

РОССИЙСКАЯ УРБАНИЗАЦИЯ НА ПЕРЕПУТЬЕ: К «ГОРОДУ-САДУ» ИЛИ В «ГОРОД-ОГОРОД»?

СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКИХ ГОРОДОВ

Авторы доклада:

сотрудники Фонда «Институт экономики города»

Г.Ю.Ветров

Н.Б.Косарева

М.И.Либоракина

А.В.Новиков

А.С.Пузанов

С.Б.Сиваев

Москва
Сентябрь-ноябрь 2001

ВВЕДЕНИЕ

Урбанизация, повышение роли городов перестают быть процессом, имеющим отношение только к городам как таковым и к городскому образу жизни. Это также и часть трансформации идеи национального государства и “национальной экономики” как таковой. Децентрализация и местное самоуправление перестают быть составляющей и следствием реформ, осуществляемых национальными правительствами; они — часть глобальных процессов, их можно задержать на какое-то время, но остановить процесс уже невозможно. Вновь приходит время “ганзейского союза городов”.

Урбанизм рассматривается как образ жизни, в определенном смысле становясь синонимом и квинтэссенцией образа жизни всего человечества в эпоху глобализации. “Urbi=Orbi” — город становится равным миру, «гражданин» и «горожанин» становятся родственными словами не только семантически, но и по своему глубинному внутреннему содержанию.

Морфологическая функция города остается очень важной, но не столь существенной, как правовая и культурная функции. Города в своем морфологическом смысле остаются, но образ жизни, сложившийся в них и сформированный ими, теперь есть достояние и сельского населения. Этот сдвиг превращается в общемировую “практику жизни”, в лакмусовую бумажку интеграции в мировую экономику. Сельский ландшафт — уже не очевидная примета отсутствия элементов городского образа жизни, хотя, конечно в территориально-морфологическом смысле он все еще отличает город и село. По сути, жизнь человека в городе как таковом, ее социокультурные особенности (анонимность городской среды, ее насыщенность артефактами и событиями, космополитизм, разнообразие и возможность выбора), а не традиционно связываемые с городом “элементы цивилизации” (коммунальные и прочие услуги, которые теперь доступны повсюду), становятся отличительной особенностью урбанизма.

В то же время усиление роли городов не есть признак фрагментации, несущей с собой разрушение экономических и социальных связей. Город — это граница, осуществляющая не барьерную, а контактную функцию. Страна подключается к глобальной экономике через систему городских центров. Город перестает играть роль исключительно центрального места для окружающих территорий; он осуществляет функции страны, становится ее “макиладором”, непосредственно связанным с мировыми экономическими потоками.

С формальной точки зрения, Россия — страна городов. Около 75% российского населения проживает в пределах городской черты, однако, похоже, этого никто не

замечает. Страна борется за урожай и добывает нефть. Структура ВВП — не городская. Город — другая экономика, максимально далекая от нефтяной. Нефтяной сектор — всего лишь страховка. Есть все основания полагать, что мы имеем дело с так называемой «ложной урбанизацией».

Отрасли экономики, ранжированные по их совместимости с «городом», выглядят следующим образом:

услуги;
финансы\торговля;
строительство;
пищевая промышленность;
машиностроение;
металлургия;
добывающая промышленность;
сельское хозяйство.

Структура экономики формально «городской» России практически полностью противоположна:

добывающая промышленность;
металлургия;
пищевая промышленность;
машиностроение;
строительство;
финансы\торговля;
услуги;
сельское хозяйство.

Столь резкое несоответствие ранжированных перечней для страны, где городское население составляет около 75%, позволяет предположить, что обстоятельства развития городов в России сильнее, чем собственно городская среда.

Среди этих обстоятельств имеет смысл выделить следующие:

- «Садово-огородный менталитет» («город смотрит в огород»). Районы инмиграции, как правило, ксенофобны и политически консервативны, за исключением Москвы и Санкт-Петербурга.
- Этнический панцирь национальных республик — столицы национальных республик не могут играть роль крупных межрегиональных центров.
- Неудачное местоположение — город здесь не нужен. Искусственная система расселения — ее нельзя поддерживать.

- Градообразующее предприятие — город как рабочий поселок при предприятии.

Из-под этого спуда российские города будут выбираться довольно долго.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

На этапе постановки задачи наиболее важно найти тот значимый фактор, который позволил бы перейти от одномерных моделей развития городов, построенных по тем или иным основаниям, к многомерному пространству анализа, которое, ко всему прочему, давало бы «пищу» для прогнозного описания судьбы тех или иных типов городов, систем городских поселений различных регионов России (Европейский Центр, Сибирь, Север и т.д.). В качестве одного из факторов мы предлагаем использовать оценку мобильности населения, понимая под мобильностью не физическое перемещение людских масс по территории страны, а создание правовых и экономических возможностей для свободной территориальной, профессиональной и социальной мобильности людей. Вторым фактором могла бы стать качественная оценка городских систем управления, выраженная через набор специфических городских параметров, таких как образ жизни населения, взаимоотношения городских властей и бизнеса, особенности управления бюджетом, социально-территориальная дифференциация в городе и т.п.

Таким образом, формирование возможных сценариев развития городов России предполагается осуществить в некотором пространстве, которое задается двумя осями координат. Одна из них описывает качество городской системы управления. Причем главным критерием оценки качества выступает развитие демократических свобод и институтов. В этой шкале внизу будет находиться город в условиях тоталитарного режима (как минимум в условиях отсутствия местного самоуправления), вверху — город в условиях самоуправления гражданского общества. Вторая ось — оценка мобильности населения: слева — низкая мобильность, справа — высокая мобильность. Подробное описание осей координат приведено в следующих разделах.



Построенная таким образом система координат сразу дает пищу для размышлений и аналогий.

Первое, что бросается в глаза, это частичная зависимость выбранных факторов. В частности, очевидно, что миграционная активность, в нашем понимании, тесно связана с развитием демократических институтов и в этом смысле является функцией от уровня демократического развития общества.

Такой вывод приводит к интересному следствию: представляется, что в ходе любого из реалистичных сценариев развития городов нельзя оказаться в четвертом квадранте нашей системы координат — развитие демократических институтов и гражданского общества обязательно связаны со свободой передвижения и правом выбирать место жительства. Поэтому мы назвали этот квадрант «город-мираж». Этот квадрант вызвал у нас ассоциацию с Россией середины XIX века, когда существование демократических институтов на низовом уровне (крестьянская община) соседствовало с крепостным правом. Но это Россия сельская, ушедшая, хотя многие особенности сегодняшней городской России имеют свои корни в «крепостническом фоне» начального этапа развития большинства городов. В XXI веке в этом квадранте, наш взгляд, невозможно устойчивое состояние и развитие, он возможен только как вариант сверхпессимистических сценариев (Россия возвращается в XIX век), которые не являются предметом настоящего доклада.

Легко нашлись образы-обозначения и для других квадрантов.

Третий квадрант — это Россия сырьевая, базирующаяся на сложившейся в советское время системе экономических и политических ценностей. Отсюда неразвитость демократических институтов и ограниченная мобильность. И образ города — «город-огород» — как символ зависимости городов от сырьевой базы в широком понимании этого слова, и, что еще более важно, — символ неразвитости городского образа жизни.

Именно в этом квадранте, как представляется, и блуждает Россия последние десятилетия, именно здесь и находится исходная точка наших сценариев. Образом городского сообщества в этом случае может служить «Общество «УРОЖАЙ».

Второй квадрант — «город-общезитие», когда мобильность населения определяется не экономической свободой граждан, а экономической целесообразностью развития промышленных корпораций или «государственными интересами». Городское сообщество в этом случае вызывает ассоциацию с «Обществом «ТРУДОВЫЕ РЕЗЕРВЫ».

Первый квадрант, очевидно, является самым привлекательным. Поэтому для образа города нашлось название «город-сад» - не в память о Маяковском или о Говарде, а скорее как воплощение образа города — благоприятной среды обитания граждан. И конечно же «Общество «БУРЕВЕСТНИК» как образ городского сообщества.

При разработке сценариев должны также приниматься во внимание долговременные внешние факторы — прежде всего это макроэкономические факторы (цены на сырьевом рынке), социально-демографические факторы (старение населения), технологические факторы, (информатизация, развитие системы коммуникаций).

Итак, понятно, в каком квадранте мы находимся сегодня, и понятно, куда мы все хотели бы попасть. Путь через левый верхний квадрант, как мы выяснили, невозможен. Остаются разнообразные варианты путешествия через «город-общезитие» либо проход в «город-сад» напрямую через «игольное ушко» точки пересечения осей. Исследованию и описанию этих возможностей и будет посвящен настоящий доклад.

ОПИСАНИЕ ПЕРВОЙ ОСИ: КАЧЕСТВО СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДОМ

Показатели качества системы управления городом

Вертикальная ось системы координат, в которой рассматривается «движение» российских городов, описывает качество городской системы управления. Качество городской среды управления оценивать сложно, особенно если рассматривать его с точки зрения таких трудно формализуемых параметров, как развитие демократических свобод и институтов. Поэтому на первом этапе работы были выделены характеристики, позволяющие «разложить» эти сложные параметры. К основным характеристикам были отнесены: образ жизни населения города, внутригородская социально-территориальная дифференциация, управление и планирование, состояние физической инфраструктуры города, состояние жилищно-коммунального хозяйства, взаимоотношения бизнеса и

города, инвестиционный процесс, состояние городского бюджета и архитектурно-планировочной среды города.

Затем сформированы модели городских систем управления, которые размещаются на вертикальной оси. Разумеется, проведенное экспертным путем размещение моделей по оси координат носит условный характер, но, тем не менее, позволяет позиционировать их друг относительно друга по степени улучшения качества управления с точки зрения всего комплекса описанных выше характеристик. Модели размещаются следующим образом: внизу будет находиться город в условиях тоталитарного режима, далее — город бюрократов-предпринимателей, город, представляющий собой корпоративную модель управления, так называемая «народная» модель, некий переходный этап на пути к гражданскому обществу, и, наконец, город в условиях гражданского общества.

Необходимо отметить, что позиционирование России в той или иной модели городского управления не означает, разумеется, что вся совокупность городов будет жестко соответствовать ее характеристикам. Однако большинство городов, определяющее общую ситуацию в стране, будет в данный момент иметь систему управления, описанную в базовой модели.

По оси качества системы управления городом: снизу вверх

На вертикальной оси системы координат, которая описывает качество городской системы управления, ниже всех располагается модель **«город в унитарном государстве»**.

Эта модель характеризуется усилением государственной власти. В ходе «сползания» по оси вниз вероятно принятие законодательных актов по преобразованию России в унитарное государство и ликвидации системы местного самоуправления. Вероятна реформа административно-территориального управления страны. Вместо 89 субъектов Федерации формируются 10 губерний, управляемых назначенными президентом генерал-губернаторами. Губернии делятся на уезды и города губернского подчинения.

В этих условиях *образ города* как самостоятельного социального организма размывается. Формируется образ государства, заботящегося о своих гражданах, развивающего демократические институты, заинтересованного в развитии национального бизнеса и привлечении иностранных инвестиций. Города встраиваются в административную систему управления страной, и будущее города зависит в первую очередь от того, какая роль ему достанется в этой системе. Поэтому преобладающий образ города — административный центр государственного управления, мостик между

различными уровнями власти. Если город соединяет достаточно высокие уровни власти (губернские столицы), то он становится центром притяжения бизнеса, искусства, спорта. Для большинства населения жизнь в таком городе — необходимое условие для самореализации.

Усиливаются различия в *образе жизни населения*. Содержательная жизнь концентрируется в столицах, куда все стремятся переселиться. В этих городах бум на рынке недвижимости. Изменение системы государственного управления влечет за собой серьезный передел собственности. Губернские столицы становятся центрами организованной преступности. Власть отвечает на это ростом численности силовых структур и показательными процессами над коррумпированными чиновниками. Реанимируется институт прописки. В средних и малых городах процветают упадничество и иждивенчество. Народ в перерывах между работой в огороде жалуется местному начальству на отсутствие воды и света, те пропадают в приемных губернаторов, борясь за деньги на латание инфраструктуры. Но эти деньги уже израсходованы на строительство новых микрорайонов для переселенцев из неперспективных городов.

В новых столицах усиливается *социально-территориальная дифференциация*. Как грибы после дождя вырастают административные здания для новой армии чиновников. Идет негласный конкурс среди генерал-губернаторов: у кого “белый дом” больше. Каждая столица обзаводится своим “сити” с настоящими небоскребами. На месте бывшего ветхого фонда в центральных районах города появляются элитные территории коттеджной застройки. На окраинах и на месте закрытых промышленных предприятий строятся новые микрорайоны многоэтажек, где в основном живет новая “трудовая армия” переселенцев. Строительство ведется на основе генплана, преобладает типовая застройка.

Система *управления и планирования* городского развития встраивается в иерархию госуправления. В отсутствие местного самоуправления управление городским сообществом производится “государевыми” назначенцами. Исполнительная власть в городах назначается генерал-губернатором. Представительная власть в городах существует, но не имеет реальных полномочий. Бюджеты городов формируются в основном за счет целевых субвенций государственного бюджета.

В такой ситуации преобладающим критерием для принятия решений в вопросах городского развития становится следование пожеланиям из центра, а не интересы горожан. Власть на словах приветствует создание различных общественных институтов, сама принимает активное (иногда закулисное) участие в их становлении. Однако реально они нужны ей лишь как источники информации для принятия лучших решений и инструмент дополнительного контроля за ситуацией в стране. Право же принятия

решений власть оставляет за собой. Впрочем, все эти проблемы касаются лишь меньшей части городов — тех, где наблюдается положительная динамика экономических изменений. В депрессивных городах задача власти заключается прежде всего в поддержании политической стабильности. Сделать это нетрудно — люди заняты собственными проблемами, общественные институты их мало интересуют.

Для демонстрации эффективности государственной системы управления провозглашается приоритетность задачи физического сохранения *жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры* — обеспечения населения теплом и водой. Усиливаются государственные органы, контролирующие системы жизнеобеспечения. К таким системам относятся: газовая, нефтяная и угольная промышленность, тепло- и электроэнергетика, водоснабжение, железнодорожный, водный и воздушный транспорт. Системы городской коммунальной инфраструктуры — электро-, тепло-, водо-, газоснабжение, — находятся в основном в государственной собственности и управляются вертикально интегрированными холдингами. Состояние инфраструктуры города практически в точности соответствует его месту в административной иерархии. Ресурсы как государственного, так и частного бизнеса сосредоточиваются в крупных административных центрах, часто поддерживая друг друга. Все это еще больше способствует увеличению пропасти между столицами и провинцией.

Но неэффективная система управления приводит к снижению надежности инженерных систем, требуются большие капитальные затраты. В такой ситуации частный бизнес окончательно теряет заинтересованность инвестировать в коммунальную инфраструктуру. Восстанавливается финансирование жилищно-коммунального комплекса из государственного бюджета. Вначале происходит улучшение показателей капитального ремонта, параметров содержания жилья и предоставления коммунальных услуг. На втором этапе, который следует очень быстро, становится очевидным, что система управления неэффективна, экономических стимулов для развития нет, необходимый объем бюджетного финансирования постоянно растет, при этом растет и недофинансирование складывающихся потребностей отрасли. Некоторое улучшение состояния жилищного фонда сменится резким ухудшением, возрастает число аварий, связанных с ветхостью жилищного фонда и изношенностью коммунальных сетей. Сохранение и усиление административных методов управления приводит к принятию большого числа неэффективных решений, последствия которых не просчитаны и не согласованы, что выясняется лишь по истечении определенного промежутка времени. Жилищная сфера начинает явно тормозить экономическое развитие городов и экономики страны в целом.

Взаимодействие города и бизнеса повторяет зигзаги состояния городской инфраструктуры. Первоначальное внимание государства к вопросам жизнеобеспечения, изменение тарифной политики формируют импульс для промышленного развития, повышают конкурентоспособность российских товаров, укрепляют доверие к власти. Капитал вкладывается в обновление основных производственных фондов. На фоне концентрации производств вокруг крупных городов наблюдается промышленный рост. Но резкое ухудшение состояния коммунальной инфраструктуры приводит к тому, что часть бизнеса готова взять на себя вопросы инфраструктурного обеспечения. Те, кто не может нести дополнительных расходов, сталкиваются с угрозой потерять бизнес. Это способствует дальнейшей концентрации производств в административных центрах, где инфраструктура находится в относительно удовлетворительном состоянии.

Деловая активность и *инвестиции* сосредоточивается в административных центрах, в первую очередь — в губернских столицах. Здесь можно получить доступ к государственным ресурсам. Формально они распределяются на конкурсной основе. Но круг реальных претендентов ограничен и контролируем. В этих городах — строительный бум, как за счет больших государственных инвестиций в жилищное строительство, так и за счет строительства новых производств. Здесь частный бизнес готов инвестировать и в городскую инфраструктуру для создания максимально комфортной среды обитания. Но отсутствие прозрачной системы управления городской инфраструктурой, отсутствие самостоятельности при принятии решений делают эти инвестиции заведомо рискованными.

Город не имеет возможности самостоятельно привлечь частные инвестиции в развитие инфраструктуры, поскольку управление практически всеми инфраструктурными объектами осуществляется через центральные холдинги. Растущие губернские города используют эти холдинги для простого перераспределения концентрируемых в холдингах доходов на нужды строительства новых мощностей. Депрессивные города при этом практически финансируют развивающиеся города, теряя последние возможности для стабилизации ситуации.

Городские бюджеты формально существуют, но собственная налоговая база городов настолько мала, что основной источник доходов — целевые субвенции бюджетов вышестоящего уровня. С целью укрепления вертикали власти налоговая система построена таким образом, что все основные бюджетные потоки сначала собираются в Москве, а потом частично возвращаются в регионы в перераспределенном по воле столичных чиновников виде. Параллельно такая же система (второй бюджет) работает в отраслях, которые государство признало жизнеобеспечивающими. Здесь, по существу,

сохраняется государственное управление через контрольные пакеты акций государства в акционерных обществах. Доходы концентрируются и перераспределяются через центральные холдинги, которые пришли на смену отраслевым министерствам советского периода. Целевая задача — обеспечить устойчивую работу инфраструктурных отраслей промышленности при “справедливых” ценах в масштабах государства на товары и услуги этих отраслей. Однако финансовое и техническое планирование из центра только понижает эффективность работы этого сектора.

Модель **«город бюрократов-предпринимателей»** размещается на оси качества городского управления несколько выше. В рамках данной модели самостоятельность города как субъекта местного самоуправления сохраняется и развивается, однако принятие всех решений и само развитие города происходит, исходя из оптимизации критерия эффективности местной бюрократии. Местная бюрократия ведет себя как предприниматель. Укрепляется знакомый образ положительного руководителя города — «крепкого хозяйственника», которому есть дело до всего: кто и что производит, кому и за что продает и т.д.

В реальности это приводит к прямой потенциальной конкуренции местной администрации как предпринимателя (за счет бюджетных средств, то есть денег налогоплательщиков) и частного бизнеса. На рынке начинают монопольно доминировать муниципальные или «псевдочастные», приближенные к муниципальным предприятия, создаются труднопреодолимые административные барьеры вхождения на рынок, которые мелкий бизнес преодолеть не в состоянии (условно говоря, формируется “муниципальный капитализм” с преобладанием среднего и крупного бизнеса).

Интерес местной бюрократии к реальным городским проблемам (инфраструктура, занятость, социальная защита, образование, здравоохранение, обеспечение жильем и т.д.) проявляется в той мере, в какой это необходимо для переизбрания на новый срок (в условиях достаточно низкой электоральной активности населения к местным выборам) и избежания кризисных и конфликтных ситуаций. Другим мотивом периодически может быть предпринимательский интерес к конкретным проектам.

В *образе жизни* и мотивах поведения горожан преобладают индивидуалистические формы как реакция на собственные интересы местных администраций: «вы нас не трогаете, и мы вас не трогаем». Практически нет реального взаимодействия (в смысле сотрудничества и кооперации) между местной бюрократией и жителями, не происходит социализации горожан в смысле формирования местного сообщества. Взаимодействие граждан с местной администрацией идет по принципу: лучше не общаться, а решать свои проблемы самим, но если уж необходимо — то через неформальные выплаты. Для

жителей характерна социальная пассивность, полный паралич гражданской инициативы. Необходимость концентрироваться на решении своих конкретных проблем вопреки действующей официальной системе их решения порождает недоверие к эффективности любых общественных форм решения проблем. Однако при этом происходит чрезвычайно тесное взаимодействие местной бюрократии с бизнесом — каждодневное общение на предмет получения всевозможных разрешений.

Внутригородское распределение земель по видам использования и формам застройки подчинено функции максимизации местными бюрократами собственного благосостояния, однако в общем случае это не связано напрямую с противодействием или стимулированием внутригородской *социально-территориальной дифференциации*. Скорее всего, она будет складываться в естественной форме, присущей рыночной экономике, не встречая на своем пути специально организуемых барьеров. В результате будет происходить медленная социально-территориальная сегрегация внутри городского расселения .

Формально *управление и планирование* развития города организуется в соответствии с нормами местного самоуправления, которое законодательно не входит в систему государственной власти и представляет собой форму самоорганизации граждан на определенной территории. Однако реальная практика местного самоуправления не соответствует духу Конституции и представляет собой бюрократический институт, который противостоит гражданам. Отсюда — низкая прозрачность деятельности местной бюрократии, отсутствие публичности в принятии решений. Эффективность бюджетных расходов «распадается»: она низка с точки зрения публично предъявляемых целей населения города и достаточно высока с точки зрения экономического интереса местной бюрократии.

Местная бюрократия не заинтересована в создании *городской инфраструктуры* как базы для свободного развития бизнеса и повышения качества жизни горожан. Интерес к развитию городской инфраструктуры связан прежде всего с предпринимательским интересом местной бюрократии (прибыльные проекты сами по себе, очень крупные строительные бюджетные проекты, которые плохо поддаются контролю, инфраструктурные проекты, необходимые для развития конкретных видов бизнеса, в которых заинтересована местная бюрократия). Однако городская бюрократия соблюдает формальные «правила игры» в отношении ответственности за развитие городской инфраструктуры в условиях выборности органов местного самоуправления (срочное «латание дыр» перед зимним периодом, перед началом учебного года и т.д.; широкое использование «показушных мероприятий» — например, Дней города).

У местной администрации нет мотивации к проведению преобразований *жилищно-коммунального хозяйства*, а есть заинтересованность в сохранении и консервации принципов дотационности, монопольности и бюрократического контроля, поскольку в этом случае сохраняются бюджетные расходы, а значит — возможность контроля над финансовыми потоками. Нет заинтересованности в приведении в соответствие потребления услуг ЖКХ и уровня доходов в силу популистских мотивов поведения (выборы) и возможности постоянного поддержания собственной значимости (кампания подготовки к зиме: “преодолевая немислимые трудности и отсутствие финансирования, мы сделали все возможное, чтобы наши граждане не замерзли и этой зимой”).

Отношения города и бизнеса «искажаются». Поскольку местная администрация ведет себя как предприниматель, то, используя свое положение, она занимает доминирующее положение на городском рынке и полностью его контролирует. В первую очередь, контроль устанавливается над складским хозяйством, оптовыми рынками, процессом размещения бизнеса (предоставление земельных участков и определение возможностей использования каждого конкретного объекта недвижимости под определенные цели), строительством, связью, то есть городскими инфраструктурными секторами. Происходит сращивание бизнеса с местной администрацией, устанавливаются высокие барьеры для вхождения нового бизнеса на городской рынок. Структура бизнеса, который допускается в город, зависит от его доходности, а не от потребностей населения города. В результате складывается неиндивидуализированная система городского обслуживания, не развивается малый бизнес (нет булочных на углу), поскольку бюрократу легче работать и получать доход от крупного и среднего прибыльного бизнеса.

В сфере *инвестиций* происходит интервенция города бюджетными средствами в коммерческий сектор. Это — инвестирование в бизнес («участие»), нередко — высокорискованный, зачастую — инвестирование за пределы юрисдикции города. Инвестиции в городское хозяйство высокорискованны, связаны с высокими транзакционными издержками. При этом инвестиции могут иметь высокую доходность, иногда монопольную сверхдоходность, так как рынок монополизирован. Инвестиционный климат для прочих инвесторов в целом неблагоприятен. Однако городу нужны инвестиции, поскольку тип хозяйствования — предпринимательский. Проектное финансирование развивается слабо, преобладают заимствования общего покрытия, обеспеченные бюджетом в целом и другими активами.

Городской бюджет представляет собой источник для предпринимательской деятельности местных бюрократов. Фактически жители данного города “скидываются”, чтобы местная администрация могла заниматься предпринимательской деятельностью и

«не трогала» горожан. Мало кто реально представляет, на что расходуется бюджет. При этом предполагается, что будут соблюдаться некоторые рамки приличий, и горожанам немного перепадет. Но в целом на это мало кто реально рассчитывает, поэтому, когда это все-таки происходит, население реагирует весьма удовлетворенно. Характерным примером такой ситуации в наши дни служит московская кольцевая автодорога.

Городская *территориально-планировочная политика* основана на принятии индивидуальных решений, хотя формально принимаются генеральные планы развития городов. Реальная политика никогда не соответствует этим планам, так как отсутствуют экономические и правовые механизмы их реализации. Сохраняется неэффективная система использования городской территории (расположение промзон в центральных районах городов). Доступ к городской земле основан на административных процедурах принятия решений, права на землю инвесторов плохо определены и краткосрочны (земля в основном остается в собственности муниципалитета или крупных «около» муниципальных предприятий). Преобладает полный архитектурный волюнтаризм, который зависит от личных пристрастий местных бюрократов (хаотичность, вкусовщина).

В модели **«город–комбинат»**, расположенной по оси качества управления городом выше бюрократической модели, судьба каждого города, количественные и качественные параметры урбанизации, ее пространственная развертка, определяются деловыми интересами корпораций.

Общими экономическими и политическими условиями реализации данной модели являются экономический рост и сохранение местного самоуправления. Однако доминировать в принятии решений на местном уровне начинает крупный бизнес, прежде всего глобальные и межрегиональные компании. Корпорация рассматривает город исключительно как место концентрации ресурсов, обеспечивающих производство и сбыт продукции (рабочей силы, инфраструктуры, интеллектуальных достижений, воды, энергии и т.п.), как обслуживающую самоё себя среду. Город включается в цепочку «производство-потребление», все «лишние» с точки зрения максимизации прибыли элементы игнорируются. Историческим аналогом могут послужить не столько советские монопрофильные города, сколько города Форда и Круппа сто лет назад.

Образ жизни в городе-комбинате определяется тем, что в нем «не живут, а работают», что превыше всего в городе — деловые интересы корпорации, все сконцентрировано вокруг компании и делается во имя компании. В ее штат входят специалисты по работе с местным сообществом и формированию общественного мнения, много внимания уделяется корпоративной культуре, созданию чувства корпоративной идентичности. Население города-комбината практически не осознает себя горожанами,

жителями определенного города. Их самоидентификация задается членством в корпоративной семье, они чувствуют общность с сотрудниками филиалов в других регионах и странах, носят одинаковую с ними производственную форму, читают одни и те же корпоративные газеты, принимают участие в одинаковых мероприятиях (день рождения президента компании, всемирный день волонтера и т.п.).

В сфере действия корпорации достаточно высокие стандарты потребления. Всемерно поощряется потребительское кредитование (на рабочем месте). Культурно-образовательная жизнь в городе-комбинате сведена к минимуму; развивается система профильного профессионально-технического образования. “Слой идеального” уплощается, спектр социальных ролей крайне узок.

С точки зрения *внутригородской социально-территориальной дифференциации* возможны варианты, так как корпоративные города делятся на два типа: “монолитные” (сравнительно небольшие по размеру), где практически все население так или иначе привязано к комбинату, и “немонолитные” (средние по размеру), которые корпорация не может “утилизировать” целиком. В последнем случае внутри одного города возникает значительная сегрегация. Это один город, но две системы.

В “монолитном” городе внутригородское распределение земель по видам использования и типам застройки подчинено интересам производства. При планировании каких-либо изменений именно производству отдаются наиболее удобные пространства, для него в первую очередь выделяются природные ресурсы. “Рубежи” социально-территориальной дифференциации пролегают не столько между разными группами населения, сколько между населением и производством. Среди населения дифференциация происходит по статусу работников внутри корпорации: менеджеры расселяются в более престижных районах.

В “немонолитном” городе его жители, не работающие в корпорации, включены в систему малого “сервисного” предпринимательства (кафе, ремонт обуви и т.п.), ведут натуральное хозяйство, в том числе в пределах городской черты на территориях, предназначенных для промышленного освоения.

Управление и планирование развития города осуществляется очень четко, но оно далеко от реального местного самоуправления. Местное самоуправление существует, однако не обладает реальной властью, мэр города является «ставленником» корпорации. За порядок в городе ответственна служба безопасности корпорации, хотя официально она должна обеспечивать только производственную безопасность, на деле она контролирует жизнь города в целом.

Инфраструктура развивается, но избирательно, только там, где нужно для бизнеса. Корпорация построила мост через реку, однако в рабочее время на нем разрешено движение только служебного транспорта. Отремонтированы дороги, соединившие производственные помещения и жилые микрорайоны; дороги к административному и историческому центру в колдобинах. Служебные автобусы привозят народ к началу смены. В “заводоуправлении” установлены современные средства спутниковой связи, в самом городе телефонная станция осталась еще с советских времен. *Жилищно-коммунальное хозяйство* — это один из “цехов” комбината. Активно строится ведомственное жилье (по типу благоустроенного общежития), переселиться куда можно по ордеру, выдаваемому за стаж и успехи в производстве. Жизнь в ведомственном комплексе является предметом зависти, т.к. в других частях города нет горячей воды, постоянные перебои с энергией.

Вместо того чтобы пользоваться благами городской инфраструктуры и получать разнообразные преимущества от высокого качества городской среды, *бизнес* вынужден выполнять компенсирующую функцию, “достраивать” город до того уровня, который нужен для обеспечения производства — от продукции высоких биоинженерных технологий до продуктов питания и алюминия. В каком-то смысле бизнес сам вынужден “стать городом”, однако такой город не может быть полноценным, это “город при заводе”, город-комбинат.

С точки зрения отношений бизнеса и города в стратегической перспективе доминирование корпоративных городов и недостаток городов “истинных”, в которых возможно размещение штаб-квартир и управленческих, проектных, образовательных и других центров корпораций, сужает перспективы экономического развития, закрепляя за Россией статус второстепенной державы. Это достаточно удобно для транснациональных корпораций, но невыгодно российским компаниям, стремящимся к лидерству, ибо не позволяет им получать преимущества от использования местного научного, интеллектуального и образовательного капитала. Малые города, интегрированные в глобальный экономический оборот, стремительно наращивают свою *инвестиционную привлекательность*. Растет разрыв в уровне развития городов: “богатые богатеют, бедные нищают”.

Городской бюджет нищ. Собственных доходов у города почти нет, комбинат зарегистрирован и платит налоги в месте расположения штаб-квартиры, местные налоги комбинат вообще не платит. Между городом и комбинатом тянутся бесконечные и бесперспективные судебные разбирательства, однако положение слегка сглаживается тем,

что корпорации периодически делают благотворительные пожертвования в городские социальные фонды.

Архитектурно-планировочная среда города развивается по тем же законам. В городе присутствуют значительная по площади промзона и жилые районы. В жилых районах сегрегация оформлена территориально: есть элитный район для менеджеров, менее престижные, но в целом вполне приличные районы для рядовых работников комбината со стандартной застройкой типовыми жилыми зданиями. Прочие районы города четко отделены принадлежащих к комбинату, характеризуются преобладанием ветхого жилого фонда, разрушающейся инфраструктурой, «запущенными» общественными местами.

Условно названная «народной» модель **«Город на пути к гражданскому обществу»** содержит серьезное качественное отличие от предыдущих моделей — в ней присутствуют *устойчивые* тенденции формирования демократичных эффективных основ городского управления. Эта модель — переходный этап к формированию модели городского управления в условиях победы гражданского общества. Причем становление демократических основ управления в условиях «народной» модели делает «откат» к ранее описанным моделям практически невозможным и, напротив, определяет эволюционное движение к дальнейшему развитию гражданского общества.

Основная черта городской системы в условиях «народной» модели — ее гармонизация. Город постепенно развивается как место разнообразия спектра социальных ролей, самореализации, максимальной возможности получения услуг. Российские города, особенно средние и малые, во все большей степени приобретают “городские функции”, переставая быть “большой деревней”. В то же время город постепенно перестает быть антиподом сельской местности по качеству жизни, появляется возможность осознанного выбора.

В *образе жизни* горожан за последние 10–15 лет произошли существенные изменения. Постепенно происходят два взаимосвязанных процесса — изменения городской среды и изменения отношения жителей к ней. Меняется сама городская среда — она становится менее агрессивной, более комфортной для жизни, дает больше возможностей для самореализации. Соответственно растет ценность городской среды в глазах жителей, повышается заинтересованность горожан в ее сохранении и улучшении. Происходит эволюция в развитии гражданского общества — от простой кооперации в решении элементарных бытовых вопросов к стабильным долгосрочным формам, основанным на прозрачности городского управления. Достаточно долгое отсутствие любого общественного опыта решения городских проблем будет чрезвычайно сильным

тормозом на пути развития элементов гражданского общества в городе. Тем не менее в ближайшие 10 лет такие его формы, как, например, общественный контроль городского бюджета или общественные слушания по крупным городским проектам, могут стать традиционным явлением.

Социально-территориальная дифференциация имеет место, отражая неизбежную разницу в благосостоянии жителей. Сохраняется и определенная инерция прошлых лет. Вместе с тем постепенное «срезание» амплитуды имущественного неравенства и рост среднего класса, повышение внутригородской мобильности населения постепенно снижают остроту данной проблемы. Аналогично постепенно «рассасывается» сегрегация по этническому признаку, за исключением, может быть, тех случаев, когда она носит характер сохранения культурной самобытности.

Управление в городе основано на полноценном местном самоуправлении, подразумевающим четкое наличие четких полномочий и соответствующих им стабильных источников доходов. Деятельность местной бюрократии прозрачна и подотчетна. В городах развита система общественных слушаний, общественных советов и других консультативных органов. В этих условиях достигается возможность сочетания долгосрочного и оперативного планирования, обеспечивающего высокую эффективность расходования общественных ресурсов. Публичное принятие решений обеспечивает гарантию стабильности и преемственности социально-экономического развития независимо от приоритетов меняющейся местной власти. Управление раздроблено по разным функциональным уровням, сильно развито самоуправление на уровне микрорайонов, обеспечивающее гибкое решение местных вопросов (ответ на вопрос — кто и на что «скидывается» — решается на низовом уровне).

Городская инфраструктура становится все более привлекательной для инвесторов, обеспечивая стабильный рынок, приобщая к новым технологиям. Происходит рост инвестиций в коммунальное хозяйство, транспорт, связь. Рост конкуренции на данном рынке позволяет городским администрациям находить все более эффективные варианты использования общественных средств. Все более широко используются схемы привлечения заемных средств для финансирования инвестиционных инфраструктурных проектов.

В свою очередь, город всячески стимулирует инвестиционные проекты в сфере инфраструктуры, с одной стороны, обеспечивая стабильность и повышение качества услуг населению, с другой стороны, создавая мощный мультипликатор для экономического роста, занятости, расширения налоговой базы.

Произойдет реальная переоценка стандартов в *жилищно-коммунальном хозяйстве* с точки зрения возможности или невозможности общества их поддерживать. В условиях гражданского общества будет достигнуто решение о том, что данные стандарты должны быть реалистичны (фактически — снижены), а оплата услуг — переведена на 100-процентный уровень. Это сделает жилищно-коммунальную отрасль “экономически нормальной”, а следовательно, привлекательной для инвесторов. В результате будут созданы условия для постепенного обратного повышения уровня и качества услуг.

Между *городом и бизнесом* налаживается конструктивный диалог, основанный на взаимной заинтересованности. Формируются отношения партнерства общественного и частного сектора. Бизнес заинтересован в сотрудничестве с городом в силу нормального экономического интереса (размещение городских заказов, инвестиции в городские бумаги, инвестиции в городскую инфраструктуру). В интересах бизнеса также участвовать в управлении развитием города, в котором он функционирует. Поэтому представители бизнеса входят в созданные при городских администрациях консультативные структуры, определяющие стратегию городского развития на более или менее длительную перспективу, а также решающие вопросы оперативного планирования (“Агентства экономического развития”). Постепенно из отношений бизнеса с городской властью изживаются “эксклюзивные” элементы (например, налоговые льготы и другие виды бюджетной помощи).

Город заинтересован в согласовании с бизнесом перспектив развития, поскольку бизнес является одним из субъектов городского сообщества, к тому же располагающим большими ресурсами, которые могут значительно изменить ситуацию в городе в случае их использования. Кроме того, город заинтересован в инвестициях в общественный сектор, в получении профессиональных услуг и других отношениях с бизнесом, конечная цель которых — снижение издержек, повышение эффективности использования общественных средств.

Привлечение инвестиций в общественные проекты привлекательно для города как путь экономии и более эффективного использования общественных средств. Город реализует эти проекты, привлекая кредиты, выпуская ценные бумаги. Отношение к инвестициям в коммерческий сектор сложнее. Как правило, города стремятся привлечь инвестиции, увеличивая занятость и расширяя налоговую базу. Но в каждом конкретном случае инвестиционная политика города определяется долгосрочными целями, сформированными в программных документах, разработанных при участии городского сообщества и принятых им в качестве долгосрочной городской стратегии. Политика города определяется сложившимися социально-экономическими условиями и

потребностями (например, необходимость повышения занятости населения будет стимулировать размещение трудоемких производств). Могут быть рассмотрены варианты роста или стабилизации размеров города, сохранения или изменения отраслевой структуры экономики. Город не может диктовать бизнесу, какие коммерческие инвестиции разместить на своей территории, но он может по-разному сформировать ту предпринимательскую среду, которую будет предлагать инвестору.

Бюджет города разрабатывается, принимается и исполняется прозрачно. Жители принимают решения о том, на что “сбрасываться”, и, в общем, использование общественных средств осуществляется достаточно эффективно. По существу, единственная опасность будет заключаться в ошибках, связанных именно с принятием решений — на что «скидываться». С развитием знаний по управлению общественными финансами и повышением квалификаций городских менеджеров, с ростом общественной культуры городского населения эти ошибки будут минимизироваться.

Архитектурно-планировочная среда чрезвычайно динамична, но порядок внутригородского распределения земель по видам и формам использования прошел формализованную процедуру правового зонирования, обеспечивающую разнообразие и доступность. Сочетание свободы выбора стиля застройки и общественного регулирования через механизмы правового зонирования обеспечивает динамичное развитие среды. В городах происходят процессы общего “облагораживания” территории, повышения ее ценности (за счет выноса предприятий).

Модель «**Город — гражданское общество**» занимает на оси качества городского управления самое высокое место. В условиях данной модели механизмы городского управления, свойственные развитому гражданскому обществу, позволяют не только добиться его максимальной экономической и социальной эффективности, но и меняют весь образ жизни и всю среду обитания людей.

Город теперь — не один из “предметов” выбора, а среда, в которой этот выбор осуществляется. Город не есть более альтернатива деревни, а “идиотизм деревенской жизни” не связан более с отсутствием городских удобств. Как ни парадоксально, сельский образ жизни становится одной из возможностей в рамках урбанизма, но не за его пределами.

Город становится наиболее экологически комфортным и эффективным способом проживания и освоения пространства. Он — часть “поляризованной биосферы”, в которой природа и населенные пространства разведены друг с другом к взаимному удовольствию. “Скваттерство”, “нахаловки”, и прочие экстенсивные формы пространственного освоения отмирают: плотность городской среды соседствует с девственностью природы.

Образ жизни городов гражданского общества. В городах живут и работают, но, главное, *живут*. Город, его среда, становятся интерьером, ценным эстетически, “эргономически”, функционально. Это “праздник, который всегда с тобой”, “немедленная” (мгновенно реализуемая) альтернатива жизни семейной, личной; расширение горизонта самореализации каждого человека как существа социального. Городская среда становится своего рода “парком”, на нее нужно больше свободного времени, но до нее не нужно добираться, она всегда рядом. Люди в ней живут друг для друга, каждый горожанин есть одновременно и часть среды и наблюдатель за ней. Много возможностей организовать свой труд по типу free-lance. Занятость неполный рабочий день, рабочее место дома, офис для представительских целей, частые дела в других городах — типичный набор для представителя “среднего класса”.

Диверсификация спектра социальных ролей — существенный фактор повышения социального комфорта. Снижаются риск потерять работу для жителя и риск потерять налоговую базу для городских властей. Оптимизации рынка товаров, услуг в рамках национальных границ больше нет. Нет больше и национального рынка труда, однако и в поисках работы не обязательно менять место жительства, хотя последнее в случае необходимости перестает быть проблемой. Капитал — гипермобилен, ему не сидится на месте, горожанин тоже мобилен: универсален по образованию, доступен с помощью Интернета. Образование и повышение квалификации становятся систематической процедурой, осуществляемой с регулярностью заправки бензина в бак личного автомобиля.

Социально-территориальная дифференциация в городе минимальна. Город становится «этническим праздником» — этнической сегрегации либо нет вообще, либо она есть, но не означает неравенства социальных и экономических возможностей, а попросту является формой сохранения этнокультурной самобытности в условиях космополитического мегаполиса. Имущественная сегрегация остается, но она динамична и не консервирует на десятилетия социально-территориальную структуру города. Город — полицентричен, у него нет одного ярко выраженного центра.

В городском пространстве нет ничего бесхозного, ничейного. У всего есть собственник, рачительный и ответственный хозяин, будь то конкретный человек или корпорация, получающая тот или иной участок территории во временное или постоянное пользование. Нет и контраста между ухоженной квартирой-крепостью и грязью, запущенностью, неприбранностью на площадке, в подъезде, на улице.

Управление в городе раздроблено, в нем очень много функциональных уровней управления, много специальных округов, юрисдикции пересекаются. Каждый микрорайон

имеет свое самоуправление: охрана, благоустройство «общественного пространства» становятся основными функциями микрорайонного самоуправления. В городах формируется несколько видов полиции: от местной до общегородской.

Городская инфраструктура превращается в лакомый кусок для инвестора, стремящегося попасть на стабильный рынок (локальная монополия) и внедрить новые технологии. Сам город также постоянно стремится развивать городскую инфраструктуру, обеспечивая, с одной стороны, высокое качество жизни населения, с другой — расширяя занятость и налоговую базу, так как инфраструктурные отрасли отличаются большим мультипликативным эффектом.

Жилищно-коммунальное хозяйство перестает быть постоянной проблемой городских властей и населения: оно незаметно, но оно повсюду. Высокий уровень развития ЖКХ является залогом высокой цены земли и недвижимости, оно превращается в экономический катализатор городского развития в периоды экономических кризисов. ЖКХ становится передовым фронтом экспериментов с энерго- и ресурсосберегающими технологиями.

Бизнес и город нужны друг другу и охотно сотрудничают, поскольку друг от друга не зависят. Не желание получить эксклюзивную помощь из бюджета или эксклюзивные права от властей города, а обычный экономический интерес толкает бизнес на сотрудничество с городом: город способен предложить для бизнеса интересные заказы, ценные бумаги. Не коррупция или желание поддержать занятость на умирающем производстве толкает город на сотрудничество с бизнесом, а эффективная политика снижения издержек, цель которой — получить качественные профессиональные услуги по рыночной цене и привлечь инвестиции в публичный сектор. *Инвестиционный климат благоприятен*. Город продает инвестору качество городской среды; именно она есть главный фактор размещения трудовых ресурсов. Инвестор заинтересован в снижении рисков по своим вложениям: город предоставляет такую возможность, выпуская ценные бумаги, привлекая кредиты.

Городской бюджет прозрачен и используется для удовлетворения общественных потребностей городского сообщества. Эффективность использования средств городского бюджета обеспечена высоким качеством финансового менеджмента и использованием современных финансовых технологий.

Архитектурно-планировочная среда — продукт сочетания цен на землю, воли архитектора и приоритетов городской власти. Порядок внутригородского распределения земель по видам и формам использования прошел формализованную процедуру правового зонирования, обеспечивающую разнообразие и доступность. Среда чрезвычайно

динамична в рамках населенного пространства города как по горизонтали, так и по вертикали. Историческая часть города защищена, но эстетика остальных частей города в рамках установленных регламентов неизбежно зависит от общественных устоев, профессионализма архитектора, вкуса заказчика. Свобода выбора стиля застройки, даже при отсутствии вкуса у застройщиков, создает живую среду города, а не готовый музейный экспонат; архитектурная ценность здания вторична по отношению к адекватности здания в контексте городской среды.

3. ОПИСАНИЕ ВТОРОЙ ОСИ: МОБИЛЬНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ

Показатели и факторы мобильности населения

Любые естественные изменения в системе расселения как результат общественных и экономических процессов возможны лишь при условии наличия и доступности различных институтов и механизмов, обеспечивающих мобильность населения (территориальную, жилищную, профессиональную, социальную и т.д.). При этом необходимо различать уровень мобильности как показатель 1) реальной реализованной динамичности соответствующих процессов и 2) условий мобильности, под которыми понимается потенциальная возможность для каждого человека изменения места жительства, жилища, места работы и профессии, принадлежности к той или иной общественной группе и т.д.

Развитие российских городов и динамика системы расселения в целом в существенной степени будет определяться уровнем мобильности населения, при этом недостаточное развитие условий мобильности может иметь не просто сдерживающий, но даже запретительный и в этом случае — определяющий — характер. Именно такой чрезвычайно низкий уровень мобильности населения в силу практически полного отсутствия или недостаточного развития необходимых условий — институтов и механизмов — характерен для России сегодня.

Переезд в крупные города, отличающиеся более разнообразным спектром занятости, из стагнирующих моноиндустриальных и малых городов, сельских поселений, районов Крайнего Севера и других территорий с неблагоприятными условиями проживания предполагает *возможность трудовой занятости*, что очень часто требует не только профессиональной переподготовки, но и изменения социальной роли. Недостаточное развитие как частной, так и государственной систем переподготовки

кадров, отсутствие негосударственных и общественных институтов, обеспечивающих социальную адаптацию мигрантов, сдерживают мобильность населения.

Особую роль в развитии российских городов играет *доступность жилья* и жилищная мобильность. Россия сегодня отличается чрезвычайно низким уровнем доступности жилья, практически полным отсутствием финансовых институтов, обеспечивающих долгосрочное ипотечное кредитование для целей приобретения жилья в собственность или строительства индивидуального дома, а также низким уровнем развития рынка частного арендного жилья. Это часто является основной причиной невозможности для граждан реализовать свои предпочтения относительно места и условий проживания, для предприятий — привлечь необходимые трудовые ресурсы, а для государства — отказаться от субсидирования неэффективных производств и поддержки отжившей, искусственно сформированной в советский период системы расселения.

Причин низкого уровня жилищной мобильности населения и медленного развития финансовых и инфраструктурных институтов, обеспечивающих динамичное функционирование рынка жилья, много. Однако определяющей является возможность принятия управленческого решения на уровне федерального государства об ограниченном воздействии на этот процесс с целью ускорения формирования необходимых рыночных институтов или признания более правильным полного невмешательства государства в естественный процесс развития рынка жилья.

У каждого из этих подходов есть свои плюсы и минусы. Однако с точки зрения прогнозирования развития российских городов необходимо осознавать, что принятие того или иного решения в сочетании с другими общественными и экономическими факторами, а в первую очередь — с факторами, воздействующими на формирование преобладающего типа городской системы управления, может в перспективе определить систему расселения в России, а в ряде случаев явиться причиной необратимых последствий.

Возможные два варианта: самостоятельное развитие рынка ипотечного кредитования в России: без участия государства (а) или государственная поддержка на этапе формирования (б).

Вариант (а). Отсутствие четко продекларированной единой государственной политики в области долгосрочного жилищного ипотечного кредитования. Дальнейшее развитие и распространение различных небанковских форм привлечения денежных средств населения и предоставление займов в основном по “квазиипотечным” схемам. Большая часть населения продолжает обращаться в строительные фирмы, ссудо-сберегательные кассы, созданные при застройщиках для того, чтобы иметь возможность в течение 1-2 лет приобрести квартиру за счет собственных средств. Подобные схемы,

внедряемые как в отдельных регионах, так и крупными застройщиками в городах, будут более конкурентоспособными, чем операции банков в этой сфере, так как они не регулируются специальными инструкциями, требующими соблюдения обязательных нормативов рисков, резервирования по привлекаемым и по размещаемым ресурсам, что существенно снижает их стоимость для строителей. В условиях отсутствия контроля и надзора за этими организациями со стороны государства финансовые и строительные риски, перекладываемые на заемщика, будут возрастать.

Отдельные банки постепенно будут увеличивать объем операций по ипотечному кредитованию, при этом он будет ограничен возможностями привлечения долгосрочных ресурсов, их ценой и платежеспособностью заемщиков. Снижение кредитного риска обеспечивается банками за счет проведения тщательной оценки платежеспособности потенциальных заемщиков на основе официально подтвержденных сведений относительно устойчивости их трудовой занятости и уровня получаемых доходов. Это позволит ряду банков начать переход на классические залоговые ипотечные кредиты, однако коммерческая привлекательность этих операции для банков будет существенно ограничена большими трудозатратами на стадии отбора заемщиков и сложностями нахождения инвесторов.

Мозаичность форм и подходов к организации систем жилищного кредитования, отсутствие общенациональных стандартов и трудности их последующего введения будут ограничивать возможности создания условий для развития вторичного рынка жилищных ипотечных кредитов, необходимого для рефинансирования банков и привлечения средств от инвесторов.

Ресурсная база будет существенно ограничена возможностями регионов. Неравномерность распределения финансовых ресурсов между регионами и разница в процентных ставках по кредитам, связанная с возможностями местных бюджетов по их субсидированию, будет создавать трудности для создания общенационального рынка.

Низкая вероятность появления специализированных общенациональных рыночных институтов — операторов вторичного рынка, способных осуществлять перелив капитала в масштабах всей страны из-за различий в региональных ипотечных программах.

Вариант (б). Активная позиция государства, направленная на создание целостной общенациональной системы развития долгосрочного жилищного ипотечного кредитования.

Создание благоприятной правовой, нормативной и налоговой среды для стимулирования банков в расширении масштабов операций по ипотечному кредитованию.

Государство последовательно принимает необходимый пакет законодательных актов, необходимых для создания непротиворечивой и целостной системы правового регулирования взаимоотношений между субъектами ипотечного рынка: между кредиторами и заемщиками, операторами вторичного рынка и первичными кредиторами, инвесторами и эмитентами ценных бумаг, обеспеченных ипотекой.

Создается необходимая система налогообложения, стимулирующая развитие рынка жилья, а также первичного и вторичного рынка жилищных ипотечных кредитов. Разрабатывается единая нормативная система, регулирующая и контролирующая деятельность всех первичных кредиторов, предоставляющих долгосрочные жилищные ипотечные кредиты (займы) населению.

Государство будет более активно проводить свою политику в области жилищного кредитования населения через специально созданный на федеральном уровне и контролируемый им институт — Агентство по ипотечному жилищному кредитованию. В свою очередь, агентство посредством заключения соглашений и договоров с региональными агентствами или банками-кредиторами будет внедрять единые стандарты и требования к процедурам предоставления и обслуживания долгосрочного жилищного ипотечного кредитования, формируя тем самым основы для развития общенационального вторичного рынка жилищных ипотечных кредитов.

Создаются условия для развития рыночных механизмов рефинансирования первичных кредиторов. Предпринимаются меры по обеспечению защиты прав и интересов инвесторов за счет:

- требований прозрачности финансовых схем,
- осуществления государственного контроля за деятельностью организаций — участников ипотечного рынка,
- предоставления государственных гарантий по привлекаемым ресурсам на цели ипотечного кредитования
- становление и развитие структур (негосударственные пенсионные фонды, страховые организации), ориентированных на привлечение долгосрочных ресурсов, фонды которых в дальнейшем станут одним из источников долгосрочных кредитов; рефинансирование ипотечных кредитов; развитие вторичного рынка ипотечных кредитов.

Формируется механизм притока долгосрочных ресурсов. Становление вторичного ипотечного рынка, суть которого заключается в рефинансировании банков — первичных кредиторов, является ключевой для стимулирования ипотечных операций банков. Основными субъектами вторичного рынка ипотечного кредитования должны стать

специализированные небанковские кредитные организации (НКО) — операторы вторичного рынка, функции которых будут четко определены. Оператор вторичного рынка приобретает у банка права требования по ипотечным кредитам за счет средств, привлеченных на финансовом рынке в виде ипотечных ценных бумаг или целевых кредитов и займов. Ипотечные кредиты, выданные банком, переходят на баланс оператора вторичного рынка, а банк берет на себя функции обслуживания кредитов. Подобная схема позволяет банку быстро вернуть затраченные средства, избавиться от долгосрочных и низколиквидных активов на своем балансе, продолжать четко контролировать заемщиков и получать комиссионные за обслуживание кредитов.

Цена заимствований на финансовом рынке будет в существенной мере определяться надежностью и качеством кредитов, предоставляемых заемщикам. С этой целью необходимо разработать стандартные кредитные продукты, доступные для заемщиков, с удобной для них схемой погашения задолженности по кредитным обязательствам.

ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» и региональные Агентства по ипотечному жилищному кредитованию должны стать небанковскими кредитными организациями специального типа, по которым должны быть разработаны специальные лицензии на проведение указанных выше операций, инструкции по бухгалтерскому учету и пруденциальному надзору с учетом их специфики.

Устанавливаются требования к обеспечению заемных средств и осуществляется государственный контроль за регистрацией обеспечения, соблюдения и поддержания его качества.

Наконец, есть опасность развития так называемой «ложной ипотеки», которая на деле не будет вести к повышению мобильности населения. Этот квазивариант наиболее характерен для бюрократической модели городского развития и основан на интересе местных администраций к созданию собственных подконтрольных структур, которые с использованием бюджетных средств и средств населения осуществляют инвестиции в жилищное строительство и кредитуют население на заведомо нерыночных условиях, поскольку базируются на бартерных схемах, системе взаимозачетов в строительстве, местных налоговых освобождениях. Подобные схемы ограничены в объемах и не позволяют привлекать средства частных инвесторов на рыночных условиях, поскольку финансовые потоки в подобных схемах настолько запутаны и непрозрачны, что заведомо исключают установление справедливых рыночных цен как на материальные, так и на финансовые ресурсы. По существу, происходит подмена рынка и конкуренции косвенным бюджетным субсидированием частно-муниципальной предпринимательской деятельности

привилегированных “уполномоченных” структур. Наряду с субсидированием этой предпринимательской деятельности местных бюрократов за счет бюджета “ипотека” становится одним из актуальных лозунгов в избирательных кампаниях.

По оси мобильность населения: слева направо

На горизонтальной оси заданного в первом разделе координатного поля могут быть выделены условные позиции, характеризующие уровень развития мобильности населения по степени ее увеличения. Сопоставление этих позиций с моделями управления городом, описанными в предыдущем разделе, позволяет сформировать в заданном координатном поле условную диагональную ось, соединяющую первый и четвертый квадранты. Равномерное движение вверх по этой оси характеризует постепенное поступательное развитие городской системы страны в направлении становления гражданского общества, улучшения качества городского управления и роста мобильности населения, отклонения — возможные флуктуации, определяющие различные сценарии.

Государственной модели «Город в унитарном государстве» соответствуют минимальные условия мобильности населения и плановый характер миграции. Восстановление института государственного жилья приводит к крайне ограниченному его рынку. Из-за чрезмерной неравномерности экономического развития и низких доходов большинства населения ипотечное кредитование доступно для очень малой части населения. Мобильность населения крайне низка. Существует четко выраженный вектор миграции — в крупные города. Государство пытается регулировать этот процесс административными мерами.

В условиях модели «Город бюрократов-предпринимателей» в общем случае местные бюрократии, скорее, не заинтересованы в повышении мобильности городского населения. Они несут ответственность за определенную группу населения, проживающего на данной территории, и заинтересованы в консервации этой группы. Экономические инструменты повышения мобильности (ипотека или долгосрочное кредитование на приобретение жилья) могут быть интересны им в другом смысле — как инструмент решения проблем (в данном случае — жилищной), которые находятся в сфере их формальной ответственности, или как инструмент реализации предпринимательских проектов (получение дохода от строительства жилья). Отсюда — интерес местных администраций к созданию собственных подконтрольных структур, которые с использованием бюджетных средств и средств населения осуществляют инвестиции в жилищное строительство и кредитуют население на заведомо нерыночных условиях,

поскольку базируются на бартерных схемах, системе взаимозачетов в строительстве, местных налоговых освобождениях. Подобные схемы ограничены в объемах и не позволяют привлекать средства частных инвесторов на рыночных условиях, поскольку финансовые потоки в них настолько запутаны и непрозрачны, что заведомо исключают установление справедливых рыночных цен как на материальные, так и на финансовые ресурсы.

Что касается процессов миграции, то местные бюрократы могут противодействовать привлечению мигрантов, поскольку это повышает социальную нагрузку на город и отвлекает деньги бюджета от предпринимательских целей (сокращение предпринимательского дохода от бюджета).

Корпоративная модель **«Город-комбинат»** с точки зрения мобильности населения неоднозначна. Формально условия для миграций населения созданы, так как корпорациям важно иметь возможности свободного перемещения трудовых ресурсов. Менеджеры перемещаются по решению компании из города в город, из страны в страну. Миграция регулируется деловыми интересами, корпорации перемещают значительные массы занятых, они активно используют труд иммигрантов. Однако реально мобильность населения невысока. Для той части горожан, которые попадают в сферу интересов корпорации, все решает именно корпорация, контролирующая как рынок занятости, так и сектор ведомственного жилья, и, хотя активно развивается потребительский кредит, ипотеки нет. Другая часть населения, «выпавшая» из поля зрения корпораций, в значительной степени маргинализуется — либо на местах, либо перемещается в крупные города по латиноамериканскому варианту. Последнее предполагает миграции, но эта не та форма «мобильности», которую можно считать атрибутом развитого гражданского общества.

В условиях «народной» модели **«Город на пути к гражданскому обществу»** мобильность населения увеличивается и становится одной из основных движущих сил городского развития. В город получают возможность переезжать люди, нашедшие в нем место приложения собственного труда, и, соответственно, возможность выезжать и освобождать место для первых — тех, для кого проживание в данном городе (или его районе) становится по тем или иным экономическим или социальным причинам ненужным (например, пенсионеры). Более эффективно используется городской жилой фонд. Формируется внутригородская дифференциация (но не сегрегация). Основным экономическим инструментом мобильности становится ипотека, обеспечивающая динамичное развитие рынка жилья. Препятствий для миграции нет, она регулируется не политическими, а экономическими мотивами. Местное самоуправление в городе

функционирует достаточно эффективно для того, чтобы не допустить “скатывания” миграционных процессов к жесткой территориальной сегрегации и формированию теневой экономики или преступных группировок, контролируемых переселенцами. Относительная сегрегация может быть обусловлена этнокультурной самобытностью мигрантов.

Для города модели «Гражданское общество» миграция перестает быть проблемой, становясь делом обыденным. Авиация и автомобиль превращаются в основные виды транспорта. «Ночные поезда» все еще популярны, но многодневные пассажирские перевозки уступают место авиационным перелетам. Железная дорога становится по преимуществу грузовой. Ипотечные механизмы и развитый рынок аренды жилья предоставляет возможность свободного перемещения по стране в поисках работы. Альтернативой физическому перемещению становится гибкая и многосторонняя профессиональная специализация, работа через Интернет; накопления позволяют человеку часть времени не работать, посвящая время личному досугу, общественным делам в городе.

4. ДОЛГОВРЕМЕННЫЕ ВНЕШНИЕ ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА РАЗВИТИЕ РОССИЙСКИХ ГОРОДОВ

Как известно, любой сценарий развития событий есть продукт взаимодействия двух групп факторов — внутренних, имманентно присущих прогнозируемой системе, и внешних, оказывающих на систему более или менее существенное воздействие, искажающих «равномерное развитие системы. Российские города находятся под влиянием целого ряда долговременных внешних факторов — макроэкономических (прежде всего — цен на сырьевых рынках), социально-демографических (старение населения), технологических (информатизация, развитие системы коммуникаций). Ниже следует их краткое описание и комментарии по поводу того, как каждый из описанных типов городов может среагировать на воздействие того или иного фактора.

Макроэкономический фактор — цены на сырьевых рынках

Прогноз цен на мировых сырьевых рынках рассматривается в качестве ключевого долговременного фактора. Между тем, для прогнозирования развития российских городов это не совсем так. Городская экономика по сути далека от анклавного экспортного сырьевого сектора. Лишь состояние федерального бюджета и его возможности по выравниванию бюджетной обеспеченности в регионах и городах являются связующей

нитью между экспортными ценами на сырьевые ресурсы и городской экономикой в части расходов бюджета на образование здравоохранение и прочие городские услуги. В целом же городская экономика представлена не сырьевым сектором и ее самостоятельное развитие – есть позитивный макроэкономический сигнал.

Старение российского населения

До 2005 г. в России прогнозируется увеличение трудоспособного населения, снижение демографической нагрузки за счет сокращения населения в возрасте ниже и выше трудоспособного (низкая рождаемость, низкий уровень здравоохранения для пенсионеров). Недостаток рабочих мест на Северном Кавказе и других местах с традиционно высокой рождаемостью, в моногородах. Однако затем прогнозируется старение населения и увеличение демографической нагрузки.

Меняется структура потребностей в инфраструктурном обслуживании, в частности, относительно растет потребность в медицинском обслуживании и падает потребность в услугах образования. В городах — “полюсах роста” скопление пенсионеров будет объективно мешать мобильности трудоспособного населения. Старение населения опасно не само по себе, а в его комбинации с механическим оттоком трудоспособного населения из конкретных регионов и городов. Территориальный аспект здесь гораздо важнее, нежели структурно-демографический. В настоящее время процесс депопуляции, охвативший сельские регионы Нечерноземья, в сочетании с выездом оттуда молодого трудоспособного населения представляет собой серьезную угрозу. Демографическая структура населения северных городов подвергается такому же испытанию.

Города «корпоративной» модели в основном не справляются с проблемой. Выгораживают свою территорию так, чтобы в нее попало минимум пенсионеров. Остальная часть города обречена на медленную деградацию, именно в ней пенсионеры составляют большинство.

В условиях «бюрократической» модели страх потерять устойчивую социальную базу, который связан с избирательным процессом, заставляет руководство города поддерживать относительно благоприятные условия жизни для пенсионеров. Городскому бюрократу необходимо поддерживать устойчивую социальную среду, потому что именно она является условием возможности его функционирования как предпринимателя. Физически этот процесс выражается в искусственной гомогенизации городской территории, что, в конечном итоге, оказывается препятствием для городского экономического развития.

В городах «государственной» модели проблема старения осознается руководством, возможны попытки решения ее плановыми методами (ускоренное строительство жилья и инфраструктурных объектов, специфического для пенсионеров). Однако эта попытка приведет к распространению типовых подходов без адаптации под потребности каждого города. Соответственно не нашедшая адекватного спроса система хиреет.

В городах «народной» модели внутригородская мобильность населения, обусловленная возможностями ипотеки, даст возможность стареющему населению переселяться в районы (другие города). Формирование городов или городских районов с преобладанием пенсионеров, но не “умирающих деревень”, а полноценных поселений, интегрированных в общественную жизнь, обладающих, однако, специфической инфраструктурой.

Новые требования к качеству и мобильности человеческих ресурсов — способность к обучению и переобучению

В условиях экономических сдвигов и необходимости преодолевать отставание резко возрастает потребность в переподготовке уже обученного населения. Одним из основных вопросов о целях расходования общественных ресурсов («на что скидываемся?») становится следующий: способно ли городское сообщество высвободить и грамотно потратить свои ресурсы на профессиональную переподготовку жителей? Другой вопрос: готов ли сам горожанин к столь решительным переменам, меняющим его образ жизни? Как правило, переобучение идет сложно, доминирует стремление найти применение существующей квалификации. Проблемой является “взлом” этой психологии, а также создание системы переподготовки.

“Корпоративная” модель предлагает узкое решение проблемы. Переподготовка затрагивает только «своих» и только узко профессионально.

В условиях “бюрократической” модели проблемы осознаются, желание нормализовать социальную ситуацию в городе и, возможно, обеспечить приток трудовых ресурсов или их переподготовку у «отцов города» есть. Проблема состоит в том, какое место данная проблема займет в системе приоритетов расходования бюджетных средств, и, соответственно, хватит ли на это денег.

“Государственная” модель также характеризуется полным осознанием проблемы, велика вероятность того, что ресурсы на ее преодоление удастся сконцентрировать. Однако опасность состоит в том, что эти ресурсы будут расходоваться неэффективно — учить будут не тому, чему надо, чего в данном месте и в данное время потребует развивающаяся экономика.

Проблема будет вовремя осознаваться в условиях «народной» модели, система переподготовки может быть организована эффективно с точки зрения адекватности выделения количества общественных ресурсов. Однако опасность состоит в ошибках с направлением использования этих ресурсов: подготовка кадров, которые не найдут спроса на рынке труда, либо всеобщая погоня за «модными» направлениями — «синдром космонавта».

Интеграция в мировую экономику

Постепенная интеграция российских городов в мировую экономику постиндустриального периода приводит к тому, что уровень благосостояния его граждан и благосостояние самого города (через налоговую базу) во все большей мере зависят от экономической и финансовой конъюнктуры международных отраслевых и финансовых рынков. Городам приходится выступать как самостоятельным экономическим субъектам в условиях жесткой международной конкуренции. Принципиально важно, чтобы города могли обеспечить условия ведения бизнеса на своей территории, которые адекватно отвечали бы на требования этой конкуренции — гибкая профессиональной специализации граждан и компаний, восприимчивость к «чуждым культурам» корпоративного управления, прозрачность бизнеса и приоритетная роль юридического консультирования и судов в решении трудовых и экономических споров, обеспечение повсеместности и доступности информационных и компьютерных технологий и т. д.

Несмотря на то, что характер воздействия крупных мировых экономических процессов на включенные в мировую экономику города существенно дифференцирован от города к городу, центральная власть немного может сделать для попавшего в беду города. Центральная власть не контролирует мировые экономические процессы и не может поспеть за их динамикой и спецификой проявления в каждом конкретном месте.

Важнейшим инструментом адаптации к изменениям в рамках постиндустриального общества становится обеспечение демократических процедур регулирования бизнеса на «низовом уровне». Прозрачность и устойчивость местных демократических процедур позволяют учесть интересы населения города и разделить с ним ответственность за принятое решение в условиях значительной неопределенности будущей конъюнктуры. Фискальная автономия дает возможность собрать необходимые ресурсы для решения проблем в местном масштабе. По существу, реальные шаги в этом направлении возможны только в условиях «народной» модели развития городов.

Информатизация, развитие системы коммуникаций

Территориальный разрыв “дом — работа” становится все более возможным. Более того, информатизация вместе с развитием транспорта делает все более возможным территориальный разрыв между домом и местом получения все большей доли получения социальных услуг. В целом процесс информатизации и развития коммуникаций приведет к смягчению “бремени российских расстояний”, но одновременно можно предположить, что в России этот эффект будет гораздо более слабым, чем на Западе. Уровень социальных услуг, которые “не поддаются” информатизации и которые можно получить в 10–15 крупнейших городах, не сопоставим с прочей территорией страны. Вывод: люди, вовлеченные в процессы информатизации, все равно в обозримой перспективе будут стремиться к переселению в крупнейшие города, уходящие “в отрыв”.

В условиях «корпоративной» модели развития городов информатизация провоцирует усиление территориальной дифференциации. Технические возможности дистанцирования управления приводят к его увеличивающейся концентрации в центральных городах, возможно, то же самое касается мест проживания топ-менеджеров. “Газпромские” города сосредоточивают производство, развитие “вахтовой” системы, остальное — деградирующая периферия.

Экстенсивное развитие, присоединение новых территорий, формирование агломераций, расширение “сферы деятельности” будут свойственны «бюрократической» модели. Со временем — препятствия интенсивному развитию по причине неэффективного использования территории ранее (сохранение промышленных предприятий и пр.)

«Государственная» модель предполагает не очень эффективное использование новых коммуникационных технологий в технике “генпланов”, «народная» — постепенное выравнивание системы “центральных мест”.

Усиление степени свободы при размещении новых производств — России больше нет необходимости быть *настолько* северной страной

Усиление свободы создания новых рабочих мест (ослабление привязанности к территории) и усиление “сигналов” от высокой стоимости строительства и поддержания инфраструктуры в менее благоприятных районах (каждый лишний день отопительного сезона имеет значение!) приводят к тому, что сдвиг населения к югу, в том числе городского, характерный для 90-х годов, — усиливается. Он приводит к тому, что городская ткань формируется на достаточно ограниченной территории с более благоприятными климатическими условиями (часть Северного Кавказа, Центрального

Черноземья и Поволжья). Города севернее этой зоны превращаются в города–мини-государства. Нижний Новгород остается в обжитой части только ценой сраживания с Москвой, Казань — в силу относительно автономности татарской системы расселения, но Пермь, Екатеринбург, Челябинск, Оренбург, не говоря уже о городах юга Сибири, все более становятся островами в экономической пустыне.

Какие здесь содержатся «вызовы», и надо ли этому препятствовать? Эффективность экономики при прочих равных условиях повышается, но “окончательно” оголяется граница с Казахстаном и Китаем. Можно сказать, что в случае интеграции в мировую экономику здесь не будет никакой проблемы (пример той же Канады), и, значит, эта долговременная тенденция не оставит нам выбора, кроме как интегрироваться, но непонятно, работает ли этот вывод в случае границы именно с Казахстаном и именно с Китаем (миграционный подпор). Расцвет приграничных городов в результате резкого расширения возможностей трансграничного сотрудничества здесь не спасает. Рассмотрение этнических проблем показывает, что проблемы ждут нас во всех сценариях. Одним из результатов трудностей ассимиляции этнических мигрантов в основных городских центрах становится их концентрация в приграничных территориях, где они (согласные на более низкие стандарты проживания) будут замещать собой уходящее русское население.

Возможные ли эффективные реакции на этот вызов, не включающие в себя искусственное поддержание сети несостоятельных приграничных городов?

Развитие по «народной» модели способно лишь ослабить остроту вызова, но не избавит от необходимости предпринимать в этом направлении решения по принципу “меньшее из зол”. Государство будет с воодушевлением или скрепя сердце вмешиваться в естественный ход развития российских городов, препятствуя тем самым развитию гражданского общества, а значит, и возможности реализации четвертого сценария.

Этнические миграции — временные и постоянные

В отличие от центробежной миграции XX века в XXI веке наметился процесс новой этнической миграции — возвращения русских в Россию. Так или иначе, процесс этнических миграций будет идти, и он России объективно выгоден, но смогут ли города направить этот процесс себе на пользу, получить от него больше позитивного, чем негативного?

В условиях «корпоративной» модели развития городов будут иметь место два процесса. Во-первых, организованный завоз иностранной рабочей силы и возникающий

по этому поводу конфликт с местным населением (престижные рабочие места). Во-вторых, города “процветающих” корпораций (нефтяных и пр.) могут стать центрами притяжения неконтролируемой этнической миграции. В этом случае может возникнуть лоббирование корпорациями идеи административных ограничений миграционных процессов (“закрытия городов”). Начавшись с городов-корпораций, этот процесс может охватить всю Россию.

В условиях «бюрократической» модели бюрократия в любом городе носит характер национальный, клановый. И в варианте разрешенном, и в варианте нелегальном миграционное сообщество будет рассматриваться как конкурирующий клан, который будет загоняться в определенную нишу. Будет формироваться теневая экономика (в том числе и в результате того, что представители иммигрантов будут ограничены в возможностях сделать административную, например, карьеру), а теневая экономика не будет работать на благо города.

В городах, развивающихся по «государственной» модели регулирование иностранной миграции будет идти в рамках государственной политики (если эта проблема обострится настолько, что потребуются государственное вмешательство). Такие попытки будут делаться, но окажутся безрезультатными — возникнут варианты развития либо по «корпоративной» (открытый конфликт с местным населением), либо по «бюрократической» (развитие теневой экономики), либо синтез этих двух сценариев.

«Народная» модель: отсутствие практики совместного решения проблем породит издержки демократии — “дискриминация демократическим путем”. То же самое в национальных республиках в отношении русского населения. Фактически неизбежна полоса конфликтов, преимущество сценария в постепенной “обучаемости” межнациональной демократии, в том и числе и на фоне роста миграционного потока.

“Окаменелый советизм”

Построенные в советское время города, структура их размещения, их жилищный фонд, инфраструктура еще долгое время будут главной оппозицией экономическим реформам. На все эти “фонды” эпохи “централизованных капиталовложений” все еще серьезно завязано жизнеобеспечение горожан, и, таким образом, экономические механизмы их поддержания по-прежнему ориентированы на старые испытанные схемы “бюджетной поддержки”, “административного планирования”. Общество может сравнительно быстро осознать преимущество долгового финансирования

капиталовложений в инфраструктуру, но полноценно применить его в силу вышеуказанных обстоятельств будет еще долгое время не способно.

4. СЦЕНАРИИ

Что будет происходить с российскими городами при движении в нарисованной нами системе координат? Что произойдет с малыми и средними городами? Во что превратятся города в Сибири, на Дальнем Востоке, на Крайнем Севере? Попытки аналитического расчленения «проблемного поля» на отдельные области, предпринятые выше, не дают ответа на поставленные выше вопросы. Будущее российских городов — при всей отвлеченности прогнозных конструкций — конкретная и образная проблема и поэтому требует образных же решений.

Поэтому при описании сценариев развития мы возвращаемся к системе расселения, к судьбе тех или иных типов городских поселений, городских поселений в тех или иных регионах, а значит — к теме разлома в городском пространстве России.

Россия находится на переходе к постиндустриальному обществу. Меняется структура экономики, вслед за ней — социальные реалии. Обычно в европейских странах локомотивами были города, которые потом постепенно подтягивали за собой всю территорию. Одновременно есть примеры стран третьего мира, где ряд крупнейших городов переходят в состояние постиндустриального общества, но это не оказывает никакого влияния на остальную страну.

Россия в этом отношении находится на перепутье. Либо в «отрыв» постиндустриального мира уходят два (в лучшем случае — около полутора десятков) крупнейших городов, а вся остальная территория погрязает в условиях, близких к натуральному хозяйству, либо формирующаяся полноценная иерархическая сеть городов «вытягивает» за собой всю страну. Россия может резко разделиться на “Россию 15 региональных центров” и остальную территорию с натуральным хозяйством (рурализация). Несмотря на то, что “15 центров” будут “прорываться” в мировую экономику и в XXI век, остальная Россия все больше будет погружаться в “идиотизм деревенской жизни” (“Российская Индия”). Потом наступит медленная “вторичная урбанизация”.

Итак, система расселения у страны не одна — их две. Это видно на кривой, построенной на основании правила Ципфа (мм. график). Фактически на графике две кривые с разными углами наклона, что характеризует разный уровень отношения к территории. Первая кривая «возглавляется» Москвой и Санкт-Петербургом. Вторая

(условно) — Воронежем. В точке перелома — резкий «цивилизационный» конфликт. С точки зрения системы расселения столицей негородской России может быть Воронеж — он возглавляет список городов «провинциальной» части кривой Ципфа по густонаселенности.

Для «выполаживания» кривой Ципфа России не хватает примерно 40 млн. человек городского населения, примерно столько же, сколько живет в сельской местности. Вместо 12 городов миллионеров должно быть 26. Сельское население вряд ли в ближайшие два десятилетия может дать «для формирования сети крупнейших городов» более 10 млн. чел. Еще примерно столько же, но не больше, дадут города с населением менее 200 тыс. чел. В обозримом будущем такие города все равно нужны: в условиях больших расстояний складывающаяся система расселения не может обойтись без сети средних и малых городов, предоставляющих набор «первичных» городских услуг.

Источником «недостающих» 20 млн. человек может быть только миграция извне, причем миграция квалифицированного населения «городских» профессий. Естественно, при этом в первую очередь возникает образ массовой возвратной миграции русскоязычного населения из стран бывшего Советского Союза, но на самом деле речь идет об изменении миграционной политики в целом и об изменении отношения к мигрантам на всех уровнях, включая бытовой, как необходимому условию развития структуры российских городов в направлении, диктуемом современной цивилизацией.

При любом сценарии развития ряд малых городов (искусственно созданных в советский период) трансформируется в сельские поселения, и этот процесс их расконсервации будет в целом благоприятен. Но в то же время сохраняется угроза потери городской специфики массой малых и средних городов, которые объективно необходимы для нормального экономического развития («синдром необходимости выращивания картошки»). Необходима система стимулов (экономические, социальные) для того, чтобы население малых городов могло рискнуть перестать «выращивать картошку».

Сценарий первый: «Дан приказ ему на Запад, ей — в другую сторону», или «хождение по мукам» (вероятность 30%)

Это — не самый вероятный, но наиболее традиционный так называемый «инерционный» сценарий. Что будет, если ничто ни извне, ни изнутри не взорвет сложившиеся механизмы городского развития? С точки зрения положения на нашей оси координат это означает, что Россия будет с переменным успехом «блуждать» внутри левого нижнего квадранта: сохранятся многочисленные барьеры на пути мобильности

населения, а преобладающей моделью развития городов будут различные варианты «смеси» описанных выше бюрократической и государственной моделей.

В последние годы городская Россия двигалась по оси мобильности «в противоположную сторону». Мобильность за годы реформ снизилась с 5.4 до 2.2% (1993–1998). Свернулась миграция — с 13 млн чел. в 1988 г. до 6 млн в 1998 г. по сумме прибытий и убытий.

В общем случае, местные бюрократии будут не заинтересованы в повышении мобильности городского населения. Они несут ответственность за определенную группу населения, проживающего на данной территории, и заинтересованы в консервации этой группы. Местные бюрократы-предприниматели могут противодействовать привлечению мигрантов еще и потому, что это повышает социальную нагрузку на город и отвлекает деньги бюджета от предпринимательских целей (сокращение предпринимательского дохода от бюджета).

В результате не происходит процесса ликвидации старых искусственных городских поселений, оставшихся в наследство от советского периода, поскольку местные чиновники заинтересованы в сохранении любых городов как бюджетных единиц и властных полномочий. Они стремятся использовать все уже имеющиеся структуры (муниципальные образования — городские поселения).

На уже освоенных городских территориях идет процесс хаотического (на первый взгляд, но реально подчиненного своей логике) дробления и объединения муниципальных образований, поскольку это инструмент для местных бюрократий выделить собственную сферу влияния или расширить сферу влияния.

В целом происходит консервация сложившейся в советский период искусственно выстроенной системы расселения в результате бюрократической конкуренции за местные бюджеты и другие активы.

Представление о том, какова в данном инерционном варианте судьба тех или иных типов российских городов, дает анализ динамики их численности за последнее десятилетие.

Почти все крупнейшие города-миллионеры потеряли 2–5% своего населения, а Санкт-Петербург — все 7%. Только Казань и Уфа по понятным причинам сохранили или даже чуть-чуть приумножили свою численность.

Зато среди следующих 12 по численности городов (это города от 600 тысяч до 1 млн.) «провалились» только Владивосток и Саратов, потерявшие более 5% населения. В четырех городах из этой группы — незначительное снижение населения (1–3%) , в

половине из этой группы — вообще рост населения (Воронеж, Тольятти, Ульяновск, Ижевск, Краснодар, Иркутск).

Среди 300–600 тысячников существенно потеряли население только Мурманск (-16%), Нижний Тагил (-8%) и Архангельск (-7%). Хрестоматийно кризисные Кемерово и Иваново потеряли не более 6%. Все остальные города демонстрируют завидную стабильность. Эти закономерности характерны и для городов от 100 до 300 тысяч: есть свои кризисные точки (Магадан, Петропавловск-Камчатский и т.п.), но в целом эта группа городов так же стабильна.

Но неожиданности на этом не заканчиваются: среди городов, в которых уменьшение населения не обвальное, но все же ощутимо, четко выделяется группа городов Подмосковья. Серпухов потерял около 7% населения, Электросталь, Балашиха, Ногинск, Орехово-Зуево, Щелково — 4–5%. Все это на фоне, к примеру, кризисного Коврова Владимирской области, где население уменьшилось только на 1%, Муром, где население уменьшилось на 2%, или Дзержинска Нижегородской области, который потерял менее 4%.

Продолжение описанных тенденций приведет к тому, что «провинциальная» часть кривой Ципфа будет захватывать все большее число российских городов, в результате чего через 10–15 лет мы будем иметь «классическую» кривую распределения городов, за пределами которой будут находиться только два города: Москва и Санкт-Петербург. Тезис о существовании двух России получит свое законченное пространственное воплощение.

Как было показано выше, за Уральским хребтом происходят специфические процессы. В ряде городов происходит обвальное сокращение населения, другие, наоборот, как будто законсервировали себя и превратились в зону социального бедствия, из которой люди попросту не могут выбраться. Обе критические ситуации в сочетании с геополитическими соображениями дают достаточный повод для государственного вмешательства. За Уралом государственная модель развития становится преобладающей (за исключением корпоративных поселений в нефтегазодобывающих районах). В страхе перед возможным обезлюдением огромных территорий и не имея возможности обеспечить экономическую основу существования многочисленных искусственно созданных поселений, государство начинает пытаться подменить собой «не всегда адекватные» рыночные механизмы развития, да и местное самоуправление как таковое.

Принимается Федеральный закон «Об особенностях функционирования институтов местного самоуправления в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах».

Пытаясь построить на Востоке эффективную систему управления из центра, государство формирует опорный каркас расселения. Усиливаются губернские столицы, они становятся центрами административной и деловой активности. В них растет армия чиновничества, появляется собственная бизнес-элита, развивается сектор услуг. Вместе с тем приток населения в эти города из близлежащих населенных пунктов пытаются ограничить административными мерами. Происходит частичный “ренессанс” моногородов, построенных в социалистический период. Расположенные в них крупные промышленные предприятия получают государственные заказы, связанные с реализацией приоритетных направлений государственной промышленной политики: обновление вооружений, самолетостроение, автомобильная промышленность. Но везет далеко не всем.

Наиболее драматические изменения происходят с малыми городами. Многие из них теряют статус административных центров, местные чиновники остаются не у дел. В большинстве малых городов местная промышленность не выдерживает конкуренции с крупным корпоративным бизнесом, остро стоит проблема занятости. Большая часть населения живет за счет собственного натурального хозяйства.

Государство пытается активно вмешиваться по двум направлениям — с одной стороны, формируется государственная программа ликвидации неперспективных городов (в основном, северных поселений), с другой — активно пропагандируется идея «заселения Сибири и Дальнего Востока». Для городов и регионов приграничной полосы устанавливаются многочисленные льготы, северные коэффициенты и надбавки пересматриваются и, по существу, превращаются в приграничные.

“Комсомольская правда”, 15 сентября 2010 г.

Сегодня, в самый канун отопительного сезона, сдан последний 500-квартирный жилой дом на новой окраине столицы Восточно-Сибирской губернии Тобольска для переселения жителей Надыма. К 2012 г. запасы газа Надымского месторождения будут практически исчерпаны, уже сейчас его добыча составляет только 30% от уровня 2000 г. Население этого северного города практически остается без работы. В рамках государственной программы ликвидации неперспективных городов совершена беспрецедентная акция переселения за три года населения шестидесятитысячного города из района Крайнего Севера в историческую столицу Сибири. Программа финансировалась в равных долях государственным бюджетом России и компанией «Газпром». Параллельно проходил процесс переобучения северян-газовиков. В Тобольске их ждут новые рабочие места на заводе органического синтеза, который будет заниматься глубокой переработкой газового конденсата. Работа на Надымском месторождении будет продолжаться вахтовым методом.

Сценарий второй: «через тернии к звездам»(вероятность 50%)

Начальная фаза этого сценария далеко не оптимистична — в стране происходит резкое расширение доли городов, развивающихся по законам описанной выше корпоративной модели со всеми ее издержками. Экономической основой для «запуска сценария» становится сохранение устойчивого экономического роста.

Набирающий силу большой бизнес будет очень недоволен необходимостью «делиться» с местной бюрократией связанным с ней бизнесом, ее неповоротливостью, неспособностью оперативно вносить изменения в развитие городской инфраструктуры в соответствии с требованиями времени. С другой стороны, экономический рост дает бизнесу необходимые ресурсы, которые он готов потратить на «борьбу с городской бюрократией». По стране проходит череда выборов, на которых побеждают «ставленники корпораций».

Корпорации относятся к любому городу утилитарно, но проявляется это в разном отношении к разным городам — к тем, где расположены штаб-квартиры, и к тем, где находится производство. Те элементы производственной цепочки, которые связаны с планированием, научными разработками, инновациями, дизайном и т.п., выносятся в города — крупные образовательные и культурные центры, где корпорация поддерживает многофункциональность и полноту спектра городской жизни, предоставляя гранты университетам, занимаясь спонсорством культурных мероприятий и т.п.

Придя в Восточносибирск, корпорация оценила как «избыточный» интеллектуальный и культурный уровень при недостатке квалифицированных работников. Закрылись филиалы вузов, бывшие раньше неотъемлемой частью жизни города, картинная галерея, краеведческий музей и любительский театр, но открылись спортивно-развлекательные центры, боулинги и пивные, кабельное телевидение спонсируется компанией.

В российских регионах растут «вторые» и «третьи» города. Происходит укрепление и ускоренное развитие неформальных экономических центров — не являющихся административными столицами, меньших по размеру, чем областные города, но привлечших к себе внимание корпораций (по типу Чудово). Средние города, которые остаются центрами только для своей округи и не интегрированы в глобальные экономические сети, постепенно теряют свое значение. Многочисленные небольшие промышленные и полугородские поселения стремительно рурализируются.

Мобильность обусловлена в основном производственными причинами, но там, где производство требует перемещения (привлечения извне) рабочей силы, корпорации «взламывают» любые существующие институциональные преграды. Менеджеры перемещаются по решению компании из города в город уже на начальном этапе осуществления сценария. Вскоре корпорации начинают перемещать значительные массы трудовых ресурсов, активно и часто полуполюгально используют труд иммигрантов, в первую очередь квалифицированные русскоязычные кадры из стран ближнего зарубежья. Корпорации обращают внимание на соотношение «цены и качества рабочей силы» в малых и средних городах и взламывают барьеры, не дававшие возможность жителям кризисных территорий, в первую очередь малых и средних моноиндустриальных городов, найти рабочие места на других территориях.

Первоначально корпорации финансируют программы переселения из своих средств, но постепенно приходят к выводу о необходимости изменения институтов, сдерживающих мобильность, и легализации миграционных процессов.

С муниципалитетами заключаются соглашения о предоставлении муниципального жилья по срочным договорам найма «по путевкам корпораций». Это происходит ценой свертывания программ предоставления социального жилья. Резкое увеличение предложения на рынке муниципального арендного жилья «сбивает» цены на рынке частного арендного жилья, в результате сокращается ценовой разрыв между этими сегментами рынка, который все больше выходит из тени и начинает развиваться. Спектр появившихся возможностей приводит к тому, что люди перестают чувствовать себя «запертыми» в своих городах, начинают все больше перемещаться по собственной инициативе. Это дает долгожданный импульс развитию ипотеки (что сразу же получает весомую поддержку корпораций).

На каком-то этапе, решив основные проблемы, связанные с городской инфраструктурой и городской средой, бизнес переоценит свои функции и свои издержки, связанные с управлением городами. В случае развития бизнеса по западной модели сформировавшаяся система ценностей может подтолкнуть к выводу, что развитие гражданского общества, в конечном итоге, выгодно самому бизнесу. Бизнес начинает играть более конструктивную роль в треугольнике «бизнес — местная власть — общественность» и поддерживать процессы становления гражданского общества, идя при этом в краткосрочной перспективе на определенные издержки.

Урбанизация характеризуется не столько количественными, сколько качественными изменениями. Новых городов — государственных форпостов нет,

напротив, отмечается территориальная концентрация деятельности в наиболее выгодных местах, вдоль транспортных артерий.

Начинается вторая фаза осуществления сценария (переход в верхний правый квадрант). В города получают возможность переезжать люди, нашедшие в них место приложения собственного труда, и, соответственно, возможность выезжать и освобождать место для первых получают те, для кого проживание в данном городе (или его районе) становится по тем или иным экономическим или социальным причинам ненужным (например, пенсионеры). Более эффективно используется городской жилой фонд. Формируется внутригородская дифференциация (но не сегрегация).

Основным экономическим инструментом мобильности становится ипотека, обеспечивающая динамичное развитие рынка жилья.

Препятствий для миграции нет, она регулируется не политическими, а экономическими мотивами. Местное самоуправление в городе функционирует достаточно эффективно для того, чтобы не допустить “скатывания” миграционных процессов к жесткой территориальной сегрегации и формированию теневой экономики или преступных группировок, контролируемых переселенцами. Относительная сегрегация может быть обусловлена этнокультурной самобытностью мигрантов.

Происходит постепенное развитие и “выправление” искажений системы расселения, порожденных системой плановой экономики. Крупнейшие города (Москва и Санкт-Петербург) все более приобретают свойства «мировых городов». Российским столицам пока еще далеко до мировых центров, которые уже имеют определенную специализацию (например, Лондон и Токио — финансовые центры, Париж — культурный центр и т.д.), но в них уже можно получить комплекс услуг, соответствующий высшим мировым стандартам. Москва и Санкт-Петербург становятся зонами активных контактов всей России с внешним миром.

Развиваются полноценные региональные центры (всего около 10) с функциями «второго порядка». Формируется полноценная сеть средних и малых городов как системы центральных мест. Сеть малых городов “нормализуется” — они либо включаются в зоны агломераций более крупных городов, формируя их пригороды, либо попадают в систему центральных мест с функцией обслуживания территории (сервис, переработка местной продукции), либо постепенно ликвидируются естественным путем вследствие оттока населения.

Вместе с тем информатизация и развитие коммуникаций пока не зашли так далеко, чтобы обеспечить малому городу включение в “виртуальное пространство”.

Распространение этой функции начинается прежде всего в зонах непосредственного тяготения больших городов.

Географические изменения городской системы также достаточно заметны. Развиваются региональные центры, особенно “недоразвитые” в предыдущие десятилетия, объективно являющиеся центрами относительно самостоятельных регионов (Владивосток, Хабаровск, Красноярск, Иркутск, Новосибирск, Ростов и др.). Активно растут и развиваются “средние” города — полюса системы расселения в европейской части страны и южной Сибири. Происходит отток населения с северной части страны, компенсирующийся распространением вахтового метода освоения. Опережающими темпами развиваются крупные городские агломерации вокруг 10–15 городов.

Происходит целый ряд процессов: сужение полосы городского расселения; постепенное отмирание и закрытие городов с неудачным расположением; рост крупных городов-миллионеров (2-3 млн чел) с диверсифицированной структурой занятости; сдвиг населения в южные районы европейской России, сопровождающийся социальными конфликтами на почве противодействия ксенофобии и земельной реформе; политические осложнения в системе федерализма благодаря ломке этнических границ крупными космополитическими городскими центрами.

Сценарий третий: «Повезло так повезло» (вероятность 20%)

На начальной фазе осуществления сценария бюрократическая модель развития доминирует, однако неэффективность ведения хозяйства ее методами будет постепенно развенчивать имидж местных «крепких хозяйственников». Государство периодически предпринимает попытки вмешаться в процессы развития городов (попытки создать единую вертикаль управления городскими системами по типу «Росводоканала»), но, не имея четких представлений о том, чего оно хочет достичь и как это соизмеряется с затратами, достаточно быстро теряет интерес к тому или иному «проекту».

Одновременно будет происходить вызревание элементов гражданского общества. В первые годы граждане пока не смогут, да и не захотят заниматься самоуправлением, дискредитированным предшествующей деятельностью местных бюрократов. Однако постепенно необходимость принятия решений и осуществления конкретных действий на местах приведет к росту значения реального местного самоуправления. Процесс вызревания гражданского общества можно рассматривать как процесс совместного осмысления информации, представляющей для сообщества интерес, как процесс обучения. В настоящее время такого рода информации поступает крайне мало,

поступающая информация крайне однообразна, у граждан сформирована установка на отторжение даже той информации, что поступает (каждый сам по себе). Процесс информатизации взламывает все эти барьеры не позднее 2010 г. и накроет всех информационной волной. Тысячи поводов ежедневно для вступления в контакт, тысячи поводов соотнести свое положение с тем, как аналогичная проблема решается в другом месте. Информационная закрытость городских бюрократий станет выглядеть просто анахронизмом, потеряет всякий смысл, бюрократии будут вынуждены налаживать диалог с гражданами. В этой среде кристаллизация ядер гражданского общества ускорится.

К концу первой декады нового века формирование элементов гражданского общества приобретет массовый характер и приведет к доминированию «народной» модели. Эволюционное развитие этой модели как «вширь», так и «вглубь» позволит городскому развитию соотноситься с идеальной моделью к 2015 г.

Миграция перестает быть проблемой, становится делом обыденным. Авиация и автомобиль превращаются в основные виды транспорта. «Ночные поезда» все еще популярны, но многодневные пассажирские перевозки уступают место авиационным перелетам. Железная дорога становится по преимуществу грузовой. Ипотечные механизмы и развитый рынок аренды жилья предоставляет возможность свободного перемещения по стране в поисках работы. Альтернативой физическому перемещению становится гибкая и многосторонняя профессиональная специализация, работа через Интернет; накопления позволяют человеку часть времени не работать, посвящая его личному досугу, общественным делам в городе.

Система расселения, сложившаяся в условиях изоляции национальной экономики, трансформируется в двух направлениях. Близость к Токио и Шанхаю для Владивостока, равно как Варшавы, Хельсинки и Берлина для Калининграда, становится более принципиальной, чем удаленность от Москвы. Ритм городского расселения измеряется двухчасовым авиaperелетом. Система расселения фокусируется на нескольких десятках крупных городов, обеспечивающих контактную функцию. Остальные либо выполняют такую же функцию в более мелком масштабе, либо умирают вовсе, если не находят возможности скомпенсировать свою удаленность от контактных границ системами коммуникаций. Если говорить о России, то, например, Новгород, Петрозаводск, Выборг и Мурманск становятся частями (экстремумами) Санкт-Петербурга; а Нижний Новгород, Владимир, Тверь, Рязань, Тула, Смоленск, Ярославль, Кострома — по сути, районами Москвы.

Для малых городов становятся реальностью две возможности подключения к глобальной экономике: либо обнаружить себя как пригород (возможно, с помощью

скоростных систем транспорта), либо стать частью виртуального пространства Интернета. В принципе, ничего не мешает любому малому городу в Сибири стать городом “хакеров”, “виртуальным” отделом ИБМ, имеющей головной офис в Армонке (пригород Нью-Йорка). Для малых удаленных городов, где производство материальных товаров все менее и менее рентабельно, основанная на Интернете система занятости, становится эффективным решением проблемы сохранения налоговой базы и расширения “спектра социальных ролей”. В этом случае подоходный налог (а не только налог на недвижимость станет основой доходов бюджета). По сути дела, само существование системы малых городов, удаленных от крупных рыночных центров, транспортных узлов, аэропортов, зависит исключительно от средств Интернет-коммуникаций, способности найти и осуществлять работу через Интернет, системы электронных расчетов, возможностей получать хорошее образование и регулярно осуществлять повышение квалификации.

Компания «Хартсон энд Хоган» снимает у австрийского собственника дом в Москве, Пречистинский переулок, 14. Управление всеми системами климат-контроля в здании (отопление и кондиционирования) осуществляется из Вены по Интернету: если в здании холодно, нужно написать e-mail в Вену с просьбой прибавить тепла; через 5-10 минут будет теплее. Ни что не мешает из Стрежевого осуществлять климат контроль собора Св. Петра в Риме, или, на худой конец Храма Христа Спасителя в Москве.

Третий сценарий развития приводит нас к ситуации, которая описывается идеальной кривой Ципфа (см. рис). По сути дела эта кривая сильно выполаживается, становится почти прямой и более не представляет собой двух круто пересеченных линий. Идеальная кривая показывает каким должно быть население городов России, чтобы система расселения оказалась зрелой. В практическом смысле это означает, что число российских городов с населением в несколько миллионов человек резко увеличится. В прогнозном столбце таблицы дается оценка того, сколько жителей будет проживать в крупнейших российских городах.

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Современная ситуация в российских городах может быть представлена как развитие по бюрократически-корпоративному типу, характеризующееся доминированием моделей «бюрократических» и «корпоративных» городов. Концепция города во главе с крепким хозяйственником («в нашей трактовке — «бюрократическая модель») рассматривается и еще долго будет рассматриваться общественным сознанием со знаком

«плюс». Более того, и в случае развития событий по «государственному» типу образ крепкого хозяйственника-назначенца, с которого при случае есть кому спросить, будет использоваться для легитимизации демонтажа местного самоуправления. Характерная для этого варианта фрагментация общественной жизни (каждый сам по себе), как, впрочем, и «совнархозовское» иждивенчество, будут служить очень серьезным барьером на пути развития зачатков гражданского общества. И в том и другом случае возникает закрытая трудно реформируемая система.

Тем не менее инерционный «стагнирующий» сценарий развития российских городов не является, по мнению авторов, наиболее вероятным. Не меньшую роль будут играть и другие процессы, которые вольно или невольно будут способствовать осуществлению более оптимистичных сценариев.

Существующие демократические институты будут продолжать “учить” совместному принятию решений, несению ответственности за их последствия, учету ошибок при принятии последующих решений. Сегодня эти институты во многом работают вхолостую, поскольку решения, которые предлагается принимать городскому сообществу, — “ненастоящие”. В случае городских выборов, на которых представители государственной и местной бюрократии, а также корпораций будут бороться между собой, граждане во многих случаях едва ли не впервые оказываются в ситуации необходимости принятия не мнимого, а действительно серьезного и ответственного решения. Предвыборные кампании не могут долго продолжаться на обливание друг друга грязью, начинается полемика с использованием действительно содержательных аргументов, тем самым взламывается “информационная блокада” жителей города, они начинают осознанно обсуждать важные для них проблемы *всем сообществом*. Кто бы ни победил на выборах, городское сообщество становится чуть-чуть другим. Не рассматривая формирующееся гражданское общество как серьезную силу, в процессе борьбы между собой местные бюрократы и корпорации (государство — вряд ли) будут пытаться привлечь эти ресурсы на свою сторону, тем самым способствуя развитию гражданского общества.

По мнению авторов, процесс развития российских городов необратим — они будут стремиться к «идеальной» модели, условия которой позволят в наибольшей степени обеспечить эффективное развитие самих городов и «встроить» их в общенациональную систему расселения.