



DOI: 10.22363/2313-2329-2017-25-4-566-574

УДК 332.02

## ГОРОДА КАК ОБЪЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: ОПЫТ ЕВРОПЫ И РОССИИ

О.В. Кузнецова

Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление»  
Российской академии наук  
*пр-т 60-летия Октября, 9, Москва, Россия, 117312*

Одной из тенденций региональной политики европейских стран является возрастание роли городов как объектов этой политики, что связано, как показывает анализ литературы, как с обострением проблем городов, так и увеличением их значимости для экономического развития стран (в силу наличия креативного класса, лучших возможностей кластеризации и др.). Возрастание роли городов в региональной политике служит также отражением продолжающейся децентрализации принятия управленческих решений. Проведенный анализ нормативно-правовой базы и данных статистики показывает, что в России идут аналогичные процессы, в частности, развитие крупных городских агломераций названо необходимым условием обеспечения экономического роста, уже оказывается значимая федеральная поддержка социально-экономического развития Москвы. Однако эти процессы в России связаны с рядом проблем: отсутствием конкретных шагов по реализации политики городского развития, углублением территориальных диспропорций в результате децентрализации, «непрозрачностью» федеральной политики в отношении Москвы.

**Ключевые слова:** региональная политика, городское развитие, децентрализация, гипертроеванный рост столиц, Москва, Германия

### Введение

Относительно новой тенденцией в общеевропейской региональной политике стало повышение внимания к городской проблематике. Одним из примеров тому служит Германия — страна, известная своей хорошо разработанной и в целом стабильной региональной политикой, основы которой сформировались еще в 1969 г. и не пересматривались даже с объединением западных и восточных земель (Региональная политика, 2015). Тем не менее, новацией региональной политики Германии стал запуск в стране в 2009 г. национальной политики городского развития, имеющей свое бюджетное финансирование. Этому событию предшествовало принятие в 2007 г. Лейпцигской хартии устойчивого развития европейских городов (Leipzig Charter, 2007) и ряда других документов. У возрастающей роли городов есть как политические, так и экономические мотивы. Традиционно в литературе больше обсуждаются политические мотивы (Довбыш Е.Г., 2016), автор же в данной статье обобщает сложившиеся представления об экономических мотивах.

Основная задача данной статьи — оценить, насколько свойственные европейским странам процессы трансформации региональной политики характерны и для России, происходит ли и в российской региональной политике возрастание роли городов, в чем особенности российской ситуации.

### **Факторы возрастания роли городов в региональной политике**

Анализ многочисленной литературы по вопросам зарубежного опыта региональной политики показывает, что социально-экономическая ситуация в городах в рамках региональной политики экономически развитых стран учитывается по меньшей мере с 1970-х гг., когда сформировались теоретические представления о центрo-периферийных закономерностях развития территорий. Поскольку в этих теориях утверждается, что экономический рост концентрируется в городах (выступающих в роли точек роста), тогда как периферия развивается за счет позитивного влияния городов, в рамках региональной политики нередко принимались решения о концентрации средств именно в городах, но в городах проблемных регионов. К тому же в экономически развитых странах анализ социально-экономического развития территорий ведут обычно по местным административно-территориальным единицам, включая города.

В целом города рассматривались как преимущественно благополучные территории, а проблемными считались прежде всего сельскохозяйственные районы, получавшие значительные объемы средств на свое социально-экономическое развитие. Вместе с тем выделялись старопромышленные и депрессивные города, которые тоже становились объектами поддержки в рамках региональной политики. Кроме того, в ряде стран отдельным направлением такой политики становилось сдерживание гипертрофированного роста крупнейших агломераций, чаще всего столиц (для Германии эта проблема не была актуальной в силу особенностей исторического развития).

Нельзя также сказать, что в предшествующие десятилетия власти не занимались проблемами развития городов как таковыми. Вопросы и проблемы субурбанизации, реновации территорий, джентрификации и др. стоят на повестке дня властей разных стран тоже как минимум с 1960—70-х гг. Но все-таки до последнего десятилетия городская политика не была в столь явном виде встроена в региональную, эти два направления деятельности властей существовали во многом независимо друг от друга.

В последние годы картина представляется более сложной. С одной стороны, обострились проблемы самих городов. К старым проблемам негативных последствий возрастающей концентрации населения в городах и их гипертрофированного роста (это транспортные проблемы, жилищные, экологические) добавилась новая: приток мигрантов, которые концентрируются именно в городах (эта проблема и политическая, и экономическая).

С другой стороны, еще больше усиливается роль городов в экономическом развитии стран, причем идет переосмысление этой роли. Казалось бы, постиндустриализация привела к вымыванию промышленности из городов с замещением ее сферой услуг. Однако на самом деле крупные города оказались наиболее привлекательными территориями для развития высокотехнологической промыш-

ленности, для которой ключевое значение имеет человеческий капитал (креативный класс). Эти процессы идут и в германских городах (Findeisen S., Suedekum J., 2007). Еще одно преимущество крупных городов для развития промышленности — лучшие возможности для очень важной в современных условиях кластеризации, в том числе в силу достаточности в крупных городах трудовых ресурсов, развитости системы профессионального образования (Urbanization and Development, 2016).

Встраивание политики городского развития в региональную политику — это и отражение продолжающегося процесса децентрализации принятия управленческих решений. В Германии основным инструментом региональной политики является так называемая совместная задача «Совершенствование региональной экономической структуры», а совместные задачи — это задачи федеральных и региональных властей. Национальная политика городского развития — это уже совместная деятельность федеральных, региональных и местных властей. И это следствие не только развития политических процессов, но и новых экономических вызовов. Экономические решения становятся все более индивидуальными, т.е. в большей степени учитывающими особенности (в том числе конкурентные преимущества и недостатки) определенных территорий. Это характерно и для кластерной политики, и для получающей в настоящее время все большую популярность концепции «умной специализации». Последняя изначально связывалась с регионами, ее внедрение тоже идет именно на региональном уровне (Foray D., 2015).

Таким образом, в последние годы возникла объективная потребность комплексно решать проблемы и городской среды, и экономического развития городов. И, действительно, поддержка городов осуществляется по целому ряду разнообразных направлений (Nationale Stadtentwicklungspolitik, 2013).

### **Методы и подходы**

Оценку роли городов в региональной политике России целесообразно проводить по двум направлениям:

- на основе анализа российских нормативно-правовых актов по вопросам региональной политики,
- на основе анализа статистических данных по объемам распределяемых по регионам федеральных средств на поддержку социально-экономического развития отдельных территорий.

Сочетание анализа и нормативно-правовой базы, и федеральных бюджетных расходов необходимо в силу того, что декларируемые и фактические объекты региональной политики могут различаться. Например, хорошо известно, что в России значительные объемы средств получали территории, где планировалось проведение крупных международных мероприятий (саммита АТЭС во Владивостоке, Олимпийских игр в Сочи и др.), но в качестве официальной цели региональной политики поддержка таких территорий никогда не декларировалась.

Провести полномасштабный анализ федеральных средств, выделяемых на поддержку социально-экономического развития городов, российская статистика, к

сожалению, не позволяет. Поэтому автор остановилась на оценке масштабов федеральной поддержки Москвы, но этого уже достаточно для иллюстрации возрастающей роли городов в федеральной политике, поскольку поддержка Москвы однозначно не может считаться поддержкой экономически отсталого или депрессивного региона. Если федеральные власти действительно уделяют Москве немалое внимание, то это как раз служит подтверждением противоречивости процессов социально-экономического развития крупнейших городов и необходимости особого к ним внимания со стороны центральных правительств.

### **Оценка места городов в российской региональной политике**

*Возрастающее внимание к городской проблематике в России.* В первом российском нормативно-правовом акте по региональной политике — Указе Президента РФ от 03.06.1996 г. № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» — города, как и прежде в экономически развитых странах, рассматривались прежде всего в качестве точек роста. На практике была федеральная поддержка отдельных типов городов — реструктуризация шахтерских городов (как пример поддержки депрессивных городов), развивалось законодательство о наукоградах (хотя масштабы их поддержки были скромными), сохранялась с советских времен поддержка закрытых административно-территориальных образований (которые были городами и поселками). Но поддержки городов как целостной системы не было, основными объектами федеральной региональной политики стали субъекты Федерации (Кузнецова О.В., 2013).

С экономическим кризисом 2008 г. ситуация в России изменилась: острые социальные проявления кризиса оказались характерны прежде всего для моногородов (монопрофильных населенных пунктов), в силу сильной зависимости их экономики от состояния одного градообразующего предприятия (или нескольких, но одной отрасли или технологически взаимосвязанных). Поэтому постепенно стала выстраиваться система федеральной поддержки моногородов, являющаяся в настоящее время одним из приоритетов в деятельности правительства. Немаловажно и то, что к настоящему времени сформировался комплексный подход к развитию моногородов: речь идет не только о решении их сугубо экономических проблем, но и об улучшении качества городской среды. Такой подход закреплен в паспорте приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов», утвержденном президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам 30 ноября 2016 г.

Возрастание интереса федеральных властей к городской проблематике в целом нашло отражение в Указе Президента РФ от 13.01.2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». Одним из ожидаемых результатов реализации такой политики названо «дальнейшее развитие процесса урбанизации, в частности развитие крупных городских агломераций, как необходимое условие обеспечения экономического роста, технологического развития и повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики на мировых рынках». Правда, как именно будет обеспечиваться достижение этого резуль-

тата — пока непонятно. И проблема не только в отсутствии конкретных инструментов городской политики, но и чрезвычайной слабости российской городской статистики, о чем российские специалисты говорили уже много раз.

Что касается децентрализации, то в России по меньшей мере с середины 2000-х гг. внедряются подходы, типичные для экономически развитых стран: выделение федеральных денег на проекты, разрабатываемые на местах. В качестве одного из примеров можно привести федеральный закон от 22.07.2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Решение о создании ОЭЗ в субъекте РФ принимают федеральные власти, они же могут выделить средства федерального бюджета на обустройство инфраструктуры ОЭЗ, однако инициатива создания ОЭЗ в субъекте РФ, разработка проекта ОЭЗ — задачи региональных властей (совместно с муниципальными).

Но, к сожалению, реализация по идее корректных и используемых в других странах подходов в России сталкивается с тем, что они способствуют скорее увеличению дифференциации регионов по уровню их социально-экономического развития, нежели сокращению. Федеральные органы власти не поддерживают регионы, которые не могут инициировать качественные проекты. А такая ситуация чаще всего возникает в регионах с низким уровнем социально-экономического развития, что можно объяснить тем, что у властей проблемных регионов нет обширного опыта работы с инвесторами, нет свободных средств для привлечения внешних экспертов для выработки грамотных решений. В итоге получается «замкнутый круг»: нет инвесторов — нет федеральной поддержки — идет еще большее отставание в экономическом развитии. И поиск решений этой проблемы — одна из актуальных задач современной федеральной региональной политики России.

*Москва как объект федеральной региональной политики.* Гипертрофированный рост столиц, как уже было сказано, заставляет правительства многих стран в рамках своей региональной политики обращать особое внимание именно на столичные города. Связано это с тем, что наряду с преимуществами агломерационного эффекта, очевидны и негативные последствия чрезмерного роста городов — перегруженность транспортной и другой инфраструктуры, экологические проблемы, в ряде случаев дефицит жилищного фонда.

Как показывает существующий опыт, при гипертрофированном росте столиц центральные власти могут реализовывать разные варианты действий:

— сдерживать рост столичных городов с помощью разного рода ограничительных мер региональной политики, но эти меры, как показывает опыт, малоэффективны;

— перенести столицу в другой город для разделения функций экономического и политического центров страны, но реализация подобного рода решения заведомо непростая и дорогая;

— вкладывать значительные средства непосредственно в столичный город для сохранения в нем комфортных условий для жизни и ведения предпринимательской деятельности;

— способствовать экономическому росту, созданию высокооплачиваемых рабочих мест в разных регионах страны для сокращения миграционных потоков в столицу.

Европейские страны, отличающиеся хорошей разработанностью региональной политики, пришли к необходимости сочетания мер по поддержке экономического развития как непосредственно столиц, так и разных регионов по всей территории страны для создания множества точек роста (Артоболевский С.С., 2003).

Как показывают оценки автора (Кузнецова О.В., 2016), масштабы федеральной поддержки Москвы отнюдь не малые. Так, доля Москвы в общем объеме выделяемых всем региональным бюджетам федеральных межбюджетных трансфертов в 2011—2012 гг. превышала 5% (без учета субвенций — 4,5%). В 2013—2015 гг. федеральная поддержка Москвы сместилась в инвестиционную сферу, и доля столицы в общем объеме федеральных инвестиций в основной капитал составляла в среднем порядка 15%. Кроме того, есть еще целый ряд механизмов федеральной поддержки Москвы, которые невозможно оценить количественно в силу закрытости соответствующих данных. Это особенности российского налогового законодательства, приводящего к концентрации налоговых платежей в Москве; так называемые прямые расходы федерального бюджета в Москве (на финансирование находящихся в столице объектов федеральной собственности, федеральных госслужащих и работников бюджетной сферы и др.).

Но даже по имеющимся данным можно с уверенностью говорить о том, что де-факто федеральные власти реализуют политику создания в Москве благоприятных условий для ее социально-экономического развития, хотя де-юре такой цели федеральной региональной политики не существует. Вместе с тем, если судить по потоку информации в СМИ, подобного рода федеральная политика в отношении столицы вполне осознана. Причины этого вполне понятны. Во-первых, население Москвы предъявляет повышенные требования к уровню жизни, а обеспечение социально-политической стабильности — это общепризнанная в мире цель региональной политики. Во-вторых, возникающие инфраструктурные проблемы развития Москвы (прежде всего транспортные) не позволят столице реализовать названные преимущества экономического развития крупного города. А это, в свою очередь, может привести к замедлению темпов экономического роста не только в самой Москве, но и в стране в целом. Поэтому, учитывая поставленную в президентском указе цель дальнейшего развития крупных городских агломераций, а также сохранение сопряженных с чрезмерной концентрацией населения проблем в столице, вполне логично предположить, что федеральная поддержка Москвы продолжится и в ближайшие годы.

### **Заключение**

Таким образом, как было показано в данной статье, основным экономическим мотивом возрастания роли городов в региональной политике европейских стран стал противоречивый характер развития городов: с одной стороны, обостряются их проблемы, с другой стороны, возрастает роль в современном экономическом развитии. В России наметились те же тенденции — возрастающего и изменяющегося внимания к городской тематике. Вместе с тем в России эти процессы пока отличаются целым рядом проблем:

— необходимость развития крупных городских агломераций продекларирована, но конкретные шаги в этом направлении пока не определены;

— децентрализация, неизбежная при возрастании роли территориальных единиц более низкого иерархического уровня, часто приводит к дальнейшему углублению территориальных диспропорций (власти проблемных регионов и муниципалитетов не могут предложить проекты социально-экономического развития для поддержки в рамках региональной политики);

— федеральные власти оказывают активную поддержку социально-экономическому развитию Москвы, однако эта поддержка во многом «непрозрачна», что всегда имеет известные негативные последствия.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. М.: ИМЭМО РАН, 2015.
- Leipzig Charter on Sustainable European Cities. Final Draft. 02 May 2007. URL: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/themes/urban/leipzig\\_charter.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf) (accessed: 17.04.2015).
- Довбыш Е.Г.* Города как субъекты интеграции в Европейском Союзе: дисс. ... канд. полит. наук. М.: ИМЭМО РАН, 2016.
- Findeisen S., Suedekum J.* Industry Churning and the Evolution of Cities: Evidence for Germany / IZA DP No. 3180. Bonn, 2007.
- Urbanization and Development: Emerging Futures. World Cities Report 2016 / UN-Habitat. Nairobi, 2016.
- Foray D.* Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy. London, New York, 2015.
- Nationale Stadtentwicklungspolitik. Eine Gemeinschaftsinitiative von Bund, Ländern und Gemeinden / Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Berlin, 2015; Stadtentwicklungsbericht 2012 / Deutscher Bundestag. Berlin, 2013.
- Кузнецова О.В.* Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2013.
- Артоболевский С.С.* Крупнейшие агломерации и региональная политика: от ограничения роста к стимулированию развития (европейский опыт) // Крупные города и вызовы глобализации / под ред. В.А. Колосова и Д. Эккерта. Смоленск: Ойкумена, 2003.
- Кузнецова О.В.* Москва как объект федеральной региональной политики / Научные труды: Ин-т народнохозяйственного прогнозирования РАН / гл. ред. А.Г. Коровкин. М.: МАКС-Пресс, 2016.

© Кузнецова О.В., 2017

### **Благодарности и финансировании:**

При подготовке раздела «Москва как объект федеральной региональной политики» использованы результаты исследования, выполненного за счет гранта Российского научного фонда (проект № 16-18-10324) «Человек в мегаполисе: экономические, демографические и экологические особенности» в Институте народнохозяйственного прогнозирования РАН.

### **История статьи:**

Дата поступления в редакцию: 28 октября 2017

Дата принятия к печати: 29 декабря 2017

**Для цитирования:**

**Кузнецова О.В. Города как объекты региональной политики: опыт Европы и России // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика*. 2017. Т. 25. № 4. С. 566–574. DOI: 10.22363/2313-2329-2017-25-4-566-574**

**Сведения об авторах:**

*Кузнецова Ольга Владимировна*, доктор экономических наук, профессор, профессор РАН, главный научный сотрудник Института системного анализа Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук. *Контактная информация*: e-mail: kouznetsova\_olga@mail.ru

## **CITIES AS OBJECTS OF FEDERAL REGIONAL POLICY: THE EXPERIENCE OF EUROPE AND RUSSIA**

**O.V. Kuznetsova**

Federal Research Center Computer Science and Control of the Russian Academy of Sciences  
9, Prospect of the 60<sup>th</sup> of October, Moscow, Russia, 117312

**Abstract.** One of the trends of regional policy in the European countries is the increasing role of cities as objects of that policy. As the analysis of literature shows, this is due to the increasing problems of the cities, and the growth of their importance for the economic development of countries (due to the presence of the creative class, the best conditions for clustering etc.). The increasing role of cities in regional policy is also a reflection of the ongoing decentralization of decision-making. The analysis of the regulatory framework and statistical data shows that in Russia there are similar processes, in particular, the development of large urban agglomerations. Significant federal support for socio-economic development of Moscow already exists. However, these processes in Russia are associated with a number of problems: lack of concrete steps in the implementation of policies of urban development, the deepening of the territorial disparities as a result of decentralization, and non-transparency of federal policy toward Moscow.

**Key words:** regional policy, urban development, decentralization, a dramatic increase of capitals, Moscow, Germany

### **REFERENCES**

- Regional'naja politika: zarubezhnyj opyt i rossijskie realii (2015). Ed. by A.V. Kuznersov, O.V. Kuznetsova. Moscow: IMEMO RAS. (in Russ.).
- Leipzig Charter on Sustainable European Cities. Final Draft. 02 May 2007. URL: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/themes/urban/leipzig\\_charter.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf) (accessed: 17.04.2015).
- Dovbysh E.G. (2016) *Goroda kak sub'ekty integracii v Evropejskom Sojuz*. Thesis of candidate of political sciences. Moscow: IMEMO RAS. (in Russ.).
- Findeisen S., Suedekum J. (2007) *Industry Churning and the Evolution of Cities: Evidence for Germany*. IZA DP No. 3180. Bonn.
- Urbanization and Development: Emerging Futures. World Cities Report 2016. UN-Habitat. Nairobi.
- Foray D. (2015) *Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*. London, New York.



Nationale Stadtentwicklungspolitik. (2013) Eine Gemeinschaftsinitiative von Bund, Ländern und Gemeinden / Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Berlin, 2015; Stadtentwicklungsbericht 2012. Deutscher Bundestag. Berlin.

Kuznetsova O.V. (2013) Regional'naja politika Rossii: 20 let reform i novye vozmozhnosti. Moscow: LIBROKOM. (in Russ).

Artobolevskij S.S. (2003) Krupnejshie aglomeracii i regional'naja politika: ot ogranichenija rosta k stimulirovaniju razvitija (evropejskij opyt). Krupnye goroda i vyzovy globaliza. Ed. by V.A. Kolosov, D. Jekkert. Smolensk: Ojkumena. (in Russ).

Kuznetsova O.V. (2016) Moskva kak ob'ekt federal'noj regional'noj politiki. *Nauchnye trudy: In-t narodnohozjajstvennogo prognozirovanija RAN*. Ed. by A.G. Korovkin. Moscow: MAKS-Press. (in Russ).

#### **Acknowledgements:**

In preparation of the section “Moscow as an object of federal regional policy”, the results of a study carried out at the expense of the grant of the Russian Science Foundation (project No. 16-18-10324) “Man in a megapolis: economic, demographic and environmental features” at the Institute for Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences.

#### **Article history:**

Received: 28 October 2017

Revised: 04 December 2017

Accepted: 29 December 2017

#### **For citation:**

**Kuznetsova O.V. (2017). Cities as objects of federal regional policy: the experience of Europe and Russia. *RUDN Journal of Economics*, 25 (4), 566—574. DOI: 10.22363/2313-2329-2017-25-4-566-574**

#### **Bio Note:**

*Kuznetsova O.V.* Dr. Econ. Sci., Prof., Professor of RAS, Principal Researcher of the Federal Research Center Computer Science and Control of the Russian Academy of Sciences. *Contact information:* e-mail: kuznetsova\_olga@mail.ru