

## КЛАССИФИКАЦИЯ ГОРОДОВ КАК ИНСТРУМЕНТ ВЫБОРА ЛОКАЛЬНОЙ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ

Средний город рассмотрен как особенный кластер, самостоятельный элемент и составная часть системы городских поселений; выявлены статистически обоснованные характеристики его развития в постсоветской России; определены направления воздействия на город как объект управления с целью его развития; вовлечение в оборот недвижимости и доходов неформальной экономики рассмотрены в качестве взаимодополняющих факторов развития среднего города.

### Методологические подходы к исследованию проблем управления средним российским городом

Российские средние города с численностью населения от 50 до 100 тыс. человек составляют только 14,8% от общего числа городов страны, и по итогам Всероссийской переписи 2002 года в них проживает всего 7,6% населения России. Такие в целом небольшие показатели не могут служить достаточным основанием для первоочередного рассмотрения их проблем, но одновременно это утверждение не является и аргументом для опровержения возможности исследования с целью поиска новых знаний. Особенно если такие знания находят пространство для своего прикладного использования.

В отличие от проблем больших и малых городов вопросы современного состояния, тенденций и перспектив дальнейшего развития названного кластера системы расселения до настоящего времени не привлекли к себе пристального внимания. Поэтому, приступая к исследованию данного предмета, прежде всего приходится задаваться вопросом о том, что именно следует использовать в качестве исследовательской модели. Нужно ли сосредоточить внимание на описании параметров конкретного объекта и тем самым заранее ориентироваться на прикладной характер применения результатов? Но одновременно приходится учитывать, что такой подход обещает успех только в случае наличия разработанной научной парадигмы, в рамках которой присутствуют надежные и многократно проверенные методы решения исследовательских задач. В противном случае полученные описания и выработанные на их основе рекомендации будут носить «отпечатки» личности исследователя, которые при попытке их «перенесения» в другие условия приобретут иные свойства. Изме-

нение же таких условий неизбежно произойдет, по той причине, что другими будут личностные характеристики пользователя, изменятся хронологические периоды, связанные не только с переносом опыта из прошлого в будущее, но и с изменением самих параметров течения социального времени.

Принципиально иной подход использует теория, акцентирующая внимание на выделении и описании только типичных признаков для всего массива исследуемых предметов. При этом снимается «навес» случайных факторов и объективируются выводы. Но одновременно существует угроза утраты однозначности формулируемых предложений, возникает их вариантность, повышающая роль управленческого элемента и личностного фактора. Соответственно наблюдается снижение прикладной ценности результатов исследований, которые требуют «доводки» для приведения в соответствие с конкретными условиями, способности пойти на риски оценки и выбора альтернатив.

Таким образом, ни один из методов исследования не демонстрирует очевидных преимуществ. С точки зрения системного представления прикладная ценность результата исследования не компенсирует потерь, допускаемых при индивидуальном описании, фактически являющемся продолжением метода «проб и ошибок». Страхование же от этой крайности, предлагаемая в случае теоретического исследования, не только не исключает, а скорее предполагает дополнительные затраты на выработку конкретных управленческих решений.

Вместе с тем обзор методов исходного описания исследовательской модели не должен рассматриваться как безрезультатный, поскольку обрисовывает контуры третьего, «срединного» пути, на котором могут быть совмещены преимущества обоих подходов и несколько снижены затраты. Такими преимуществами обладает

метод типологического описания предмета, сокращающий дистанцию между теорией и практикой за счет большей «узнаваемости» модели исследования.

Научная корректность теоретического исследования обеспечивается правильным выделением границ тех типологических групп, для которых должно выполняться исследование. С одной стороны, расширение таких границ дает потенциальную возможность выявления большего числа глубинных, объективированных закономерностей поведения объекта. Но с другой стороны, этот же фактор приводит к отдалению выводов теории от потребностей практики.

С позиций теории систем выявленное противоречие устраняется применением принципа иерархии, когда каждый предмет рассматривается как система, вложенная в другую систему более высокого уровня. В прикладном применении этого принципа могут встретиться трудности, связанные, например, с неполнотой описания состояния каждого из уровней системы. Логические разрывы между общей парадигмой исследования и частными его объектами формируются, когда некоторые закономерности объясняются на более высоком уровне системы и не вполне четко выделяются в отношении к рассматриваемой подсистеме.

Практическим примером такой ситуации может служить положение, существующее в отечественных исследованиях проблем развития городов, рассматриваемых в качестве специфического объекта управления, как определенной социальной системы, представляющей собой конгломерат людей, объединенных, во-первых, производственным и распределительным моментом, и затем потребительным моментом в широком смысле слова [1, с. 5]. Несмотря на наличие интереса к проблемам управления социально-экономическими системами, место городов, например, в изучении микро- и макроэкономических систем является не вполне определенным. При переходе же к анализу средних городов ситуация становится крайне неясной, поскольку практически не определены основания для критериев выделения этого кластера, не ясно, какая именно научная дисциплина должна выступить направляющей и синтезирующей в себе выводы всех остальных, смежных отраслей наук, проявляющих интерес к изу-

чению города. Но из поставленной цели исследования – изучения перспектив развития городов – вытекает, что такой дисциплиной может являться теория управления, а ее предметом – территориальная социально-экономическая подсистема, поскольку она является источником ресурсов для развития.

Исследование тенденций изменения границ групп городов по наиболее распространенному признаку – численности их жителей или, по дореволюционной классификации, – по признаку «людности», показывает, что каждый из так называемых «исторических», а сегодня крупных городов когда-то был, по современным меркам, малым, затем средним и лишь потом «перешел» в класс крупных. В то же время не требуют долгого поиска примеры, когда их ровесники или более древние и крупные в прошлом города сегодня превратились в малые и даже в сельские населенные пункты, – и все это при стабильной абсолютной численности жителей.

Иначе говоря, для того чтобы только сохранить свое положение в иерархической системе городских поселений, город должен обеспечивать устойчивый рост показателя своей «людности», с определенным и не им самим заданным темпом, – своеобразный «бег на месте». «Для поселений и особенно городов самостоятельное... развитие исторически неизбежно, ...города и другие поселения «обречены» на развитие, так как альтернативой развитию может быть только деградация и исчезновение» [2, с. 46]. Более того, принцип развития города, на наш взгляд, существенно отличает его от сельского населенного пункта, который останется им при любом числе жителей.

Последнее обстоятельство служит аргументом того, чтобы констатировать двойственность и условность значения термина «развитие» в применении к понятию «город», так как здесь имеются две ипостаси его понимания: 1) развитие как условие простого воспроизводства места города в системе поселений и 2) развитие города как процесс повышения его места в иерархической системе. Второй пункт означает, что развитие с экономической точки зрения есть процесс сложный, как минимум двухсоставный и, главное, более ресурсоемкий, чем удовлетворение текущего прироста потребностей проживающих в нем людей в каждый конкретный мо-

мент времени. Для возвышения города должна присутствовать постоянная ориентация на прирост численности населения, и не только экстенсивный, но и за счет качественного улучшения условий их жизни. Последнее обстоятельство, по нашему представлению, обусловлено тем, что механизмом привлечения людей и бизнеса является конкуренция внутри принципиально однородного по своим свойствам уровня системы городов.

Между тем не ясно, насколько современные исследования проблем управления социально-экономическими процессами отвечают на вопрос о специфических свойствах и условиях функционирования названного объекта. Внутри сферы публичного управления основной используемой классификацией служит разделение объекта лишь по двум признакам: государственный и муниципальный. Причем постоянные сомнения терзают как по поводу необходимости формальной замены термина «государственный» на «публичный», так и в связи с наличием различий в понимании сущности дихотомии понятий «государственное и муниципальное управление». Сужение проблемы до сферы управления экономическими ресурсами подводит к изучению закономерностей работы современного отечественного механизма движения межбюджетных трансфертов между названными элементами системы управления.

#### **Классификация как инструмент оптимизации поиска модели системы управления**

На последний момент следовало бы обратить особое внимание, так как в пространственной экономике выделяются разные уровни локализации: общенациональный, региональный и более мелких единиц. Исключение составляют Москва и Санкт-Петербург, а также бывшие города районного подчинения, а ныне, в подавляющем большинстве, малые города. Проблемы всех остальных российских городов должны быть отнесены к сфере компетенции региональных органов власти, так как их бюджетные взаимоотношения регулируются на уровне субъектов Российской Федерации. Причем, следует учитывать крайнюю неоднородность городов как типа поселений, что оказывает существенное влияние на организацию межбюджет-

ных отношений между региональным и муниципальными уровнями бюджетной системы.

Например, действовавший до недавнего времени Градостроительный кодекс России разграничивал городские и сельские поселения, в зависимости от численности населения, на 10 категорий:

- 1) сверхкрупные города (численность населения свыше 3 миллионов человек);
- 2) крупнейшие города (численность населения от 1 миллиона до 3 миллионов человек);
- 3) крупные города (численность населения от 250 тысяч до 1 миллиона человек);
- 4) большие города (численность населения от 100 тысяч до 250 тысяч человек);
- 5) средние города (численность населения от 50 тысяч до 100 тысяч человек);
- 6) малые города и поселки (численность населения до 50 тысяч человек);
- 7) крупные сельские поселения (численность населения свыше 5 тысяч человек);
- 8) большие сельские поселения (численность населения от 1 тысячи до 5 тысяч человек);
- 9) средние сельские поселения (численность населения от 200 человек до 1 тысячи человек);
- 10) малые сельские поселения (численность населения менее 200 человек) [3].

Тот факт, что в недавно принятом Градостроительном кодексе РФ такая классификация отсутствует, не только не упрощает, но, пожалуй, усложняет дело, не способствуя упорядочению как предмета деятельности, так и характеристики объекта управления. Ведь представляя эти поселения не территориями для градостроительной деятельности, а социальными системами, мы получаем иерархическую организацию, нечетко и весьма противоречиво описываемую в разных правовых актах и предметах смежных научных дисциплин.

Получается, что между разными научными направлениями и публичным правом возникает разрыв, который вынуждены пока заполнять на свой страх и риск практики-управленцы. Одной из причин этого нам представляется несистемная классификация предмета – правовое понятие «муниципалитет» является слишком широким и неконкретным для определения конкретных характеристик объекта управления. Мало повлияет на ситуацию и предстоящее разграничение муниципалитетов на два уров-

ня, скорее наоборот: не наведя должного порядка в 89-ти региональных механизмах межбюджетных отношений, мы встаем перед проблемой разграничения территорий-доноров и территорий-реципиентов в масштабах многих тысяч подсистем муниципального управления, и без того испытывающих острый кадровый дефицит.

Собственно говоря, в терминах управленческой науки характер, причины и последствия противоречия между правом и управлением уже сформулированы: «стратегия развития «сверху» местного самоуправления в России и соответствующие ей «правовая» и «организационная» модели сегодня зашли в тупик и потеряли вектор развития» [4, с. 251]. Экономической причиной формирования тупиковой ситуации представляется отсутствие необходимых ресурсов для самостоятельного развития территорий, дополнительным источником которых на этапе замысла реформы виделась самодеятельность граждан.

Рассматривая такую самодеятельность свойством только социально-экономических систем, мы обязаны, во-первых, учитывать тот факт, что модели управления ими должны формироваться под постоянным воздействием «снизу», а во-вторых, учитывать свойство иерархичности таких систем. В частности, управленческие процессы на каждом ее уровне не должны противоречить в принципах своей организации потребностям управления системой в целом.

Для получения такого результата видение «сверху» проблем, целей и задач управления в каждом элементе системы должно исходить из реального представления свойств последних. Так, например, целью экономической деятельности городских социально-экономических систем должно являться не только поддержание воспроизводства «общественных благ» по списку возложенных на соответствующие муниципальные образования полномочий, но и получение дополнительных экономических ресурсов, необходимых для выживания/развития городов, так как названные понятия в стратегической перспективе, по сути, синонимы.

Принимая во внимание масштабность таких сложных социально-экономических подсистем, как города, приходится учитывать их повышенную инертность, которая препятству-

ет оперативному проявлению факторов конкурентной борьбы. Иначе говоря, для сознательного управления городами как специфическим типом объекта управления нужно выполнить поиск объективного измерителя параметров его функционирования, а из-за наличия у него исторической составляющей одномоментной статической оценкой используемых показателей ограничиваться недопустимо. В применении к современному этапу развития российских городов эта задача крайне непростая для решения: произошло кардинальное реформирование стоимостных соотношений и принципов функционирования механизма ценообразования, фактически отсутствуют или несопоставимы данные статистики, особенно региональной и муниципальной, имеет место влияние других факторов.

Так, прежде всего представляется необходимым рассмотреть интересующую нас границу между «городом и селом», измерив отношения между кластерами с помощью других, более устойчивых показателей. Раз речь идет о системах с социальной составляющей, целесообразно использовать параметры, общие для экономических и социальных субъектов. Таковыми представляются показатели изменения численности населения и факторов, влияющих на нее, в первую очередь – демографических.

Для нашего случая интерес представляет именно показатель рождаемости, так как смертность – параметр более инертный и его отслеживание на коротких отрезках времени, к которым может быть отнесен и период трансформации современной управленческой подсистемы России, не дает необходимой точности оценки. Еще лучше использовать показатель относительный, «очищенный» от разнообразных различий в структуре населения, но непосредственным образом коррелирующий с самооценкой людьми своего современного и будущего положения. Таблица 1 дает представление о динамике рождаемости в постсоветской России.

Анализируя данные табл. 1, получаем интересные выводы. Очевидно, что динамика показателя рождаемости у городского населения отличается от сельского, особенно после 1997 года. Это можно объяснить тем, что финансовый сектор экономики, самым явным и оперативным образом отреагировавший на кризис 1998 года, пространственно размещен именно

в городах, поэтому здесь четко виден соответствующий «провал» 1999 года. Так же, как и подъем импортозамещающего промышленного производства в последующие годы вполне коррелирует с постепенным ростом рождаемости. Если в других терминах, то причины нам видятся в том, что городское население реагирует преимущественно на развитие индустриального и постиндустриального технологических укладов производства, а российское село – на другую комбинацию укладов: традиционно и индустриального.

Что привлекает частных инвесторов, рассматривающих город как бизнес-пространство, – то, что на небольшой площади сосредоточены сразу два фактора успешного предпринимательства: рабочая сила и покупатели. Устойчивость существования этих факторов во времени коррелирует с демографическими показателями, поэтому данные таблицы 2 представляются нам достаточно надежными для оценки условий функционирования хозяйства классификационных групп российских городов в период трансформации отечественной экономики.

Из приведенных данных становится ясно, что несмотря на экономический кризис 1990-х годов в России, сопоставимый по масштабам

падения промышленного производства и ВВП с периодом Первой мировой и Гражданской войн, массового оттока населения из городов не произошло. Это свидетельствует о том, что системы жизнеобеспечения городского населения в целом продемонстрировали относительную устойчивость и способность к воспроизводству в новых условиях.

Вместе с тем дальнейшая детализация анализируемых данных позволяет усомниться в сделанном выводе, особенно в отношении качественной однородности поведения городского населения. На это, в частности, указывают результаты пересчета абсолютных показателей в относительные, приведенные в таблице 3.

Из сопоставления и анализа данных таблиц 2 и 3 явствует, что на протяжении 1991-2000 гг. уменьшалось число жителей крупных городов (с численностью населения более 0,5 млн. человек) и практически стабильным был этот показатель для более мелких городских поселений. По мере снижения группового ранга городов размах годовых колебаний численности уменьшается, а в группе средних и малых городов показатель средней численности становится практически стабильным. В ситуации депопуляции россиян в целом стабильность показателя численности жителей можно рассматри-

Таблица 1. Итоговая (суммарная) рождаемость в России, 1991-2001 гг.<sup>1</sup>

Группы населения	Число рождений на одну «условную» женщину										
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Городское население	1,54	1,36	1,21	1,25	1,21	1,16	1,12	1,16	1,07	1,13	1,17
Сельское население	2,38	2,18	1,94	1,89	1,79	1,68	1,59	1,58	1,48	1,49	1,48

<sup>1</sup> Источник: Население & общество / Информационный бюллетень Центра демографии и экологии человека Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, №68, ноябрь 2002

Таблица 2. Города и численность населения России в 1989-2002 гг.<sup>2</sup>

Группы городов с численностью населения (тыс. чел.)	Число городских поселений					Численность населения				
	Годы					Годы				
	1989	1991	1995	2000	2002	1989	1991	1995	2000	2002
до 50	709	719	736	750	768	15920	16213	16561	16566	16622
50-99,9	163	180	175	173	163	11169	12318	11986	11855	11083
100-249,9	87	90	92	90	92	13078	13549	13752	13710	13817
250-499,9	44	43	44	41	42	15084	15042	15551	14530	14574
500-999,9	22	21	20	21	20	14040	13292	13107	13487	12404
1 млн. и более	12	13	12	12	13	25159	26443	24332	24556	27416
Число городов - всего	1037	1066	1079	1092	1098	94450	96855	95277	94704	95916
Население России - всего						147022	148543	148366	145925	145167

<sup>2</sup> Источник: данные Госкомстата России

вать в качестве подтверждения того, что здесь фактически происходит воспроизводство населения.

Таким образом, внутри городской системы расселения России достаточно четко выделяются средние и малые города, что, на первый взгляд, подтверждает правоту тех исследователей, которые объединяют эти кластеры в одну группу. Реакция этой группы на экономическую ситуацию отличается от поведения других кластеров, а изменение показателей от одного кластера к другому происходит достаточно плавно, что в принципе подтверждает факт включенности городов в единую подсистему расселения.

Особенно обращает на себя внимание набор векторов изменения численности горожан в 2002 году, который показывает резкий рост показателя только в одной группе при одновременном уменьшении во всех других. Конечно, этот факт может быть связан с уточнением показателя по результатам переписи населения, но может восприниматься и как подтверждение того, что эпоха индустриализации страны завершилась. Теперь дополнительная рабочая сила для городов не может вербоваться непосредственно из сельской местности, а новые жители сверхкрупных городов рекрутируются из городов более низкого ранга, где они проходят предварительную социализацию. На это указывает единовременное и ошутимое «проседание» показателя средней численности во всех остальных кластерах городской системы расселения.

Как было уже отмечено, используемые статистические данные пока не позволяют выделить признаков, отличающих поведение жителей малых городов от средних. В то же время отечественные публикации изобилуют свидетельствами того, что спад производства нанес наибольший ущерб именно экономике малых городов как традиционных мест размещения

разного рода несамостоятельных (а по этой причине первоочередных кандидатов на ликвидацию) цехов, филиалов, хронически убыточных предприятий местной промышленности, бытовых услуг и т. п. Поэтому наиболее реалистическим объяснением экономически алогичного поведения населения малых городов нам представляется, например, то, что здесь в полной мере было использовано преимущество приближенности к земле. «По некоторым оценкам, в промышленности в 1999 году было отработано чуть более 600 миллионов человеко-часов, в «большом» сельском хозяйстве – 245 миллионов. Это близко к официальной структуре занятости России. Но агропроизводству в личных хозяйствах население посвятило еще 420 миллионов часов. Пересчет на условных работников по средней длительности рабочей недели приводит к выводу, что в индустрии занято около 15 миллионов человек, а в агросекторе вместе с приусадебными, садовыми, дачными хозяйствами – 17 миллионов!» [5].

Получается, что в обыденную российскую практику вполне укладывается общеевропейский правовой принцип: ведь «большинство европейских городов возникало в результате юридического акта, обычно – пожалования хартии, причем города не просто возникали, их основывали» [6, с. 340]. Это логичное обоснование того, что правовая модель местного самоуправления не может быть просто отвергнута как недостаточно эффективная. Напротив, существуют точки социально-экономического пространства, где соблюдение принципа формального отграничения в виде совершения юридического акта самоорганизации сообщества определенного типа поведения является критически важным. И прохождение нижней границы поселения типа «малый город» не может быть рационально объяснено лишь критерием превышения какого-то числа жителей или наличия

Таблица 3. Динамика средней численности жителей по группам городов России в 1989-2002 гг.<sup>3</sup>

Группы городов по численности населения (тыс. чел.)	Средняя численность жителей (тыс. чел.)				
	1989	1991	1995	2000	2002
до 50	22,5	22,5	22,5	22,1	21,6
50-99,9	68,5	68,4	68,5	68,5	68
100-249,9	150,3	150,5	149,5	152,3	150,2
250-499,9	342,8	349,8	353,4	354,4	347
500-999,9	638,2	633	655,4	642,2	620,2
1 млн. и более	2096,6	2034,1	2027,7	2046,3	2108,9

<sup>3</sup> Источник: расчеты автора по данным Госкомстата России

«подходящей» структуры трудовой занятости населения.

Опираясь на выводы дореволюционных исследователей, не опровергнутые опытом прошедшего XX столетия, о целесообразности применения признака «людности» для классификации городов, мы считаем, что граница численности населения в 50 тыс. человек, отделяющая современные средние города от малых, является более «жесткой» и малопроницаемой, чем вышеописанная «нижняя городская». Так, наблюдение за динамикой «переходов» границы между малыми и средними городами позволяет констатировать, что простого набора субъективных факторов в виде желаний групп носителей интересов, усилий властей и т. п. недостаточно для ее «пересечения» и закрепления на новой иерархической позиции.

Приведенные характеристики «нижней границы» показателя численности населения средних городов вместе с ранее выделенным демографическим признаком «верхней границы» служат достаточно надежными формальными признаками этой классификационной группы. Главным недостатком такого подхода представляется неясность экономического содержания той деятельности, которая по результату для кластера средних городов является не менее эффективной в социально-экономическом отношении, чем в малых городах, и в то же время не столь значимой для поселений, находящихся на более высоких иерархических уровнях системы городов.

Косвенно эффективность такой экономической деятельности позволяет оценить ранее уже отмеченный факт стабильности показателя средней численности жителей средних городов. Это указывает на то, что в условиях суженного воспроизводства населения России в целом и в городах особенно рассматриваемое обстоятельство фактически означает компенсацию превышения уровня смертности над рождаемостью за счет мигрантов. А большинство мигрантов не стремятся туда, где плохо.

Так, можно допустить, что уровень индустриального развития средних городов, разве что за исключением уровня диверсификации их экономического базиса, в целом существенно не отличается от групп больших и крупных городов. Поэтому вполне очевидно, что жители и органы управления средних городов в це-

лом независимо от личных качеств их конкретных носителей «обнаружили» какую-то экономическую нишу, по своим свойствам похожую на аграрный сектор, но не ориентированной на массовое вовлечение в использование официально фиксируемых потоков материальных и финансовых ресурсов.

Тот факт, что группы средних и сверхбольших городов представляют собой некие полюса разных типов поведения социально-экономических подсистем, косвенно подтверждается наблюдением А.Н. Швецова за показателями зависимости дефицитности местных бюджетов от размеров городских и сельских поселений: «для городов... ярко выраженной взаимосвязи между их размерами и дефицитом... не имеется. ...Исключение составили наиболее крупные города с численностью населения свыше одного миллиона человек... и города с числом жителей от 50 до 100 тысяч» [7, с. 42-43].

Чем может быть объяснен феномен отмеченной статистикой стабильности состава средних городов и численности их населения? Влияния каких-либо очевидных факторов, типичных для большинства городов анализируемого кластера, нами пока не выявлено. Скорее общими признаками этой группы является «непринадлежность» ее элементов к уже описанным подтипам городов. Тем не менее именно такая непрозрачность кластера и структуры связей его компонентов наводит на мысль о возможности поиска нужных знаний в «сфере ответственности» научного направления, обозначаемого как неформальная экономика. Представляется, что такой подход имеет право на существование, поскольку предоставляет возможность не только объяснить многие характеристики «феномена», но и выработать практические рекомендации по устранению негативных эффектов и сохранению имеющихся преимуществ.

Опираясь на выводы другой дисциплины, сначала согласуем понимание рассматриваемого явления, поскольку в отечественной практике имеют место случаи ошибочного отождествления предмета неформальной экономики с такими ее частными «подмножествами», как «криминальная», «скрытая», «теневая», «нелегальная» и прочая «неформальная» деятельность. Мы не склонны сужать широкое понимание термина «неформальной», то есть не фиксируемой

официальным статистическим наблюдением, экономической деятельности до ее частных случаев, действительно связанных с уголовными и административными правонарушениями. Что же касается криминальной предпринимательской деятельности, то экономика, по нашему представлению, не оперирует подобными терминами, так как удовлетворение человеческих нужд есть объективно необходимый процесс, а оценка конкретных способов его осуществления – прерогатива других сфер деятельности.

Теория неформальной экономики выделяет два основных ее типа, отличающихся именно признаками пространственного размещения: теневая экономика узлов экономического пространства и ее антипод в локальных неузловых зонах. Наложив такую классификацию на схему городского расселения, нетрудно заметить, что в число узловых точек пространства попадают города как административные центры страны и регионов, в том числе малые города как центры прилегающих сельскохозяйственных территорий, а в зону преимущественно «неузловых» зон – средние и лишь часть больших.

При этом, конечно, имеет место неоднородность экономического пространства узловых центров, вызываемая различиями в активности и направленности проводимых здесь мероприятий бюджетной, налоговой, инвестиционной и других видов политики, а также в используемом ресурсном потенциале. Это «смазывает» картину сегмента в целом, делая, например, кластер крупных городов «пограничной зоной» перемешивания разных типов теневой экономики и не позволяя на основе агрегированных показателей выявить всю гамму факторов. Напротив, доля теневой экономики для «неузлового» локального типа в кластере средних городов должна быть несравнимо большей, что позволяет более четко выделить его границы и структурировать поведение группы как цельного явления.

#### **Использование результатов классификации городов для определения их характеристик как объекта управления в экономической сфере**

Одной из актуальных задач современного этапа развития российской науки и фундаментальной теории гуманитарных исследований

является поиск путей приближения выводов к прикладному использованию, доведению их до стадии результата, пригодного для непосредственного потребления. Причем не только результатов, но и самого процесса исследований, приближая его этапы к потребностям жизни. Поэтому придание результату классификации формы приема теоретического исследования, пригодной для обоснования параметров наиболее целесообразных моделей управления для каждой из выделенных групп, представляется не менее важной задачей.

При наличии нескольких вариантов выбора модели неотъемлемым этапом принятия стратегического управленческого решения является оценка достоинств и недостатков каждой из имеющихся альтернатив. Такой подход не противоречит и системному пониманию самого метода классификации, который предполагает возможность установления связей между результатами различных группировок как подтверждения системности анализируемого явления.

Для верификации ранее выдвинутой гипотезы наибольшего соответствия потребностям управления социально-экономической подсистемой в группе средних городов мы попытаемся оценить возможности использования для этой цели других вариантов управленческой модели, предлагаемых имеющимися исследованиями экономических проблем российских муниципальных образований. Так, в свете популярной «правовой» модели развития муниципалитетов большое внимание уделяется перспективам вовлечения в активный хозяйственный оборот собственности, и прежде всего объектов недвижимости и земельных участков; повышения экономической эффективности использования бюджетных средств.

Не отрицая в целом актуальности этих управленческих проблем и открывающихся перспектив, представляется целесообразным не увеличивать масштабы тех ресурсов, которые могут быть дополнительно привлечены в результате реализации подобных организационно-правовых мероприятий. Прежде всего стоит акцентировать внимание на крайней неравномерности распределения ресурсов в разных типах муниципальных образований, а также тех потенциальных результатов, которые предопределены существующими объективными предпосылками.



Во-первых, выбор такого направления, по сути дела, является механическим копированием результатов исследований дореволюционного периода, основанных на материалах российских земств. Но последние опирались на иной исторический опыт и функционировали в условиях далеко не самой отсталой, по мировым меркам, рыночной экономики. Прямой перенос земского опыта на управление экономикой современных городов – фактически через целый технологический уклад экономики – в принципе не может повлечь за собой воспроизведения первоначального результата.

Другой аспект проблемы выявляется при характеристике экономического содержания муниципальной собственности. По признаку финансового результата использования все объекты собственности можно разделить на две категории, в зависимости от того, в каком секторе хозяйства они используются: в качестве капитала или в некоммерческом секторе для производства общественных благ. Условно их можно обозначить как «доходные» – более или менее постоянно генерирующие финансовые доходы – и «затратные», т. е. требующие осуществления регулярных затрат.

Очевидно, что пока возобладали мнение о наделении современных муниципалитетов собственностью второй категории, в то время как исторические описания чаще упоминают в качестве основы развития городов «доходные» объекты собственности при условии умелого их использования. Таким образом, спецификой сегодняшнего момента является то, что «собственность... представляет собой необходимую материальную основу предоставления социальных услуг, оплачиваемых не самим населением... поэтому... в экономическом смысле эта собственность не может рассматриваться финансово-экономической базой местного самоуправления...» [7, с. 138].

Поиск источников дополнительных средств для развития городов требует вовлечения в анализ еще одного объекта собственности, занимающего особое место. Это земля, которая как предмет «двойного назначения» весьма чувствительна к качеству управления и служит надежным индикатором его эффективности. Однако именно по этому поводу для городов возникает целый ряд проблем. Во-первых, городская земля качественно отличается от сельско-

хозяйственных угодий, в том смысле, что последние очень трудно вывести из-под власти муниципалитета. В городах же, как местах размещения основной массы промышленных объектов, населения и органов государственной власти, существует проблема предварительного разграничения собственности на земельные участки. Учитывая прошлый, негативный в целом опыт сопротивления работе трансфертного механизма по изъятию средств с территории городов, трудно надеяться на качественно иные результаты «взаимодействия» с аналогичным государственным механизмом по разграничению земельной собственности несельскохозяйственного назначения.

Во-вторых, если города окажутся собственниками значительных массивов удобно расположенных земельных участков, встанет проблема: каким образом эффективно капитализировать эту собственность. Существует стандартный и четкий ответ: продавать дороже и сдавать в аренду. Оба механизма взаимосвязаны, так как эффективная величина арендной платы имеет статистическую зависимость от продажной цены. Оперативная коррекция этой математической зависимости требует регулярного рыночного оборота, в ходе которого земельные участки могут надолго выводиться из товарного обращения. «Земля – специфический предмет рыночных отношений. ... Через систему купли-продажи проходит ничтожная часть земли, а некоторая часть земельного фонда вообще исключена из этой сферы...» [7, с. 153]. В-третьих, частный земельный рынок еще не сложился, и поэтому неизвестны реальные параметры тех потоков средств, которые могут быть здесь получены.

На первый взгляд, существует обход непосредственной связи механизма ценообразования с частным рынком: нормативная цена земли и арендная плата как производные от работы рентного механизма. Но чтобы этот механизм заработал, в экономический оборот должна быть предварительно вовлечена вся имеющаяся у конкретного города земельная площадь, а для этого нужны инвестиции как результат успешного поиска внешних и внутренних их источников.

Иначе говоря, величина дохода от земли оказывается тесно связанной с плотностью населения. В этом же вопросе России похвастать

нечем: «плотность населения на единицу городской территории... в российских городах в несколько раз ниже, чем в европейски... это влечет за собой резкое удорожание эксплуатации инженерных сетей, увеличение транспортных издержек и... приводит к существенному снижению инвестиционной привлекательности городских территорий» [8, с. 76]. Иначе говоря, сначала наши города надо заселить людьми или сжать их территорию, увеличив тем самым экономическую эффективность эксплуатации земли, но одновременно... сильно уменьшив величину того самого «главного ресурса» развития, предлагаемого в рамках «правовой» модели управления.

Также можно предположить, что применительно к сегодняшним средним городам, аутсайдерам городской системы расселения, показатели качественного состава сдаваемого в аренду имущества и его доходности, платежеспособного спроса на приобретение и аренду земельных участков вряд ли превысят минимально допустимую величину. Рассматривать их сегодня в качестве серьезного источника средств для конкурентной борьбы за обеспечение устойчивого притока жителей и капиталов – дело довольно рискованное.

Сформулированный вывод нацеливает наше внимание на путь исследования приемов привлечения частных внешних инвестиций, поиск внутренних источников ресурсов, определение необходимых условий и особенностей процесса привлечения таких средств. При этом стоит поставить особое ударение на том обстоятельстве, что механизмы привлечения внешних инвестиций и использования внутренних ресурсов представляются нам тесно взаимодействующими между собой.

Поскольку сами частные инвестиции в городскую экономику не могут рассматриваться объектом непосредственного муниципального управления, резко возрастает роль инструментов косвенного воздействия. Такими инструментами представляются эффективное управление муниципальным сектором хозяйства; успехи в конкурентной борьбе с другими потенциальными «площадками инвестиций»; ориентированное на перспективу развитие привлекательных для бизнеса элементов городского социума. Совершенно очевидно, что в конкуренции за средства внешних инвесторов больше

шансов имеет тот, кто демонстрирует эффективность управления собственными ресурсами, обладает навыками мотивации граждан муниципалитета и учета интересов партнеров.

Применяя уже выдвинутую гипотезу об использовании теории неформальной экономики для характеристики объекта управления в хозяйстве средних городов, попытаемся рассмотреть его параметры, определить потенциально возможные средства управления и методы их использования. Вот характеристики локальной «неузловой» теневой экономики, которые описывает С.Ю. Барсукова: «Алгоритмы провинциальной теневой экономики основаны на персональных контактах... Здесь покупают... расположение местных чиновников... борьба идет не за доступ к конструированию законодательных норм, а за возможность безнаказанного уклонения от действующих правил... возрастает значимость деловых сетей, включающих не только предпринимателей, но и представителей властных, контролирующих и силовых структур. Доверие к партнеру как участнику деловой сети служит основой снижения транзакционных издержек теневых сделок» [9, с. 103].

Теперь обратимся к формирующейся характеристике экономики средних городов – это не столицы регионов, в значительной части даже не административные центры районов с высокоразвитым сельскохозяйственным производством, не центры размещения крупных частных корпораций, также это и не моногорода с единственным градообразующим предприятием. Как минимум это многофункциональные, многоукладные, ориентированные на налаживание контактов как внутри системы городов, так и с окружающей территорией, между разными отраслями хозяйства, местные сообщества. Принцип рынка «деньги – товар – деньги» здесь реализуется специфически – в форме наличного расчета, без излишнего документального оформления и бухгалтерского учета. Контролировать и управлять такой транзитной системой очень трудно, так как значительная, если не преобладающая часть оптовых покупателей и продавцов находится за пределами городской территории. В категориях товарных потоков пространственной экономики первые находятся в малых городах и сельской местности, а вторые – в больших городах и за границей. Размеры единич-

ного опта – минимальные, так как из-за количественных параметров основного покупателя и капитала продавца прибыль получается не от объема и цены, а от скорости оборота товарного потока.

Проанализированные статистические данные позволяют предположить, что реальная повседневная практика управления в средних городах накапливает необходимые приемы, опыт их применения, и это дает результаты. Приходится признать, что выраженное нами ранее сомнение в потенциальных возможностях капитализации собственности средних городов оказалось преждевременным. Однако проблема проявила себя в том, что показатели качества такой собственности оказались нестандартными, а точнее – пока формально не закреплёнными и даже не полностью описанными. Потенциалом собственности здесь оказались не сами ее объекты – в привычном представлении как конкретных материальных

объектов, а пока только территория средних городов, ее местоположение в пространстве, а главное – особенности поведения проживающего здесь населения, его способности к самоорганизации. И задача заключается в том, чтобы этот опыт формализовать, превратить в управленческие процессы, процедуры, операции и действия, не утратив при этом свойства результативности самой деятельности.

Оценивая предложенный подход к поиску выхода из проблемной ситуации, отметим, что он несколько ближе к практике, чем иностранные рекомендации о повышении социальной активности граждан как ресурсе местного самоуправления, отдающие декларативностью. По крайней мере, здесь вырисовываются контуры тех групп носителей конкретных интересов и владельцев необходимых ресурсов, на которые должно быть обращено внимание и осуществлена соответствующая их индивидуальная мотивация.

**Список использованной литературы:**

1. Таболин В.В., Емельянов А.С., Черногор Н.Н. Экономика города: правовой аспект. – М.: Финансы и статистика, 2004. – 144 с.
2. Экономика градостроительства/ под ред. Ю.Ф. Симионова – М., Р/Д.: МарТ, 2003 – 384 с.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 7 мая 1998 года N 73-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 30.12.2001 №196-ФЗ, от 10.01.2003 №15-ФЗ)/ СПС Консультант-Плюс.
4. Иванов В.Н., Патрушев В.И. Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления. – М.: ЗАО Изд. Экономика, 2001. – 327 с.
5. Население & общество / Информационный бюллетень Центра демографии и экологии человека Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, №77, ноябрь 2003.
6. Берман Гарольд Дж. Западная традиция права: эпоха формирования – М.: МГУ, Инфра-М, Норма, 1998. – 624 с.
7. Швецов А.Н. Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля. – М.: Едиториал УРСС, 2004 – 224 с.
8. Ореховский П. Российские экономические реформы и развитие городов: итоги-98 и задачи-99. // Симпозиум «Управление российским городом: итоги и задачи». В 2-х т., т.1. – Обнинск: Институт муниципального управления, 2004. – 340 с.
9. Барсукова С.Ю. Неформальная экономика: экономико-социологический анализ. – М.: ГУ ВШЭ, 2004. – 447 с.