

В.С.Занадворов

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА НА УРОВНЕ ГОРОДА

В представленных ранее материалах социальная политика и реформы, осуществляемые в социальной сфере, рассматривались по проблемному принципу. В данной работе предлагается иной ракурс рассмотрения – применительно к городу, прежде всего крупному, как важнейшему системообразующему элементу народного хозяйства. Важность подобного ракурса определена уже тем, что повседневная жизнь граждан в очень большой степени зависит от социально-экономической политики на уровне региона и муниципалитета. В этой политике могут и должны проявляться особенности данной территории в плане как специфических перспектив развития, так и существующих ограничений.

Особенности социальной политики российских городов на современном этапе определены целым рядом обстоятельств. В частности, необходимостью достаточно быстрого изменения ее характера при сокращении финансовых ресурсов у властей соответствующего уровня в условиях рыночных реформ; неравномерностью экономического развития и его перспектив у различных российских городов; общим невысоким уровнем благосостояния российских граждан; наконец, тем, что рыночные преобразования происходят на фоне процессов глобализации и информатизации, превращающих большие города в самостоятельные единицы мирового хозяйства.

Российские города на фоне процессов урбанизации, глобализации и рыночных преобразований

Доминирующие аспекты современной мировой цивилизации связаны с жизнью крупных городов и с системой их связей, прежде всего, транспортных и информационных (к последним относится и основной объем финансовых потоков). В совокупности эти взаимосвязанные крупные города образуют мировой каркас (сеть) городов, в целом определяющий мировую экономику и политику. Эта сеть формируется под влиянием таких процессов, как глобализация и информатизация, одновременно существенным образом воздействуя и на сами эти процессы.

Для крупных городов мира и их пригородных зон характерна высокая степень разнообразия типов социально-экономической динамики (развитие, стагнация, глубокие изменения с неопределенными тенденциями). В сфере международных финансов на протяжении последних двух десятилетий XX в. происходит подлинная революция. Нарастание прозрачности границ и развитие информационных технологий приводят к формированию глобального рынка финансовых ресурсов. Во второй половине XX в. сформировались наднациональные (региональные) системы городов, которые постепенно в процессе глобализации объединяются в единый мировой каркас (см., например: [2], [23]).

В итоге к концу столетия образовалась пространственная структура, в которой отчетливо выделяются три иерархических слоя. Высший слой представлен сетью мировых и международных полифункциональных городов, которые осуществляют координацию принятия решений представителями международной экономической элиты (Нью-Йорк, Лондон, Токио). Однако весьма высок потенциал развития и следующих по значению международных городов, представляющих второй эшелон высшего уровня иерархии. Так, в Восточной Азии при доминировании Токио явно выделяются такие города, как Осака, Сеул, Тайбэй, Гонконг, Сингапур. В Америке ко второму эшелону высшего слоя городов относят Лос-Анджелес, в Европе — Париж, Франкфурт, Милан, Рандстат (Нидерланды). Подобные города дополняют «мировой город» (в своей зоне мировой экономики), выполняя часть его функций в пределах своей подзоны влияния, нередко охватывающей территорию нескольких стран. По существу, они являются фокусами управления экономикой на всей

этой обширной территории, играют роль центров роста мировой экономики, через которые управляющие импульсы, идущие из мировых городов, направляют процесс экономического развития, распространяющийся на региональные центры стран соответствующего наднационального региона. Между этими городами идет жесткая конкуренция за расширение своего влияния за счет соседних центров и за счет переноса некоторых вспомогательных функций из ближайшего мирового города.

На втором уровне выделяются специализированные города общенационального значения в крупных и средних по экономическому значению странах, интегрированные в соответствующие сети национального масштаба управленческими связями (административного и финансового характера, отношениями производственных операций; а также потоками поставляемой продукции и системой сбыта). Так, в Восточной Азии на этом уровне выделяются мегаполисы континентальной части Китая, Бангкок, Куала-Лумпур, Манила и др.

В ряду таких международных центров можно рассматривать и Москву, относя ее ко второму уровню мирового каркаса.

Масштабное разгосударствление промышленности и резкое сокращение государственного заказа снизили значимость административных столичных функций Москвы, в то же время, выделяется, прежде всего, ее роль как финансового посредника международного уровня, представляющего в системе мировых связей экономическое пространство России и в определенной степени и других стран СНГ. Также значима и ее роль посредника в распространении инноваций в сферах производства и потребления. Москва действительно стала международным городом с широким набором международных функций (финансовый центр, центр переговоров и принятия решений по экспортно-импортным потокам, центр международных авиалиний и телекоммуникаций и т.д.).

Финансовые потоки, каналы коммуникации, транспортные линии и культурные взаимодействия замыкают международные города в единую мировую сеть синергии, имеющую ярко выраженный информационный характер, так как на этом уровне среди различных видов потоков доминируют (по экономическому значению) именно информационные потоки. По существу два высших слоя мирового каркаса городов являются ядром мирового информационного сообщества. Сети синергии международных городов, к каждому из которых сходятся лучи (соответствующие потокам товаров, людей и ин-

формации) из его национальной зоны влияния, определяют перспективы развития крупных городов. Поэтому для формирования адекватной долгосрочной политики конкретного города крайне существенно определить его роль в национальной сети. Формирование подобных сетей создает определенные монопольные преимущества для городов-участников. Соответствующие отраслевые рынки ограждены невидимым барьером от подключения прочих городов-конкурентов, которые становятся аутсайдерами, усиливается неравномерность развития городов. Это не исключает, однако, конкуренции городов внутри сети (см.: [4]).

Обладая конкурентными преимуществами, подобные международные города привлекают к себе инвестиционные потоки, их жители оказываются в привилегированном положении по отношению к населению более периферических городов, которое воспринимает это как проявление несправедливого мирового экономического порядка. Подобные социальные напряжения (наряду с конкуренцией) можно отнести к факторам нестабильности иерархического распределения ролей в системе городов.

На третьем уровне располагаются специализированные города, играющие ведущую роль в субнациональных регионах (областях или группах областей), объединенные в соответствующие региональные сети. Процесс глобализации постепенно захватывает такие города, определяя перспективы их развития на ближайшие десятилетия. На этом уровне роль информационных связей становится сопоставимой с ролью материальных потоков. Эти национальные подсистемы через возглавляющие их международные города включены в мировую сеть.

Во многих странах национальное правительство формирует стратегию развития ключевых региональных центров в качестве полюсов роста, что создает для них дополнительные возможности развития. Это характерно, например, для таких городов Японии, как Саппоро, Хиросима и Фукуока. Поддержка конкретных перспективных городов предполагает предварительное исследование по их выявлению. По сути, для успешной урбанистической политики оказывается критически важной способность государства к пространственной конкретизации политики развития. Существенно умение осознать проблематику крупнейших городов в качестве особой группы факторов макроэкономической и социальной политики, определить уровень, состав и разумную локализацию государственных инфра-

структурных инвестиций, необходимых для экономического роста страны, оценить вклад важнейших городов в доходы национального бюджета, учесть способность их администрации сформировать адекватную городскую политику, обеспечивающую достаточно высокую эффективность городского хозяйства. Этот пространственный аспект должен учитываться при формировании основных направлений макроэкономической политики, таких как контроль над ценами, влияние на условия внешней торговли, кредитно-денежная политика, основные бюджетные решения и т.п.

В России наряду с Петербургом можно отметить высокий потенциал роста большинства городов-миллиоников, прежде всего столиц регионов-доноров, таких как Казань, Уфа, Нижний Новгород, Екатеринбург и т.д. Ограниченные возможности федерального бюджета РФ препятствуют формированию полноценной федеральной программы развития региональных центров однако в условиях общего экономического оживления в России ряд таких центров имеет перспективу роста, достаточно обеспеченную региональными ресурсами.

Технологический прогресс последних десятилетий в области транспорта, связи и обработки информации создал предпосылки для революции в методах организации производства. Во многих странах мира происходит переход от модели массового производства, основанной на принципах Тейлора и Форда (с доминированием идей выделения элементарных операций и схемы конвейерного производства), к современному классу моделей, для которых характерны разнообразие и гибкость производства, потребления и организационных схем, обеспечивающих весь жизненный цикл продукта. Эти схемы отличаются высоким уровнем сложности пространственно-временной структуры, благодаря им фирма получает высокие конкурентные позиции, используя локальные преимущества многих городов, разбросанных по всему миру. Стало общепринятым связывать их с названием фирмы Тойота, которая является, таким образом, своеобразным символом экономики конца столетия, противопоставленным заводам Форда (символу ушедшей эпохи первой половины XX в.). Соответственно, в научный оборот входит термин «постфордистский» город. В современной литературе зафиксирован переход к принципиально новому подходу к взаимодействию экономических агентов: сферы производства и сбыта — к сетевому принципу организации (подробнее см.: [4]).

Происходит распределение осуществляемых функций и конкретных задач, решаемых фирмой, по всему международному каркасу. В его рамках осуществляется функционально-пространственное разделение труда, при котором многие отрасли промышленности (с высокими уровнями трудоемкости или экологической нагрузки на территорию) перебрасываются из городов богатых стран мира, традиционно ориентированных на эти виды производства, в развивающиеся страны. Во второй половине XX в. в существенной степени произошел разрыв связи размещения производства с природными условиями. Сейчас основными факторами при выборе размещения производства являются: наличие квалифицированной рабочей силы, уровень рентабельности производства, доступ к рынкам сбыта, центрам вспомогательного обслуживания и услугам управления.

В условиях современной глобализированной экономики экономические границы стран стали достаточно прозрачными, в большинстве стран национальные правительства не препятствуют движению капитала. Это создало принципиально новую ситуацию весьма активной международной конкуренции городов на различных рынках, прежде всего в различных сегментах финансового рынка: за привлечение прямых зарубежных инвестиций, за размещение муниципальных облигаций, за получение прямых кредитов. В результате экономическое развитие регионов и городов во все большей мере определяется их успехом в этой борьбе за инвестиции. Сложилась ситуация чрезвычайно жесткой территориальной конкуренции в этой сфере между городами быстро развивающихся стран Восточной Азии и городами средне-развитых постсоциалистических стран (России и зарубежной Восточной Европы).

В то же время на уровне страны крупные города конкурируют за получение дотационных средств общенационального бюджета для поддержки развития. Наблюдается также острая конкурентная борьба местных фирм с фирмами других городов и с зарубежными конкурентами на рынках товаров и услуг. Здесь особо значимыми являются многие виды услуг, обеспечивающие непосредственный приток денег в город. Речь идет, прежде всего, о рынке туристических услуг. Для некоторых отраслей критически значимым является и привлечение высококвалифицированной рабочей силы. При разработке городской стратегии развития необходимо учитывать роль отдельных факторов, определяющих конкурентные преимущества и взаимодействие этих

факторов в рамках региональных сетей лидирующих предприятий, формирующих отраслевой кластер (см.: [8]). Наиболее перспективным оказывается взгляд на программу развития города как на некий аналог долгосрочного бизнес-плана. В рамках этой аналогии город предстает как некая суперфирма, которая должна предложить возможное расширение своей деятельности вниманию общенационального и мирового рынка, конкурируя с другими подобными суперфирмами, расположенными как в данной стране, так и за рубежом. Успешная разработка городского плана развития требует маркетингового подхода к городу с учетом накопленного опыта стратегического маркетинга крупных фирм. Однако специфика продукции города, бюрократический характер управления, присущий организациям общественного сектора, порождают трудности проведения гибкой маркетинговой политики.

В подобных условиях весьма велика ответственность региональных и городских администраций за принятие бюджетных решений, как в рамках налоговой политики, так и в сфере расходов общественного сектора. Маркетинговая ориентация городской политики предъявляет и особые требования к регулирующей роли муниципалитетов, в частности, при определении стандартов городской среды и соответствующих штрафных санкций. Здесь выявляются трудности в поиске компромисса между критериями экономического развития и экологического благополучия. Важно осознать, что поиск долгосрочной перспективы выхода из кризиса российских промышленных центров происходит на фоне острой конкуренции за инвестиции с городами Восточной Европы и Азии. При этом низкие уровни стандартов муниципального обслуживания и стандартов охраны городской среды являются важным конкурентным преимуществом большинства азиатских городов.

Результатом глобализации становится, в частности, тенденция к падению качества городской жизни в промышленных центрах, как в России, так и в других странах аналогичного уровня. Находясь под влиянием этих процессов, российские города в большей степени испытывают последствия быстрого перехода к рыночным отношениям со всеми сопряженными с этим противоречиями экономического и социального характера.

Российские города в эпоху рыночных преобразований. Шок открытия экономики и задачи социальной политики.

Вопросы экономического развития, восстановления нормальной занятости с приемлемым для широких слоев населения уровнем зарплаты — важнейшие для городской политики в России. Ключевую роль в городской политике играют решения, относящиеся к сфере муниципальных финансов. Так, кризис бюджетного федерализма и системы городских финансов в России 90-х годов привел к деградации городского хозяйства в большинстве российских городов. Сам же кризис бюджетного федерализма явился следствием неадекватности старой советской бюджетной системы новым условиям и слишком медленного процесса ее перестройки.

Советский Союз, по существу, был государством унитарным, хотя формально имел многоуровневую федеративную структуру, оформлявшую институты советской власти. Однако ядром механизма государственного управления была система институтов правящей коммунистической партии, с жесткой иерархической структурой, где руководитель отвечал практически лишь перед руководителем вышестоящего уровня. Реально именно партийные органы были основой управления экономики, в том числе и всей системы финансов.

Общесоюзный бюджет обеспечивал финансирование тех отраслей и видов деятельности, которые рассматривались как общенационально значимые (включая финансирование крупнейших государственных предприятий, имевших статус общесоюзных). Аналогичным образом бюджеты союзных республик обеспечивали создание и функционирование предприятий республиканского значения. При этом бюджеты градообразующих предприятий предусматривали и определенное финансирование деятельности некоторых учреждений социальной сферы, обеспечивающих обслуживание работников предприятий, а также финансирование инвестиционных и текущих эксплуатационных расходов жилого сектора (ведомственного жилого фонда). Основные расходы ЖКХ российских городов финансировались из бюджетов СССР и РСФСР (через соответствующие статьи расхода по министерствам и ведомствам).

Со времени падения СССР распределение ответственности стало менее определенным и часто определялось индивидуально для каждого конкретного случая. В результате, хотя общая структура ответственности все еще следовала бюрократической логике бывшего СССР, наблюдался большой разброс вариантов финансовой ответственности по городам и

предприятиям. Однако инерционность социальных процессов привела к тому, что еще в 1993 г. общие социальные расходы предприятий оценивались более чем в 3% ВВП, что составляло около 25% бюджетных расходов на социальные цели. Около 40% этих средств использовалось для оплаты функционирования жилого сектора [34]. К концу 90-х годов то бремя финансирования социальной сферы, которое несли государственные предприятия, было перенесено на бюджеты субнационального уровня. При этом городское хозяйство (включая ЖКХ) целиком оказалось в сфере ответственности муниципальных администраций (с передачей ведомственного жилого фонда на баланс городов), что привело к тотальному кризису системы муниципальных бюджетов в РФ.

Общая структура механизма государственного управления современной России радикально отличается от двойственной партийно-государственной схемы управления Советского Союза. Система распределения полномочий между национальным уровнем и субъектами федерации приобретает постепенно реальное федеративное оформление, заключены парные договоры между отдельными субъектами и центром. Однако система государственных финансов еще не приобрела подлинно федеративного характера. Одним из важнейших последствий рыночных реформ в РФ явилась универсализация образа жизни, которая вступает в противоречие с национальными и региональными укладами и вызывает напряжение между территориальными зонами страны, что в целом снижает ее инвестиционную привлекательность, ослабляет конкурентные позиции городов в системе мирового каркаса.

Применительно к России можно говорить о «шоке открытия экономики». Реальная интеграция страны в систему мировых связей резко опережает осознание этой реальности абсолютным большинством ее населения. Усиливается неравенство в уровнях жизни между регионами и даже внутри регионов. Резкие изменения хозяйственного уклада приводят к усилению неравномерности развития городов: существенная модернизация образа жизни в отдельных полюсах развития соседствует с архаизацией образа жизни многих провинциальных центров областного и районного уровней, в которых происходит как бы возврат в доиндустриальную эпоху нэпа. На этом фоне нереальными выглядят пожелания некоторых слоев населения, поддерживаемые руководством регионов, о полномасштабном восстановлении занятости, резкое сокращение которой было следствием

моральной устарелости всей системы индустриального общества, выстроенного в XX в. в условиях Советского Союза. Не случайно на фоне почти сплошного кризисного пространства провинциальной России мы видим пока лишь несколько фокусов более или менее успешной социально-экономической адаптации к новым условиям. Эти «точки роста» образуют высший двухуровневый слой национального каркаса, несомненной иерархической вершиной которого является Москва. Подобные города в определенной степени связаны между собой и с мировым каркасом городов сетями телекоммуникаций и авиалиний, являя собой пример формирующейся российской сети синергии.

Москва – типичный полифункциональный мегаполис с особой ролью ведущего информационного узла России. При этом в Москве также наблюдаются процессы дезиндустриализации, происходящие на фоне формирования финансовых институтов (банки, страховые компании и т.д.), а также подсектора других услуг для бизнеса. В условиях современной России предприятия промышленности, не могут сами развить собственную сферу тех видов деятельности, которые необходимы для возвращения на российский товарный рынок, а тем более для выхода на рынок мировой. Поэтому складывается система отдельных зон развития и выведения их на конкурентоспособный уровень, которая, однако, не может быть устойчивой в течение достаточно длительного периода. В конечном счете эффективность глобальна. Переход от каркаса автаркической экономики к современной организации территории страны следует рассматривать лишь как первую, весьма неустойчивую фазу адаптации каркаса городов к условиям открытой экономики.

Неизбежная неравномерность развития должна преодолеваться более гармоническими взаимосвязями городов с тем, чтобы основная (по территории и численности населения) часть страны не превратилась в социально-экономическое дополнение, некий архаический придаток к динамичным зонам, встроенным в мировую экономику. Проблема гармонии территориальных структур в новых условиях открытой экономики превращается в общенациональную, решение которой невозможно без осознания специфики национального каркаса городов и формирования нового подхода к общенациональной урбанизационной политике, призванного обеспечить успешную интеграцию России в мировое сообщество.

Дилемма экономической эффективности и социальной справедливости в контексте проблематики городской политики

Ориентация городской политики на аспекты экономической эффективности вполне закономерна, поскольку экономический рост определяет уровень доходов как населения, так и городского бюджета. Эти вопросы подробно рассматриваются в современной экономической литературе в контексте проблематики маркетинга города, (см., например: [16]). В то же время односторонний акцент на экономическую сторону городской жизни может привести к пренебрежению вопросами повседневного благополучия жизни горожан. Усиление неравенства условий жизни городского населения способствует усилению протестных настроений, мотивированных чувством социальной несправедливости. Подобные проблемы характерны не только для кризисных периодов жизни городов, но и для периодов вполне успешного роста, в том числе для важнейших городов вполне процветающих стран, таких как Нью-Йорк, Лос-Анджелес, Лондон, Париж и т.д. В этом контексте могут быть рассмотрены локальные проявления антиглобализма. Противоречия в развитии крупнейших городов стали предметом пристального социологического и социально-психологического анализа последних десятилетий (см., например: [4], [32]). Не касаясь философской стороны проблемы справедливости, отметим лишь те аспекты социального протеста против несправедливости, которые могут иметь отношение к проблеме развития российских городов социальной политики соответствующего уровня.

Мировой опыт попыток регулирования процессов урбанизации (со стороны государства или муниципальных администраций) выявляет следующий факт, что особенно разрушительными для жизни городов оказываются ситуации интенсивного проведения такой городской политики, которая сформирована исходя из умозрительных утопических схем, построенных, в частности, на основе идей социальной справедливости (что наблюдалось, например, в определенные периоды развития городов в СССР.) В то же время в советский период был накоплен положительный опыт формирования социально привлекательной городской политики. В принципе возможна реализация «щадящих» подходов в стратегии развития города, определяющих компромиссные пространственные схемы локализации: проектов городской инфраструктуры, торговых и промышленных фирм,

проектов жилищного строительства (с учетом как необходимости реабилитации трущобных зон, так и экономических перспектив участков территории с высоким градостроительным потенциалом).

В конечном счете «социальная цена», уплаченная за успешное развитие города различными группами населения как в пределах данного города, так и на конкурирующих с ним территориях, определяется в реальном политическом процессе; крайне трудно заранее получить надежный прогноз результатов подобного процесса. Именно он определяет реальные (а не декларируемые в ходе предвыборных дебатов) цели и приоритеты осуществляемой городской политики. Крупные города как участники пространственного разделения труда становятся также участниками отношений неравенства и конфликта, связанных с распределением дохода между различными социальными группами и между центром соответствующего региона и его периферией. Опыт поиска социального компромисса при формировании городской политики, накопленный во многих городах мира, несомненно должен учитываться при разработке антикризисной стратегии для стагнирующих промышленных центров России.

С позиций «территориальной справедливости» могут рассматриваться и проблемы различий в обеспеченности услугами городского хозяйства населения богатых и бедных городов в пределах региона или на общенациональном уровне.

При этом, однако, проявляются классические противоречия политики выравнивания: успехи борьбы за территориальную справедливость сопровождаются, как правило, значительными потерями в экономической эффективности, в результате чего долгосрочный баланс издержек и выгод для широких слоев населения может оказаться отрицательным.

В этом контексте весьма интересен анализ «демонстративного» (в глазах периферии) потребления, связанного с образом жизни мегаполиса. Экономическая возможность такого поведения определяется рыночным преимуществом данного города. В то же время воспринимаемое как некоторое «расточительство», подобное потребление является не просто знаком экономического преимущества, отражающим реальное положение вещей, но и определенным «сигналом», своеобразной рекламой «городского продукта», предлагаемого не только национальному, но и внешнему рынку в рамках осознанной или стихийной маркетинговой стратегии развития.

При формировании городской политики необходим анализ роли данного города как центра потребления. В ситуации территориальной конкуренции высокий стандарт личного и общественного потребления такого города создает ему дополнительное конкурентное преимущество в глазах потенциального инвестора или потенциального туриста. Здесь возникает кумулятивный эффект, поскольку приток дополнительных средств реально укрепляет могущество города. В то же время в глазах бедной периферии это нередко воспринимается как проявление безумной роскоши, что создает питательную почву для идеологии, направленной против центра. Именно в таком контексте воспринимаются знаковые и отчасти демонстративные архитектурные проекты московского правительства, реализованные в последние годы (от строительства торгового комплекса под Манежной площадью до гигантского памятника Петру I), осуждается расточительность столичных властей, например, подсветка зданий, световая реклама на фоне плохой освещенности крупных провинциальных городов.

С подобной политикой формирования имиджа процветающего города вполне коррелирует стихийное стремление к такому имиджу, реализуемое на уровне личного потребления экономически благополучных слоев населения города. Можно сформировать социологическую гипотезу о том, что (даже при отсутствии сложившейся идеологии, оправдывающей подобный стиль жизни) элита мегаполиса в своей политике отражает полусознанные стремления достаточно широких слоев населения столицы.

Вопросы территориальной справедливости в рамках общенациональной или региональной городской политики тесно связаны с проблемами установления единых стандартов обслуживания в социальной сфере. Бюджеты многих стран предусматривают финансирование, обеспечивающее поддержание этих стандартов.

Однако, как отмечают многие специалисты по экономическому развитию, в современных условиях сложившиеся стандарты нередко создают препятствия для дальнейшего экономического развития наиболее перспективных городов и их субрегионов (см., например: [30]). Это характерно, в частности, для стран континентальной Западной Европы и Японии. В то же время, экономическая политика

правительства Тэтчер в Великобритании и правительств Рейгана и Буша-старшего в США была направлена на существенную ревизию этих стандартов ради обеспечения экономического роста.

Инерция сохранения достаточно высоких стандартов, соответствующих идеалу «государства всеобщего благосостояния» (welfare state), предполагающего достаточно развитую систему социального обеспечения, во многом определяется электоральной логикой и популистскими ожиданиями широких слоев населения в условиях современных демократических государств. Правительства становятся заложниками инерции массовых ожиданий, не учитывающих быстроменяющиеся условия международной конкуренции, характерные для современной глобальной экономики. Возникает экономическая коллизия, спровоцированная активной политикой перераспределения доходов, в том числе межтерриториального. Правительства развитых стран часто попадают в ловушку социальных стандартов, в частности, достаточно высоких стандартов коммунального обслуживания. По мере нарастания общественных ожиданий, связанных с закреплением социальных стандартов в соответствующих законах, правительства сталкиваются с огромными трудностями при попытке отмены принципа минимальных стандартов или снижения уровня этих стандартов до величины, при которой лишь наиболее бедные, социально неприспособленные слои населения получают бюджетную поддержку. Ярким примером подобной ситуации является попытка реформирования сектора ЖКХ в современной России, вызывающая неприятие со стороны широких слоев населения.

Во многих странах мира установлены общенациональные минимальные социальные стандарты (наряду с децентрализованными расходными полномочиями по финансированию соответствующих видов услуг общественного сектора). В связи с чем возникают необеспеченные расходные обязательства муниципалитетов, которые обычно финансируются из центрального бюджета в виде целевых трансфертов. Особенно острая ситуация возникает в период экономического спада, когда сокращающиеся бюджетные возможности сталкиваются с возросшими обязательствами в связи с падением собственных доходов населения. В такие периоды особенно усиливается противоречие между городами, регионами и между различными группами населения (по демографическим, отраслевым и т.п. признакам) в масштабах всей страны. В периоды экономических трудно-

стей нередко лишь несколько регионов-доноров обеспечивают наполнение общенационального бюджета. Такая картина характерна не только для современной России, но и для многих развитых государств. В частности, в Японии отмечается лишь пять территориальных зон-доноров, представляющих достаточно малую часть от общего числа префектур страны. Эти пять зон (Токио, Осака, Нагоя, Фукуока, Саппоро) обеспечили создание более 85% богатства Японии, (см., например: [30, с. 51]). Даже в развитых странах противоречия в системе межбюджетных отношений, отражающие столкновение интересов населения регионов-доноров и регионов-реципиентов, приводят в условиях современной глобализированной экономики к активному бегству за пределы страны капитала и высококвалифицированной рабочей силы.

Таким образом, политика выравнивания условий жизни в различных по экономическому типу городах может стать препятствием на пути выхода из экономического кризиса. В современных условиях обостренной международной конкуренции возникает неизбежное противоречие между стремлением к «территориальной справедливости» и стремлением к экономическому росту. Длительное существование в условиях подобного противоречия постепенно подрывает социально-территориальное единство страны. На острие этого противоречия оказываются стандарты социального минимума, в том числе бюджетного финансирования ЖКХ. Во многих развивающихся странах с менее развитыми механизмами демократии это противоречие разрешается в пользу формирования политики, ориентированной прежде всего на экономический рост. Сложился определенный тип стран, именуемый «государство развития» (developmental state). Это характерно для многих успешно развивающихся стран Юго-Восточной Азии, в частности, для стран, относимых к группе «азиатских тигров» и для современного Китая. В таких странах, как правило, наиболее активно развивается ведущий регион, сложившийся вокруг основного экономического центра страны (Сеула, Бангкока, Джакарты, Куала-Лумпура и т.д.). Национальные правительства подобных стран осознают естественную связь своих интересов с интересами таких городов-лидеров. В каждой из таких стран складывается система межбюджетных отношений, в которой экономические агенты этих мегаполисов, по существу, оказываются избавленными от

необходимости участия в поддержании стандартов социального минимума в общенациональном масштабе.

Подобные полюса национального пространства приобретают конкурентные преимущества, обеспечивающие привлечение иностранного капитала, необходимого для заметного экономического роста. Например, во Вьетнаме начат проект по привлечению капитала в зону города Хошимин (см. [30]). Рациональная территориально-экономическая политика, сопровождаемая адекватно выстроенными межбюджетными отношениями, позволяет всей экономике страны принять вызов начала XXI в. и успешно вписаться в глобальную экономику, используя возможности подобных международных городов.

Здесь возникает проблема общенациональной компенсации потерь для отдельных слоев населения, в частности, для жителей депрессивных городов, при осуществлении общенациональной городской политики развития, эффективной для общества в целом. Это ставит вопрос о формировании институциональных механизмов, обеспечивающих подобную компенсацию. Интересный опыт реабилитации кризисных моногородов угольной отрасли накоплен во второй половине прошлого века в Великобритании и США (см.: [5]). Разумный баланс интересов и гибкость организационных схем в обновляющейся системе городов России будут основными условиями экономической эффективности и социальной сплоченности.

Правительства демократических стран, сталкиваясь с противоречием между социальными ожиданиями и бюджетными возможностями, нередко вынуждены идти по пути инфляционного наполнения бюджета, что приводит к реальному обесценению номинально неизменных обязательств по поддержанию указанных стандартов. Современная Россия также оказывается перед лицом подобного противоречия. Возникают естественные трудности в бюджетном обеспечении минимальных стандартов в сфере образования, здравоохранения, коммунального хозяйства и т.д. В долгосрочном плане представляется неизбежным переход в городах РФ к самоокупаемости по отдельным видам социального обеспечения, прежде всего таким, как дотации на ЖКХ.

В то же время в отношении многих видов социального обслуживания муниципального уровня (образование, здравоохранение и т.п.) представляется неизбежной долгосрочная тенденция по нарастанию доли самофинансирования при сохранении некоторого набора общенациональных минимальных стандартов, уровень которых будет

постепенно реально обесцениваться в процессе инфляции (при полном отсутствии или весьма слабом функционировании механизмов антиинфляционной компенсации). В условиях проявления подобной тенденции можно предсказать формирование собственных муниципальных минимальных стандартов в социальной сфере (ЖКХ, образование, здравоохранение и т.п.) в экономически благополучных российских городах. В целом представляется неизбежным усиление территориальной дифференциации в финансировании локального общественного сектора в рамках общей долгосрочной тенденции развития социальной сферы РФ — децентрализации и адаптации (к сокращению бюджетного финансирования всех уровней и к требованиям рынка) при усилении роли региональных и местных бюджетов в бюджетной системе России.

Бюджетный кризис российских городов

В ситуации кризиса федеральной системы налогообложения и общего экономического спада 90-х годов система государственных расходов стала более пространственно распределенной, бремя финансирования многих подотраслей социальной сферы было перенесено на субъекты федерации и муниципальные образования. Федеральная исполнительная власть не смогла обеспечить поддержание системы социальных стандартов, сложившейся в эпоху Советского Союза. В то же время, не обладая достаточно мощной политической поддержкой, федеральный центр не решился пересмотреть эти стандарты и привести их в соответствие с экономическими реалиями, но на практике постепенно снимал с себя ответственность за полноценное финансирование общественного сектора, секвестировав расходные статьи бюджета. Это обостряло социально-экономическую обстановку в регионах. Аналогичные проблемы возникли во взаимоотношениях руководства субъектов РФ с органами власти подчиненных уровней (городов и районов). В период 90-х годов весьма заметным явлением были финансовые конфликты между региональной властью и администрацией крупнейших городов области (республики), обеспечивающих подавляющую часть поступлений в региональный бюджет. Решить проблему управления в регионах могла бы последовательная федерализация системы финансов, т.е. закрепление путем конкретизации нормативной базы права на финансовую автономию муниципальных образований предусмотренного конституцией

и рядом федеральных законов. Однако в настоящее время это право практически не реализуется. В период политической нестабильности на федеративном уровне инициативу перехватили власти регионов, заинтересованные в ослаблении контроля со стороны центра. Однако они не спешат при этом поделить приобретенными полномочиями с руководителями муниципального уровня. Подобное самовластие губернаторов во многом объясняется политической слабостью всей системы местного самоуправления в России. Права городских общин (коммун) были весьма существенными в Западной Европе даже в эпоху абсолютизма. В отличие от стран Европы и Северной Америки с их многовековыми традициями городских и сельских коммун, в России все еще не сложилось гражданское общество, важнейшим институтом которого является местное самоуправление.

В законодательстве РФ заложены основы обеспечения федеральной гарантией финансовой самостоятельности местного самоуправления. Прежде всего, на базе закона 1997 г. «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» (см.: [12]). Однако анализ реальной ситуации местного самоуправления в современной России выявляет глубокий кризис местных финансов. Он порожден резким несоответствием между сферой ответственности органов местной власти по расходам общественного сектора (обеспечивающим предоставление населению соответствующих коммунальных услуг) и сферой компетенции этих органов по источникам дохода, прежде всего по налоговым источникам.

Налоговый кодекс РФ на практике определяет весьма малую долю местных налогов в общей совокупности налоговых доходов консолидированного бюджета страны. В то же время другие законодательные акты определяют полномочия и ответственность местного самоуправления в сфере расходов общественного сектора, ориентируясь на естественную территориальную локализацию соответствующих видов общественного обслуживания. При этом можно констатировать достаточно высокую степень соответствия этих полномочий тем рациональным рекомендациям, которые вытекают из теоретического анализа системы общественных благ и вариантов их распределения по уровням вертикальной структуры общественного сектора. Подавляющая часть расходов субнациональных уровней приходится именно на уровень местного самоуправления.

Важно отметить, что экономическая эффективность расходов общественного сектора на локальном уровне нередко превосходит эффективность расходов национального бюджета (см., например, выводы исследования в работе [28]). Резкое сокращение бюджетного финансирования и либерализация цен катастрофически снизили в городах России финансовые возможности местной власти по содержанию и ремонту жилья и объектов городской инженерной инфраструктуры. Муниципалитеты не могут отменить установленные на федеральном уровне власти жилищные льготы, что свидетельствует о номинальном характере их полномочий.

Таким образом, наблюдается существенная диспропорция в собственных расходах и доходах местного самоуправления, заложенная в нынешнем законодательстве РФ. В результате основная масса общественных доходов субнационального уровня сосредоточена в региональном звене, а основная масса расходов — в муниципальном. Недостающими источниками дохода местных бюджетов являются соответствующие гранты со стороны региональных бюджетов. Тем самым, на практике ответственность за выполнение задач местного значения во многом перенесена на региональный уровень, что фактически обесценивает формально закрепленные законодательством полномочия местного самоуправления, придает им номинальный характер. Вся эта неурегулированность в распределении властных полномочий по территориальным уровням в долгосрочном плане угрожает стабильности государственного управления и на федеральном, и на региональном уровнях.

За период 90-х годов резко усилилась самостоятельность губернаторов экономически «благополучных» регионов. В этих условиях, чтобы сохранить целостность Российской Федерации в долгосрочной перспективе, центральная власть могла бы использовать в качестве противовеса региональному сепаратизму объективную заинтересованность муниципальных администраций в сохранении единой федерации и укрепить систему доходов муниципальных бюджетов. Общность интересов делает возможным устойчивый долгосрочный политический союз между силами, ориентированными на федеральный уровень власти? и элитами крупных городов России. Подобный союз имеет массу аналогий в истории стран Западной Европы в эпоху становления централизованных государств. В частности, в таком союзе заинтересован формирующийся средний класс российского общества.

ЖКХ: проблемы и возможные пути выхода из кризиса

В настоящее время в городах России система ЖКХ находится в кризисном состоянии (нарастающая аварийность оборудования и особенно инженерных сетей, падение уровня надежности и устойчивости подсистем обслуживания). Сохраняется сложившаяся еще в советское время неравномерность в предоставлении услуг ЖКХ между различными городами и территориями на фоне достаточно низкого среднего уровня потребления соответствующих услуг по сравнению с развитыми странами. Подобно горожанам стран Третьего мира население многих российских городов испытывает дефицит чистой воды, недостаточность сети канализации, иногда ее отсутствие и т.д. Как и в этих странах, в большинстве городов России весьма ограничены финансовые возможности для развития ЖКХ, что во многом связано с принципом дотационности городских услуг (при частичной оплате их населением). Так, в середине 90-х годов российская семья оплачивала в среднем менее 25% фактической себестоимости коммунальных услуг и затрат на обслуживание жилья (см., например: [11]).

Население городов воспринимает вопросы оплаты жилья и коммунальных услуг не только в контексте повседневных экономических проблем, но также и в контексте местной и общенациональной политики, что особенно характерно для постсоциалистических стран, мучительно преодолевающих трудности перехода к рыночным отношениям. Здесь в стихийных и отчасти иррациональных протестных действиях выявляются глубинные аспекты цивилизационного кризиса. Подобная система отношений между муниципалитетами и горожанами создает политический барьер для местной власти в ее попытке выйти из бюджетного кризиса путем установления реалистичных цен за коммунальные услуги, что отмечается в ряде исследований (см., в частности: [9]). Все это стимулирует форсированный рост спроса на подобные услуги. Причем структура потребления этих услуг по слоям населения с разными уровнями дохода (как и структура распределения жилого фонда) явно не соответствуют ситуации рыночного равновесия.

Рациональная долгосрочная политика городских властей, ориентированная на выход системы ЖКХ из кризиса, требует принципиального изменения системы оплаты жилья и коммунальных услуг и перехода к принципу софинансирования с переносом основного бре-

мени их финансирования на население. При этом, учитывая менталитет населения, необходимо проведение соответствующей просветительской кампании по преодолению иждивенческого отношения городского населения к коммунальному обслуживанию. Одновременно целесообразно постепенно переходить от существующей усредненной схемы субсидирования в расчете на квадратный метр жилой площади к дифференцированной адресной системе социальной поддержки малоимущих слоев населения. Для этого необходимо сформировать институциональную структуру, обеспечивающую выдачу жилищных субсидий (с учетом доходов семей и возможностей местных бюджетных), причем следует иметь в виду проблему асимметрии информации, которая проявляется, в частности, в занижении и сокрытии реальных доходов, когда речь идет о получении подобных субсидий.

Реализация реформы требует перехода к современным формам муниципального менеджмента, и прежде всего, в сфере управления финансами, позволяющим проработать различные варианты финансовых схем, ориентированные на разные типы городов с учетом возможностей городского бюджета и на различные по доходу группы населения с тем, чтобы представители этих групп воспринимали соответствующую схему оплаты как приемлемую для себя. Эти вопросы активно изучаются во многих городах мира, в частности, проведены многочисленные исследования по опыту коммунального обслуживания в мегаполисах развивающихся стран (см., например: [18]).

Одним из важных элементов нормального финансового менеджмента в ЖКХ является формирование системы учета фактического потребления ресурсов, что весьма существенно для перехода в этой сфере к практике экономии расходов. В частности, необходимо фиксировать объем расходования энергоресурсов и воды с установкой счетчиков коммерческого учета не только на уровне квартир и отдельных зданий, но и на границах раздела балансовой принадлежности сетей. Подобная развитая система учета создает возможность принципиальной реструктуризации взаимоотношений органов местной власти с локальными естественными монополиями, формируя информационное обеспечение переговорного процесса по поводу определения взаимоприемлемого уровня тарифов. Переход к такому эффективному учету должен быть подкреплён нормативно-правовой базой, обеспечивающей должный нормативный статус процедуры выставления счетов на основе показаний счетчиков коммерческого

учета. При этом дисциплина оплаты жилищно-коммунальных услуг должна быть повышена.

Развитие муниципального менеджмента требует не только освоения современных информационных технологий с эффективным использованием компьютеров для формирования банков данных для дизайна организационных схем и автоматизации системы выписывания счетов и сбора оплаты, но и активной политики организационных инноваций. В частности, это весьма существенно при реализации программы сокращения до экономически приемлемого уровня потерь по пути к потребителю таких ресурсов, как вода и тепло. Во многих случаях необходимые инвестиционные затраты для реализации общеизвестных технических решений могут окупиться достаточно быстро (за несколько лет, иногда и в течение года), но это требует существенных организационных изменений, например, создания пространственно распределенной структуры технического обслуживания с привлечением специалистов соответствующего уровня для мониторинга, оценки потребностей в ремонте, текущей эксплуатации и проведения ремонтных работ.

Одним из ключевых направлений организационных инноваций является преодоление локальной монополии существующих предприятий ЖКХ. Коммунальные услуги предоставляются на монопольных условиях не только в тех случаях, когда это предопределено технологическими условиями (как в тепло- и водоснабжении), но и при наличии широких потенциальных возможностей для конкуренции (как в сфере эксплуатации жилья), поскольку в большинстве городов РФ организации, предоставляющие эти услуги, необоснованно укрупнены. Во многих из них постепенно формируется потенциально благоприятная бизнес-среда, стремящаяся к распространению и в сферы деятельности, связанные с ЖКХ. В этом отношении крайне интересными представляются инициативы РАО ЕЭС с предложениями по коммунальному обслуживанию в ряде городов страны.

Необходимо обеспечить переход к системе формирования муниципального заказа на коммунальные услуги на основе службы заказчика в системе муниципального управления, создав тем самым квазирынки коммунальных услуг.

При этом важно учитывать и возможные отрицательные эффекты монополии. Для мегаполисов они могут быть нейтрализованы при формировании единой сети муниципальных заказчиков и об-

служивающих предприятий, т.е. при гибкой системе конкуренции и кооперации с проведением тендеров и т.п., что соответствует общим концепциям современной теории локального общественного сектора (см., например: [7], [9], [13], [27]). Однако ныне действующая в городах России система управления ЖКХ не позволяет провести полноценную реорганизацию действующих коммунальных предприятий и учреждений. Этому препятствует и существующая нормативно-правовая база деятельности предприятий коммунального обслуживания. В частности, ни на федеральном, ни на региональном уровнях власти не создана правовая база, обеспечивающая заинтересованность городских властей в проведении конкурсов на выдачу муниципальных подрядов по коммунальному обслуживанию. Представляется перспективным использование такой организационной формы, как концессия.

До недавнего времени Россия не имела опыта коммерческого управления жилым фондом. Города не могут привлечь специалистов из-за дефицита квалифицированных менеджеров в этой области, что существенно сдерживает процесс формирования конкуренции в столь значимом сегменте ЖКХ. Особой проблемой по-прежнему остается неравенство в стандартах потребления услуг ЖКХ в различных городах и внутри мегаполисов. Хотя в России оно и не столь значительно, как в большинстве стран Третьего мира, но существенно выше, чем в развитых странах, при более низком уровне потребления по сравнению с последними. К концу советского периода удалось снизить остроту подобных различий, новые кварталы стандартной застройки в Москве и Ленинграде по коммунальному обслуживанию не сильно отличались от новых кварталов городов Подмосковья и Ленинградской области и от новых кварталов ведущих административных центров.

Но в целом по городскому населению СССР к началу 90-х годов можно констатировать достаточно широкий диапазон стандартов коммунального обслуживания, причем уровень этого обслуживания определялся прежде всего не размером города, а его ролью в системе плановой экономики. Так, на высоком уровне было обслуживание малых и средних «закрытых» городов, значимых для ВПК и поэтому финансируемых на высоком уровне из соответствующих бюджетов высокого уровня. Неудивительно, что с падением плановой экономики, когда возник бюджетный кризис городов России, существенно, в ряде случаев катастрофически,

упал и уровень обслуживания. В настоящее время можно говорить о весьма широком спектре уровней обслуживания, но при этом в крупных и средних городах эти различия характеризуют в первую очередь уровни надежности при аналогичности самого типа обслуживания в большинстве таких городов. Сохранение хотя бы советских стандартов обслуживания требует большого объема инвестиций. И даже в рамках системы оплаты услуг ЖКХ по принципу софинансирования возникают финансовые ограничения, блокирующие для более бедных городов возможность возврата к советским стандартам, так как это требует от города высоких инфраструктурных затрат (текущих и инвестиционных). Такое финансирование часто невыполнимо без значительных дотаций со стороны федерального бюджета (а это представляется маловероятным сценарием).

Обслуживание всей урбанизированной территории агломерации крупного города на уровне высоких стандартов часто нереалистично, особенно для отдаленных пригородных поселков (магистральный водопровод и т.п.). Однако решения нередко можно найти и при относительно низких затратах, например, общественные водоклонки в пригородных поселках российских промышленных центров вместо водопроводной сети, доведенной до каждой квартиры, что предполагает определенные формы самообслуживания в системе функционирования ЖКХ. Нередко предельные издержки превышают предельные выгоды, нужен гибкий подход на основе анализа «издержки — выгоды» с использованием формализованных алгоритмов и развитого программного обеспечения (проектирование распределительных сетей по спектру стандартов параметров обслуживания, соответствующих локальной специфике и т.п.).

Отсюда возникает необходимость принципиального расширения набора возможных технологий обслуживания с учетом подушевого уровня финансирования и нормативного оформления использования малозатратных и средnezатратных технологий, занимающих по уровню обслуживания промежуточное положение между обычными технологиями крупнейших городов России и примитивными технологиями (характерными для сельской местности) и рассчитанных на финансовые возможности более бедных слоев населения. В то же время в городах, использующих подобные «промежуточные технологии», может проживать достаточно значительное количество зажиточных семей, которые не удовлетворены таким уровнем обслужива-

ния и готовы (в рамках софинансирования) внести дополнительную плату за обслуживание по более высокому стандарту.

Современное оборудование и технологии городского хозяйства позволяют во многих случаях сформировать локальные системы обслуживания, работающие по различным технологиям или в рамках одной технологии по различным стандартам обслуживания (фиксируемым по соответствующим техническим и организационным параметрам: давление в сети, температура, стабильность напряжения, временной график обслуживания в пределах суточного, недельного и годового периодов и т.п.). Типичный пример таких различий в пределах одной технологии — децентрализованные системы отопления, обслуживающие один многоквартирный дом. В такой системе отопления муниципалитет может взять на себя гарантии по финансированию оплаты подушевых расходов на топливо (газ, мазут и т.п.) лишь на уровне некоторого общегородского минимального стандарта (с выплатой дополнительных дотаций самым неимущим семьям), остальная оплата обеспечивается жителями, принимающими решение о ее уровне в рамках товариществ собственников жилья отдельно для каждого дома. При подобной системе отопления, используемой во многих крупнейших городах развитых стран, поддерживаемая в квартире температура достаточно близка к варианту потребительского выбора конкретной семьи, продиктованного ее системой предпочтений и ее бюджетным ограничением. Аналогичным образом во многих городах РФ происходит дифференциация по уровням качества и оплаты обслуживания в системе городского пассажирского транспорта.

В то же время для экономически слабых городов по многим видам инженерного оборудования приемлемая техническая политика может строиться на основе использования прежде всего существующих объектов, что снижает потребность в новых инвестициях. В рамках системного менеджмента могут учитываться возможности быстрого ремонта силами коммунальных служб нынешнего полу-изношенного оборудования, которое легко может быть обеспечено доступными недорогими запчастями, как альтернатива капитальному ремонту с использованием дорогого импортного оборудования (применяемого в благополучных городах). Даже если существующее оборудование не соответствует принятым стандартам надежности, оно может быть более приемлемо для города, чем надежная высокотехнологичная техника, зависящая от импортных запчастей и выходящая из строя на месяцы в ситуациях бюджетного кризиса, весьма характерных для подобных городов.

По некоторым видам обслуживания (например, по канализации) экономически оправданный уровень децентрализации (определяемый эффектами масштаба) может потребовать гораздо более высокой численности контингента, охваченного минимальной автономной подсистемой, например, на уровне населения микрорайона или нескольких соседних микрорайонов. По таким видам обслуживания более полное соответствие предпочтениям различных по доходу сегментов городского населения требует более высокой степени его пространственной дифференциации (по богатым, средним и бедным кварталам или зонам города), что весьма типично для большинства крупных городов мира, в том числе и в высокоразвитых странах.

Таким образом, для выхода из кризиса ЖКХ российских городов нужен, в частности, достаточно полный спектр технических опций, обеспечивающих гибкий выбор варианта обслуживания по ситуации в данном городе (или районе города, или в конкретном кондоминиуме). Нужен также достаточно широкий по диапазонам значений эксплуатационных параметров набор официально признанных вариантов стандартов обслуживания. Необходимы нормативные акты (городского или регионального уровня), определяющие процедуры выбора варианта стандарта обслуживания с учетом пожеланий населения соответствующей зоны города. Для этого необходимы разработка принципиально новых институциональных схем управления ЖКХ и проведение технологических исследований. Это позволит перейти от простого количественного расширения системы достаточно высокого уровня, характерной для столицы и ряда благополучных крупнейших городов, обслуживающей лишь малую часть населения России, к формированию многоуровневой системы, ориентированной и на охват обслуживанием (хотя бы на уровне низкого стандарта) максимальной доли населения. Нужно отойти от дихотомического видения проблем ЖКХ («все или ничего») и перейти к гибким схемам, что требует формирования новых институтов (в местном самоуправлении), обеспечивающих активное соучастие представителей пользователей на стадии и проектирования, и эксплуатации. Такой набор возможных вариантов обслуживания предполагает достаточно свободные процедуры использования высоких и низких технологий с разными уровнями оплаты в рамках партнерских отношений экономических агентов и субъектов городской политики: населения, муниципальных органов власти, бизнеса, неправительственных организаций, городских служб, политических партий и т.п. Фактически речь идет о необходимости установить соответствие между уровнем ком-

мунального обслуживания и платежеспособным спросом населения на эти услуги.

Мы можем констатировать естественную среднесрочную тенденцию развития ЖКХ российских крупных и средних городов — постепенный переход к подобным мультистандартным схемам обслуживания. Здесь, однако, неизбежны период острых дискуссий, конфликтов между муниципалитетом и населением, активная игра политиков-популистов и, соответственно, нерешительность властей. Однако отказ от назревших, непопулярных, но экономически неизбежных сдвигов в организации городского обслуживания, по-видимому, приведет к разрушительным последствиям, обострит противоречия между территориями и социальными группами.

Для осуществления реформы ЖКХ государственные и муниципальные органы власти должны обеспечить соответствующую нормативно-правовую и институциональную базу, контроль над ростом тарифов. Однако все эти трудности реализации не являются принципиальным препятствием, в конечном счете успех реформы определяется осознанием общенациональных интересов и политической волей государственной власти.

Заключение

По существу, на примере кризиса российских городов и тех проблем, которые возникают при формировании последовательной рациональной городской социально-экономической политики, мы видим симптомы общего кризиса, связанного как с трансформационными сдвигами, так и с вызовами информационной революции, глобализации и новой геополитической реальности (распад советской империи, восхождение Китая как великой державы и т.п.).

Для большинства городов России наиболее острой социальной проблемой является восстановление (или сохранение) нормального уровня занятости. С этой проблемой очень тесно связана и проблема бедности. Соответственно, важнейшим аспектом социальной политики является политика развития города, ориентированная на привлечение инвестиций, в том числе и зарубежных, при чрезвычайно жесткой конкуренции в этой сфере между городами быстро развивающихся стран Восточной Азии и городами среднеразвитых постсоциалистических стран. Стратегия развития должна учитывать ре-

шающую роль крупных городов и городских агломераций в современной экономике, быть пространственно конкретной, ориентируясь на реальную роль каждого такого города в общенациональной системе. При этом полномасштабное восстановление занятости в промышленном производстве на советском уровне для большинства городов представляется нереальным.

Здесь возникает ситуация налоговой и экологической конкуренции, при которой преимущество оказывается на стороне городов с дешевой рабочей силой, с невысокими экологическими стандартами, с низким уровнем налогового бремени при низких уровнях коммунального обслуживания. Таким образом, процессы глобализации определяют долгосрочную перспективу к падению качества городской жизни в большинстве промышленных центров России (и многих других стран) при достаточно оптимистичном прогнозе для крупнейших полифункциональных городов России, выполняющих роль важнейших деловых центров в общенациональной системе городов.

В долгосрочной перспективе необходимо значительно сократить роль региональной и местной власти в жилищном секторе РФ, перенести акцент на взаимодействие частных и муниципальных предприятий в системе жилищного обслуживания и на частную инициативу в сфере жилищного строительства и вторичного рынка жилья, что будет способствовать более рациональному распределению жилищного фонда и коммунальных услуг. Для перехода ЖКХ к организационно-технологическим схемам, ориентированным на экономию ресурсов, необходимо, чтобы широкие слои населения осознали неизбежность такого реформирования, при котором они возьмут на себя оплату основной части издержек.

В России этот переход затруднен нерешенностью вопроса о том, какие именно слои населения должны взять на себя бремя социальных последствий провала коммунистического имперского проекта эпохи СССР. Так, объективно назревшая реформа ЖКХ (и в частности, переход к гибкой системе широкого спектра стандартов обслуживания) во многом заблокирована общим кризисом целей и ценностей в современном российском обществе, что отодвигает на достаточно долгосрочную перспективу завершение преобразований в жилом секторе. Тем не менее при наличии политической воли федеральная власть может остановить процессы деградации этого сектора

и далее передоверить дальнейший этап реформы региональным и муниципальным органам власти.

Список литературы

1. Демонополизация управления и обслуживания жилищного фонда. М.: Ин-т экономики города, 1996. — Вып. 1. — 204 с.
2. Занадворов В.С., Занадворова А.В. Экономика города. — М.: Академкнига, 2003. — 272 с.
3. Занадворов В.С., Ильина И.П. Теория экономики города. — М.: ГУ ВШЭ, 1999. — 175 с.
4. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. — М.: ГУ ВШЭ, 2000. — 607 с.
5. Ларина Н.И., Кисельников А.А. Региональная политика в странах рыночной экономики. — М.: Экономика, 1998. — 172 с.
6. Муниципальное экономическое развитие. — М.: Ин-т экономики города, 1999. — Вып. 1. — 365 с.
7. Остром В., Тибу Ч., Уоррен Р. Организация управления в регионах больших городов: теоретический анализ // Остром В. Смысл американского федерализма. — М.: Арена, 1993. — С. 161–190.
8. Портер М. Международная конкуренция. — М.: Междунар. отношения, 1993. — 896 с.
9. Сиваев С.Б. Теория и практика реформы жилищно-коммунального комплекса: Аналит. докл. — М.: Ин-т экономики города, 2003. — 205 с. <http://www.urbanecomonomics.ru/>.
10. Страйк Р., Косарева Н. Реформа жилищного сектора России, 1991–1994. — М.: Ин-т экономики города, 1994. — 183 с.
11. Страй Р., Пинегина М. Шапиро С. Как эффективно обслуживать жилищный фонд / М.: Институт экономики города, 1996. — 135 с.
12. Федеральный закон от 25.09.97 № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
13. Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. — М.: ГУ–ВШЭ, 2000. — 365 с.
14. Berkowitz D., DeJong D. Accounting for growth in post-Soviet Russia // Regional science a. urban economics. — Amsterdam, 2002. — Vol. 32, № 2. — P. 221–239.
15. Borck R., Owings S. The political economy of intergovernmental grants. // Regional science a. urban economics. — Amsterdam, 2003. — Vol. 33, № 2. — P. 139–156.
16. Bouinot J. La Ville Competitive. Les clefs de la nouvelle gestion urbaine. — P.: Economica, 2002. — 184 p.

17. Britton J. (ed.) *Canada & the Global Economy*. — Montreal; Kingston: McGill Queen's Univ. Press, 1996. — 458 p.
18. Bruyelle P. *Les tres grandes concentrations urbaines*. — Liege: SEDES, 2000. — 318 p.
19. Camagni R., Gibelli M., Rigamonti P. Urban mobility and urban form: the social and environmental costs of different patterns of urban expansion. // *Ecological economics*. — Amsterdam, 2002. — Vol. 40, № 2. — P. 199–216.
20. Caminal R. Personal redistribution and the regional allocation of public investment // *Regional science a. urban economics*. — Amsterdam, 2004. — Vol. 34, № 2. — P. 55–69.
21. Clark D. *Urban world / Global city*. — L.; N.Y.: Routledge, 1996 — 217 p.
22. Crozet M., Mayer T., Muchielli J.-L. How do firms agglomerate? A Study of FDI in France. // *Regional science a. urban economics*. — Amsterdam, 2004. — Vol. 34, № 1. — P. 27–54.
23. Derycke P.-H *Espace et dynamiques territoriales*. — P.: Economica, 1992. — 336 p.
24. Fujita M., Thisse J.-F. *Economics of agglomeration: Cities, industrial location, and regional growth*. — Cambridge: Cambridge univ. press, 2000. 461 p.
25. Huriot J.-M., Thisse J.-F. (eds.). *Economics of Cities: theoretical perspective*. Cambridge (UK): Cambridge Univ. Press, 2002. — 448 p.
26. Lorz O. On the effects of capital mobility on local infrastructure policy and rent-seeking // *Regional science a. urban economics*. — Amsterdam, 2001. — Vol. 31, № 2–3. — P. 319–337.
27. *The New Southeast Asia: Managing mega-urban regions* / Ed. by McGee T., Robinson I. — Vancouver : UBC Press, 1995. — 472 p.
28. Meraud J. *Les Collectivites locales et l'economie nationale*. — P.: Credit local de France — DEXIA, 1997. — 238 p.
29. Moreno R., Lopez-Bazo E., Artis M. Public infrastructure and the performance of manufacturing industries: short- and long-run effects // *Regional science a. urban economics*. — Amsterdam, 2002. — Vol. 32, № 1. — P. 97–121.
30. Ohmae K. *The end of the nation State. The rise of regional economies*. — N.Y.; L.: Simon & Schuster, 1995. — 214 p.
31. *Global city-regions: Trends, theory, policy*. / Ed. by Scott A. — N.Y.; Oxford: Oxford univ. Press, 2001 — 463 p.
32. *The city: Los Angeles and urban theory at the end of the XX century*. / Ed. by Scott A., Soja E. — Los.An.: Univ. of California press, 1998. — 483 p.
33. Storper M. *The regional world: Territorial development in a global economy*. — N.Y.; L.: Guilford press, 1997. — 338 p.
34. *Fiscal federalism in the theory and practice*. / Ed. by Ter-Minassian T. — Wash: Intern. monetary fund., 1997. — 701 c.