
ПЕРЕОСМЫСЛЕНИЕ РОЛИ ГОРОДОВ В СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИКЕ

СТАНОВЛЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ГОРОДСКОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОГО ОПЫТА

О. В. Кузнецова

Федеральный исследовательский центр
«Информатика и управление РАН»,
117312, Россия, Москва, просп. 60-летия Октября, 9
Балтийский федеральный университет им. И. Канта,
236016, Россия, Калининград, ул. А. Невского, 14

Поступила в редакцию 01.09.2021 г.
doi: 10.5922/2079-8555-2021-4-1
© Кузнецова О. В., 2021

Статья посвящена анализу особенностей, недостатков, перспектив и ограничений национальной городской политики (НГП) в России в сопоставлении с актуальным зарубежным опытом. Цель статьи — сформулировать предложения по дальнейшему развитию НГП в стране. Основой для анализа стали зарубежные документы и публикации по НГП, особенно Германии, а также российские нормативно-правовые акты. Показано, что пандемия COVID-19 заставила больше внимания уделять устойчивости городов к кризисам и развитию в них зеленых пространств. Современная НГП в Германии появилась в 2007 году, ее отличает комплексность и встраивание в региональную политику. В России базовым документов НГП может считаться Стратегия пространственного развития РФ, однако в ней не раскрыт ряд значимых для развития системы городов вопросов; на практике федеральные власти поддерживают только специфичные типы городов (монопрофильные, наукограды); НГП не является комплексной (недостаточное внимание уделяется экономическим вопросам). Ограничениями для дальнейшего развития НГП становятся слабость информационной основы НГП и недостаточный уровень полномочий городских властей. Предлагается переход к комплексной и четче оформленной НГП в России, в рамках которой должны быть определены направления снижения концентрации населения и экономической активности в Москве, роль Санкт-Петербурга как центра экономического роста, перспективы развития экономики малых городов.

Ключевые слова:

национальная городская политика, региональная политика, Германия, Стратегия пространственного развития России

Введение. Постановка проблемы

Вопросам социально-экономического развития российских городов в последние годы уделяется в стране все больше внимания, в том числе в рамках федеральной политики регионального развития. Важнейший пример — появившаяся в начале 2019 года Стратегия пространственного развития России на период до 2025 года,

Для цитирования: Кузнецова О. В. Становление национальной городской политики в России в контексте европейского опыта // Балтийский регион. Т. 13, № 4. С. 7–20. doi: 10.5922/2079-8555-2021-4-1.

в которой одним из основных направлений пространственного развития страны, обеспечивающим ускорение ее экономического роста, научно-технологического и инновационного развития, названо социально-экономическое развитие крупных и крупнейших городских агломераций¹.

Начавшаяся в 2020 году пандемия COVID-19 сделала городскую проблематику еще более актуальной, поскольку именно города первыми столкнулись с ростом заболеваемости в силу своей открытости международным контактам и высокой плотности населения, именно города в наибольшей степени были затронуты введенными в связи с пандемией вынужденными ограничениями на ведение отдельных видов экономической деятельности. Эти обстоятельства стали не только новым вызовом для развития самих городов, но и поводом для дискуссий о будущей роли городов в системе расселения и экономике страны.

Одновременно в России продолжают появляться новые идеи о развитии городов: например, о создании новых городов в Сибири, формировании города-миллионника на Дальнем Востоке.

Все эти примеры говорят о все возрастающей роли городов как объектов федеральной социально-экономической политики и ставят вопрос о целесообразности формирования целостной городской политики (по аналогии с региональной политикой). Казалось бы, городская политика (и как термин, и как явление) существует уже десятилетия и не только в России, но и в других странах мира. Однако в зарубежной литературе, в том числе в ряде подготовленных в последние пять лет (2017—2021) обзорах ОЭСР, речь идет о том, что национальная городская политика представляет собой относительно новое явление и продолжает формироваться в большинстве стран мира, даже экономически развитых.

В связи со сказанным закономерно возникают рассматриваемые далее вопросы о том, что из себя в настоящее время представляет национальная городская политика за рубежом (прежде всего в отличающихся повышенным вниманием к вопросам пространственного развития странах ЕС), как в контексте этого опыта выглядит российская ситуация, что можно и нужно заимствовать в России из зарубежного опыта, в чем состоит российская специфика в рассматриваемой сфере в России, насколько она соответствует зарубежному опыту, что из него можно и нужно заимствовать, а в чем придерживаться своих особенностей. Особое внимание уделяется опыту Германии — в силу не только ее вхождения в Балтийский регион, но и признанного лидерства в развитии национальной городской политики.

Национальная городская политика в странах мира, ЕС, Германии (обзор литературы)

Итак, национальная городская политика (НГП) является одним из динамично развивающихся направлений деятельности властей разных стран. Это очень хорошо видно при сопоставлении обзоров ОЭСР (или совместных ОЭСР и ООН-Хабитат) о состоянии НГП в мире и в ОЭСР [1—3]. Так, еще пять лет назад — в 2017 году — из 35 стран ОЭСР вообще не было НГП в 5, четко сформулированная и хорошо проработанная НГП наблюдалась в 15 странах, тогда как в оставшихся 15 НГП была фрагментарной. На 2021 год НГП в том или ином виде присутствовала уже во всех странах. При этом эксперты констатируют, что определения НГП отличаются от страны к стране, но обычно речь идет о согласованном наборе решений, целенаправленном и управляемом органами власти процессе, объединяющем и ко-

¹ Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года : распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. №207-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ординирующем различных участников ради достижения общего видения и цели содействия преобразовательному, продуктивному, инклюзивному и устойчивому городскому развитию в долгосрочной перспективе.

Точкой отсчета в формировании современной НГП в европейских странах считается 2007 год, когда была принята Лейпцигская хартия устойчивого европейского города, и этот же год называется в качестве года формирования НГП в Германии. В настоящее время действует обновленная версия документа 2020 года — Новая Лейпцигская хартия². Кроме того, базовым документом для современной НГП является Новая Программа развития городов, принятая в 2016 году на Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III) [4].

Новизна НГП в определенной степени представляется условной. Например, применительно к Германии обзор ОЭСР по состоянию ее городской политики был опубликован еще в 1999 году [5]; близкое к приведенному выше определение городской политики Я. П. Силин давал еще в 2005 году³, хотя в целом российских работ, посвященных НГП в рассматриваемом ее понимании, немного (в качестве примеров можно привести [7; 8]). Были и фундаментальные работы по городской политике, например [9]. Иначе говоря, речь идет не столько о появлении городской политики как таковой, сколько о формировании современного ее облика. И в этом современном облике, на наш взгляд, важно выделить несколько значимых особенностей, которые должны учитываться и в России:

— городская политика — это, с одной стороны, совместная деятельность властей разных иерархических уровней, в федеративных государствах — федеральных, субъектов федерации и самих городов (органов местного самоуправления); с другой стороны, очень важно формирование четкого видения перспектив развития городов именно на национальном уровне, а также участие национальных властей в финансировании городской политики (эта составляющая НГП в Германии показана в [10]);

— городская политика рассматривается как важная составляющая региональной политики (в ЕС — как часть так называемой политики сплочения [11; 12]). НГП — это взгляд на города с точки зрения не только интересов самих городов, но и формирования сбалансированной пространственной структуры страны в целом;

— НГП осуществляется по очень широкому кругу направлений, т. е. городская политика является комплексной.

НГП заметно отличается по странам, даже европейским [13]. В мировом обзоре состояния НГП [2] эксперты называют следующие основные цели, которых стремятся достичь при реализации НГП (обобщение сделано на основе изучения 86 стран, в скобках приводится количество стран, где в НГП присутствует соответствующая цель):

- сбалансированное территориальное и городское развитие (47);
- согласованное видение национального городского развития (38);
- координация направлений отраслевой политики (27);

² *Nationale Stadtentwicklungspolitik / Netzwerk und Wissensplattform für integrierte Stadtentwicklung*. URL: https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/DE/Home/home_node.html (дата обращения: 02.08.2021).

³ В его понимании «городская политика — это декларируемая, целенаправленная, институционально и законодательно оформленная деятельность (или система деятельности) властей всех уровней (международного, национального, регионального и местного), а также иных акторов (разнообразных общественных организаций, партий, союзов, корпораций, граждан), оказывающая регулирующее воздействие на развитие городов и их систем в рамках определенной концепции в интересах достижения поставленных целей» [6, с. 96].

- продуктивные и конкурентоспособные города с возможностями трудоустройства (24);
- достойное и доступное жилье (20);
- базовые городские услуги и инфраструктура (19);
- меньшее разрастание городов, более компактные и связанные города (17);
- связность городов и сельской местности (11);
- адаптация к климатическим изменениям (9);
- социальная сплоченность (8).

В целом возрастание внимания к городской проблематике связано, как представляется, с двумя обстоятельствами: значимостью городов как центров экономического роста (прежде всего в силу их наибольшего инновационного потенциала) и одновременно возрастанием проблем самих городов. Даже для самых благополучных крупнейших городов характерны проблемы, связанные с сильным социальным расслоением и притоком мигрантов (особенности развития городов рассматриваются во множестве работ, в том числе [14—17]). Неслучайно, в Лейпцигской хартии 2007 года двумя основными темами стали усиление комплексности политики городского развития и повышенное внимание к неблагоприятным городским районам.

Новая Лейпцигская хартия была принята 30 ноября 2020 года, и, конечно, она отражает те новые вызовы для НГП, которые связаны с пандемией COVID-19 (ее влияние на города показано в [18; 19]). В новом документе опять-таки подчеркивается комплексность городской политики, но тремя ее целями стали «зеленый город», «справедливый город» и «производительный город». Особое внимание уделяется также устойчивости (resilience) городов к кризисам⁴, созданию возможностей для местных властей справляться с предстоящими социальными, экономическими и экологическими проблемами. Также идет речь о цифровизации как важном инструменте решения стоящих перед городами задач.

В обзоре национальной политики ОЭСР/ООН-Хабитат [2] актуальные цели НГП формулируются похожим образом — устойчивые (resilient), зеленые и инклюзивные города.

В связи с влиянием пандемии COVID-19 на города упомянем также работу известных регионалистов/урбанистов [25], которые говорят о том, что пандемия не приведет к принципиальному изменению роли городов в экономике стран, но как раз выдвигает новые требования к самим городам, в том числе в отношении необходимых зеленых пространств.

Обращаясь к опыту НГП в Германии, важно отметить, что он дает пример решения задач комплексности НГП и координации ее реализации как по вертикали (деятельности органов власти разных уровней), так и по горизонтали (разных направлений социально-экономической политики). Так, есть специальный сайт, посвященный национальной городской политике (Nationale Stadtentwicklungspolitik)⁵, который представляет собой платформу для проектных идей и способствует диалогу по вопросам национального и международного городского развития; платформа служит и для обмена знаниями, и для стимулирования междисциплинарного курса о городском развитии.

Иллюстрацией внимания федеральных властей к НГП является наличие в стра-

⁴ Концепция устойчивости (или шокоустойчивости) территорий активно стала развиваться за рубежом с началом мирового экономического кризиса 2009 года [20—22], в том числе уделялось особое внимание устойчивости городов [23; 24].

⁵ *Nationale Stadtentwicklungspolitik / Netzwerk und Wissensplattform für integrierte Stadtentwicklung*. URL: https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/DE/Home/home_node.html (дата обращения: 02.08.2021).

не ведомственного (подчиненного одному из федеральных министерств) Федерального исследовательского института строительства, городского хозяйства и пространственного развития⁶. На сайте этого института есть множество публикаций, касающихся оценки хода реализации НГП в Германии и пространственного развития в целом (включая базовый доклад об организации территории — Raumordnungsbericht [26]).

Анализ состояния национальной городской политики в России

В данном разделе мы анализируем состояние НГП в России, преимущественно на основе принятых нормативно-правовых актов. Зарубежный опыт показывает, что НГП может как оформляться специальными посвященными ей документами, так и встраиваться в документы общего характера по вопросам пространственного развития. Россия относится ко второму типу стран: ОЭСР в 2021 году назвала документом НГП уже названную нами Стратегию пространственного развития России (СПР) [2], а еще в 2018 г. экспертами ОЭСР говорилось о том, что по России нет информации о ее НГП [1]. Действительно, до появления СПР какой-либо документ, который можно было бы связать с НГП, назвать было невозможно. Причин у столь позднего появления НГП в России (только в начале 2019 года) можно назвать по меньшей мере две.

Первая — позднее становление федеральной региональной политики, которая является фундаментом для городской политики как минимум с точки зрения наличия традиций регулирования национальными властями пространственного развития. В силу ряда факторов, но прежде всего чрезмерно либеральных взглядов на государственное регулирование экономики, активное развитие федеральной политики регионального развития началось только с наступлением экономического кризиса 2009 года, заставившего искать новые возможности для обеспечения позитивной динамики развития страны и ее регионов [27].

Вторая причина — даже в рамках тех мер федеральной региональной политики, которые существовали до 2009 года, основным их объектом были субъекты Федерации. С муниципальными образованиями (к числу которых относятся почти все российские города, кроме трех городов федерального значения) федеральные власти, за редкими исключениями, не работали. Причин этого, в свою очередь, тоже несколько. Основная — дефицит статистической информации, которая нужна для принятия управленческих решений. Серьезные проблемы муниципальной статистики сохраняются до сих пор, но все-таки реформа местного самоуправления⁷ и информатизация позволили с конца 2000-х годов начать формировать базу данных муниципальных образований, представленную в настоящее время на сайте Росстата⁸. Появление хоть какой-то статистики по муниципальным образованиям позволило, среди прочего, провести анализ особенностей пространственного развития страны в рамках подготовки СПР.

Стратегия пространственного развития по своему замыслу может претендовать

⁶ *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung*. URL: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/startseite/_node.html (дата обращения: 02.08.2021).

⁷ Реформа местного самоуправления связана с принятием федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», основные нормы которого вступили в силу с 1 января 2006 года, но еще сохранялся трехлетний переходный период 2006—2008 годов. Одна из важных новаций закона — упорядочение территориальных основ местного самоуправления в регионах страны, что привело к формированию более-менее унифицированной системы территориальных единиц для сбора статистических данных.

⁸ *База данных муниципальных образований / Росстат*. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/ykmb3eKg/munst.htm> (дата обращения: 17.08.2021).

на базовый документ по НГП, поскольку является одним из документов общей системы стратегического планирования в стране. Однако, на наш взгляд, в ее нынешнем виде СПР недостаточна для формирования целостной НГП, поскольку в ней нет ответов на принципиально важные вопросы развития городов и городской политики.

Прежде всего даже в отношении крупных и крупнейших агломераций остался непроработанным вопрос о снижении концентрации населения и экономической активности в гипертрофированно разросшейся столичной агломерации и развитии других городов-миллионников как альтернативных Москве точек роста. Должен ли Санкт-Петербург быть одной из таких точек роста, или же это приведет к гипертрофированному росту и этого города, нужно ли ограничиваться только городами-миллионниками, или надо делать ставку на более широкий круг городов (особенно учитывая отсутствие городов-миллионников на Дальнем Востоке) — вопросы открытые.

Отсутствие в СПР положений о необходимости децентрализации Москвы имеет вполне очевидную причину — политическую. Несмотря на кажущееся декларирование приоритетов пространственного развития, в СПР на самом деле от реального выбора приоритетов ушли. За счет включения в геостратегические территории всех приграничных регионов (в дополнение к традиционным объектам федеральной региональной политики — Дальнему Востоку, Арктике, Северному Кавказу, Крыму и Калининградской области) геостратегическими оказалось больше половины субъектов РФ — 51 из 85. Перспективные центры экономического роста, которых было предложено несколько типов, нашлись вообще во всех субъектах РФ: это разные по размерам 95 городов и городских агломераций, 27 минерально-сырьевых и агропромышленных центров, 20 центров экономического роста со сложившимися условиями для формирования научно-образовательных центров мирового уровня. Такой подход, конечно, неплох с точки зрения декларирования перспективности развития всех регионов, однако не позволяет обсуждать острые вопросы пространственного развития, к числу которых относится и не особо выгодное для самой Москвы снижение концентрации в ней населения и экономической активности.

Иначе говоря, тема развития крупнейших городских агломерацией как альтернатив Москве в явном виде в СПР не прозвучала и, как результат, не стала предметом дальнейших обсуждений вопросов пространственного развития. Гораздо больше внимания стало уделяться сельской местности и малым городам. Нисколько не умаляя их значимости в системе расселения, важно все-таки признать, что как центры экономического роста они априори не могут быть альтернативой Москве, а ведь именно вторым городам в европейских странах в последние годы уделяется повышенное внимание [28].

Не прописано в явном виде в СПР и место Санкт-Петербурга в пространственном развитии страны. Должен ли он рассматриваться как одна из альтернатив Москве как точке роста, или же этот подход приведет и к его гипертрофированному росту? В какой мере можно использовать потенциал развития Санкт-Петербурга как центра международных контактов, в том числе на Балтике, в силу его географического положения? К сожалению, в СПР в целом практически обойден стороной вопрос включенности российских регионов и городов во внешнеэкономические связи, а для Санкт-Петербурга это один из ключевых вопросов его развития [29].

Вторым значимым, на наш взгляд, недостатком СПР стало отсутствие обсуждения в ней перспектив развития всей системы российских городов, места городов разной людности в социально-экономическом пространстве страны. Среди проблем пространственного развития России в СПР указываются низкий уровень комфортности городской среды в большинстве городов (даже включая крупные и крупнейшие), низкий уровень предпринимательской активности в большинстве малых и средних городов, а также неудовлетворительное состояние окружающей

среды в большинстве городов с населением более полумиллиона и/или являющихся промышленными. То есть речь идет о социальных, экономических и экологических проблемах городов. Однако в задачах пространственного развития акцент делается только на социальных проблемах и отчасти экологических. Так, говорится о необходимости капремонта жилого фонда, развития коммунальной и транспортной инфраструктуры, сбалансированной застройки территории городов, улучшения состояния окружающей среды и т. п. А вот что касается экономики малых и средних городов, дело ограничивается лишь словами о реализации дополнительных направлений социально-экономического развития моногородов (диверсификации их экономики), наукоградов (их научно-производственных комплексов) и исторических поселений. В целом же в отношении малых и средних городов речь идет лишь о содействии их развитию как межмуниципальных обслуживающих центров для сельских территорий, а дополнительные ресурсы для их развития будут изысканы после формирования новых центров экономического роста регионов.

На первый взгляд, такой подход выглядит вполне логичным. При наличии острых общестрановых проблем в экономике ускоренное экономическое развитие могут обеспечить именно перспективные центры роста, которыми, как хорошо известно, малые и средние города обычно не являются. В данном случае уместно вспомнить опыт Германии, где после объединения западных и восточных земель ставка была сделана именно на поддержку основных городов новых земель (включая Берлин) и развитие связывающих эти города транспортных коммуникаций. И логика такого решения была той же, что заложена в СПР: основные города дадут наиболее быструю отдачу от вкладываемых в них средств и станут если не точками роста для окружающих территорий, то хотя бы источниками дополнительных поступлений в бюджетную систему, которые можно будет направить на развитие периферийных территорий.

Вместе с тем ограничение обсуждения перспектив развития малых и средних городов России только вопросами повышения качества городской среды чревато последующими проблемами: даже при самых комфортных условиях жизни отсутствие рабочих мест будет провоцировать дальнейший миграционный отток населения из таких городов. Создание комфортной городской среды — очень важное и необходимое условие для развития городов, но условие недостаточное. И если не подходить к вопросу развития малых и средних городов с самого начала комплексно — преодолевая не только социальные, но и экономические проблемы их развития, есть риск вложить средства в инфраструктуру городов, которая потом не будет востребована.

Но такого рода обсуждение перспектив экономического развития малых и средних городов, скорее всего, заставит признать дефицит потенциальных инвесторов, заинтересованных в развитии периферийных территорий, неизбежность концентрации населения в районах с более-менее высокой плотностью населения. Это, в свою очередь, поднимет вопрос о том, как должна трансформироваться система расселения в стране, тогда как для многих экспертов и чиновников, как нам представляется, декларируемое в СПР обеспечение устойчивости системы расселения подразумевает ее консервацию.

СПР, как мы уже сказали, была утверждена в начале 2019 года, но на практике отдельные направления федеральной поддержки городского развития появились раньше. Связаны они преимущественно с особыми типами городов (не случайно в СПР упоминаются наукограды и моногорода).

Это, во-первых, города с доминированием в их экономике федеральных объектов. К числу таковых относятся ЗАТО (закрытые административно-территориальные образования), созданные еще в советский период и связанные с военными или атомными объектами. До реформы местного самоуправления федеральные

власти выстраивали с ЗАТО отделенную от субъектов РФ систему межбюджетных отношений, после реформы ЗАТО стали одним из стандартных видов муниципальных образований, но отдельные межбюджетные трансферты на их развитие из федерального бюджета выделяются до сих пор. В этот же ряд можно поставить и наукограды, в которых градообразующими являются научно-производственные комплексы, находящиеся в ведении федеральных властей. Первый документ — президентский указ — о мерах развития наукоградов был подписан еще в 1997 году, а в 1999 году был принят федеральный закон о наукоградах. Этому направлению федеральной политики были свойственны две основные проблемы: формальный статус наукограда (а с ним и право на дополнительное финансирование) получает небольшая доля реально существующих городов науки; длительное время федеральные деньги выделялись на развитие социальной, коммунальной инфраструктуры наукоградов, но не на необходимую им поддержку научно-производственных комплексов [27].

Во-вторых, города с острыми социально-экономическими проблемами. Отдельные примеры проявления федерального внимания к таким городам (например, к шахтерским) имели место еще с начала 1990-х годов, однако о сформировавшемся отдельном направлении федеральной политики можно говорить только в отношении появившейся с началом кризиса 2009 года федеральной поддержки моногородов. В условиях кризиса возник целый ряд городов с резко ухудшившейся социально-экономической ситуацией из-за проблем доминирующих в их экономике градообразующих предприятий. Особенно чувствительным такое ухудшение оказалось для населения городов, где градообразующие предприятия относились к благополучным до кризиса отраслям, и федеральные власти не могли игнорировать создававшуюся в таких городах социальную напряженность. Нормативно-правовая база по федеральной поддержке моногородов довольно обширная, базовым документом можно считать «Паспорт приоритетной программы Комплексное развитие моногородов», рассчитанной на 2016—2025 годы⁹.

Для российских балтийских регионов именно федеральная политика в отношении моногородов имеет хоть некоторое значение (статус наукограда был только у Петергофа и только в 2005—2010 годах [27]). В перечень моногородов городские муниципальные образования Калининградской и Ленинградской областей попали: в первой это пос. Янтарный, во второй — г. Пикалево, Сланцы, Сясьстрой¹⁰. Пикалево получил статус территории опережающего социально-экономического развития — по сути аналога особых экономических зон, предусматривающего предоставление налоговых льгот инвесторам, реализующим связанные с диверсификацией экономики города проекты. Учитывая, что в России в целом 321 моногород, а территории опережающего развития созданы в 92 из них, в балтийских регионах данный инструмент экономической политики мог бы использоваться активнее. Тем более что Ленинградская область на фоне многих других субъектов РФ в силу своего экономико-географического положения отличается повышенной инвестиционной привлекательностью.

Распространяющаяся на все города задача повышения качества городской среды нашла отражение в национальном проекте «Жилье и городская среда», в рамках которой создан федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» на 2018—2024 годы. Специфика этого проекта состоит в том, что он курируется

⁹ В России существуют национальные и федеральные проекты/программы, а также приоритетные программы и проекты.

¹⁰ Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований РФ: распоряжение Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1398-р в ред. от 21 января 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Минстроем России, это же министерство в рамках того же нацпроекта занимается проектом цифровизации городского хозяйства «Умный город». Выбор именно Минстроя России в качестве ответственного за развитие городской среды вполне понятен: этот вопрос, действительно, во многом связан со строительством и ЖКХ, которыми на протяжении почти всех лет своего существования (2004—2014) занималось Министерство регионального развития РФ [27]. Однако, еще раз подчеркнем, это означает, что вопросы развития городской среды оказываются неизбежно оторванными от вопросов социально-экономического развития городов в целом.

Вместе с тем в России есть и позитивный пример комплексного подхода к решению экономических и социальных проблем городов — речь о запущенной в 2018 году программе социального развития центров экономического роста на Дальнем Востоке¹¹. Впрочем, в отношении Дальнего Востока в целом реализуется очень активная федеральная политика, включающая в себя множество разнообразных инструментов поддержки данного макрорегиона, усилия по его развитию пытаются предпринимать по всем возможным направлениям.

Таким образом, как видим, в России есть ряд инструментов федеральной городской политики, но все они являются разрозненными (в том числе в части ответственных за них федеральных министерств). При этом фактическое положение дел в полной мере повторяет особенности Стратегии пространственного развития, что, впрочем, неудивительно: подготовка СПР неизбежно отталкивалась от уже сложившейся ситуации.

Необходимость и ограничения развития национальной городской политики в России

Развитие национальной городской политики в России, как нам представляется, должно быть продолжено: важно сформировать целостное видение его перспектив для всей системы городов и их разных типов (от столичной Москвы, у которой свои проблемы, до малых периферийных), определить возможные направления социально-экономического развития городов и необходимое участие в этом процессе федеральных властей.

Задачи, стоящие перед НГП в России, по большей части те же самые, что и в экономически развитых странах, хотя и со своей спецификой. Крупнейшие российские города, как и за рубежом, являясь центрами инноваций и экономического роста, сталкиваются с проблемами повышенного социального расслоения, адаптации мигрантов, развития городской инфраструктуры (особенно транспортной), поиска оптимальных планировочных решений (включая создание зеленых пространств, ставших особенно важными в пандемию COVID-19). Важно предпринимать шаги по созданию полицентричной системы динамично развивающихся крупных и крупнейших городов, способных стать точками роста в своих макрорегионах, обеспечивая тем самым закрепление населения в разных частях страны и сокращение различий в социально-экономическом развитии на макрорегиональном уровне, а также снижение концентрации населения и экономической активности в Москве.

Исходя из зарубежного опыта и сложившейся российской ситуации, важно еще понимать, что становлению НГП в России будет препятствовать ряд нерешенных проблем, напрямую с НГП не связанных.

Во-первых, в России очень слаба информационная основа, необходимая для разработки не только НГП, но и политики пространственного развития в целом.

¹¹ Об утверждении Правил предоставления и распределения иных межбюджетных трансфертов на реализацию мероприятий планов социального развития центров экономического роста субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа : постановление Правительства РФ от 14 марта 2018 г. № 254. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Начнем с того, что в России до сих пор придерживаются дихотомии «городское — сельское население», хотя такое разделение уже давно стало очень условным. Поэтому за рубежом от него отказались. Например, в Германии публикуются данные по доле населения, проживающего в районах с высокой, средней и низкой плотностью населения. Евростат предоставляет данные по специально разработанным типологиям регионов, где есть не только трехчленное деление на *преимущественно городские — промежуточные — преимущественно сельские регионы*, но и разделение двух вторых категорий на *находящиеся вблизи крупных городов и удаленные от них*. В России же нет статистической основы для оценки различий между, например, малыми городами в составе крупнейших городских агломераций и глубоко периферийными, а отсюда — и звучащие нередко в ходе дискуссий ошибочные суждения. Кроме того, Евростат собирает данные по метрополитенским ареалам, тогда как в России обсуждение вопросов развития городских агломераций после разработки Стратегии пространственного развития значимо не продвинулось. В какой мере объектами НГП могут быть города или городские агломерации — вопрос неоднозначный [30], в дальнейшем это тоже будет нуждаться в обсуждении.

Нет в России и института, аналогичного называвшемуся выше германскому федеральному институту, который занимается анализом пространственного развития в стране и обеспечивает связь между наукой и управлением. Необходимость создания в России центра пространственного анализа неоднократно декларировалась, но о министерском институте речь, насколько нам известно, никогда не шла.

Отчасти это можно объяснить тем, что в России сохраняется закрытость информации о региональной составляющей многих направлений федеральной отраслевой политики [27]. Для обеспечения координации разных направлений структурной политики опять-таки нужна прежде всего информация по этим направлениям.

Во-вторых, одним из важнейших участников НГП должны являться органы власти самих городов. Но для этого у них должны быть достаточные полномочия и самостоятельность в бюджетной сфере, а их в России у органов местного самоуправления, увы, нет ([8]; контрасты в бюджетном положении городов России и Германии показаны в [31]).

Все названные проблемы необходимо решать, поскольку это важно не только для городской политики, но и в целом для повышения качества управления пространственным развитием.

Выводы

Таким образом, как было показано выше, национальная городская политика — это одно из динамично развивающихся направлений деятельности центральных органов власти практически во всех странах мира. Пандемия COVID-19 лишь еще больше усилила этот динамизм, поскольку стала новым вызовом для городов и городской политики. Россия тоже не остается в стороне от общемировых трендов, однако в рамках ее национальной городской политики остается еще немало задач, требующих, на наш взгляд, своего решения. Основными являются:

— более четкое формирование национальной городской политики как отдельного направления в деятельности органов публичной власти;

— переход от разрозненных направлений поддержки городов к комплексной городской политике, которая, среди прочего, должна быть связана с определением перспектив экономического (именно экономического) развития малых и средних городов;

— проработка вопроса о формировании полицентричной городской системы с центрами экономического роста в разных регионах страны и с решением задачи снижения концентрации населения и экономической активности в Москве;

— формирование адекватной современным вызовам информационной, статистической основы принятия управленческих решений.

Решение всех названных задач, в свою очередь, необходимо для сохранения конкурентоспособности России, в том числе в Балтийском регионе. Коль скоро города

являются ключевыми драйверами современного экономического развития и при этом созданию условий для реализации их потенциала в соседних странах уделяется немало внимания в рамках национальных городских политик, для России важно не упустить возможности для динамичного развития своих городов. Это актуально для российских балтийских регионов, прежде всего для Санкт-Петербурга. Как любой многомиллионный город, он имеет и немалый потенциал своего развития, и требующие своего решения проблемы. При этом в российских документах, как было показано в статье, сколько-нибудь внятно федеральная политика в отношении Санкт-Петербурга и его агломерации не прописана.

Проработка непосредственно национальной городской политики поможет четче определить видение федеральными властями места разных типов городов в пространственном развитии страны, их планы по поддержке социально-экономического развития городов, в том числе балтийских регионов.

Список литературы

1. *Global State of National Urban Policy / UN-Habitat/OECD*. Nairobi, 2018. doi: 10.1787/9789264290747-en.
2. *Global State of National Urban Policy 2021: Achieving Sustainable Development Goals and Delivering Climate Action / OECD/UN-Habitat/UNOPS*. P., 2021. doi: 10.1787/96eee083-en.
3. *National Urban Policy in OECD Countries*. P., 2017. doi: 10.1787/9789264271906-en.
4. *New Urban Agenda / UN-Habitat*, 2017. URL: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf> (дата обращения 10.08.2021).
5. *Urban Policy in Germany: Towards Sustainable Urban Development*. P., 1999. doi: 10.1787/9789264173194-en.
6. *Силин Я. П.* Городская политика в современной России: сущность, формирование, уровни реализации // *Известия Уральского государственного экономического университета*. 2005. № 10. С. 94—102.
7. *Обедков А. П.* Особенности современного этапа формирования и проведения городской политики в России // *Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управления. Теория и практика управления*. 2016. № 16. С. 61—70.
8. *Попов Р. А., Пузанов А. С., Полиди Т. Д.* Контуры новой государственной политики по отношению к городам и городским агломерациям России // *ЭКО*. 2018. № 8. С. 7—22. doi: 10.30680/ЕСО0131-7652-2018-8-7-22.
9. *Blackman T.* *Urban Policy in Practice*. Routledge, 1995.
10. *Radzinski A.* Spatial Distribution of Urban Policy Funds in Germany and its Determinants // *Urban Development Issues*. 2018. Vol. 57. P. 15-26. doi: 10.2478/udi-2018-0014.
11. *Atkinson R., Zimmermann K.* Cohesion Policy and Cities: an Ambivalent Relationship // *Handbook on Cohesion Policy in the EU / ed. by S. Piattoni, L. Polverari*. Edward Elgar, 2016. P. 413—426.
12. *The Urban Dimension in the EU Cohesion Policy in Germany. EU Funding Period 2014—2020*. Bonn, 2020.
13. *A Modern Guide to National Urban Policies in Europe / ed. by K. Zimmermann, V. Fedeli*. Edward Elgar, 2021. doi: 10.4337/9781839109058.
14. *Sassen S.* *Cities in a World Economy*. 2nd ed. Pine Forge Press, 2000.
15. *The State of European Cities 2016: Cities leading the way to a better future / EC/UN-Habitat*. Brussels, 2016.
16. *Urbanization and Development: Emerging Features. World Cities Report 2016 / UN-Habitat*. Nairobi, 2016.
17. *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation / OECD*. P., 2020.
18. *Territorial Impact Assessment: the State of the Cities and Regions in the COVID-19 crisis / Gaugitsch R. et al.* European Union, 2020. doi: 10.2863/112206.
19. *OECD Regions and Cities at a Glance 2020*. P., 2020. doi: 10.1787/959d5ba0-en.
20. *Жихаревич Б. С., Климанов В. В., Марача В. Г.* Шокоустойчивость территориальных систем: концепция, измерение, управление // *Региональные исследования*. 2020. № 3. С. 4—15. doi: 10.5922/1994-5280-2020-3-1.
21. *Martin R., Sunley P.* On the Notion of Regional Economic Resilience: Conceptualization and Explanation // *Journal of Economic Geography*. 2015. Vol. 15, № 1. P. 1—42. doi: 10.1093/jeg/lbu015.

22. Modica M., Reggani A. Spatial Economic Resilience: Overview and Perspectives // Networks and Spatial Economics. 2014. Vol. 14, №2. P. 211 — 233. doi: 10.1007/s11067-014-9261-7.
23. Capello R., Caragliuy A., Fratesi U. Spatial Heterogeneity in the Costs of the Economic Crisis in Europe: are Cities Sources of Regional Resilience? // Journal of Economic Geography. 2015. Vol. 15, № 5. P. 951 — 972. doi: 10.1093/jeg/lbu053.
24. Dijkstra L., Garcilazo E., McCann P. The Effects of the Global Financial Crisis on European Regions and Cities // Journal of Economic Geography. 2015. Vol. 15, № 5. P. 935 — 949. doi: 10.1093/jeg/lbv032.
25. Florida R., Rodríguez-Pose A., Storper M. Cities in a post-COVID world // Urban Studies. June 2021. P. 1-23. doi: 10.1177/00420980211018072.
26. Raumordnungsbericht 2021: Wettbewerbsfähigkeit stärken. Bonn, 2021.
27. Кузнецова О. В. Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. М., 2013.
28. Second Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects. Scientific Report / ESPON, 2012. URL: <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/applied-research/sgptd-secondary-growth-poles-and-territorial> (дата обращения: 15.07.2021).
29. Lachininskii S., Semenova I. Saint Petersburg as a Global Coastal City: Positioning in the Baltic Region // Baltic Region. 2015. № 3. P. 47 — 57. doi: 10.5922/2079-8555-2015-3-4.
30. Fricke C. Locating Urban Issues in German Policy-Making: Metropolitan Regions and Urban Development Policies in a Multi-scalar Context // Foregrounding Urban Agendas: The New Urban Issue in European Experiences of Policy-Making / yd. by S. Armondi, S. De Gregorio Hurtado. Springer, 2020. P. 167 — 184.
31. Kuznetsova O. V. Contrasts in Budgetary Opportunities of City-Regions and City-Municipalities in Russia and the Experience of Germany // Regional Research of Russia. 2020. Vol. 10, № 4. P. 522 — 529. doi: 10.1134/S2079970520040152.

Об авторе

Ольга Владимировна Кузнецова, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, федеральный исследовательский центр «Информатика и управление РАН», Россия; профессор-исследователь, Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Россия.

E-mail: kouznetsova_olga@mail.ru

<https://orcid.org/0000-0003-4341-0934>

NATIONAL URBAN POLICY IN RUSSIA AND THE EUROPEAN EXPERIENCE

O. V. Kuznetsova

Federal Research Center Computer Science
and Control of the Russian Academy of Sciences
44/2 Vavilova ul., Moscow, 119333, Russia
Immanuel Kant Baltic Federal University
14, A. Nevskogo ul., Kaliningrad, 236016, Russia

Received 01.09.2021
doi: 10.5922/2079-8555-2021-4-1
© Kuznetsova O. V., 2021

This article analyses the features, shortcomings, prospects, and limitations of Russia's national urban policy (NUP) and its international counterparts to formulate proposals for the further development of the Russian NUP. To this end, the study examines international documents and publications on NUP, particularly German ones, and Russian regulatory legal

acts. The COVID-19 pandemic has drawn attention to the resilience of cities to crises and the development of urban green spaces. Germany's current NUP, adopted in 2007, stands out for its complexity and congruence with the regional policy. The Spatial Development Strategy is the principal NUP document in Russia. However, it overlooks some issues essential for the development of the city system: the federal authorities support only selected types of towns, such as single-industry municipalities, and the NUP is not comprehensive as it pays little attention to the economic aspects. A feeble information framework and municipal authorities lacking the powers impede the further development of the NUP. A transition to a comprehensive and well-designed NUP in Russia is proposed, which includes counteracting the concentration of population and economic activity in Moscow and establishing Saint Petersburg as a centre of economic growth. There is also an urgent need to understand the economic development prospects of smaller towns.

Keywords:

national urban policy, regional policy, Germany, Spatial Development Strategy of Russia

References

1. UN-Habitat/OECD, 2018, *Global State of National Urban Policy*, Nairobi, 120 p. doi: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264290747-en>.
2. OECD/UN-Habitat/UNOPS, 2021, *Global State of National Urban Policy 2021: Achieving Sustainable Development Goals and Delivering Climate Action*, Paris, OECD Publishing, 162 p. doi: <https://dx.doi.org/10.1787/96eee083-en>.
3. OECD, 2017, *National Urban Policy in OECD Countries*, Paris, OECD Publishing, 140 p. doi: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264271906-en>.
4. UN-Habitat, 2017, *New Urban Agenda*, 66 p. available at: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf> (accessed 10.08.2021).
5. OECD, 1999, *Urban Policy in Germany: Towards Sustainable Urban Development*, Paris, OECD Publishing, 95 p. doi: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264173194-en>.
6. Silin, Y. P. 2005, Urban policy in Modern Russia: essence, formation, levels of implementation, *Izvestiya Ural'skogo Gosudarstvennogo Ekonomicheskogo Universiteta* [Proceedings of the Ural State University of Economics], no. 10. p. 94—102 (In Russ.).
7. Obedkov, A. P. 2016, Features of the formation and conduction of urban politics in Russia, *Vestnik Komi Respublikanskoi Akademii Aosudarstvennoi Sluzhby i Upravleniya. Teoriya i Praktika Upravleniya* [Bulletin of the Komi Republican Academy of Public Service and Management. Management theory and practice], no.16. p. 61 — 70 (In Russ.).
8. Popov, R. A., Puzanov, A. S., Polidi, T. D. 2018, The outline of the new state policy towards Russian cities and urban agglomerations, *EKO* [ECO], no. 8, p. 7—22. doi: <https://dx.doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2018-8-7-22> (In Russ.).
9. Blackman, T. 1995, *Urban Policy in Practice*, Routledge, 352 p.
10. Radzimski, A. 2018, Spatial Distribution of Urban Policy Funds in Germany and its Determinants, *Urban Development Issues*, no. 57, p. 15—26. doi: <https://dx.doi.org/10.2478/udi-2018-0014>.
11. Atkinson, R, Zimmermann, K. 2016, Cohesion Policy and Cities: an Ambivalent Relationship. In: Piattoni, S, Polverari, L. (eds.) *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Edward Elgar, p. 413—426.
12. EU, 2020, *The Urban Dimension in the EU Cohesion Policy in Germany. EU Funding Period 2014—2020*, Bonn, 72 p.
13. Zimmermann, K., Fedeli, V. (eds.) 2020, *A Modern Guide to National Urban Policies in Europe*, Edward Elgar, 368 p. doi: <https://dx.doi.org/10.4337/9781839109058>.
14. Sassen, S. 2000, *Cities in a World Economy. Second Edition*, Pine Forge Press, 201 p.
15. EC/UN-Habitat, 2016, *The State of European Cities 2016: Cities leading the way to a better future*, Brussels, 220 p.
16. UN-Habitat, 2016, *Urbanization and Development: Emerging Features. World Cities Report 2016*, Nairobi, 264 p.
17. OECD, 2020, *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation*, Paris, 171 p.

18. Gaugitsch, R. et al. 2020, *Territorial Impact Assessment: the State of the Cities and Regions in the COVID-19 crisis*, European Union, 71 p. doi: <https://dx.doi.org/10.2863/112206>.
19. OECD, 2020, *OECD Regions and Cities at a Glance 2020*, Paris, OECD Publishing, 166 p. doi: <https://dx.doi.org/10.1787/959d5ba0-en>.
20. Zhiharevich, B. S., Klimanov, V. V., Maracha, V. G. 2020, Resilience of the territory: concept, measurement, governance, *Regional'nye Issledovaniya* [Regional Research], no. 3, p. 4–15. doi: <https://dx.doi.org/10.5922/1994-5280-2020-3-1> (In Russ.).
21. Martin, R., Sunley, P. 2015, On the Notion of Regional Economic Resilience: Conceptualization and Explanation, *Journal of Economic Geography*, vol. 15, no. 1, p. 1–42. doi: <https://dx.doi.org/10.1093/jeg/lbu015>.
22. Modica, M., Reggani, A. 2014, Spatial Economic Resilience: Overview and Perspectives, *Networks and Spatial Economics*, vol. 14, no 2, p. 211–233. doi: <https://dx.doi.org/10.1007/s11067-014-9261-7>.
23. Capello, R., Caragliu, A., Fratesi, U. 2015, Spatial Heterogeneity in the Costs of the Economic Crisis in Europe: are Cities Sources of Regional Resilience? *Journal of Economic Geography*, vol. 15, no. 5, p. 951–972. doi: <https://dx.doi.org/10.1093/jeg/lbu053>.
24. Dijkstra, L., Garcilazo, E., McCann, P. 2015, The Effects of the Global Financial Crisis on European Regions and Cities, *Journal of Economic Geography*, vol. 15, no. 5, p. 935–949. doi: <https://dx.doi.org/10.1093/jeg/lbv032>.
25. Florida, R., Rodríguez-Pose, A., Storper, M. 2021, Cities in a post-COVID world, *Urban Studies*, June, p. 1–23. doi: <https://dx.doi.org/10.1177/00420980211018072>.
26. BBSR, 2021, *Raumordnungsbericht 2021: Wettbewerbsfähigkeit stärken*, Bonn, 155 S.
27. Kuznetsova, O. V. 2013, *Regional'naya politika Rossii: 20 let reform i novye vozmozhnosti* [Russia's regional policy: 20 years of reforms and new opportunities], Moscow, 392 p. (In Russ.).
28. ESPON, 2021, *Second Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects. Scientific Report*, ESPON, 803 p. available at: <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/applied-research/sgptd-secondary-growth-poles-and-territorial> (accessed 15.07.2021).
29. Lachininskii, S., Semenova, I. 2015, Saint Petersburg as a Global Coastal City: Positioning in the Baltic Region, *Balt. Reg.*, no. 3, p. 47–57. doi: <https://dx.doi.org/10.5922/2079-8555-2015-3-4>.
30. Fricke, C. 2020, Locating Urban Issues in German Policy-Making: Metropolitan Regions and Urban Development Policies in a Multi-scalar Context. In: Armondi, S., De Gregorio Hurtado, S. (eds.) *Foregrounding Urban Agendas: The New Urban Issue in European Experiences of Policy-Making*, Springer, p. 167–184.
31. Kuznetsova, O. V. 2020, Contrasts in Budgetary Opportunities of City-Regions and City-Municipalities in Russia and the Experience of Germany, *Regional Research of Russia*, vol. 10, no. 4, p. 522–529. doi: <https://dx.doi.org/10.1134/S2079970520040152>.

The author

Prof. Olga V. Kuznetsova, Senior Research Fellow, Federal Research Center Computer Science and Control of the Russian Academy of Sciences, Russia; Professor, Immanuel Kant Baltic Federal University, Russia.

E-mail: kouznetsova_olga@mail.ru

<https://orcid.org/0000-0003-4341-0934>
