
РОССИЙСКИЙ ГОРОД: РЕАЛИИ XXI В.

Стратегии планирования в условиях городского сжатия в России: исследование малых и средних городов¹

М.С. ГУНЬКО*, Ю.А. ЕРЕМЕНКО**, Е.Ю. БАТУНОВА***

***Мария Сергеевна Гунько** – кандидат географических наук, научный сотрудник, Институт географии РАН. Адрес: 119017, Москва, Старомонетный пер., д. 29. E-mail: msgunko@igras.ru

****Юлия Андреевна Еременко** – младший научный сотрудник, Социологический институт РАН – филиал ФНИСЦ РАН. Адрес: 190005, Санкт-Петербург, ул. 7-я Красноармейская, д. 25/14. E-mail: eremenko.iuliia@gmail.com

*****Елена Юрьевна Батунова** – PhD (городское планирование, проектирование и политика), преподаватель, Миланский политехнический университет. Адрес: 3, via Bonardi, Milan, 20133, Italy. E-mail: elena.batunova@polimi.it

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

В последние десятилетия XX века во многих странах наблюдался процесс городского сжатия, основной чертой которого стала устойчивая депопуляция. В России среди наиболее депопулирующих – города с численностью населения до 100 тыс. чел. (малые и средние города). Новая демографическая реальность, обуславливающая изменение городской среды и инфраструктурных требований, предполагает переосмысление городского планирования. Целью работы является анализ проектируемого пространственного развития малых и средних городов, позволяющий определить используемые в России стратегии долгосрочного планирования в условиях значительной убыли численности населения. Кроме того, внимание уделяется связи между выбором стратегии и интересами основных акторов городского развития и их коалиций. Данные получены в ходе анализа генеральных планов 132 городов и полуструктурированных интервью с представителями администраций, бизнеса и локальных сообществ в Воркуте (Республика Коми) и Апатитах (Мурманская

¹ Анализ генеральных планов проводился по проекту «Стратегии и тактики территориального планирования в депопулирующих городах России» (грант МК-4946.2018.6.), полевое исследование – в рамках *Oxford Russia Fellowship*. Работа над текстом осуществлялась в течение стажировки М.С. Гунько в лаборатории *Géographie-cités* (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) по программе *Bourses Metchnikov*. Авторы благодарны Алексею Титкову, Сильви Фоль и анонимным рецензентам за ценные комментарии к предыдущим версиям текста, а также Юлии Заика за помощь в проведении интервью.

область). Результаты анализа генеральных планов свидетельствуют, что сжатие, за редким исключением, игнорируется как текущая и будущая реальность. Ключевой темой городского планирования является создание условий для максимизации прибыли от использования недвижимости и земли. Воркута оказалась единственным городом из проанализированных, где применяется стратегия адаптации к сжатию, в чем заинтересован ряд акторов, которые образуют альянсы для снижения издержек. Апатиты – типичный пример планирования на рост в условиях сжатия ввиду отсутствия интересов смены планировочной стратегии, а также непонимания комплексности феномена и его последствий.

Ключевые слова: городское сжатие, сжимающиеся города, городское планирование, городские режимы, малые и средние города, города Арктики

Введение

В последние десятилетия XX в. во многих странах на фоне продолжающегося роста одних городов стал заметен противоположный процесс – городское сжатие (*urban shrinkage*), вызванное взаимодействием демографических и экономических факторов [Wolff, Wiechmann 2018; Oswalt 2006; Van De Kaa 1987]. В общих чертах городское сжатие означает траекторию развития, противоположную «нормальному» и желаемому росту. Хотя негативные демографические процессы и экономический спад зачастую идут параллельно или последовательно в разном порядке, именно долгосрочная депопуляция выделяется как наиболее важная и отчетливая черта сжимающихся городов [Bernt 2016].

Для одних городов сжатие является временным этапом, но для других оно принимает необратимый характер. Неопределенность будущего и отсутствие устойчивых подходов во многом обуславливают разнообразие стратегий, используемых городскими властями в долгосрочном планировании. Среди них выделяются (1) игнорирование сжатия и три вида проактивных стратегий: (2) борьба за возвращение к росту, (3) адаптация к сжатию и (4) акцент на преимуществах сжатия [Hospers 2014]. Но преобладающее до сих пор мнение, что только растущие города являются успешными и привлекательными [Martinez-Fernandez, Audirac, Fol, Cunningham-Sabot 2012], во многом становится препятствием для трансформации нацеленного на рост городского планирования как технического и политического процесса по развитию и проектированию землепользования и застройки [Fainstein, Defilippis 2016] даже в том случае, когда необходимость таких изменений представляется очевидной [Wiechmann, Bontje 2015; Pallagst 2010].

В постсоветской России городское сжатие распространено весьма широко, что связано с взаимодействием глобальных (второй демографический переход, постфордистская деиндустриализация, глобализация) и региональных (постсоциалистическая трансформация – крах государственного социализма и радикальное изменение властных взаимоотношений при неолиберальном капитализме) процессов [Haase, Rink, Grossmann 2016; Ringel 2018; Dzenovska 2018]. С 1989 по 2015 г. численность населения снизилась в 70% городов, а в малых и средних городах (МСГ; до 100 тыс. чел.), которые формировали систему расселения страны, эта

доля составляла около 90% [Численность населения 1989; Численность населения 2015]. Однако не каждый город, где снижается численность населения, можно назвать «сжимающимся». Согласно определению из отчета *Right Sizing America's Shrinking Cities*, сжимающийся город – это город, где в течение длительного времени наблюдается существенная и устойчивая депопуляция, в то время как его пространственная структура и границы остаются неизменными [Right Sizing America's Shrinking Cities 2007]. Следуя этому подходу, в данной статье мы вводим количественный критерий для определения сжимающегося города – снижение численности населения на 25% и более (с 1989 г.), что соответствует примерно 1% в год². Новая демографическая реальность этих городов, обуславливающая изменение городской среды и инфраструктурных требований, предполагает переосмысление планирования, что позволит обеспечить комфортную жизнь оставшегося населения и рационализировать использование ресурсов. Однако при существовании в стране де-факто централизованной системы планирования необходимость смены планировочной стратегии в условиях городского сжатия не артикулируется на федеральном уровне [Batunova, Gunko 2018]. Поэтому, предположительно, меры и политика в отношении подобных городов если и разрабатываются, то исключительно точечно, исходя из локальных социально-экономических и институциональных особенностей.

В рамках статьи рассматривается официальное территориальное планирование как часть институционализированного процесса управления в ряде де-факто сжимающихся МСГ. Ее целью является анализ проектируемого пространственного развития МСГ, который позволяет выявить используемые в России стратегии долгосрочного планирования в условиях значительной убыли численности населения. Кроме того, внимание уделяется связи между выбором стратегии и интересами основных акторов городского развития и их коалиций. Эмпирические данные получены в ходе анализа документов долгосрочного территориального планирования, содержащих текущие и проектные показатели пространственного развития города, и полуструктурированных интервью с представителями администраций, бизнеса и локальных сообществ в двух городах-кейсах (в Воркуте и Апатитах). Помимо концепции городского сжатия, следуя примеру А.Е. Чириковой и В.Г. Ледеява [Чирикова, Ледеяв 2017], подробно исследовавших власть в малых российских городах, для объяснения полученных результатов авторы статьи обратились к теории городских режимов [Stone 1989; Stone 2015].

Теория городских режимов и территориальное планирование

Считается, что система властных взаимоотношений в городах связана с видом городского режима (*urban regime*) [Ледеяв 2008; Mossberger, Stoker 2001; Stone 1993]. В этом контексте он представляет собой коалицию акторов, обладающих доступом к институциональным ресурсам и осуществляющих управление общностью [Ледеяв 2006]. Подобные коалиции формируются с целью получения обоюдной выгоды за счет использования ресурсов городского пространства и влияния

² Подробно см. в разделе «Методологический подход».

на принятие общественно важных решений [Molotch 1976]. Выделяется несколько типов режимов: режим поддержания статус-кво, режим роста, прогрессивный режим среднего класса.

В России возникновение тех или иных городских режимов было обусловлено сменой политического строя государства с переходом от государственного социализма к неолиберальному капитализму. С середины 1990-х гг. в стране можно наблюдать становление городских режимов роста [Гельман, Рыженков 2010], ориентированных на быстрое экономическое развитие города. Подъем экономики в 2000-х гг. благоприятствовал их возникновению во многих городах страны, но в первую очередь в крупных [Тев 2006]. На данный момент консенсуса относительно того, какой городской политической режим является преобладающим в России, нет. По мнению В.Я. Гельмана и С.И. Рыженкова, в текущих условиях следует говорить о параллельном существовании тенденций к утверждению режимов роста и поддержания статус-кво [Гельман, Рыженков 2010], хотя некоторые исследователи все же считают, что именно режим роста наиболее типичен для российской действительности [Галиндабаева 2014].

Подъем экономики, который, как правило, является основной целью городского развития, связывается с промышленностью и третичным сектором, а также с любыми попытками девелопмента и редевелопмента, приносящими устойчивую прибыль и повышающими ренту с использования городских территорий [Stone 1989; Logan, Molotch 1987]. Таким образом, особую роль для создания условий роста играет текущее и проектируемое использование городских земель и недвижимости [Чурикова, Ледяев 2017], а территориальное планирование приобретает особую важность. Акторы, вступающие в коалиции с целью повышения капитализации застройки, городской земли и городского пространства, увеличивая тем самым свою прибыль, зачастую становятся ключевыми для городского развития в целом и территориального планирования в частности [Foglesong 2016].

В случае городского сжатия ценность земли и недвижимости падает. В рамках текущей концептуализации, основанной на эмпирических данных из стран Глобального Севера (преимущественно США, Германии, Великобритании, Нидерландов), именно бизнес-структуры (особенно девелоперы) первыми осознают необходимость смены подходов к территориальному планированию с принятием одной из проактивных стратегий [Bernt, Haase, Großmann, Cocks, Couch, Cortese, Krzysztofik 2014; Hospers 2014]. Помимо бизнес-структур, связанных с рынком продажи и аренды недвижимости, интересантами смены стратегии могут выступать и городские администрации, которые отвечают за поддержание в надлежащем состоянии городских инфраструктур. В итоге образуются альянсы для решения текущих и потенциальных проблем (см. например [Power, Herden 2016; Alexandrescu, Martinat, Klusacek, Bartke 2014]). В условиях стратегии «борьба за возвращение к росту» используются те же инструменты работы с городской средой, что и при игнорировании сжатия, а в рамках стратегии адаптации к сжатию и стратегии акцента на преимуществах сжатия более специфические – снос/реновация заброшенных зданий и сооружений, оптимизация (*right-sizing*³) инфраструктуры, озеленение (в том числе городское садоводство и фермерство) и временное использование за-

³ Широко применяемый, особенно в США, подход к планированию в сжимающихся городах, заключающийся в приведении (снижении) объемов инфраструктуры в соответствие с численностью населения [Hummel 2015].

брошенных земельных участков [Neill, Schlappa 2016]. Таким образом, применение определенных инструментов в совокупности с другими индикаторами свидетельствует о принятии той или иной стратегии.

Особенности разработки долгосрочных документов планирования в России на городском (муниципальном) уровне

Сейчас в России параллельно существуют две системы долгосрочного планирования: стратегическое, определяемое Федеральным законом от 28.07.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», и территориальное, определяемое «Градостроительным кодексом Российской Федерации» от 29.12.2004 № 190-ФЗ. Однако в рамках стратегического планирования, за редким исключением, не затрагиваются вопросы пространственного развития городов. Поэтому в данной статье мы фокусируемся на анализе технико-экономических показателей и инструментов работы с городской средой только в долгосрочных документах территориального планирования – генеральных планах МСГ как индикаторах применяемой в городе стратегии.

Территориальное планирование в МСГ в советский период никогда не было задачей местной администрации: разработкой генеральных планов занимались специализированные региональные и национальные институты градостроительства. Генеральные планы были встроены в государственную систему централизованного планирования и основывались на планах и целевых показателях, определяемых вышестоящими уровнями власти. Однако вновь формирующаяся в настоящее время система планирования ориентирована на местное самоуправление и предполагает самостоятельную разработку генеральных планов, отражающих подходы к развитию территории и инструменты, используемые для этого местными администрациями, у которых, зачастую, нет ни опыта планирования, ни ресурсов.

На данный момент основная организационная схема подготовки генеральных планов заключается в привлечении специалистов проектных организаций через систему государственных закупок с последующим согласованием подготовленного документа на местном, региональном или федеральном (в случае необходимости) уровнях, а также в проведении общественных обсуждений документа. Отсутствие квалификационных требований к проектным организациям, низкая стоимость и короткие сроки подготовки в качестве главных критериев торгов создают условия, в которых едва ли возможна глубокая аналитическая и проектная работа. Определяющими конечный результат планирования являются в основном желания и представления местной администрации (в коалиции с бизнесом или без него) и проектной организации о территориальном развитии города. На общественных обсуждениях выносятся уже готовый генеральный план, и сами результаты общественных слушаний носят исключительно рекомендательный характер [Градостроительный кодекс Российской Федерации 2004].

При подготовке генеральных планов местные администрации ориентируются на удовлетворение имеющихся и предполагаемых запросов на использование городских земель со стороны власти, бизнеса и населения. Среди основных

драйверов принятия решений, закладываемых в генеральные планы, – требования со стороны федеральных и региональных властей об увеличении объемов строительства и жилищной обеспеченности в городах [Россия должна увеличить темпы 2018], а также различные законодательные акты и государственные программы (например, предоставление земельных участков многодетным семьям [Федеральный закон 2011], формирование инвестиционных площадок [Федеральный закон 1999] и др.).

Методологический подход

Подходы к анализу генеральных планов

Для анализа генеральных планов было выбрано 182 города из 49 регионов России: 108 расположенных в европейской части России и 74 – за Уралом, где снижение численности населения в 1989–2015 гг. составило 25% и более, что соответствует примерно 1% ежегодно и является значением первого квартиля распределения динамики численности населения в МСГ⁴. Генеральные планы были получены через открытые источники – Федеральную геоинформационную систему территориального планирования и официальные интернет-сайты соответствующих муниципальных образований, однако лишь 132 генеральных плана были доступны для анализа (73% от общего числа выбранных городов). Остальные документы либо исключены из публичного доступа, либо содержали лишь незначительную часть необходимых материалов.

Градостроительный кодекс Российской Федерации устанавливает общие рамки для разработки документов территориального планирования и не сопровождается конкретными методическими рекомендациями, подзаконными актами и стандартами планирования, которые устанавливали бы детальные требования к документам. Следовательно, генеральные планы существенно различаются по структуре, содержанию и уровню детализации, что усложнило их анализ. Тем не менее в каждом из них с разной степенью проработки описано будущее (желаемое) пространственное развитие города, подходы к его формированию и используемые инструменты. В качестве анализируемых технико-экономических показателей планируемого развития в сопоставлении с текущими цифрами выступили численность населения, жилая площадь (тыс. м²), площадь селитебной зоны (га), площадь застроенных территорий (га), жилищная обеспеченность (м²/чел.). Кроме того, рассматривалось наличие информации о мероприятиях по сносу/реновации заброшенного и/или частично заброшенного жилищного фонда, прочих зданий и сооружений, оптимизации инфраструктуры, рекультивации заброшенных земельных участков. Количественные данные о социальной, транспортной и технической инфраструктурах, а также о зеленых насаждениях либо отсутствовали, либо были разрозненны и содержались не во всех документах, поэтому ввиду невозможности их систематизации они не были включены в анализ.

⁴ Расчет по данным [Численность населения 1989; Численность населения 2015].

Анализ стратегии планирования в городах-кейсах

В ходе анализа генеральных планов было выявлено, что только в одном из рассматриваемых городов (Воркута, Республика Коми) есть официальное понимание, что на сжатие нужно отвечать инструментами городского планирования и регулирования. Отталкиваясь от логики сравнительного кейс-стади [Seawright, Gerring 2008], был выбран еще один город, сходный по географическому положению, административному статусу и сопоставимый по численности и динамике численности населения, но при этом без официального признания сжатия в качестве существующей и будущей траектории развития (Апатиты, Мурманская область). Такое сравнение помогло выявить не только используемую стратегию, но и понять, почему она была принята. Для изучения кейсов в январе–феврале 2019 г. были осуществлены два полевых исследования, в ходе которых были проведены невключенные наблюдения и 19 экспертных полуструктурированных интервью с представителями администраций городов (8 интервью), крупного и среднего бизнеса (6 интервью) и локального сообщества (5 интервью). Первыми были проинтервьюированы главы (заместители глав) администраций, далее респонденты отбирались методом «снежного кома».

Результаты. Анализ генеральных планов

В некоторых генеральных планах отмечены вызовы, связанные с демографическими изменениями, в частности для социально-экономической сферы (например, старение населения, миграция высококвалифицированного персонала и/или молодежи), но риски депопуляции для городской среды и городской экономики, в частности рынка недвижимости, не упоминаются. Независимо от прогнозов численности населения большинство генеральных планов предполагает увеличение площади территории и объемов жилой застройки (таблицы 1 и 2), при этом медианный планируемый прирост площади селитебной зоны в городах составляет 17%. Только в 12 городах генеральными планами не предусмотрено увеличение площади селитебных территорий, и будущее развитие планируется в существующих границах. Большинство городов с таким видением расположены в Дальневосточном федеральном округе, где спроса на новое жилье почти нет, а масштабы убыли населения особенно велики.

Увеличение площади селитебной зоны в значительной части рассмотренных генеральных планов влечет за собой планирование освоения новых территорий, т.к. жилищное строительство в основном предусмотрено на свободных участках, гринфилдах (*greenfield*), расположенных преимущественно на окраинах городов. Именно этот вариант является в настоящее время самым простым для местных администраций, поскольку исключает необходимость ведения переговоров с большим числом собственников и применения сложных процедур отчуждения/передачи собственности, а вхождение в состав города способствует повышению капитализации земель, в то время как строительство в ранее освоенных городских кварталах, браунфилдах (*brownfield*), требует совершенствования законодательной базы и значительных финансовых ресурсов на снос, реконструкцию, а иногда

и на рекультивацию земельных участков до того, как станет возможным их использование. За исключением генерального плана Воркуты, о чем речь пойдет ниже, специфические инструменты для работы с городской средой (преимущественно браунфилдами), которые применяются в рамках проактивных стратегий планирования, в рассмотренных генеральных планах не упоминались.

Таблица 1. Изменения показателей, характеризующих территориальное развитие города и предусмотренных в генеральных планах, количество генеральных планов

Индикатор	Предусмотрено увеличение	Сохраняется без изменения	Предусмотрено уменьшение	Нет данных
Площадь жилого фонда	98	1	0	33
Площадь селитебных территорий	55	8	4	65
Площадь застроенных* территорий	62	9	1	60

Источник: составлено авторами по данным генеральных планов.

*Площадь селитебных, общественно-деловых, производственных территорий.

Таблица 2. Изменение целевых показателей, характеризующих территориальное развитие города и предусмотренных в генеральных планах, по отношению к их величинам на момент разработки генеральных планов, %

Индикатор	Минимум	Максимум	Медиана
Площадь жилого фонда	100	257	129
Площадь селитебных территорий	78	280	117
Площадь застроенных* территорий	35	321	124

Источник: составлено авторами по данным генеральных планов.

*Площадь селитебных, общественно-деловых, производственных территорий.

Основываясь на полученных результатах, справедливо будет отметить, что необходимость учета всех норм и требований федерального и регионального законодательства, все еще продолжающийся бум строительства в крупных городах, на которые ориентируются МСГ при формировании своего видения будущего, при сложности работы со сложившейся структурой города [Полиди, Трутнев 2016], способствуют экстенсивному развитию городских территорий с постоянным включением в оборот новых, еще не занятых участков. При этом само жилищное строительство рассматривается как один из основных, а иногда даже главный экономический драйвер развития территории, что можно проиллюстрировать цитатой из генерального плана г. Усть-Катав (Челябинская область), принятого в 2012 г.:

«При любых вариантах территориального развития населенного пункта основным элементом является жилищное строительство, которое влечет за собой развитие других отраслей экономики...» [Генеральный план Катав-Ивановского городского поселения 2012].

По-видимому, главной заботой городских администраций становится обеспечение условий для нового строительства. Это не уникально, а схоже с тем, что происходит в других городах Центральной и Восточной Европы, где во главу угла ставится учет интересов существующих и потенциальных инвесторов [Haase, Rink, Grossmann, 2016]. Таким образом, преобладающая стратегия планирования в рассмотренных МСГ – игнорирование сжатия с сохранением планирования в парадигме роста.

Результаты. Планирование в сжимающихся городах на примере Воркуты и Апатитов

Воркута (Республика Коми) оказалась единственным из проанализированных городов, где территориальное планирование ориентировано на сжатие. Для сравнения с Воркутой был выбран город Апатиты, сходный по географическому положению (Арктическая зона), административному статусу (городской округ), сопоставимый по численности населения на 2015 г. (Апатиты – 57 тыс. чел., Воркута – 60 тыс. чел. [Численность населения 2015]) и по ее динамике в 1989–2015 гг. (Апатиты – -35%, Воркута – -48%) (таблица 3). Воркута входит в список моногородов России; основная специализация экономики – добыча угля; градообразующее предприятие – АО «Воркутауголь», относящееся к ПАО «Северсталь». Апатиты – город с диверсифицированной экономикой; основные предприятия – Кольский научный центр РАН, Апатито-нефелиновая обогатительная фабрика (в составе АО «Апатит») ПАО «ФосАгро») и др.

Таблица 3. Планируемые изменения в ключевых городах по данным генеральных планов. Соотношение целевых показателей генерального плана и показателей, характеризующих ситуацию на момент разработки, %

	Апатиты	Воркута
Дата утверждения генерального плана	2013	2015
<i>Изменение показателей к расчетному периоду</i>		
	2025 г.	2020 г.
Численность населения	+3 (факт к 2018 г. -10)	-11,3 (факт к 2018 г. -16)
Площадь жилых помещений	+26	-7
Зона жилой застройки	н/д	0
Общая площадь застроенных территорий	+4	-40

Источник: составлено авторами по данным генеральных планов [Генеральный план городского округа Апатиты 2013; Генеральный план городского округа Воркута 2015].

Воркута. Стратегия адаптации сжатию

Начиная с 1990-х гг. ввиду целого ряда причин, основной из которых являлся трансформационный экономический кризис, вызвавший интенсивный миграци-

онный отток⁵, в Воркуте и окружающих ее поселках при угольных шахтах (так называемое Воркутинское кольцо)⁶ стала значительно снижаться численность населения. В настоящее время фрагментация пространства в центральной части города почти не заметна, но значительное количество заброшенных сооружений и земельных участков концентрируется на периферии. Центральное ядро Воркуты в целом сохранилось, хотя городские окраины, а также большинство поселков кольца были расселены: здания и сооружения законсервированы с отключением от коммуникаций или демонтированы. Новое жилищное строительство в городе не ведется с начала 2000-х гг.

В администрации городского округа при поддержке со стороны регионального правительства взят курс на «управляемое сжатие» – компактное развитие центральных районов города и уплотнение⁷ домов с переселением жителей с городских окраин и закрытием ряда поселков кольца [Правительство Коми планирует 2017]. При этом яркие физические проявления сжатия (забрасывание) в городской среде вызваны не только значительной депопуляцией, но и самой политикой уплотнения, когда целенаправленно и организовано высвобождаются целые здания с последующим сносом (или чаще без него) ввиду нехватки финансов. В логике «управляемого сжатия» новое строительство и расширение городских границ не предполагаются, среди основных мероприятий – работа с заброшенностью, благоустройство наиболее населенных кварталов, озеленение заброшенных земельных участков (в том числе на месте снесенных домов) в рамках муниципальных программ «Формирование комфортной городской среды» (ФКГС) [Приоритетный проект 2018], «Комплексное развитие моногорода Воркута» и с привлечением средств регионального бюджета и бизнеса. Тактической мерой являются редевелопмент и смена типа использования пустующих зданий и сооружений: так, бывший бассейн и депо были переданы частным инвесторам и переделаны под торговые центры⁸. Все перечисленные инструменты соответствуют стратегии адаптации к сжатию с попыткой минимизировать его негативные эффекты.

Главная причина смены стратегии городского планирования в Воркуте заключается не в масштабах процесса деградации городской среды, а в необходимости снижения нагрузки на муниципальный бюджет. В городе зафиксирована рекордно высокая доля неприватизированной недвижимости (в том числе 60% жилого фонда)⁹ против среднероссийского показателя – менее 20% [Жилищный фонд 2015]), что обусловлено в первую очередь реализацией программ переселения. По дан-

⁵ Миграционный отток был усилен программами по переселению из районов Крайнего Севера [Федеральный закон 2002; Northern Restructuring Project 2010].

⁶ По данным на 1989 г., вокруг Воркуты были расположены 13 угольных шахт (на данный момент функционирует 4 шахты и 1 карьер) и более 16 населенных пунктов, в самом крупном из которых, Воргашоре, проживали более 20 тыс. чел.

⁷ Переселение людей из малозаселенных в более заселенные дома для снижения фрагментации и оптимизации инфраструктуры ЖКХ.

⁸ Из интервью с начальником Управления архитектуры/главным архитектором администрации городского округа Воркута Республики Коми (январь 2019 г.).

⁹ Из интервью с первым заместителем руководителя администрации по имущественным вопросам городского округа Воркута Республики Коми (январь 2019 г.).

ным администрации¹⁰, площадь пустующих жилых помещений в муниципальной собственности составляет около 200 тыс. м², при этом, согласно ст. 155 Жилищного кодекса [Жилищный кодекс 2004], муниципалитет как собственник несет ответственность за оплату отопления пустующих помещений и содержание общего имущества многоквартирных домов.

В части сокращения расходов на отопление интересы городской администрации и градообразующего предприятия АО «Воркутауголь» совпадают. В состав предприятия входят котельные, обогревающие поселки кольца, которые терпят убытки ввиду увеличения числа пустующих квартир. Одной из совместных инициатив АО «Воркутауголь» и администрации городского округа в рамках ежегодного договора о социальном партнерстве стало выделение средств на ремонт жилого фонда под переселение из частично пустующих домов. Помимо этого, ежегодно средства по договору о социальном партнерстве выделяются на благоустройство городской территории (что, в том числе, способствует благоприятному имиджу компании как социально ответственной). Кроме предприятия «Воркутауголь» в решении вопросов развития городской среды участвуют и представители малого и среднего бизнеса: в частности, именно они занимаются реконструкцией ранее заброшенных зданий, а также на выгодных условиях привлекаются к демонтажу законсервированных домов. Таким образом, можно говорить о солидаризации основных акторов развития города – власти (муниципальной и региональной) и бизнеса – для снижения расходов с переходом к более компактному варианту планировки и сохранением относительно комфортной среды в наиболее заселенной части города.

Апатиты. Игнорирование сжатия

Как и в Воркуте, в Апатитах наблюдается миграционный отток, хотя не столько значительный. В 1990-х гг. в городе был расселен и снесен наиболее непригодный для жилья деревянный фонд, большая часть которого находилась в аварийном или ветхом состоянии и не соответствовала современным требованиям безопасности. Основным очагом сжатия на данный момент является квартал домов гостиничного типа (малосемейки) в так называемых Старых Апатитах – относительно изолированном микрорайоне на северо-западе города. Низкий престиж квартир-гостинок в слабозаселенных домах и периферийное положение квартала привели к тому, что среди его жителей в основном преобладают социально незащищенные и маргинальные горожане¹¹.

В целом же, несмотря на значимую депопуляцию, в городской среде Апатитов она практически незаметна, и даже в Старых Апатитах отдельные пустующие квартиры в домах трудно выявить, т.к. не всегда ясно, действительно ли квартира пустующая. По данным администрации, на данный момент в Апатитах

¹⁰ Из интервью с первым заместителем руководителя администрации по имущественным вопросам городского округа Воркута Республики Коми (январь 2019 г.).

¹¹ Из интервью с директором МБОУ СОШ № 4, расположенной в микрорайоне Старые Апатиты, городской округ Апатиты Мурманской области (февраль 2019 г.).

находятся 352 пустующих муниципальных жилых помещения, из них 128 квартир и 224 квартиры-гостинки (что соответствует примерно 10 тыс. м²).

Как и в Воркуте, несколько ранее пустующих зданий в муниципальной собственности, в частности «оптимизированные» объекты социальной инфраструктуры, были переданы в пользование частным инвесторам с изменением типа использования (чаще всего под новые торговые площади). Но комплексного понимания, как работать с недоиспользуемой инфраструктурой и недвижимостью, в городе нет:

«Планировать [оптимизацию] мы не можем, т.к. уже все построено, и мы эксплуатируем то, что есть, осуществляем визуальный контроль над состоянием зданий» (начальник Управления коммунальной инфраструктуры и муниципального жилищного контроля администрации городского округа Апатиты Мурманской области; август 2018 г.).

Отчасти это определяется и отсутствием полномочий: например, количество объектов социальной инфраструктуры определяется на основе федеральных ведомственных нормативов, но фактически их «оптимизация» слабо связана с особенностями конкретной территории [Batunova 2017].

В долгосрочной перспективе генеральным планом предусмотрено строительство около 410 тыс. м² нового жилья [Генеральный план городского округа Апатиты 2013], хотя анализ текущего и будущего спроса на жилье с учетом демографической ситуации проведен не был. На данный момент в городе ведется только незначительное индивидуальное жилищное строительство, а основные заявки на предоставление земельных участков идут под строительство гаражей и дач. Представленный в генеральном плане показатель, по-видимому, рассчитывался на основе соотношения прогнозируемой (желаемой) численности населения к средней жилищной обеспеченности, заданной в региональных стандартах, без учета реальной ситуации. Главной темой администрации в плане работы с городской средой является проект ФКГС [Приоритетный проект 2018], при этом в фокусе оказываются отдельные элементы городской среды и ее визуальные характеристики – благоустройство парка и дворовых пространств. Работы в рамках проекта ФКГС в Апатитах представляют собой не связанные друг с другом интервенции, которые не только не вполне способны решить текущие и, тем более, перспективные проблемы, но и повышают неоднородность пространства [Постановление Правительства Мурманской области 2017].

В ходе экспертных интервью не удалось выявить значимые акторы, помимо администрации, участвующие в проектировании развития городской среды. Отсутствие явных стимулов в виде издержек для власти и/или бизнеса и заинтересованных акторов в планировании на сжатие при недостаточном качестве разрабатываемых документов долгосрочного планирования приводит к игнорированию существующих тенденций в официальных документах с продолжающимся планированием на рост – резервированием новых земель под застройку вопреки в ожидании инвесторов. Более того, масштаб и устойчивость депопуляции не осознаются местной администрацией: в ходе интервью некоторые сотрудники были удивлены

тем, что город потерял почти 40% жителей. Эффекты сжатия – от маргинализации квартала домов-малосемеек до необходимости сдавать в аренду здания «оптимизированных» объектов социальной инфраструктуры – рассматриваются как отдельные, не связанные друг с другом явления:

«<...> нет последовательности, прогноза по отдельным возрастам или логики [работы с городской средой]» (председатель Комитета по управлению имуществом администрации городского округа Апатиты Мурманской области; август 2018 г.).

Заключение

Как свидетельствуют источники, физические последствия городского сжатия, которые снижают качество городской среды, способствуя общему непривлекательному образу города как для жизни, так и для ведения деловой активности, становятся триггером для смены стратегии планирования [Haase, Bernt, Großmann, Mykhnenko, Rink 2016; Sousa, Paulo 2015; Haase, Rink, Grossmann, Bernt, Mykhnenko 2014]. Но то, каким образом происходит эта смена, во многом зависит от национальных особенностей планировочной системы [Pallagst, Fleschurz, Nothof, Uemura 2019]. Как справедливо замечается [Bernt, Haase, Großmann, Cocks, Couch, Cortese, Krzysztofik 2014], для этого требуется непосредственная заинтересованность в трансформации влиятельных акторов городского развития.

Целью данного исследования был анализ проектируемого пространственного развития МСГ, который позволяет выявить используемые в России стратегии планирования в условиях значительной убыли численности населения. В качестве объяснения, почему избиралась та или иная стратегия, рассматривалось влияние на ее выбор основных акторов городского развития и их коалиций.

На основе результатов анализа генеральных планов можно утверждать, что за редким исключением сжатие игнорируется как текущая и будущая реальность. При этом создается впечатление, что генеральные планы разрабатываются в условиях существования в городах режима роста, где ключевой темой городской политики и планирования выступают максимизация прибыли от использования недвижимости и земли, а также выполнение предписаний федерального центра, среди которых важнейшее место занимают активизация экономического и демографического роста [Тев 2006] и решение жилищных проблем. Таким образом, результаты не только свидетельствуют о доминировании стратегии игнорирования сжатия, но и являются неким аргументом в пользу преобладания режимов роста в российских городах. При этом мы осознаем, что данных, приведенных в статье, недостаточно, чтобы однозначно утверждать, что в городах функционирует тот или иной режим. Этот вопрос требует дальнейшего исследования.

Для максимизации прибыли от использования городской недвижимости традиционно применяется попытка увеличения объемов жилищного строительства, ассоциированная с экстенсивным развитием территории вне зависимости от реальных потребностей и будущих угроз, связанных с усложнением управления фрагментированным пространством. Итогом становится планируемое расширение

территорий, где разрешена застройка «на всякий случай» с целью быстрого выделения земли под строительство любых объектов. По-видимому, вовлечение в оборот новых территорий видится выгоднее, чем уменьшение территории или сохранение текущих границ города с повторным использованием браунфилдов. При этом отдаленные негативные эффекты городского сжатия, если их и рассматривают, не принимаются всерьез. Хотя на практике планирование и реализация планировочных решений могут не совпадать, и официальные документы не всегда отражают реальную ситуацию. Для того чтобы разобраться в причинах, стоящих за принятием той или иной стратегии планирования с использованием специфических инструментов работы с городской средой, было проведено полевое исследование в двух городах – Воркута и Апатиты.

Воркута оказалась единственным городом, чей генеральный план разработан на сжатие. Планируемое снижение фрагментарности пространства и акцент на развитии компактных, наиболее заселенных районов города свидетельствуют о формировании стратегии адаптации к сжатию. Это обусловлено значительными издержками на содержание пустующих жилых/нежилых помещений и поддержание инфраструктуры, что благоприятствовало созданию особой ситуации в городе в виде альянса городской администрации и бизнеса по типу режима роста. Его целью также является эффективное использование недвижимости и земли, но не для максимизации прибыли, а для минимизации издержек.

В свою очередь Апатиты представляют собой типичный пример планирования на рост в условиях сжатия с продолжающимся игнорированием феномена. В городе де-факто нет масштабных проектов трансформации пространства и увеличения темпов застройки. Планирование на воображаемый рост, предположительно, объясняется тем, что в Апатитах нет акторов, заинтересованных в смене планировочной стратегии. Более того, единственный влиятельный актор городского планирования (местная администрация) не воспринимает городское сжатие комплексно: его эффекты, рассматриваемые отдельно друг от друга, не становятся источником значимых издержек для местного бюджета. Как итог, неоднородность городской среды повышается, снижая ее качество.

В заключение следует отметить, что в России совокупность факторов, ведущих к игнорированию городского сжатия, помимо прочего, обусловлена и существующими институциональными условиями¹². Даже при осознании необходимости работы с деградирующей городской средой и планирования на сжатие (в случае Воркуты) процесс значительно ограничен текущим законодательством¹³. Кроме того, все это влечет за собой увеличение расходов дотационных муниципальных бюджетов и организационные издержки (снос зданий, рекультивация земельных участков, разработка и принятие новой документации, урегулирование интересов разных собственников и т.д.) и связано с политическими рисками, в том числе недовольством населения процессом и итогом «оптимизации» инфраструктуры.

¹² Из интервью с первым заместителем руководителя администрации по имущественным вопросам городского округа Воркута Республики Коми (январь 2019 г.).

¹³ Например, возникновение сложностей при отчуждении пустующей собственности или возможность сноса здания только после прохождения необходимой процедуры признания его аварийным.

Литература

- Галиндабаева В.В. (2014) Мегасобытия в постсоветских городах: неопатримониальные машины роста и присвоение государственной собственности // Журнал социологии и социальной антропологии. Т. 17. № 5. С. 126–140.
- Гельман В.Я., Рыженков С.И. (2010) Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» в современной России // ПОЛИТЭКС. Т. 6. № 4. С. 130–151.
- Генеральный план городского округа Апатиты (2013). Том 1. Основные положения о территориальном планировании. Апатиты: Администрация городского округа Апатиты Мурманской области.
- Генеральный план городского округа Воркута (2015). Том 2. Пояснительная записка. Воркута: Администрация городского округа Воркута Республики Коми.
- Генеральный план Катав-Ивановского городского поселения (2012). Том 1. Пояснительная записка. Челябинск: Администрация Катав-Ивановского городского поселения Катав-Ивановского муниципального района Челябинской области.
- Градостроительный кодекс Российской Федерации (2004). № 190-ФЗ от 29.12.2004 (ред. от 25.12.2018).
- Жилищный кодекс Российской Федерации (2004). N 188-ФЗ от 29.12.2004 (ред. от 15.04.2019).
- Жилищный фонд (2015) // Федеральная служба статистики // http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/#
- Ледяев В.Г. (2006) Теория городских политических режимов // Социологический журнал. № 3–4. С. 46–68.
- Ледяев В.Г. (2008) Городские политические режимы: теория и опыт эмпирического исследования // Россия и современный мир. № 4. С. 129–143.
- Полиди Т.Д., Трутнев Э.К. (2016) Разработка проектов развития застроенных территорий. М.: Фонд «Институт экономики города».
- Постановление Правительства Мурманской области (2017). Государственная программа Мурманской области «Формирование современной городской среды Мурманской области» на 2018–2022 годы // <https://minstroy.gov-murman.ru/activities/blagoustroystvo/news/223288/>
- Правительство Коми планирует ликвидировать заполярные поселки (2017) // PG11.ru. 26 сентября 2017 // <https://pg11.ru/news/56456>
- Приоритетный проект «Формирование комфортной городской среды» (2018) // Минстрой // <http://www.minstroyrf.ru/trades/gorodskaya-sreda/strategicheskoe-napravlenie-razvitiya-zhkh-i-gorodskaya-sreda/>
- Россия должна увеличить темпы строительства жилья (2018) // Мэр Москвы. 1 марта 2018 // <https://stroj.mos.ru/news/rossiya-dolzha-uvelichit-tempy-stroitelstva-zhilya-putin>
- Тев Д.Б. (2006) Политэкономический подход в анализе местной власти. К вопросу о коалиции, правящей в Санкт-Петербурге // ПОЛИТЭКС. Т. 2. № 2. С. 99–121.
- Федеральный закон (1999). Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений от 25.02.1999 39-ФЗ (последняя редакция) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22142/
- Федеральный закон (2002). О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей от 25.10.2002 125-ФЗ // <https://base.garant.ru/12128598/>
- Федеральный закон (2011). О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства» и Земельный кодекс Российской Федерации от 14.06.2011 138-ФЗ (последняя редакция) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_115119/
- Федеральный закон (2014). О стратегическом планировании в Российской Федерации от 28.06.2014 172-ФЗ // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/
- Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. (2017) Власть в малом российском городе. М.: ВШЭ.
- Численность населения (1989) // Федеральная служба статистики // http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_13/IssWWW.exe/Stg/d1/04-06.htm

- Численность населения (2015) // Федеральная служба статистики // http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_13/Main.htm
- Alexandrescu F., Martinat S., Klusacek P., Bartke S. (2014) The Path from Passivity toward Entrepreneurship: Public Sector Actors in Brownfield Regeneration Processes in Central and Eastern Europe // *Organization & Environment*, vol. 27, no 2, pp. 181–201.
- Batunova E. (2017) “Designed” Shrinkage? Managing Demographic Challenges/Decline in Urban Planning. The Case of Small and Medium-sized Cities of Southern Russia. PhD thesis, Milan: Politecnico di Milano.
- Batunova E., Gunko M. (2018) Urban Shrinkage: an Unspoken Challenge of Spatial Planning in Russian Small and Medium-sized Cities // *European Planning Studies*, vol. 26, no 8, pp. 1580–1597.
- Bernt M., Haase A., Großmann K., Cocks M., Couch C., Cortese C., Krzysztofik R. (2014) How Does(n't) Urban Shrinkage Get onto the Agenda? Experiences from Leipzig, Liverpool, Genoa and Bytom: Urban Shrinkage on European Policy Agendas // *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 38, no 5, pp. 1749–1766.
- Dzenovska D. (2018) Emptiness and Its Futures. Staying and Leaving as Tactics of Life in Latvia // *Focaal – Journal of Global and Historical Anthropology*, vol. 80, pp. 16–29.
- Fainstein S., Defilippis J. (2016) Introduction // *Readings in Planning Theory* (eds. Fainstein S., Defilippis J.), Chichester: Wiley Blackwell, Ltd, pp. 1–18.
- Foglesong R.E. (2016) *Planning the Capitalist City: The Colonial Era to the 1920s*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Haase A., Bernt M., Großmann K., Mykhnenko V., Rink D. (2016) Varieties of Shrinkage in European Cities // *European Urban and Regional Studies*, vol. 23, no 1, pp. 86–102.
- Haase A., Rink D., Grossmann K. (2016) Shrinking Cities in Post-Socialist Europe: What Can We Learn from Their Analysis for Theory Building Today? // *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, vol. 98, no 4, pp. 305–319.
- Haase A., Rink D., Grossmann K., Bernt M., Mykhnenko V. (2014) Conceptualizing Urban Shrinkage // *Environment and Planning A*, vol. 46, no 7, pp. 1519–1534.
- Hospers G.J. (2014) Policy Responses to Urban Shrinkage: From Growth Thinking to Civic Engagement // *European Planning Studies*, vol. 22, no 7, pp. 1507–1523.
- Hummel D. (2015) Right-Sizing Cities in the United States: Defining Its Strategies // *Journal of Urban Affairs*, vol. 37, no 4, pp. 397–409.
- Logan J., Molotch H. (1987) *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, Berkeley: University of California Press.
- Martinez-Fernandez C., Audirac I., Fol S., Cunningham-Sabot E. (2012) Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization // *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 36, no 2, pp. 213–225.
- Molotch H. (1976) The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place // *The American Journal of Sociology*, vol. 82, no 2, pp. 309–332.
- Mossberger K., Stoker G. (2001) The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization // *Urban Affairs Review*, vol. 36, no 6, pp. 810–835.
- Neill J., Schlappa H. (eds.) (2016) *Future Directions for the European Shrinking City*, New York, London: Routledge.
- Northern Restructuring Project (2010) // *The World Bank Report*, No ICR00001343 // <http://documents.worldbank.org/curated/en/586881468303880427/Russian-Federation-Northern-Restructuring-Project>
- Oswalt P. (2006) *Shrinking Cities: International Research*, Ostfildern: Hatje Cantz.
- Pallagst K. (2010) The Planning Research Agenda: Shrinking Cities - a Challenge for Planning Cultures // *Town Planning Review*, vol. 81, no 5, pp. 1–7.
- Pallagst K., Fleschurz R., Nothof S., Uemura T. (2018) PlanShrinking² – Trajectories of Planning Cultures in Shrinking Cities: the Cases Cleveland/USA, Bochum/Germany, and Nagasaki/Japan. IPS Working Paper 2018 No. 1 // https://www.researchgate.net/publication/324910161_PlanShrinking-Trajectories_of_planning_cultures_in_shrinking_cities_the_cases_ClevelandUSA_BochumGermany_and_NagasakiJapan
- Power A., Herden E. (2016) Leipzig City Story. CASE report 107 // LSE // <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cr/casereport107.pdf>

- Right Sizing America's Shrinking Cities. Results of the Policy Charrette and Model Action Plan (2007) // Kent State University // http://www.cudc.kent.edu/projects_research/projects/rsc_final_report.pdf
- Ringel F. (2018) Back to the Postindustrial Future: An Ethnography of Germany's Fastest Shrinking City, New York, Oxford: Berghahn Books.
- Seawright J., Gerring J. (2008) Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options // *Political Research Quarterly*, vol. 61, no 2, pp. 294–308.
- Sousa S., Pinho P. (2015) Planning for Shrinkage: Paradox or Paradigm // *European Planning Studies*, vol. 23, no 1, pp. 12–32.
- Stone C. (1989) Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988, Lawrence: University Press of Kansas.
- Stone C.N. (1993) Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach // *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, no 1, pp. 1–28.
- Stone C. (2015) Reflections of Regime Politics: from Governing Coalitions to Urban Political Order // *Urban Affairs Review*, vol. 51, no 1, pp. 101–137.
- Van De Kaa D. (1987) Europe's Second Demographic Transition // *Population Bulletin*, vol. 42, no 1, pp. 1–59.
- Wiechmann T., Bontje M. (2015) Responding to Tough Times: Policy and Planning Strategies in Shrinking Cities // *European Planning Studies*, vol. 23, no 1, pp. 1–11.
- Wolff M., Wiechmann T. (2018) Urban Growth and Decline: Europe's Shrinking Cities in a Comparative Perspective 1990–2010 // *European Urban and Regional Studies*, vol. 25, no 2, pp. 122–139.

Planning Strategies in the Context of Urban Shrinkage in Russia: Evidence from Small and Medium-sized Cities

M. GUNKO*, Yu. EREMENKO**, E. BATUNOVA***

***Maria Gunko** – Researcher, Institute of Geography Russian Academy of Sciences. Address: 29, Staromonetny Lane, Moscow, 119017, Russian Federation. E-mail: mmsgunko@igras.ru

****Yuliya Eremenko** – Junior Researcher, Sociological Institute Russian Academy of Sciences. Address: 25/14, 7th Krasnoarmeyskaya St., Saint Petersburg, 191005, Russian Federation. E-mail: eremenko.iuliia@gmail.com

*****Elena Batunova** – PhD in Urban Planning, Design, and Policy, Teacher Assistant, Politecnico di Milano. Address: 3, via Bonardi, Milan, 20133, Italy. E-mail: elena.batunova@polimi.it

Citation: Gunko M., Eremenko Yu., Batunova E. (2020) Planning Strategies in the Context of Urban Shrinkage in Russia: Evidence from Small and Medium-sized Cities. *Mir Rossii*, vol. 29, no 3, pp. 121–141 (in Russian). DOI: 10.17323/1811-038X-2020-29-3-121-141

Abstract

In the last decades of the 20th century, urban shrinkage has become an evident process in many countries with significant, long-term, and stable depopulation as its main feature. In the post-Soviet Russia, cities with a population less than 100,000 people (small and medium-sized cities – SMSC) are the most depopulating ones. In 182 of them, population

loss since 1989 accounts for 25% and over. The new demographic reality, which alters the cityscape and infrastructure requirements, calls for a rethinking of urban planning. The current research is aimed at the analysis of projected spatial development in SMSC under conditions of significant depopulation to highlight the utilized strategies of long-term urban planning. Attention is also paid to how the choice of strategies may be shaped by the main actors and their coalitions. The empirical data were obtained through the analysis of 132 general plans and semi-structured interviews with the representatives of administrations, business, and the local communities in two cities – Vorkuta (Komi Republic) and Apatity (Murmansk oblast). The results of general plans' analysis indicate that urban shrinkage with rare exceptions is ignored as a current and future reality. The key topic of urban planning lies in the creation of conditions for maximizing profits from the use of real estate and land. Vorkuta turned out to be the only city among those analyzed where adaptation strategy is in use. There are several actors interested in such planning strategy with a formation of a coalition aimed at costs reduction. Apatity, on the contrary, is a typical case of planning for growth under conditions of shrinkage due to the lack of interested actors, as well as a deep misunderstanding of shrinkage's complexity and consequences.

Key words: urban shrinkage, shrinking cities, urban planning, urban regimes, small and medium-sized cities, Arctic cities

References

- Alexandrescu F., Martinat S., Klusacek P., Bartke S. (2014) The Path from Passivity toward Entrepreneurship: Public Sector Actors in Brownfield Regeneration Processes in Central and Eastern Europe. *Organization & Environment*, vol. 27, no 2, pp. 181–201.
- Batunova E. (2017) *“Designed” Shrinkage? Managing Demographic Challenges/Decline in Urban Planning. The Case of Small and Medium-sized Cities of Southern Russia*. PhD thesis, Milan: Politecnico di Milano.
- Batunova E., Gunko M. (2018) Urban Shrinkage: an Unspoken Challenge of Spatial Planning in Russian Small and Medium-sized Cities. *European Planning Studies*, vol. 26, no 8, pp. 1580–1597.
- Bernt M., Haase A., Großmann K., Cocks M., Couch C., Cortese C., Krzysztofik R. (2014) How Does(n't) Urban Shrinkage Get onto the Agenda? Experiences from Leipzig, Liverpool, Genoa and Bytom: Urban Shrinkage on European Policy Agendas. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 38, no 5, pp. 1749–1766.
- Chirikova A.E., Ledyayev V.G. (2017) *Vlast' v malom rossijskom gorode* [Power in a Small Russian City], Moscow: HSE.
- Chislennost' naseleniya [Population Size] (1989). *Federal State Statistics Service*. Available at: http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_13/IssWWW.exe/Stg/d1/04-06.htm, accessed 20.02.2020.
- Chislennost' naseleniya [Population Size] (2015). *Federal State Statistics Service*. Available at: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_13/Main.htm, accessed 20.02.2020.
- Dzenovska D. (2018) Emptiness and Its Futures. Staying and Leaving as Tactics of Life in Latvia. *Focaal – Journal of Global and Historical Anthropology*, vol. 80, pp. 16–29.
- Fainstein S., Defilippis J. (2016) Introduction. *Readings in Planning Theory* (eds. Fainstein S., Defilippis J.), Chichester: Wiley Blackwell, Ltd, pp. 1–18.

- Federal'nyj zakon* (1999). Ob investitsionnoj deyatelnosti v Rossijskoj Federatsii, osushchestvlyaemoj v forme kapitalnykh vlozhenij ot 25.02.1999 39-FZ [The Federal Law on Investment Activity in the Form of Capital Investments in the Russian Federation from 25.02.1999 39-FZ]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22142/, accessed 20.02.2020.
- Federa'lnyj zakon* (2002). O zhilishchnykh subsidiyakh grazhdanam, vyezzhayuschim iz rajonov Krajnego Severa i priravennykh k nim mestnostej ot 25.10.2002 125-FZ [The Federal Law on Housing Subsidies to the Citizens Leaving Areas of the Far North and Similar Districts from 25.10.2002 125-FZ]. Available at: <https://base.garant.ru/12128598/>, accessed 20.02.2020.
- Federal'nyj zakon* (2011). O vnesenii izmenenij v stat'yu 16 Federalnogo zakona «O sodejstvii razvitiyu zhilishchnogo stroitelstva» i Zemel'nyj kodeks Rossijskoj Federatsii ot 14.06.2011 138-FZ [The Federal Law to Amend Article 16 of the Federal Law on the Support to Developing Housing Construction and the Land Code of the Russian Federation from 14.06.2011 138-FZ]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_115119/, accessed 20.02.2020.
- Federal'nyj zakon* (2014). O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federatsii ot 28.07.2014 172-FZ [The Federal Law on Strategic Planning in the Russian Federation from 28.06.2014 172-FZ]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/, accessed 20.02.2020.
- Foglesong R.E. (2016) *Planning the Capitalist City: The Colonial Era to the 1920s*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Galidbaeva V.V. (2014) Megasobytiya v postsovetskikh gorodakh: neopatrimonialnye mashyny rosta i prisvoenie gosudarstvennoj sobstvennosti [Mega-events in post-Soviet Cities: Neopatrimonial Growth Machines and Appropriation of State Property]. *Zhurnal sotsiologii i sotsial'noj antropologii*, vol. 17, no 5, pp. 126–140.
- Gel'man V.Ya., Ryzhenkov S.I. (2010) Lokalnye rezhimy, gorodskoe upravlenie i «vertikal' vlasti» v sovremennoj Rossii [Local Regimes, Urban Governance and the “Vertical of Power” in Modern Russia]. *POLITEKS*, vol. 6, no 4, pp. 130–151.
- General'nyj plan gorodskogo okruga Apatity. Tom 1. Osnovnye polozheniya o territorial'nom planirovanii* [The General Plan of the City District Apatity. Volume 1. Basic Provisions on Territorial Planning] (2013), Apatity.
- Generalnyj plan gorodskogo okruga Vorkuta. Tom 2. Poyasnitel'naya zapiska* [The General Plan of the Urban District Vorkuta. Volume 2. Explanatory Note] (2015), Vorkuta.
- Generalnyj plan Katav-Ivanovskogo gorodskogo poseleniya. Tom 1. Poyasnitel'naya zapiska* [The General Plan of Katav-Ivanovo Urban Settlement. Volume 1. Explanatory Note] (2012), Chelyabinsk.
- Gradostroitel'nyj kodeks Rossijskoj Federatsii* (2004). N 190-FZ ot 29.12.2004 (ed. 25.12.2018) [Urban Planning Code of the Russian Federation. No. 190-FZ of 29.12.2004 (as amended on 25.12.2018)].
- Haase A., Bernt M., Großmann K., Mykhnenko V., Rink D. (2016) Varieties of Shrinkage in European Cities. *European Urban and Regional Studies*, vol. 23, no 1, pp. 86–102.
- Haase A., Rink D., Grossmann K. (2016) Shrinking Cities in Post-Socialist Europe: What Can We Learn from Their Analysis for Theory Building Today? *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, vol. 98, no 4, pp. 305–319.
- Haase A., Rink D., Grossmann K., Bernt M., Mykhnenko V. (2014) Conceptualizing Urban Shrinkage. *Environment and Planning A*, vol. 46, no 7, pp. 1519–1534.
- Hospers G.J. (2014) Policy Responses to Urban Shrinkage: From Growth Thinking to Civic Engagement. *European Planning Studies*, vol. 22, no 7, pp. 1507–1523.
- Hummel D. (2015) Right-Sizing Cities in the United States: Defining Its Strategies. *Journal of Urban Affairs*, vol. 37, no 4, pp. 397–409.
- LedyaeV V.G. (2006) Teoriya gorodskikh politicheskikh rezhimov [Theory of Urban Political Regimes]. *Sotsiologicheskij zhurnal*, no 3–4, pp. 46–68.
- LedyaeV V.G. (2008) Gorodskie politicheskie rezhimy: teoriya i opyt empiricheskogo issledovaniya [Urban Political Regimes: Theory and Empirical Research Experience]. *Rossiya i sovremennyy mir*, no 4, pp. 129–143.

- Logan J., Molotch H. (1987) *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, Berkeley: University of California Press.
- Martinez-Fernandez C., Audirac I., Fol S., Cunningham-Sabot E. (2012) Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 36, no 2, pp. 213–225.
- Molotch H. (1976) The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. *The American Journal of Sociology*, vol. 82, no 2, pp. 309–332.
- Mossberger K., Stoker G. (2001) The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization. *Urban Affairs Review*, vol. 36, no 6, pp. 810–835.
- Neill J., Schlappa H. (eds.) (2016) *Future Directions for the European Shrinking City*, New York, London: Routledge.
- Northern Restructuring Project (2010). *The World Bank Report*, No ICR00001343. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/586881468303880427/Russian-Federation-Northern-Restructuring-Project>, accessed 20.02.2020.
- Oswalt P. (2006) *Shrinking Cities: International Research*, Ostfildern: Hatje Cantz.
- Pallagst K. (2010) The Planning Research Agenda: Shrinking Cities - a Challenge for Planning Cultures. *Town Planning Review*, vol. 81, no 5, pp. 1–7.
- Pallagst K., Fleschurz R., Nothof S., Uemura T. (2018) *PlanShrinking² – Trajectories of Planning Cultures in Shrinking Cities: the Cases Cleveland/USA, Bochum/Germany, and Nagasaki/Japan*. IPS Working Paper 2018 No. 1. Available at: https://www.researchgate.net/publication/324910161_PlanShrinking-Trajectories_of_planning_cultures_in_shrinking_cities_the_cases_ClevelandUSA_BochumGermany_and_NagasakiJapan, accessed 20.02.2020.
- Polidi T.D., Trutnev E.K. (2016) *Razrabotka proektov razvitiya zastroennykh territorij* [Development Project Designs for Highly Developed Areas], Moscow: Fond «Institut ekonomiki goroda».
- Postanovlenie Pravitel'stva Murmanskoy oblasti* (2017). Gosudarstvennaya programma Murmanskoy oblasti «Formirovanie sovremennoj gorodskoj sredy Murmanskoy oblasti» na 2018–2022 gody [Resolution of the Government of the Murmansk Region. The State Program of the Murmansk Region “Formation of the Modern Urban Environment of the Murmansk Region” for 2018–2022]. Available at: <https://minstroy.gov-murman.ru/activities/blagoustroystvo/news/223288/>, accessed 20.02.2020.
- Power A., Herden E. (2016) Leipzig City Story. CASE report 107. *LSE*. Available at: <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cr/casereport107.pdf>, accessed 20.02.2020.
- Pravitel'stvo Komi planiruet likvidirovat' zapolyarnye poselki [The Government of the Komi Republic Plans to Eliminate the Polar Towns] (2017). *PG11.ru*, September 26, 2017. Available at: <https://pg11.ru/news/56456>, accessed 20.02.2020.
- Prioritetnyj proekt «Formirovanie komfortnoj gorodskoj sredy» [Priority Project “Formation of Comfortable Urban Environment”] (2018). *Ministry of Construction and Housing and Communal Services of the Russian Federation*. Available at: <http://www.minstroyrf.ru/trades/gorodskaya-sreda/strategicheskoe-napravlenie-razvitiya-zhkh-i-gorodskaya-sreda/>, accessed 20.02.2020.
- Right Sizing America's Shrinking Cities. Results of the Policy Charrette and Model Action Plan (2007). *Kent State University*. Available at: http://www.cudc.kent.edu/projects_research/projects/rsc_final_report.pdf, accessed 20.02.2020.
- Ringel F. (2018) *Back to the Postindustrial Future: An Ethnography of Germany's Fastest Shrinking City*, New York, Oxford: Berghahn Books.
- Rossiya dolzhna uvelichit' tempy stroitel'stva zhil'ya [Russia Should Increase the Pace of Housing Construction] (2018). *Moscow's Mayor*, March 1, 2018. Available at: <https://stroj.mos.ru/news/rossiya-dolzhna-uvelichit-tempy-stroitelstva-zhil-ia-putin>, accessed 20.02.2020.
- Seawright J., Gerring J. (2008) Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, vol. 61, no 2, pp. 294–308.
- Sousa S., Pinho P. (2015) Planning for Shrinkage: Paradox or Paradigm. *European Planning Studies*, vol. 23, no 1, pp. 12–32.
- Stone C. (1989) *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988*, Lawrence: University Press of Kansas.

- Stone C.N. (1993) Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, no 1, pp. 1–28.
- Stone C. (2015) Reflections of Regime Politics: from Governing Coalitions to Urban Political Order. *Urban Affairs Review*, vol. 51, no 1, pp. 101–137.
- Tev D.B. (2006) Politekonomicheskij podkhod v analize mestnoj vlasti. K voprosu o koalitsii, pravyashchej v Sankt-Peterburge [Political Economic Approach in the Analysis of Local Government. To the Question of the Coalition Ruling in St. Petersburg]. *POLITEKS*, vol. 2, no 2, pp. 99–121.
- Van De Kaa D. (1987) Europe's Second Demographic Transition. *Population Bulletin*, vol. 42, no 1, pp. 1–59.
- Wiechmann T., Bontje M. (2015) Responding to Tough Times: Policy and Planning Strategies in Shrinking Cities. *European Planning Studies*, vol. 23, no 1, pp. 1–11.
- Wolff M., Wiechmann T. (2018) Urban Growth and Decline: Europe's Shrinking Cities in a Comparative Perspective 1990–2010. *European Urban and Regional Studies*, vol. 25, no 2, pp. 122–139.
- Zhilishchnyj fond [Housing] (2015). *Federal State Statistics Service*. Available at: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/#, accessed 20.02.2020.
- Zhilishchnyj kodeks Rossijskoj Federatsii* (2004). N 188-FZ ot 29.12.2004 (red. ot 15.04.2019) [Housing Code of the Russian Federation. No. 188-FZ of 29.12.2004].