

РОССИЙСКИЙ ГОРОД В УСЛОВИЯХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

Автор: К. В. КРИНИЧАНСКИЙ

КРИНИЧАНСКИЙ Константин Владимирович - кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов и кредита Южно-Уральского государственного университета (ЮУрГУ, Челябинск).

Изменения государственного и политического устройства в России на протяжении постперестроечного периода, экономические реформы не привели к становлению в стране сильных и конкурентоспособных городов, их сетей, готовых отвечать на вызовы глобальной конкуренции и формировать внутренние импульсы социального и экономического развития, обеспечивающие лидерство¹.

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

В настоящее время города, большей частью, лишены инициативы собственного развития и находятся в зависимости 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 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, а 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 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 ло-

яльных региональным властям городских элит, представляющих местное "само"-управление. Эти элиты гибко используют свое подчиненное положение, во-первых, объясняя свои просчеты и 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 разыгрываемой картой, а выигрыш делится между главными игроками. 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 субъекты принятия решений*, как центры инновационной активности и экономического развития. Следует вновь обратиться к идее суверенитета, дополненного ответственностью и учитывающего интересы жителей городов. Нужен также контроль, обеспечивающий не только "сверху", но еще более "снизу", со стороны граждан города. Колоссальные усилия необходимы для того, чтобы повысить авторитет представительной власти и глав, избираемых путем прямого голосования. Тогда возникнут предпосылки для поднятия авторитета городских администраций. Это даст возможность органам местного самоуправления апеллировать к мнению горожан, большие основания действовать от лица населения. Ситуация же, когда город становится объектом частной собственности, не имеет ничего общего с политикой "сильных городов".

Немецкий опыт дает интересный материал 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.). Но было одно общее: центры власти и политической активности формировались в городах, на уровне общин, что весьма ослабляло центральную власть. В конечном счете, это не привело к ослаблению немецкого государства, но то, что это вызвало эффект укрепления конкурентоспособности германской экономики и стремительного социального, экономического и культурного возрождения городов Германии - очевидный факт.

Что касается России, отметим, что местным элитам необходимо самим отказываться от позиции типа "лучше иметь кумира, но при этом избегать ответственности" и понять, что ответственность приносит в конечном итоге больше дивидендов, чем подчиненность. При этом положительный эффект получила бы и региональная власть, откажись она от тотального "попечения" и контроля.

Немецкий "политик в отставке" Клаус Давек, 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.

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 вни-

мания 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 нет².

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

В стране отсутствует разработанная национальная концепция социально-экономического развития разных категорий поселений, в том числе 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 имеющегося, не использованного потенциала развития страны (финансового, экономического, демографического, интеллектуального, культурного), 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 абсолютного большинства российских городов в регионах характерный набор проблем (политико-управленческих, социальных, экономических и экологических) включает: а) слабую собственную финансовую базу местного самоуправления и высокую зависимость от регионального уровня власти; б) отсутствие свободы автономных ответственных действий; в) недостаток 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. Часто не учитывают:

- отсутствие условий (прежде всего, экономических) для активного вовлечения граждан в общественную жизнь и их влияния на уровень собственного существования;
- несформированность целей, способствующих объединять усилия разных участников и групп, задействованных в городской политике и экономике, благоприятствующих их сотрудничеству и кооперации;
- хронически низкие доходы населения, рост бедности, социального исключения, маргинализации населения;
- падение рождаемости, растущую естественную убыль, 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, тендерные корни и прочие особенности);
- внешнюю не конкурентоспособность подавляющего числа предприятий не сырьевого сектора;
- низкую инвестиционную привлекательность городов;
- отсутствие "городского имиджа" (или, хуже того, негативный имидж) и опыта представления городов на инвестиционных рынках;

- отсутствие механизмов стимулирования реализации экономических и социальных проектов на территориях, подконтрольных городам;
- низкий уровень развития существующей городской инфраструктуры (жилищно-коммунальной, дорожной), хронический вред, который она наносит окружающей среде;
- энергетическую проблему (лимитированное потребление электроэнергии и поставок природного газа);
- низкие стандарты качества жилья;
- разрушенные или вовсе отсутствующие благоустроенные городские и пригородные общественные пространства и крайне низкий уровень благоустройства;
- 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.

Большинство городов областного подчинения в 1990-е гг. (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 стали дотационными, собственные источники часто не покрывали даже самые необходимые статьи расходов. Все это приводило к разрушению городской инфраструктуры и ухудшению среды жизнедеятельности в городах, следовательно, к потере конкурентоспособности городов и России в целом в мировом 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" вообще не обойтись.

Уже в среднесрочном плане политика открытого рынка постепенно способна привести к наполнению местных бюджетов и ослаблению зависимости органов 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 межмуниципаль-

ном уровне. Отметим, что сегодняшний рост популярности разработки планов стратегического развития городов и внутригородских проектов социального развития само по себе не создает достаточных условий для роста уровня благосостояния граждан (оценивая его не в среднем, а от уровня, получаемого низкообеспеченными слоями населения), они скорее являются способом вуалирования частных интересов под видом общественных. Значительные проблемы заключаются не только в гласности разработки, обсуждения, консенсусных условиях принятия стратегических планов, но и определении механизма их преемственной и последовательной реализации, гибкой корректировки, 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 двигателем 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. Ненормально, когда муниципальные образования просят, но не могут ничего 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 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 для создания условий успешного ведения бизнеса на подвластной территории у них нет достаточных ресурсов (ограничения могут касаться выделения земель, принятия к эксплуатации завершенных строительством объектов, доступности услуг энергоснабжения, поставки газа, обеспечения иными инфраструктурными сервисами, например, доступности пользования услугами пожарных служб). Все это свидетельствует против авторитета муниципального звена государственной вертикали и означает еще один аргумент в пользу его усиления и укрепления.

Важным институтом, призванным стать моделью решения части городских проблем, но имеющим сомнительный ресурс выживания, является "социальная ответственность 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. Собственно, это и случилось в России, и дело дошло в начале 2006 г. до публичного указания Президента страны прекратить "налоговый беспредел". 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 пассивность населения жителей российских городов, в т.ч. через замещение естественных функций и прав общества, граждан городов на самоуправление, 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 его органов до уровня, позволяющего выступать состоятельным и авторитетным партнером в системе взаимодействия "Бизнес-муниципальная власть-общество" и эффективно внедрять методы стратегического планирования, 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.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ 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.

² 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 поселениях, не пользуются (так как не могут и не видят для себя перспектив и лучших альтернатив) своим формальным правом выбора и не "пакует 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.