

РОССИЙСКИЙ ГОРОД В УСЛОВИЯХ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ¹

К.В. Криничанский (ЮУрГУ, г. Челябинск)

Изменения в системе государственного и политического устройства, происходившие в России на протяжении всего постперестроечного периода, а также проводимые в это же время экономические реформы не привели к становлению в стране сильных и конкурентоспособных городов и их сетей, готовых отвечать вызовам глобальной конкуренции и формировать внутри себя импульсы социального и экономического развития, обеспечивающие лидерство².

Региональная политика, осуществляемая правительством РФ, на наш взгляд, требует совершенствования и переориентации на формирование открытой конкуренции между территориями; смягчение зависимости экономического развития от инсайдерских интересов региональных элит; устранение зависимости городов от финансовой помощи региональных властей; усиление конкурентных позиций регионов и городов на международных рынках; создание сетей городов, интегрированных посредством глубоких экономических и социально-культурных связей. Подчеркнем, что сформировать такую систему (и сделать ее устойчивой и жизнеспособной) без усиления позиций городов как центров воли и власти невозможно.

¹ Настоящая работа написана автором и руководителем проекта, председателем оргкомитета Всероссийской конференции «Проблемы устойчивого развития городов России», состоявшейся в г. Миассе Челябинской области 21–22 апреля 2006 г.

² Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург и некоторые другие центры – своего рода антипримеры, поднявшиеся в основном благодаря монополии на властные функции и возникшим возможностям концентрации и контроля денежных потоков. Их лидерство спорно без этих функций, а реализуемая в них политика слабо ориентирована на их жителей и развитие конкурентных преимуществ в условиях свободного рынка.

В настоящее время города, большей частью, лишены инициативы собственного развития и попали в зависимость от решения бесконечных текущих проблем, связанных с жилищным, коммунальным, дорожным и прочими комплексами, с энергообеспечением и т. д. Государство инициирует масштабные проекты (образование, медицина, сельское хозяйство), но, как многие понимают, они не являются прямой альтернативой потенциальным проектам на уровне городов и регионов, которые могли бы обеспечить долгосрочное устойчивое развитие. Их появление – лишнее подтверждение того, что понятие инициативы и воли, государственного мышления постепенно вымываются и не находят своих носителей на уровне российских городов. Люди (главный «ресурс»), готовые взять реальную ответственность за будущее города на себя, становятся все большей редкостью.

Такая ситуация – следствие многих причин. В значительной степени она – своего рода «внешний эффект» (впрочем, вполне предсказуемый) укрепления вертикали власти и реализации административной реформы «по-русски», когда иерархия и подчинение превращаются в идею и доводятся до абсурда, когда инициатива и энергия могут вызвать гнев и ревность, что останавливает даже самых смелых или уводит их из зоны общественных отношений в сферу частных интересов и бизнеса.

Для уровня городов и населяющих их жителей это означает, что руководство города весьма стеснено в принятии самостоятельных решений, ориентированных на развитие, и испытывает существенное давление со стороны региональной власти, вынуждено «оглядываться» на интересы лиц, не проживающих в данных городах, согласовывать с ними крупные проекты и принимаемые решения. Может ли в город прийти крупный инвестор «без ведома» областной власти? НЕТ! Сам инвестор это отлично понимает и ищет контактов не только на уровне города, но и выше. Региональная власть (если захочет) имеет более чем достаточный

набор рычагов, чтобы провалить даже самый перспективный проект. Такова реальность.

Приспособление к ней ведет к формированию лояльных региональным властям городских элит, представляющих местное «само»-управление. Однако эти элиты хорошо используют свое подчиненное положение, во-первых, объясняя свои просчеты и свою неэффективность зависимостью (прежде всего, финансовой) от более высокого уровня власти, во-вторых, умело встраивая свои интересы в созданную в рамках сформированного «согласия» систему управления городом и эксплуатации его ресурсов, изначально нацеленных на общественный интерес. В результате общественный интерес становится разыгранной картой, а выигрыш делится между «сильными мира сего». Польза в виде общественных благ при таких условиях неизбежно теряет как в качественном, так и в количественном измерении. Недовольство и митинги населения, низкая избирательная активность в результате становятся хроническими явлениями в российских городах.

В чем же выход? Решение очевидно, но путь к нему сложен. Необходимо усиливать города как центры принятия решений, как центры инновационной активности и экономического развития. Необходимо вновь обратиться к идее суверенитета, но суверенитет должен быть дополнен ответственностью и работать на жителей городов. Соответствующий контроль также должен обеспечиваться не столько со стороны более высокого уровня власти, сколько со стороны жителей самого города. Колоссальные усилия необходимы для того, чтобы повысить авторитет представительного уровня власти и глав, избираемых путем прямого голосования. Тогда возникнут предпосылки и для поднятия авторитета городских администраций. Это даст возможность органам местного самоуправления апеллировать к мнению горожан, большие основания заявлять о своих действиях как действиях от лица населения. Ситуация же,

когда город становится объектом частной собственности не имеет ничего общего с политикой «сильных городов».

Исходя из анализа германского опыта, можно сделать интересное наблюдение об успехе политики усиления позиций городов (городских общин). В послевоенный период, когда западная часть Германии была поделена на оккупационные зоны, в ней сформировались разные модели городского управления (с прямыми выборами мэров или с выборами из числа депутатов представительного органа местного самоуправления и т.д.), однако в целом было одно общее: центры власти и политической активности формировались в городах, на уровне общин. Это делалось для того, чтобы максимально ослабить центральную власть. Нельзя сказать, что это привело сегодня к существованию слабого немецкого государства, но то, что это вызвало эффект укрепления конкурентоспособности германской экономики и стремительного социального, экономического и культурного возрождения городов Германии – очевидный факт.

Резюмируя по отношению к России, отметим, что местным элитам необходимо самим отказываться от конформизма типа «лучше иметь кумира, но при этом избегать ответственности». Их представители должны понять, что ответственность приносит в конечном итоге больше дивидендов, чем подчиненность. При этом положительный эффект получила бы и региональная власть, откажись она от комплекса тотального «попечения» и контроля.

Немецкий «политик в отставке» Клаус Давеке, эксперт конференции «Проблемы устойчивого развития городов России», рекомендует использовать германский опыт уравнивания сил в системе отношений «Федерация – регионы – города», а именно, создавать «группу давления» со стороны коммун (городов) – Союз городов, избегая при этом перенесения борьбы в партийно-политическую плоскость. Известно, что подобных организаций в России множество. Однако реальной силы (оценивая их с позиции сложности обозначенных проблем) они на

текущий момент не представляют. В этой связи рекомендация инициировать созыв Всероссийской конференции подобных союзов, имеющей целью выработку платформы для объединения в единую организацию и наделение ее полномочиями законодательной инициативы представляется весьма актуальной и обоснованной.

Далее. Возвращаясь к вопросу о региональной политике, обозначим существование некоторых связанных с ней методологических проблем. Вопросы стратегии и тактики осуществления региональной политики оказываются «спрятанными» за политической ширмой, не имеют четкой научной проработки, позволявшей бы судить о перспективах и эффективности роста, безусловно, зависящего от этих вопросов. В центре внимания сегодняшней политики оказываются только центры субъектов Федерации и некоторые города-доноры. Разработанной стратегии, нацеленной не на преодоление проблем депрессивных территорий и латание дыр типа жилищно-коммунального комплекса, а на формирование конкурентоспособных сетей городов в России просто нет³.

Не разработана система комплексной сравнительной оценки социально-экономического потенциала городов внутри страны и система индикаторов для межстранового сопоставления. В результате неясными остаются критерии, применимые при выборе приоритетов и направлений развития российскими городами, осуществляемом в рамках их

³ Есть ли сегодня конкуренция между городами? Ее тоже нет! Города переполнены одними и теми же проблемами. Отличия есть, но они скорее природно-климатического плана, чем среднего, связанного с действительно яркими преимуществами в качестве жизни и среды жизнедеятельности. Все это похоже на стихийный и негласный сговор, когда сохранение статус-кво обеспечивает только одно «преимущество» для страны в целом: люди, живущие в малопривлекательных (малопригодных) для жизни территориях не пользуются (так как не могут и не видят для себя перспектив и лучших альтернатив) своим формальным правом выбора и не пакуют чемоданы, а... просто тихо вымирают. Будь хоть малые возможности для смены места жительства и явная альтернатива улучшения условий жизни, пророчества авторитетных исследователей-урбанистов (например, В.Л. Глазычева, председателя комиссии Общественной палаты Российской Федерации по вопросам регионального развития и местного самоуправления) о запустении (или исчезновении вовсе с лица земли) многих российских городов увы стали бы реальностью.

стратегического планирования, и российскими регионами в рамках принимаемых ими стратегических планов.

В стране отсутствует разработанная национальная концепция социально-экономического развития разных категорий поселений, в т. ч. малых, средних и крупных городов областного подчинения. Региональные программы развития слабо ориентированы на раскрытие потенциала городов. Вместе с тем, общим местом стало утверждение, что подавляющая доля потенциала развития страны (финансового, экономического, демографического, интеллектуального, культурного), в т. ч. еще не использованного, сосредоточена в городах. Это давно осознали наши европейские страны-соседи и реализуют в связи с этим ряд национальных и международных программ поддержки и содействия городскому развитию, экономической и социальной интеграции, культурных обменов.

Для подавляющего большинства российских городов в регионах характерный набор проблем (политико-управленческих, социальных, экономических и экологических) включает:

- слабую собственную финансовую базу местного самоуправления и высокую зависимость от регионального уровня власти;
- отсутствие свободы автономных ответственных действий;
- отсутствие возможностей у представителей местного самоуправления влиять на касающиеся городов решения, принимаемые более высокими уровнями, отсутствие механизма координации решений федеральных и субфедеральных властей совместно с муниципальными органами; в результате принимаемые решения не учитывают влияния на города или возможности городов в их реализации (крайняя ситуация – требования по линии ГОиЧС);
- отсутствие условий (прежде всего, экономических) для активного вовлечения граждан в общественную жизнь и их влияния на условия собственного существования;

- не сформированную систему целей, которая в идеале должна объединить усилия разных участников и групп, задействованных в городской политике и экономике, способствовать их сотрудничеству и кооперации;
- хронически низкие доходы населения, рост бедности, социального исключения, маргинализации населения;
- падение рождаемости, растущую естественную убыль населения, старение населения;
- политическую апатию;
- высокий уровень преступности;
- стагнирующее состояние ряда градообразующих предприятий (в особенности острая проблема для монопрофильных городов);
- значительное число финансово несостоятельных предприятий;
- узкий местный спрос;
- дефицит высококвалифицированных специалистов и работников рабочих профессий;
- высокую безработицу (имеющую структурный характер, гендерные корни и прочие особенности);
- внешнюю неконкурентоспособность подавляющего числа предприятий сырьевого сектора;
- отсутствие «городского имиджа» (либо, хуже того, негативный имидж) и опыта представления городов на инвестиционных рынках;
- низкую инвестиционную привлекательность городов;
- отсутствие механизмов стимулирования реализации экономических и социальных проектов на территориях, подконтрольных городам;
- низкий уровень развития городской инфраструктуры (жилищно-коммунальной, дорожной);
- хронический вред, который наносит современная инфраструктура городского хозяйства окружающей среде;

- энергетическую проблему (лимитированное потребление электроэнергии и поставок природного газа);
- низкий уровень благоустройства;
- низкие стандарты качества жилья;
- разрушенные или вовсе отсутствующие облагороженные городские и пригородные общественные пространства;
- слабую организацию мероприятий по охране окружающей среды.

Приватизация, смена собственников, многочисленные санации предприятий в процессе банкротств не везде привели к появлению ответственных собственников и привлечению стратегических инвесторов. Многие предприятия с огромным числом работающих стали оплотом консервации низких стандартов жизни в российских городах.

Подавляющее большинство городов областного подчинения в минувшие 1990-е, т. е. в период так называемого «перехода к рынку» имели слабые стартовые условия для развития. Деятельность градообразующих предприятий, когда-то зависимых от федеральных ведомств, оказалась несостоятельной в новых условиях. Бюджеты городов оказались дотационными, собственные источники часто не покрывали даже самые необходимые статьи расходов. Все это приводило к разрушению городской инфраструктуры и ухудшению среды жизнедеятельности в городах, а следовательно, к потере конкурентоспособности городов и России в целом в общемировом масштабе.

При отсутствии достаточных собственных финансовых источников возможности органов местного самоуправления при проведении мероприятий по улучшению качества среды жизнедеятельности и повышению конкурентоспособности российских городов иллюзорны. Покрытие данных источников возможно только за счет экономической деятельности субъектов на территории городов, расширения освоенной экономической зоны, объектов с крупными имущественными комплексами и пропорционального роста доходов населения.

Отсюда вытекает необходимость в рамках региональной политики разработки мер по вовлечению городов в сферу региональной экономики, созданию сетей городов, в т. ч. с охватом соседних регионов, оказанию помощи городам по повышению их внерегиональной инвестиционной привлекательности. Все это требует, в первую очередь, отказа от политики самоизоляции территорий и тотального контроля за бизнесом, развивающим свои проекты в регионе, политики установления барьеров для входа на местные рынки. Требуется приложить немало усилий, чтобы добиться устранения (или хотя бы смягчения) ресурсных барьеров для развития как уже работающего на территории бизнеса, так и для желающего вновь развернуть здесь свои мощности. Если же речь вести об иностранных инвестициях, то без создания системы «сопровождения (попечения) инвестора» вовсе не обойтись.

Уже в среднесрочном плане политика открытого рынка постепенно способна привести к наполнению местных бюджетов и ослаблению зависимости органов местного самоуправления от региональных дотаций (возможно, в этом не вполне заинтересованы сами региональные власти). В конечном итоге это снимет нагрузку и с городов-доноров, которые также смогут пускать на собственное развитие гораздо большие ресурсы, продолжая их эффективно использовать.

Логично предположить, что разработка национальных и региональных программ развития городов России – объективная необходимость. Основные направления – развитие производственно-хозяйственной базы городов и сферы услуг, расширение на этой основе налогооблагаемой базы, ослабление проблемы занятости; стимулирование раскрытия интеллектуального и социально-культурного потенциала; формирование сильных коммуникативных связей в городских сообществах и на межмуниципальном уровне. Отметим, что сегодняшней популярностью разработки планов стратегического развития городов и внутригородских программ развития не создает достаточных условий для

самого развития, для повышения уровня благосостояния граждан (оценивая его не в среднем, а от уровня, получаемого низкообеспеченными слоями населения), а сами эти планы являются инструментом вуалирования частных интересов под видом общественных. Значительные проблемы заключаются не только в гласности разработки, обсуждения, консенсусных условиях принятия стратегических планов, но и в построении механизма их преемственной и последовательной реализации, гибкой корректировки и контроля за выполнением поставленных целей.

Предлагаемые сегодня институты подготовки и реализации планов развития на деле оказываются не всегда состоятельными. В качестве примера можно взять частно-государственные или общественные партнерства, призванные стать институтом достижения стабильности в реализации программных технологий управления и развития городов. В реальности партнерства оказываются формой выражения групповых (а не общественных) интересов, их создание оборачивается выстраиванием дополнительных экономических барьеров и ограничением конкуренции. Нельзя не отметить, что значительной проблемой является слабость муниципального звена как партнера в данной системе отношений. Не нормально, когда муниципальные образования просят, но не могут дать взамен. В этих условиях они вынуждены торговать тем, что им не принадлежит (собственными полномочиями, правами решения вопросов), создавать условия для усложнения процедур и т. п. Эта же ситуация затрудняет формирование четкой объективной позиции муниципальной власти по отношению к юридическим лицам, имеющим нарушения в налоговой и прочих сферах, т. к. муниципальная власть, в силу слабости своей экономической и финансовой базы, сама же вынуждена периодически обращаться за безвозмездной помощью к подобным предприятиям.

Таким образом, в настоящее время органы управления муниципальных образований не могут эффективно выполнять функции

учреждения частно-социальных партнерств, и даже в создании условий для успешного ведения бизнеса на подвластной им территории у них нет достаточных ресурсов (ограничения могут касаться выделения земель, принятия к эксплуатации завершенным строительством объектов, доступности услуг энергоснабжения, поставки газа, обеспечения иными инфраструктурными сервисами, в т. ч. доступности пользования услугами пожарных служб). Все это свидетельствует против авторитета муниципального звена государственной вертикали и обозначает еще один аргумент в пользу его усиления и укрепления.

Еще одним институтом, призванным стать моделью решения части городских проблем, но имеющим сомнительный ресурс выживания, является институт «социальной ответственности бизнеса». Данное понятие чаще используется сегодня как инструмент манипулирования общественным мнением. Безусловно, власть обязана вмешиваться в вопросы, касающиеся отношений труда и капитала, укреплять налоговую дисциплину и предпринимать адекватные меры в сферах, где действия представителей бизнеса могут наносить ущерб финансовой и экономической мощи или безопасности государства. Но при этом возникает риск того, что подобный институт, поддерживаемый искусственно, оправдывает попытку перенести грандиозную социальную ответственность государства на плечи бизнеса или становится инструментом грубого вмешательства чиновников в дела фирм, ведущих добросовестно свой бизнес, что, собственно, и случилось в России, так что дело дошло в начале 2006 г. до публичного указания Президента страны прекратить «налоговый беспредел». Можно с уверенностью сказать, что в таком виде от института «социальной ответственности бизнеса» не следует ожидать в качестве результата повышение уровня благосостояния жителей и условий их жизни в городах.

Дополнительным негативным эффектом создания и поддержания такого института, если он превращается в форму картеля-соглашения

между бизнесом и властью, решающего несвойственные бизнесу задачи, является искусственное поддержание социальной безответственности и пассивности населения жителей российских городов, в т. ч. через замещение естественных функций и прав общества и его членов на самоуправление и самостоятельное и независимое решение вопросов развития.

Подводя итоги, отметим, что для будущего российских городов сегодня актуальны следующие рекомендации:

1) усиление финансовой базы местного самоуправления и расширение круга официальных полномочий органов местного самоуправления до уровня, позволяющего выступать состоятельным и авторитетным партнером в системе взаимодействия «Бизнес – муниципальная власть – общество» и эффективно внедрять методы стратегического планирования и программного управления в городах;

2) развитие межмуниципального сотрудничества и подготовка условий для создания сильного «Союза городов», готового активно отстаивать интересы муниципальных образований, усиливать их позиции в системе отношений «Федеральный центр – регионы – муниципалитеты»;

3) создание и укрепление институтов местного самоуправления, частной инициативы, общественной активности, являющихся безальтернативной базой социально-экономической эволюции.