ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

CC BY 4.0

DOI: 10.26794/2304-022X-2019-9-2-34-49
УДК 332.1,352,353(045)
JEL O18, R11

Управленческие и организационные механизмы пространственного развития убывающих городов

Е.Е. Плисецкий
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия
http://orcid.org/0000-0002-6448-5962

АННОТАЦИЯ

Проблема сокращения численности населения, снижения экономической активности и ухудшение инвестиционной привлекательности стала актуальной на повестке устойчивого развития промышленных или монопрофильных городов в большинстве развитых стран (США, ЕС, Австралии) в течение последнего столетия. Повышение экономической эффективности использования городских территорий, стимулирование удержания населения, в том числе молодежи, и привлечения нового за счет создания востребованных рабочих мест и формирования комфортных условий проживания — все это потребовало выработки механизмов и инструментов социально-экономического развития городов. Мировой опыт накопил различные подходы к преобразованию убывающих городов — экономические и финансовые инструменты поддержки развития и обеспечения партнерства в системе «город — бизнес — жители», комплексные программы развития городов, инструменты оптимизации пространственной и территориальной структуры городов и др. В статье приведен анализ сложившихся практик применения управленческих и организационных механизмов пространственного развития убывающих городов в США, Великобритании, Германии, Испании, Австралии. На основании проведенного анализа сделаны ключевые выводы о факторах, определяющих траектории от убывания до восстановления городов. Практическое значение выводов заключается в возможности их использования при разработке стратегий и программ развития российских городов, испытывающих тенденции к сжатию экономического и территориального пространства.

Ключевые слова: механизмы городского развития; убывающие города; управление городами; программы развития городов

Для цитирования: Плисецкий Е.Е. Управленческие и организационные механизмы пространственного развития убывающих городов. *Управленческие науки.* 2019;9(2):34-49. DOI: 10.26794/2404-022X-2019-9-2-34-49

ORIGINAL PAPER

Administrative and Organizational Mechanisms for the Spatial Development of Shrinking Cities

E.E. Plisetskii
National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russia
http://orcid.org/0000-0002-6448-5962

ABSTRACT

The problem of population decline, economic activity decrease and deterioration of investment attractiveness has become topical on the agenda of sustainable development of industrial or single-industry cities in most developed countries (USA, EU, Australia) during the last century. New urban trends are increasing of the economic efficiency of urban areas usage, encouraging restrain of the population, including youth and employable people, and attracting new ones through the creation of required jobs and the formation of comfortable living conditions. All of these demanded the mechanisms and tools development for the social and economic development of cities. World experience has accumulated various approaches to the transformation of shrinking cities — economic and financial instruments supporting the development and provision of partnership of key stakeholders of cities, integrated urban development programs, tools for optimizing

the spatial and territorial structure of cities, etc. The paper analyzes the existing practices of application of administrative and organizational mechanisms for the spatial development of shrinking cities in the United States, Britain, Germany, Spain and Australia. Based on the analysis, key conclusions are drawn about the factors that divide the trajectories from decline to the cities restoration. The practical significance of the conclusions lies in the possibility of using them in the development of strategies and programs for the Russian cities development that are experiencing a tendency towards a contraction of economic and territorial space.
Keywords: urban development mechanisms; shrinking cities; urban governance; urban development programs

For citation: Plisetskii E.E. Administrative and organizational mechanisms for the spatial development of shrinking cities. *Upravlencheskie nauki = Management Sciences in Russia.* 2019;9(2):34-49. (In Russ.). DOI: 10.26794/2404-022X-2019-9-2-34-49

Введение

Концептуальные основы управления развитием убывающих городов

В современном мире города являются ключевыми центрами экономического роста, формирования нового качества жизни для населения и условий для их самореализации. По данным The World Factbook, доля городского населения в общей численности мирового населения в 2017 г. составила 55,3%, а темпы ежегодного роста — 1,9%[1].

Города активно конкурируют за ресурсы, в основном финансовые и трудовые, являются центрами производства и потребления инноваций. По данным ОЭСР, в среднем вклад 327 метрополитенских ареалов мира (городов с населением свыше 500 тыс. чел.) в национальные ВВП в 2000–2016 гг. составил порядка 73%[2].

При этом в конце XX в. в более чем четверти крупных городов мира наблюдались тенденции к сокращению населения, главным образом в Европе, Америке, но также и в Японии, России и Китае, в связи с ярко выраженной тенденцией к перемещению населения из небольших в крупные, процветающие города.

Изучение специфики убывания городов, как правило, рассматривается в двух измерениях: сокращении населения и проявлении структурного кризиса в экономике, управлении, благосостоянии жителей. В одной стороны, проблемы в развитии таких городов обусловлены эпизодическими или непрерывными демографическими изменениями, такими как падение уровня благосостояния и ухудшение здоровья населения, низкий уровень рождаемости, субурбанизация, неравномерное развитие системы поселений и возрастная и гендерная миграция. Проявление структурного кризиса носит более сложный характер и зачастую обусловлено локальными кризисами экономических, социальных или культурных явлений (закрытие предприятий, деиндустриализация, финансовый кризис, несбалансированная политика на региональном и национальном уровнях, реструктуризация отраслевой экономики.

Основными последствиями процесса убывания городов можно отметить устанавливающийся долгосрочный характер депопуляции (в отдельных случаях незамещаемый даже положительным миграционным приростом), падение инвестиционной активности, уменьшение предложения на рынке труда и численности рабочей силы, сокращение местных бюджетов, в том числе налоговых отчислений в бюджеты, усиление проблем в развитии городской инфраструктуры (например, рост аварийного и ветхого жилья, износ коммунальной инфраструктуры, дорожного фонда, ухудшение криминогенной ситуации и пр.).

Ключевые концептуальные критерии изучения сокращающихся (убывающих) городов определяются исходя из движущих сил урбанизации и относятся к парадигме роста в поисках развития для отсталых регионов (*табл. 1*).

Факторами, определяющими характер политики, принятой в отношении убывающего города, являются [2]:

- существующие системы управления;
- политические традиции;
- способы и инструменты решения проблемных вопросов;
- характер многоуровневых договоренностей и отношений;
- режим управления;
- наличие и происхождение ресурсов.

В настоящее время в мировой практике сложились три подхода к проводимой на разных уров-

[1] URL: https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/xx.html (дата обращения: 21.04.2019).

[2] URL: https://www.oecd.org/cfe/FRANCE-Regions-and-Cities-2018.pdf (дата обращения: 21.04.2019).

Таблица 1 / Table 1

Концептуальные стратегии для сокращающихся городов / Conceptual strategies for shrinking cities

Макромодели / Macromodels	Центр — переферийная индустриализация / Center — peripheral industrialization	Деиндустриализация (постиндустриализация) / De-industrialization (post-industrialization)	Глобализация / Globalization	Демографические переходы / Demographic transition	Изменение климата / Climate change
Драйверы сокращения	Концентрация государственных / частных инвестиций; центростремительная направленность развития, созданная полюсами роста	Концентрация высокопрофессиональных кадров; приток креативного класса; технологические изменения; Промышленная реструктуризация	Корпоративное управление городами; формирование глобальных городов; конкуренция между городами мира; переход на профессиональное обслуживание; концентрация науки и знаний; новые мегаполисы	Снижение рождаемости; старение населения; абсолютное снижение численности населения; «популяционное эхо»	Постоянные засухи, наводнения, стихийные бедствия — ураганы, цунами, «корпорирование» сельского хозяйства
Экономико-социальные и экологические вызовы	Быстрое развитие «центров»; промышленные зоны; «зоны свободной торговли»; загрязнение	Упадок городских центров; браунфилды; усиление социально-экономического неравенства	Глобальные города; джентрификация; усиление социально-экономического неравенства	Высокая доля свободного жилья; отказ от спальных районов; износ инфраструктуры	Заброшенные фермы; разрушенная инфраструктура; изменение береговых линий; сжатие территорий; быстрое изменение экосистем; усиление социально-экономического неравенства
Городские и региональные политики и стратегии	Полюсы и центры роста; политика децентрализации, направленная на стимулирование роста на периферии	Программы обновления городов; зоны, свободные от налогов; промышленные кластеры; «умные города»; «креативные города»; «города дизайна»; земельные банки	Брендинг городов; научные парки; биотехнологические парки; «креативные города»	Снос и обновление городских районов; «умное» сжатие; реконструкция городских центров; реурбанизация	Управление водными ресурсами; аварийное восстановление; экологические беженцы; визовая концессия
Отраслевые кейсы	Высшее образование; индустриализация; обрабатывающая промышленность	Инновационная промышленность; сектора услуг; добыча; технологии; услуги	ИКТ; добыча; одежда и обувь; автомобилестроение	Строительство зданий; розничная торговля; здравоохранение; жилье	Сельское хозяйство; туризм; сельские отрасли; рыболовство

Источник / Source: [1].

нях городской политике по содействию развития убывающих городов:

- противодействие или смягчение неблагоприятных последствий сокращения городов;
- поиск новых источников роста;
- содействие позитивным аспектам сокращения городов.

Смена экономических приоритетов и изменение мировой конъюнктуры на рынке товаров и услуг обусловили необходимость местным и национальным правительствам в странах мира принимать специальные программы и выстраивать долгосрочные траектории развития городов [3].

Городские администрации убывающих городов, как правило, выбирают два типа стратегий:

- на месте (т.е. осуществляемые в конкретных районах убывающего города);
- сетевые стратегии.

Первый тип стратегий включает разработку и реализацию мер, направленных на стимулирование местного предпринимательства, сокращение безработицы и оживление центра и постиндустриальных районов.

Второй тип стратегий предполагает формирование условий для интенсификации отношений с другими (соседними), более развитыми городами, например путем улучшения качества транспортной инфраструктуры и увеличения частоты связей (культурных, социальных, трудовых и пр.).

Исследование зарубежного опыта

Опыт Великобритании

Начиная с 1990-х гг. в экономически развитых странах мира городской государственный сектор подвергся процессу реструктуризации за счет широкого применения неолиберальных подходов к внедрению рыночных принципов в контролируемые государством сектора и сокращения государственных функций. Сюда можно отнести приватизацию городских служб (например, коммунальных компаний) или их передачу в аренду иностранным корпорациям, продажу земельных участков, зданий и инфраструктуры, принадлежащих городу, сокращение числа государственных служащих. Более широкое распространение получило развитие партнерских отношений между государственным и частным секторами, причем на раннем этапе это были корпорации городского развития.

Корпорации развития являются специально созданными правительством Великобритании организациями в Англии и в Уэльсе, отвечающих за развитие городов за пределами сложившейся системы планирования городского развития. Корпорации являются квази-автономными неправительственными организациями[3], участники которых назначаются центральным правительством. Корпорации городского развития отвечают за решение вопросов регенерации застроенных районов. В период 1992–2014 гг. в Великобритании действовали порядка 16 корпораций городского развития[4].

Деятельность корпораций развития базируется на принципах государственно-частного партнерства, а их функции связаны с разработкой проектов развития территорий, планов по созданию объектов инфраструктуры, переселением жителей и собственников недвижимости, формированием земельных участков и их передачей, продажей выкупленной недвижимости и др. Деятельность корпораций ограничена территориально (один или несколько городских кварталов, исторический центр, промышленные зоны и др.) и направлена на ревитализацию территорий.

В Великобритании корпорации городского развития получали имущественные права, проводили деление земельных лотов, осуществляли инженерную подготовку и строительство объектов общей инфраструктуры. Выкуп недвижимости для реализации проектов осуществлялся по начальной стоимости, подготовленные земельные участки продавались застройщикам.

Так, в городе Шеффилде (Южный Йоркшир, Англия) в 1988–1997 гг. действовала Корпорация развития Шеффилда (SDC) как институт по организации возрождения городского промышленного района Lower Don Valley. За время деятельности компании в проекты городской регенерации было

---

[3] Данная форма организации широко распространена в Великобритании, Австралии, Канаде и представляет собой гибридную форму учреждения с элементами как неправительственных организаций (НПО), так и органов государственного сектора, наделенной определенными властными полномочиями, но контролируемой и/или финансируемой государственными органами.

[4] Birmingham Heartlands, Black Country, Bristol, Cardiff Bay, Central Manchester, Leeds, London Docklands, London Thames Gateway, Merseyside, Plymouth, Sheffield, Teesside, Thurrock Thames Gateway, Trafford Park, Tyne and Wear, West Northamptonshire.

инвестировано порядка 100 млн фунтов стерлингов из бюджета правительства Великобритании, 7,5 млн — из бюджета Европейского союза, 680 млн — внебюджетных средств. За это время было регенерировано 600 акров земли (2,4 кв. км), построено чуть менее 500 тыс. кв. м коммерческих площадей, создано 18 000 новых рабочих мест, восстановлен местный ландшафт и отреставрированы здания в Шеффилде и Южном Йоркшире.

Следующим шагом стало формирование специальных государственных агентств, действующих как частные компании, для выполнения определенных задач, таких как экономическое развитие или разработка проектов.

Начиная с 1974 г. в Великобритании произошел серьезный спад в развитии промышленного сектора, обусловивший серьезный кризис для регионов, специализированных на машиностроении (Уэст-Мидлендс, Бирмингем, Северо-Запад-Мерсисайд). Людям приходилось искать новые рабочие места и переезжать, оставляя специально построенные для них рабочие поселки [4, 5]. В период 1961–1983 гг. Манчестер потерял свыше 150 000 рабочих мест. Самым большим экономическим изменением после промышленной революции стало перераспределение экономики в сторону сферы услуг (банковские и консалтинговые услуги), но она не смогла компенсировать рабочие места, убитые в результате упущенных событий.

Начались деструктивные процессы распада внутренней структуры города, и в течение следующих десятилетий Манчестер сократился почти на 50%. Незапланированная субурбанизация и создание новых пригородов среднего класса сопровождались плановым переселением людей в новые здания общественных жилых районов за пределами города. В середине 70-х гг. в центре города проживало всего около 400 человек.

Процесс восстановления деловой активности начался в Манчестере с середины 1980-х гг. Идеологией нового развития города стал акцент на развитие сектора услуг, общественной-деловой жизни, досуга и спорта. Был начат процесс по реорганизации бывших промышленных зданий и территорий: строительство театров, художественных галерей, магазинов, ресторанов, спортивных и бизнес-центров.

Местные власти широко использовали механизмы государственно-частного партнерства, инструменты продвижения города в мировой спортивной и культурной среде. В рамках сформированной культурной стратегии города были построены Концертный зал Бриджуотер (1990), MEN Arena (1996), PrintWorks (2000), проведено расширение Манчестерской художественной галереи (2002).

Вместе с тем процесс восстановления экономической активности в Манчестере сопровождался усилением разрыва между богатыми и бедными слоями населения.

Опыт США

Одним из инструментов местного планирования землепользования в США является земельный банкинг. В течение последнего десятилетия банковское обслуживание в сфере земельных отношений стало наиболее популярным инструментом, позволяющим местным органам власти передавать заброшенное имущество государственному органу или некоммерческой организации в целях содействия его перестройке [6].

Земельный банк является государственной или некоммерческой организацией, занимающейся преобразованием свободных, заброшенных или находящихся под налоговым арестом объектов недвижимости. Земельный банк получает право собственности на проблемные объекты, ликвидирует накопленные обязательства и передает недвижимость новым и ответственным домовладельцам.

По состоянию на июнь 2017 г. в США действует около 170 земельных банков и программ банковского сектора. Наибольшее количество активных земельных банков располагается в штатах Мичиган, Огайо и Нью-Йорк.

Земельные банки приобретают большое количество свободных или заброшенных объектов от местных органов власти. После приобретения участки восстанавливаются и продаются некоммерческим и частным разработчикам. Выручка от этих транзакций реинвестируется в другие объекты недвижимости, принадлежащие земельному банку с целью стабилизации сжатия кварталов и содействия будущему перепланированию.

В качестве непременного условия для передачи собственности земельному банку местные органы власти обязуются взять на себя право собственности на них. Во многих случаях эти объекты недвижимости, которые муниципалитет берет в управление, являются свободными, заброшенными и находящимися под налоговым арестом.

Земельный банк может быть создан в соответствии с местным постановлением и в соответствии с полномочиями, предусмотренными действующим законодательством. Земельные банковские программы также могут разрабатываться в рамках существующих организаций, таких как органы по редевелопменту, жилищные департаменты или отделы планирования.

В соответствии с принятым на уровне разных штатов законодательством можно отметить следующие основные полномочия земельных банков:

- получение имущества по низкой или нулевой стоимости через процесс выкупа налогов;
- удержание нулевого земельного налога;
- устранение прав собственности / погашение налоговых задолженностей;
- аренда имущества для временного использования;
- ведение переговоров о продажах, учитывая не только приоритет цены, но и потребности сообщества.

Земельный банк предназначен специально для организации процесса инвентаризации проблемных объектов недвижимости.

В условиях, когда рынки недвижимости в убывающих городах слабеют, а местные органы власти не имеют возможности управлять большим числом собственности, принадлежащей городу, одним из инструментов решения проблемы являются региональные земельные банки. Объединив портфель активов, принадлежащих городу, с другими объектами недвижимости в экономически развитых частях региона, создается более широкое предложение на рынке недвижимости. Выручка от продажи недвижимости в экономически развитых частях региона может быть перенаправлена в менее развитые районы для инвестирования на восстановительные работы.

Деятельность Мичиганского земельного банка регулируется законодательными актами № 258–263[5]. Результатом деятельности банка, например, может являться сотрудничество в рамках реализации программы Hardest Hit Program (HHF)[6] с городами Понтиак, Хайленд-Парк, Хамтрамк и Инкстер, где было израсходовано около 11 млн долл. на снос более 600 ветхих, жилых зданий. Благодаря партнерству в 2012 г. с Департаментом здравоохранения и социальных служб банк инициировал государственную программу ликвидации более 2000 жилых и коммерческих объектов недвижимости на общую сумму 25 млн долл.

Банк использует различные инструменты, включая финансирование, устранение прав на собственность объекта недвижимости, привлечение подрядчиков, маркетинг, продажа девелоперу или покупателю для подготовки недвижимости для будущего эффективного использования.

Банк имеет право передавать имущество в порядке и на сумму, которые он считает правильным, справедливым, ценным. Банк вправе заимствовать деньги, запрашивать и принимать гранты и кредиты от любых физических лиц, правительственных учреждений или иных источников финансирования и удерживать выручку от продажи или аренды имущества для выполнения своих целей, задач и обязанностей. Банк может заключать контракты, приобретать товары и услуги, нанимать юридических и технических экспертов.

Миссия банка заключается в стимулировании экономического роста и оживлении сообщества для обеспечения эффективного использования недвижимости. Банк приобретает и формирует определенный состав недвижимого имущества для поддержки развития и содействия экономическому росту в штате; управляет избыточной публичной собственностью; предоставляет публичную собственность прозрачным образом; санкционирует существование уездных местных земельных банков сотрудничает с девелоперами, некоммерческими организациями, корпорациями, а также государственными и местными органами власти по проектам развития.

---

[5] Public Act 258 of 2003 Land Bank Fast Track Act; Public Act 259 of 2003 Amended Brownfield Redevelopment Financing Act (PA 381 of 1996); Public Act 260 of 2003 Tax Reverted Clean Title Act; Public Act 261 of 2003 Amended The General Property Tax Act (PA 206 of 1893); Public Act 262 of 2003 Amended Surplus Funds in Treasury (PA 105 of 1855); Public Act 263 of 2003 Amended The General Property Tax Act (PA 206 of 1893).

[6] Программа Hardest Hit Fund была учреждена в феврале 2010 года президентом США Бараком Обамой с целью оказания адресной помощи семьям, сильно пострадавших от экономического спада и рынка жилья. Программа включает такие инструменты поддержки, как: помощь по выплате ипотечных кредитов для безработных или малообеспеченных домовладельцев, содействие домовладельцам в получении доступной ипотеки, помощь домовладельцев, переезжающих из своих домов и в более доступные и комфортные места проживания, предоставление авансовых платежей для оплаты кредитов.

Убывающие города США на Среднем Западе продолжали инвестировать в развитие городских центров в рамках модели планирования по реализации крупномасштабных и капиталоемких проектов, таких как конференц-центры, спортивные арены, коммерческие здания.

Классическим примером реализации городской политики в отношении убывающих городов можно отметить Питтсбург [7]. За последние полвека город испытал смену нескольких парадигм в области городского планирования, используемых в США с целью оживления убывающих городов.

В период упадка металлургической и обрабатывающей промышленности в 1950-х гг. Питтсбург потерял почти половину своего населения, столкнувшись с проблемой, когда центральная часть города характеризуется процессами потери населения, сегрегации и обеднения населения, в то время как пригородная метрополитенская часть города испытывает процесс роста населения.

Таким образом, первой стратегией Питтсбурга стала попытка реализации политики по стимулированию к возвращению населения и бизнеса в центральную часть города. На первом этапе оживления города началось освобождение свободных промышленных территорий для организации площадок под высотное строительство, реализации крупных проектов (например, Point State Park), строительства новых автомагистралей.

Интерес существующих предпринимателей к поддержанию конкурентоспособности Питтсбурга сыграл важную роль в первых усилиях по активизации. Для управления процессом привлечения новых инвесторов и повышения интереса со стороны уже работающего в городе бизнеса было создано Городское управление реконструкции Питтсбурга. В это же время отмечается и активизация перестройки городских кварталов в периферийной части, направленной на улучшение жилищного строительства, и реконструкции исторических зданий.

В начале 1980-х гг. произошедшие в США экономические кризисы обусловили второй этап оживления город. Новая стратегия была направлена на обеспечение широкой диверсификации экономической деятельности города и основанной на развитии высокотехнологичных отраслей промышленности, образования, здравоохранения, культуры и туризма. В этот период были реализованы крупные спортивные проекты (например, многофункциональный стадион Three Rivers Stadium). Реализация стратегии была связана с организацией масштабного партнерства между государственным и частным секторами, обеспечивающего интересы граждан, и формирования комфортного добрососедства в обновляемых районах районов, чему способствовало создание Корпорации развития сообществ (Community Development Corporation).

Крупные проекты обновления центральной части Питтсбурга получили название “Big Splash” и заключались в создании условий для формирования торговых кварталов в центре города. Процесс джентрификации предусматривал строительство новых офисных зданий, жилых домов и элитных отелей, формирование системы парковочных и пешеходных пространств в прилегающих районах. Тем не менее в 1980–2000-х гг. центр города Питтсбурга испытал дальнейшую потерю населения. Потери населения во многом связаны с миграционным оттоком молодежи, приводящие к старению города.

Таким образом, на примере Питтсбурга можно наблюдать различные примеры городских практик оживления убывающих городов в США, а именно:

- 1950-е гг. — масштабные сносы пустующих (заброшенных) строений и новое строительство в соответствии с жестко регламентированными принципами застройки;
- 1960–1970-е гг. — тенденции к сохранению исторических зданий и расширение участия граждан в городском планировании;
- 1980-е гг. — диверсификация экономики, оживление на уровне кварталов, формирование добрососедских сообществ, сосредоточение внимания на ключевых проектах и мероприятиях, таких как спортивные стадионы;
- 1990-е гг. — переход к многофункциональному использованию центральной части города и формирование пешеходных пространств.

Подобным моделям следовали и меньшие по размеру города. Например, в городе Акрон был построен новый художественный музей, а в городе Янгстаун — два здания суда.

Другое направление городской политики — способ изменения размера города за счет ограничения предоставления услуг малонаселенным частям города и перенаправления ресурсов в более густонаселенные районы [8].

Примером здесь служит город Янгстаун (Огайо). Местные власти, признав факт, что снижение чис-

ленности населения города неизбежный и объективный процесс, приняли решение по разработке плана, направленного на устранение избытка инфраструктуры и заброшенных (вакантных) объектов и участков. The Youngstown 2010 plan был сформирован с учетом 4 основополагающих принципов:

1) принятия факта, что Янгстаун убывающий город;

2) реиндустриализации экономики города;

3) улучшения имиджа города и качества жизни;

4) расширения возможностей местного бизнеса.

Заброшенные объекты недвижимости являются важной частью физической структуры Янгстауна. Сам город более чем в четыре раза сократил бюджет на снос в 2005–2007 гг. Решением местных властей стал, с одной стороны, отказ в помощи ремонта домов в малонаселенных районах, с другой стороны, проведение кампании по стимулированию жителей к переезду в благополучные кварталы, направляя на это сэкономленные средства.

Пример другого города по соседству с Янгстауном — Кантона, который в прошлом являлся центром производства сельскохозяйственной техники. Здесь местные власти использовали подход, направленный на оживление и сосредоточение внимания на развитии центра города [9].

В 2000 г. Кантонская региональная торговая палата создала Партнерство развития Кантона (CDP), нацеленное на формирование тесного взаимодействия между частным и государственным секторами в центре города Кантон. CDP является центральным подразделением Кантонской региональной торговой палаты и включает три структуры: Downtown Canton Land Bank, Canton Tomorrow и Downtown Canton Special Improvement District.

Общая миссия партнерства заключалась в трансформации центрального делового района города и формировании его как места привлекательного для девелоперов, владельцев бизнеса, работников и граждан. Генеральный план для центра города был завершен в 2003 г. В течение последующих десяти лет центр города претерпел значительную трансформацию. Была сформирована новая общественная инфраструктура и осуществлена финансовая поддержка изменения внешнего облика центральной части города.

Улучшенная среда смогла привлечь девелоперов и владельцев недвижимости, которые инвестировали в новые и отремонтированные здания. С 2000 г. было инвестировано порядка 120 млн долл. частных и государственных инвестиций, построено более 1,2 млн кв. футов жилых и нежилых помещений. Была создан район искусств, в рамках которого располагаются 24 художественные студии, четыре галереи.

В 2007 г. был подготовлен доклад «Дорожная карта к устойчивому развитию», в котором были обозначены ключевые приоритеты развития города:

- повышение эффективности бюджета, чтобы сэкономить на расходах правительства;
- улучшение экологической среды;
- создание земельного банка для решения проблем вакантной собственности;
- привлечение и поддержка молодых специалистов.

В городе Кантон реализуется целый ряд жилищных программ на основании использования различных источников финансирования (федерального, внебюджетного), в рамках которых осуществляется поддержка[7]:

- по выплате аванса для покупателей жилья с низким и средним доходом;
- на ремонт и восстановление жилья для домовладельцев с низким и средним доходом;
- на приобретение и обновление существующего жилья;
- на новое строительство жилья для семей с низким и средним доходом.

Стимулирование жилищного рынка осуществляется за счет предоставления широкого ряда налоговых льгот. Так, с 1986 г. функционирует программа “Low-income housing tax credits”. Программа LIHTC содержится в параграфе 42 Внутреннего налогового кодекса (ст. 26 Закона США № 42) в качестве финансового инструмента налогового кредитования жилищного строительства для малообеспеченных семей. Она способствует стимулированию частных инвестиций в строительство арендного жилья путем предоставления налоговых льгот. Доходность от подобных вложений составляет около 6%. Льготное налогообложение устанавливается для девелоперов, использующих его для финансирования строительства доходных домов [10].

[7] City of Canton. Neighborhood Revitalization Strategy Areas Plan — Department of Development, City Hall Building. URL: https://cantonohio.gov/forms/pdf/Neighborhood%20revitalization%20strategy%20areas%20plan.pdf (дата обращения: 21.04.2019).

Программа предназначена для привлечения частного капитала в качестве источника финансирования строительства доступного жилья. Она адресована как некоммерческим, так и коммерческим организациям. Предоставление налоговых льгот может обеспечить внесение существенного вклада в финансирование строительства доступного арендного жилья за счет уменьшения налоговых обязательств девелоперов или продажи налоговых льгот инвесторам.

Кредиты представляют собой уменьшение налоговых обязательств и часто приобретаются со скидкой.

В ряде штатов США Программа LIHTC играет жизненно важную роль в создании и сохранении доступного арендного жилья за счет увеличения финансирования проектов, отвечающих целям и требованиям государства в отношении доступного жилья.

Девелоперы структурируют проекты LIHTC как ограниченные партнерства (LP) или компании с ограниченной ответственностью (LLC), предоставляя право собственности инвесторам. Эта структура позволяет инвесторам получать льготы по налоговым льготам и пассивные потери.

Управления жилищного финансирования в штатах присуждают налоговые льготы под проекты доступного жилья на конкурсной основе.

Девелоперы используют собственный капитал, полученный от продажи налоговых кредитов, чтобы снизить долговую нагрузку и сформировать предложения с более низкими и более доступными арендными ставками.

Инвесторы покупают налоговые кредиты, чтобы снизить свои федеральные налоговые обязательства.

Федеральная Служба внутренних доходов (IRS) выдвигает требование, чтобы CHFA ежегодно публиковали свои жилищные приоритеты и критерии отбора для присуждения кредитов на жилищное строительство в Квалифицированном плане распределения (QAP). В QAP приоритетное внимание должно уделяться проектам, обслуживающим домохозяйства с наименьшими доходами и которые остаются доступными в течение самого длительного периода времени. QAP разработан, чтобы соответствовать государственным жилищным потребностям и приоритетам государственного жилья в штате Коннектикут.

9% LIHTC обычно присуждаются на основе ежегодного конкурентного раунда финансирования, тогда как 4% LIHTC получают ежегодно через неконкурентный, постоянный открытый процесс подачи заявок. Однако 4% заявок LIHTC становятся конкурентоспособными, если заявка подается одновременно с запросами средств от CHFA и Департамента жилищного строительства (DOH).

Опыт стран Европейского союза

Влияние экономической реструктуризации на старые промышленные города в ЕС было существенным, хотя оно варьировалось от города к городу. Как правило, города, зависящие от старых отраслей добывающей или обрабатывающей промышленности, таких как добыча полезных ископаемых (например, Лейпциг), производство стали (например, Бильбао) или судостроение (например, Бремен, Бильбао и Белфаст), пострадали в большей степени от процессов сжатия городского пространства. Другим фактором была разная степень государственного вмешательства и установления субсидий между странами для смягчения проблем, связанных с промышленным спадом. Другие факторы включали степень модернизации или уровень диверсификации промышленной структуры [11].

Прямым следствием потери рабочих мест стало усиление социальных проблем, таких как безработица и зависимость от социального обеспечения. Это привело к росту социально-пространственного неравенства. Традиционные кварталы рабочего класса, которые также получили основной приток трудовых иммигрантов, сильнее всего пострадали от потери рабочих мест. В этих областях наблюдались все более высокие показатели депривации из-за пространственной концентрации социальных проблем.

В дополнение к вышеупомянутым проблемам убывающие города столкнулись с дополнительными проблемами, такими как:

- физический распад городов, связанный с увеличением числа заброшенных зданий и brownfields;
- кризис рынка жилья;
- недостаток инфраструктуры общественных благ, таких как конкретные типы жилья или культурные и развлекательные объекты;
- экологические проблемы;

• бюджетный кризис из-за недостаточного финансирования, неспособности поддерживать инфраструктуру и услуги для сокращающегося населения, снижения налоговой базы и роста государственного долга.

Ряд городов, таких как Лейпциг, Бильбао, разработали градостроительные стратегии для преодоления кризисных явлений. Такие города, как Лейпциг, использовали стратегии как инструменты выявления актуальных проблем, определения способов их решения, информирования о местном планировании и разработки городской политики. Такие города, как Белфаст, рассматривали стратегии как консультативные документы, которые не связаны с фактической реализацией. Общая стратегия определялась перспективным видением того, как город пытается позиционировать себя в будущем (например, Бремен).

Для Лейпцига можно определить два основных типа действий: первый тип — определение приоритетов экономического развития. Так, была разработана стратегия, которая ставила целью формирование благоприятных условий для инвесторов, привлечение новых компаний и повышение конкурентоспособности города.

Полное отсутствие крупных компаний частного сектора побудило администрацию города сделать особый акцент реализуемой городской политики в сторону привлечения новых крупных компаний и адаптации сферы занятости к новой ситуации[8]. Наибольший успех был достигнут в автомобилестроении и логистике. Так, администрации удалось привлечь две автомобилестроительные корпорации для строительства заводов — BMW и Porsche. Благодаря крупным инвестициям в развитие аэропортового хозяйства и автодорожных магистралей город привлек несколько логистических компаний, в том числе интернет-магазин Amazon и грузовую компанию DHL. Второй тип действий может быть обозначен как «сокращение городских проблем».

Ключевыми факторами привлечения крупных компаний в город стали: наличие заброшенных земель и рабочей силы, дерегулированное трудовое законодательство. Практически всем привлеченным крупным компаниям предоставлялись широкие государственные субсидии, в том числе направленные на подготовку земельных участков. Стратегия землевладения города была направлена на то, чтобы для потенциальных инвесторов были доступны необходимые по площадям земельные участки. Для этих целей Лейпциг в том числе практиковал обмен земельными участками с соседними муниципалитетами. Для улучшения своего положения в условиях усиления конкуренции за инвестиции на региональном, национальном и международном уровнях Лейпциг проводил определенную работу для привлечения компаний и разработки специальных бизнес-услуг. Одним из таких примеров является агентство по трудоустройству PUUL.

Агентство по трудоустройству PUUL[9] было создано в 2001 г. городом Лейпциг. Главной целью его создания стало побуждение компании BMW к приходу в город. Агентство предлагало услуги, связанные с предварительным отбором рабочей силы, переездом топ-менеджеров компании. PUUL — это муниципальная компания, одной из задач деятельности которой являлось замещение одной трети создаваемых рабочих мест безработными города Лейпциг. Агентство получило порядка 120 000 заявок на примерно 3000 рабочих мест в BMW. В 2004 г. город прекратил финансирование PUUL, однако остается основным акционером агентства, обеспечивая финансирование частного сектора со стороны ряда компаний, в основном поставщиков автопроизводителей и логистических компаний. Эти новые клиенты были заинтересованы в использовании опыта, накопленного PUUL в поиске подходящей рабочей силы.

Другая задача, стоящая перед городской властью, заключалась в том, чтобы повысить привлекательность города как места для привлечения и удержания жителей.

Программа Selbsnutzer (или Leipzig Self-User) направлена на повышение привлекательности городской среды и связана с применением всевозможных маркетинговых инструментов (например, всевозможные пресс-релизы, презентации на ярмарках и выставках недвижимости, автобусные туры по объектам недвижимости, интернет-кампании и др.) для привлечения частных девелоперов и инвесторов к развитию свободных (заброшен-

[8] Jörg Plöger. Leipzig City Report. CASEreport 42 — Centre for analysis of social exclusion. An ESRC Research Centre. URL: http://eprints.lse.ac.uk/3622/1/Leipzig_city_report_%28final%29.pdf (дата обращения: 24.05.2019).

[9] PUUL — аббревиатура «поддержки человеческих ресурсов для компаний в Лейпциге».

Таблица 2 / Table 2

Инструменты и проекты по обновлению городов, используемые в Лейпциге / Urban renewal tools and projects used in Leipzig

Инструменты (проекты) / Tools (Projects)	Цель / Object
Таунхаусы	Создание привлекательных вариантов жилья; конкуренция с пригородами
Сохранение зданий	Сохранение и поддержание старых (заброшенных) зданий для предотвращения физического разрушения. Программа направлена на формирование рамок, при которых домовладельцы и потенциальные арендаторы подписывают гибкий контракт, регулирующий условия совместного использования дома. Договор регулирует отношения, связанные с разрешением на временное пользование дома. В рамках заключаемого соглашения арендатор освобождается от арендной платы (за исключением оплаты тепла, воды и электричества), но обязуется самостоятельно поддерживать, ремонтировать помещения
Самопользовательская программа	Обеспечение жилого фонда для среднего класса (по сравнению с субурбанизацией) за счет выставления на продажу объектов недвижимости для их покупки и обеспеченными жителями; консолидация более старого жилищного фонда
Спонсорские дома (попечительские)	Временная аренда (без взимания арендной платы) ветхих (заброшенных) зданий для проведения необходимого ремонта; символическое вмешательство в районах с высокими показателями доли вакансий; остановка дальнейшего ухудшения жилищного фонда; дополнительный эффект: вариант недорогого жилья для творческих групп (например, студентов, художников)
Временное использование частной недвижимости в качестве общественного пространства	Увеличение числа общественных пространств, повышение качества жизни; решение на время кризиса рынка недвижимости / земли

Источник / Source: [12].

ных) объектов недвижимости [12]. Программа сводится к предотвращению бюрократических процедур в организации реновации депрессивных территорий (объектов недвижимости). В этой связи программа является несубсидируемой.

Государство (федеральное правительство и правительства земель) совместно с экспертами (архитекторами, проектировщиками, городскими администрациями и др.) оказывают консультационные услуги, стимулирующие самих жителей заниматься свободными (пустующими) объектами недвижимости. Программа обеспечивает доступность «свободного» рынка недвижимости для удовлетворения потребностей местных (городских) сообществ в помещениях и позволяет сорганизовать потенциальные «группы владельцев».

Муниципалитет в рамках программы отвечает за поиск и привлечение финансирования, осуществляет предварительный отбор потенциально привлекательных объектов недвижимости и формирует мастер-план в месте расположения объекта, организует маркетинговые мероприятия. Потенциальные владельцы объектов недвижимости формируются по сетевому принципу организации сообщества. Заинтересованные в объекте покупатели объединяются в группу — объединение домовладельцев (владельцев зданий). Муниципалитет принимает меры относительно будущих прав собственности и обязанностей владельцев.

Программа заключается в том, чтобы частный сектор брал на себя полную инициативу по обновлению коммерческого пространства в городе в соответствии конъюнктурой на рынке недвижимости и приоритетами экономического развития городов [13].

В 2001 г. опыт Лейпцига лег в основу крупной федеральной программы обновления городов «Штадтумбау Ост»[10]. Цель программы обновле-

[10] Pusch C. Dealing with urban shrinkage — The case of Chemnitz. Master thesis. 2013. URL: http://projekter.aau.dk/projekter/files/77176815/Master_Thesis_Charlotte_Pusch.pdf (дата обращения: 21.04.2019).

ния (реструктуризации) городов заключается в оперативном реагировании на экономические и демографические изменения, произошедшие в городах Восточной Германии. Во многом разработка программы стала ответом на стремительное увеличение числа свободных жилых помещений в Восточной Германии, достигшего порядка 1 млн квартир.

Первоначальный объем средств по программе достиг 2,7 млрд евро. Программа была нацелена на субсидирование сноса вакантных излишков жилой недвижимости, чтобы преодолеть избыток квартир, и модернизацию городских центров и районов городов. Приоритетные направления программы финансирования:

- модернизация и снос (с 2002 г.);
- реконструкция и защита старого жилищного фонда (с 2005 г.) и приобретение старого жилья через города и муниципалитеты (с 2010 г.);
- возвращение городской инфраструктуры (с 2006 г.).

Чтобы войти в программу "Stadtumbau Ost", городам необходимо было принять участие в конкурсе с презентацией концепции городского развития, ориентированной на проблемы «убывания» города. С начала программы в 2001 г. финансовую поддержку для реконструкции получили около 440 городов и муниципалитетов. В период 2002–2009 гг. в Восточной Германии было снесено около 350 000 квартир.

Опыт восточногерманского города Хемница, испытывающего процессы сжатия, показывает значимость фактора отсутствия центра города. Идеология социалистического развития Хемница определила развитие центра города как лишенного городской жизни и являющегося крайне непривлекательной территорией для жителей. В 2002 г. Хемниц принял комплексную программу развития «Интегрирование централизованного управления» (InSEP). Этот документ послужил основой для получения финансирования для реконструкции города в рамках государственной программы "Stadtumbau Ost".

Сжатие Хемница происходило во всех четырех направлениях развития города. Таким образом, все индикаторы программы сжатия были установлены с упором на решение проблемы физического сжатия территории. В 2001 г. для управления деятельностью по сносу в Хемнице по инициативе городского советника по строительству местными жилищными ассоциациями была основана сервисная компания «Штадтумбау ГмбХ». Первым районом, в котором начался проект городской трансформации, стала «колония Fritz-Heckert», где в 2005 г. было снесено порядка 4200 квартир. Всего в Хемнице в период 2000–2007 гг. было снесено около 14 150 квартир. В рамках программы "Stadtumbau Ost" в 2000-х гг. была начата реконструкция центра города, которая завершилась формированием в конце 2000-х гг. привлекательного общественно-делового квартала.

В 2009 г. администрация Хемница приняла долгосрочную концепцию городского развития "Stadtebauliches Entwicklungskonzept — Chemnitz 2020" (SEKo), которая заложила общую стратегию долгосрочного развития всего города и отраслевые приоритеты для городских подцентров до 2020 г. Концепция городского развития стала обновлением комплексной программы развития города с 2002 г. и универсальным руководящим принципом, устанавливающим стратегические цели для будущего развития города.

Концепция городского развития была разработана в соответствии с требованиями к государственному и федеральному государственному финансированию. Ключевыми темами концепции стали: развитие населения, жилья, экономики, культуры и имиджа. Также были определены подцентры, нуждающиеся в развитии в рамках действия "SEKo".

Интересным примером, представляющим проектный подход в области регенерации убывающих городов, является город Бильбао [14, 15]. В конце 1980-х гг. в городе начали работать над стратегическим планом. Главные цели плана заключались в том, чтобы обратить вспять образ уменьшающегося, загрязненного города с накопленными социальными проблемами и стать привлекательным местом для инвесторов и туристов. Для решения проблем, связанных с городским упадком, был выбран подход, ориентированный на реализацию комплексного проекта городского развития агентством Bilbao Ría 2000.

Bilbao Ría 2000 является организацией, обеспечивающей и координирующей взаимодействия всех уровней власти для решения задачи преобразования портовых и промышленных районов Бильбао. Агентство отвечает за координацию и осуществление различных видов деятельности в области городского планирования, развития

Таблица 3 / Table 3

Стратегические цели "SEKo" / SEKo's strategic goals

Критерий оценки / Evaluation criterion	Показатель проблемы / Problem indicator	Стратегическая цель / Strategic objective
Демографическое измерение	Уменьшение численности населения	Привлечение студентов и специалистов
Физическое измерение	Увеличение неиспользуемых зданий; снижение плотности городского населения	Снос неиспользуемых зданий; Stadtumbau Ost; акцент на внутренних районах города; уплотнение внутренних районов города; развитие внутригородского кампуса
Экономическое измерение	Снижение экономической активности	Улучшение деловой среды; место для науки
Социально-культурное измерение	Снижение факторов мягкого местоположения, таких как культурные и образовательные институции, имидж, жизненная среда	Продвинуть имидж города как «Города — модернизации»; создать студенческую среду; развить внутригородской кампус как культурный, общественный и научный центр; трансформировать центр города в сторону культуры, творчества и науки; создать привлекательные кварталы внутри города; сделать Хемниц привлекательным городом для работы и проживания

Источник / Source: URL: https://www.chemnitz.de/chemnitz/media/unsere-stadt/stadtentwicklung/seko/seko_2020.pdf (дата обращения: 21.04.2019) / URL: https://www.chemnitz.de/chemnitz/media/unsere-stadt/stadtentwicklung/seko/seko_2020.pdf (accessed on 21.04.2019).

транспорта и сохранения окружающей среды. Трансформация городского пространства, связанная с реновацией производственных помещений и переносом портовой деятельности, была проведена с целью создания новой экономической структуры, сосредоточенной на услугах, культуре и новых отраслях промышленности.

Первоначальный уставной капитал Агентства составил 1,8 млн евро. Bilbao Ría 2000 занимается инвестированием в развитие промышленных и портовых городских территорий, привлекая на них крупномасштабные проекты, и продажей полученных участков частным застройщикам. Переход ранее производственных территорий под контроль Bilbao Ria 2000 позволил компании успешно реализовать первый проект — перепродажу участков прежней железнодорожной товарной станции под жилищное строительство. В дальнейшем освобождающиеся участки продавались частным застройщикам, а полученные от продажи средства инвестировались в развитие инфраструктуры города, в основном в улучшение городской среды и общественного транспорта.

Опыт Австралии

Более 85% населения Австралии живет в прибрежных городских районах. Семь столичных городов Австралии, в частности Перт, Мельбурн, Сидней и Брисбен, — это регионы роста страны, которые в значительной степени зависят от внутренней и международной миграции. Рост этих городов во многом основывается на доступности занятости, жизнеспособности и предполагаемых возможностях для жителей и обеспечивается за счет небольших городов в их пригородах. Около 245 районов местного самоуправления (LGA) потеряли население по данным переписи 2001 г. [9].

Одной из характерных особенностей австралийской городской системы является наличие большого числа городов, развивающихся на основе сектора добычи полезных ископаемых. Колебание мировых цен на минеральные ресурсы оказывает первостепенное влияние на процветание добывающих городов. Доминирующая экономическая сила таких городов основана на градообразующем предприятии, использующем подавляющее число рабочей силы.

Наиболее ярким примером трансформации добывающего города здесь служит город Маунт-Иса — центр добычи железной руды. Город является самым крупным с точки зрения численности населения внутренним городом в Северной Австралии. В 1963 г. численность населения составляла 15 192 человека, а прирост населения в этом районе продолжался вплоть до 1980-х гг., превысив 30 000 человек. Из-за кризиса на рынке металлов с 1980-х гг. город стал терять население. В 2006 г. численность населения составляла 21 371 человек. В начале 2000-х гг. швейцарская горнодобывающая группа Xstrata купила MIM — единственную шахту в городе, работающую в городе в 1924–2003 гг. Несмотря на сокращение численности населения и занятости, Xstrata сделала ставку на широкое внедрение и развитие технологических инноваций.

Глобальная стратегия Xstrata по использованию технологических инноваций обеспечила патенты "ISA Smelt", которые были проданы (лицензированы) китайским, южноамериканским и американским горнодобывающим компаниям. Аналогичным образом тиражировалась технология экстракции медных экстракторов MIM. Еще одной областью инновационного развития стала предоставляемая услуга горнодобывающей техники.

Кейс Маунт-Иса показывает, что, несмотря на очевидные потери населения в связи с сокращением горнодобывающей деятельности, развитие наукоемкой деятельности, проводимой горнодобывающими корпорациями, позволило обеспечить местные, региональные и международные связи между компаниями за счет использования глобальных сетей знаний. Здесь необходимо широко использовать инструменты стратегического планирования для управления изменениями и адаптации к новым условиям и вызовам глобального развития. Именно активная позиция властей и нацеленность на будущее развитие, выраженная в утверждаемой Стратегии развития города, обусловили интерес со стороны корпораций к инвестированию в Маунт-Иса.

Заключение

Результатом изучения зарубежного опыта управления развитием убывающих городов является систематизация применяемых в Америке, Европе, Австралии различных инструментов и механизмов, которые направлены на преодоление кризисных явлений и возрождение экономической и социальной активности в городах.

Рассмотренные инструменты и механизмы можно разделить на институциональные, организационные, экономические.

Так, одним из распространенных механизмов является создание специализированных институций (корпораций, агентств развития), которым передаются полномочия, в том числе подкрепленные финансовыми ресурсами, по разработке проектов развития территорий, создания объектов инфраструктуры, распоряжения земельными участками и недвижимостью. При этом данные институции функционируют на принципах государственно-частного партнерства. Корпорации могут заниматься либо деятельностью по инвестированию в развитие городских территорий, привлекая на них крупномасштабные проекты и занимаясь продажей полученных участков частным застройщикам, либо консалтингом, связанным как с привлечением компаний и разработкой специальных бизнес-услуг, так и содействием трудоустройству граждан.

Важным инструментом стимулирования привлечения новых хозяйствующих субъектов на территорию является земельный банкинг, позволяющий местным органам власти передавать или реализовывать заброшенное имущество ключевым заинтересованным лицам.

Другим механизмом можно считать формирование стратегического долгосрочного видения развития города, включая определение отраслевых и территориальных приоритетов, этапов реализации ключевых проектов и мероприятий.

Разрабатываемые городскими администрациями градостроительные стратегии используются как инструменты выявления актуальных проблем, определения способов их решения, информирования о местном планировании и разработки городской политики. Данные стратегии направлены на повышение капитализации территории и снижение оттока коренного и привлечение нового населения.

К основным мероприятиям, формируемым в рамках долгосрочных стратегий, можно отнести следующие:

- обеспечение доступности привлекательных для инвесторов земельных участков;
- ревитализация депрессивных застроенных жилых кварталов;
- применение различных моделей создания и управления жилой недвижимостью;

• устранение избытка инфраструктуры и заброшенных (вакантных) объектов и участков;

• освобождение свободных промышленных территорий под крупные инфраструктурные проекты;

• обеспечение широкой диверсификации экономической деятельности города, учитывающей мировую (региональную) конъюнктуру на наиболее востребованные товары и услуги и формируемые в конкретном регионе цепочки добавленной стоимости.

Траектории от убывания до восстановления городов формируются различными факторами, среди которых по итогам проведенного анализа можно отметить следующие:

• обеспечение конкуренции не только для инвесторов и компаний, но и для высококвалифицированных людей;

• процесс деиндустриализации зависит от способности города постоянно адаптироваться и сосредоточиться на передовых технологиях и инновациях;

• изменение структуры экономической активности населения в сторону сектора услуг;

• реализуемые проекты городской регенерации территорий часто являются дорогостоящими, с неопределенными результатами и требуют формирования долгосрочных выверенных стратегий и планов реализации;

• социальная сплоченность и обновление соседства характеризуются маломасштабными, иногда инновационными программами и мероприятиями;

• межмуниципальное сотрудничество, как правило, осуществляется в рамках развития общественного транспорта, интегрированного планирования.

Механизмы и инструменты управления процессами преодоления убывания городов целесообразно применять в России, но с учетом их гибкой настройки и адаптации к сложившейся системе градостроительного, налогового и экономического регулирования деятельности в городах, особенностям социально-экономического развития и установившихся отношений.

Тенденция убыли городского населения в России (в первую очередь, их малых и средних городов) ярче всего начала проявляться в 1990-е гг. в условиях изменения социально-экономической и институциональной парадигмы городского развития. Большинство отечественных ученых отмечает такую особенность современного пространственного развития нашей страны, как рост различий между регионами и городами, усиление неравенства и поляризации.

Изменения в проводимой политике в отношении убывающих городов должны носить системный характер и решать накопившиеся структурные проблемы в экономике, социальной сфере, системе землепользования и градостроительной деятельности, и не сводится только лишь к мероприятиям, в большей мере, локального характера, например благоустройства территорий. С другой стороны, мероприятия по установлению особых правовых режимов в российских городах, например создание территорий опережающего социально-экономического развития, должны сопровождаться выработкой институциональной и организационно-экономической моделями реализации для каждого конкретного города.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ / REFERENCES

1. Martinez-Fernandez C., Wu C.-T. Shrinking cities: A global overview and concerns about Australian mining cities cases. In: Pallagst K. et al. The future of shrinking cities: Problems, patterns and strategies of urban transformation in a global context. Berkeley, CA: Inst. of Urban and Regional Development, Univ. of California; 2009:29–36. URL: http://www.rop.tu-dortmund.de/cms/Medienpool/Downloads/The_Future_of_Shrinking_MG-2009–01.pdf (accessed on 25.04.2019)
2. Martinez-Fernandez C. et al. Shrinking cities: Urban challenges of globalization. *International Journal of Urban and Regional Research*. 2012;36(2):213–225. DOI: 10.1111/j.1468–2427.2011.01092.x
3. Pallagst K. et al. The future of shrinking cities: Problems, patterns and strategies of urban transformation in a global context. Berkeley, CA: Inst. of Urban and Regional Development, Univ. of California; 2009. 168 p. URL: http://www.rop.tu-dortmund.de/cms/Medienpool/Downloads/The_Future_of_Shrinking_MG-2009–01.pdf (accessed on 25.04.2019).
4. Stryjakiewicz T., Jaroszewska E. The process of shrinkage as a challenge to urban governance. *Quaestiones Geographicae*. 2016;35(2):27–37. DOI: 10.1515/quageo-2016–0013

5. Reckien D., Martinez-Fernandez C. Why do cities shrink? *European Planning Studies*. 2011;19(8):1375–1397. DOI: 10.1080/09654313.2011.593333
6. Schett S. An analysis of shrinking cities. Institut für Städtebau und Raumplanung, Universität Innsbruck. Urban Ecology WS. 2011;(12). URL: http://www.ess.co.at/URBANECOLOGY/Simona_Schett.pdf (accessed on 25.04.2019).
7. Silverman R.M., Yin L., Patterson K.L. Municipal property acquisition patterns in a shrinking city: Evidence for the persistence of an urban growth paradigm in Buffalo, NY. *Cogent Social Sciences*. 2015;1(1). DOI: 10.1080/23311886.2015.1012973
8. Wiechmann T., Pallagst K.M. Urban shrinkage in Germany and the USA: A comparison of transformation patterns and local strategies. *International Journal of Urban and Regional Research*. 2012;36(2):261–280. DOI: 10.1111/j.1468–2427.2011.01095.x
9. Rhodes J., Russo J. Shrinking "smart"?: Urban redevelopment and shrinkage in Youngstown, Ohio. *Urban Geography*. 2013;34(3):305–326. DOI: 10.1080/02723638.2013.778672
10. Shetty S. Shrinking cities in the industrial belt: A focus on small and mid-size cities in Northwestern Ohio. Toledo: The University of Toledo; 2009. 24 p. URL: https://www.utoledo.edu/centers/urban-affairs/publications/WORC-UAC-Shrinking-Cities.pdf (accessed on 25.04.2019).
11. Baum-Snow N., Marion J. The effects of low income housing tax credit developments on neighborhoods. *Journal of Public Economics*. 2009;93(5–6):654–666. DOI:10.1016/j.jpubeco.2009.01.001
12. Plöger J. Learning from abroad: Lessons from European shrinking cities. In: Mallach A., ed. Rebuilding America's legacy cities: New directions for the industrial heartland. New York: The American Assembly, Columbia Univ.; 2012:295–321.
13. Garcia-Zamor J.-C. Strategies for urban development in Leipzig, Germany: Harmonizing planning and equity. New York: Springer-Verlag; 2014. 128 p. (Public Administration, Governance and Globalization Series. Vol. 7).
14. Rink D. et al. Governance of shrinkage — Lessons learnt from analysis for urban planning and policy. Leipzig: Helmholtz Centre for Environmental Research; 2012. 47 p. URL: https://www.ufz.de/export/data/400/39029_WP7_D 13_14_15_FINAL_2.pdf (accessed on 25.04.2019).
15. Gómez M.V. Reflective images: The case of urban regeneration in Glasgow and Bilbao. *International Journal of Urban and Regional Research*. 1998;22(1):106–121. DOI: 10.1111/1468–2427.00126
16. Rodríguez A., Martínez E., Guenaga G. Uneven redevelopment: New urban policies and socio-spatial fragmentation in metropolitan Bilbao. *European Urban and Regional Studies*. 2001;8(2):161–178. DOI: 10.1177/096977640100800206

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Евгений Евгеньевич Плисецкий — кандидат географических наук, заместитель директора Института региональных исследований и городского планирования факультета городского и регионального развития, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия
epliseckij@hse.ru

ABOUT THE AUTHOR

Evgenii E. Plisetskii — Cand. Sci. (Geogr.), Deputy Director of the Institute for Regional Studies and Urban Planning at Faculty of Urban and Regional Development, National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russia
epliseckij@hse.ru

Статья поступила 22.04.2019; принята к публикации 21.05.2019.
Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.
The article was received 22.04.2019; accepted for publication 21.05.2019.
The author read and approved the final version of the manuscript.