2. С. 25—39. DOI: 10.5922/1994-5280-2022-2-3
- Порфирьев Б. Н., Бобылёв С. Н.* Города и мегаполисы: проблема дефиниций и индикаторы устойчивого развития // Проблемы прогнозирования. 2018. № 2(167). С. 14—23. EDN: YLXLFZ
- Собственная логика городов: Новые подходы в урбанистике / под. ред. Хельмута Беркинга и Мартины Лёв. М.: Новое литературное обозрение, 2017. 424 с.
- Спиридонова И. А.* Обзор западных социологических теоретических интерпретаций понятия „город“ // Известия Саратовского университета. Новая серия. Социология. Политология. 2010. № 4. С. 49—51. EDN: NDXEXD.
- Стась И. Н.* Классическое определение города и урбанизации в историко-социологической науке // Новый университет. Серия: Актуальные проблемы гуманитарных и общественных наук. 2012. № 5. С. 76—79. EDN: PADBGJ
- Трубицын О. К.* Что такое город? // Сибирский философский журнал. 2020. Т. 18. № 4. С. 77—90. SMOIZK
- Henderson V.* The urbanization process and economic growth: the so-what question // Journal of Economic Growth. 2003. Vol. 8. Pp. 47—71. DOI: 10.2307/40215937

Elena N. Zaborova✉

Doctor of Sociology, Professor, Professor of the Department of Regional, Municipal Economics and Management, Ural State University of Economics. 62, 8th of March st., Yekaterinburg, 620144, Russia;
e-mail: ezaborova@yandex.ru

CRITERIA FOR CLASSIFYING A SETTLEMENT AS A CITY IN THE PRACTICE OF REGIONAL AUTHORITIES (USING THE EXAMPLE OF THE URAL FEDERAL DISTRICT)

Abstract. Currently, the issue of criteria for classifying a settlement as a city is a subject of debate, with discrepancies observed both in official documents and in scientific works. There is a vast body of literature on this topic, including specialized reviews of criteria, definitions, and methodological approaches. Today, the decision to classify a settlement as urban or rural is the responsibility of regional authorities. The outcome of this decision significantly impacts the objective assessment of the level of urbanization in a territory and its place within the country. The administrative decision to grant the status of “city” has economic consequences due to the differences in taxation between urban and rural settlements, and affects the development of sustainable development strategies for territories.

The *purpose* of this work is to analyze the use of criteria for defining the concept of a city in the practical activities of regional authorities.

The *methodological basis* of this article is formed by the works of domestic and foreign authors, the classics of urbanism and urban sociology. Among the variety of approaches, the division of criteria into quantitative and qualitative is used as the basic approach. The empirical basis is formed by the laws of regional authorities on the administrative-territorial structure of the Ural Federal District and other constituent entities of the Federation. The analysis of statistical information on the urban population by region of the country, data on the cities of the Sverdlovsk Region is carried out.

The *results* of the study show a significant differentiation in the criteria used. There are differences in both quantitative and qualitative parameters. All the regions studied use qualitative criteria, and some regions do not use quantitative criteria.

Conclusions. The diversity of criteria raises doubts about the objectivity of assessing the level of urbanization in territories. It is necessary to unify the criteria for classifying settlements as “cities”, develop unified methodological recommendations for regional authorities, and create a multi-criteria qualitative and quantitative model of a city.

Key words: city, city definition, quantitative criteria, qualitative criteria.

For citation: Zaborova E. N. (2026) Criteria for classifying a settlement as a city in the practice of regional authorities (using the example of the Ural Federal District). *Sotsiologiya Goroda* [Urban Sociology], no. 1, pp. 20—33 (in Russian). DOI: 10.35211/19943520_2026_1_20

REFERENCES

- Animitsa E. G., Medvedeva I. A., Sukhikh V. A. (2003) *Malye i srednie goroda: nauchno-teoreticheskie aspekty issledovaniya* [Small and medium-sized cities: scientific and theoretical aspects of the research]. Ekaterinburg. 105 p. (in Russian).
- Animitsa E. G., Vlasova N. Yu. (2008) *Gradovedenie: uchebnoe posobie. 3-e izd.* [Urban Studies: A Textbook. 3rd ed.]. Ekaterinburg (in Russian).

Berking Y., Löw M. (eds.) (2017) *Sobstvennaya logika gorodov: Nove podkbody v urbanistike* [The Logic of Cities: New Approaches in Urban Studies]. Moscow: New Literary Review. 424 p. (in Russian).

Borisova K. V., Belyaev M. K. (2021) Development of small towns through the prism of cityzation, comfort and corporatization of the economy. Regional economy and management: electronic scientific journal. №4 (68). URL: <https://eeregion.ru/article/6815/> (accessed: 13.03.2026) (in Russian).

Gavrilova A. F. (1969) The uniqueness of urbanization processes in Nigeria. *Sovetskaya etnografiya* [Soviet Ethnography], pp. 74—84. URL: https://eo.ia.ras.ru/wp-content/uploads/1969/03/coarchive_1969_3_074_gavrilova.pdf (accessed: 28.01.2026) (in Russian).

Henderson V. (2003) The urbanization process and economic growth: the so-what question. *Journal of Economic Growth*, vol. 8, pp. 47—71 (in Russian). DOI: 10.2307/40215937

Kafidov V. V. (2015) *Sovremennye metodologicheskie podkbody k strategicheskomu upravleniyu i razvitiyu gorodov razlichnykh tipov* [Modern methodological approaches to strategic management and development of cities of various types]. Moscow: Delo. 246 p. (in Russian).

Kazakov V. V. (2014) Review of scientific approaches to defining the category “Large city”. *Problemy ucheta i finansov* [Problems of accounting and finance], no. 1, pp. 28—34 (in Russian).

Kozlova N. V., Khitrov D. A. (2024) On the concepts of “town”, “urban population”, “urban network” in the middle of the eighteenth century in historiography and the views of contemporaries. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 8. Istoriya* [Lomonosov history journal], vol. 65, no. 6, pp. 24—46 (in Russian).

Medvednikova D. M. (2022) Key theoretical approaches for explaining the socio-economic inequality of cities in foreign studies. *Regional'nye issledovaniya* [Regional studies], no. 2, pp. 25—39 (in Russian). DOI: 10.5922/1994-5280-2022-2-3

Porfiryev B. N., Bobilev S. N. (2018) Cities and megalopolises: the problem of definitions and indicators of sustainable development. *Problemy prognozirovaniya* [Problems of Forecasting], no. 2, pp. 14—23 (in Russian).

Spiridonov I. A. (2010) Review of Western Sociological Theoretical Interpretations of the Concept of city. *Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Sotsiologiya. Politologiya* [News of Saratov University. New Series. Sociology. Political Science], no. 4, pp. 49—51 (in Russian).

Stas I. N. (2012) “The Classical Definition of the City and Urbanization in Historical and Sociological Science”. *Novyi universitet. Seriya: Aktual'nye problemy gumanitarnykh i obshchestvennykh nauk* [New University. Series: Actual Problems of the Humanities and Social Sciences], no. 5, pp. 76—79 (in Russian).

Trubitsyn O. K. What is city? *Siberian Journal of Philosophy*, vol. 18, no. 4, pp. 77—90 (in Russian).

Veretennikova K. V. (2024) Definition of the city in the legal aspect of urban development. *Urbanistika* [Urban studies], no. 2, pp. 88—97 (in Russian). DOI: 10.7256/2310-8673.2024.2.70876

Zaborova E. N. (2023) *Upravlenie gorodom: uchebnoe posobie dlya vuzov. 3 izd.* [City Management: A Textbook for Universities. 3rd ed.]. Saint Petersburg: Lan. 148 c. (in Russian).

Поступила в редакцию 29.01.2026

Received 29.01.2026

Принята в печать 03.03.2026

Accepted for publication 03.03.2026