

## ГОРОД КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО- БЮРОКРАТИЧЕСКОГО МАНИПУЛИРОВАНИЯ

*Н.В. Гонтарь*  
*Южный федеральный университет*

**Аннотация:** *Проблематика городского развития актуальна как в силу значимости самих городов в современном обществе, так и в силу сложности проблем управления городами. В статье обсуждается фактическое доминирование государства (административно-бюрократического аппарата) в процессах управления городами. Рассматриваются недочёты и противоречия, порождаемые таким доминированием, обсуждаются альтернативы места и функций государства в городском развитии. Ключевым противоречием между бюрократическим подходом и рыночными принципами развития городов, обеспечивающими их конкурентоспособность, является дихотомия «централизации-децентрализации» и «разнообразия-унификации». В статье изложены подходы к модернизации системы управления городами с учётом имеющегося сегодня и в историческом прошлом опыта такого рода.*

**Ключевые слова:** *город, государство, бюрократия, административное регулирование.*

Город является инвариантом организации планетарного социума на всех этапах развития цивилизации. Независимо от размера, численности населения, особенностей планировки и набора функций, города оставались фокусами развития человечества, их связи обеспечивали объединение населения в масштабах континентов посредством развития торговли, банковского дела, ремёсел и науки. Города являлись также ключевыми центрами управления территориями большего или меньшего масштаба, и именно здесь эволюция форм правления привела к зарождению и укреплению такого способа правления как государство. Дальнейшее становление государств подчинило себе развитие городов, существование которых сегодня немыслимо вне государственной принадлежности и вне системы государственного управления.

Современные глобальные города, как и прежде, выполняя связующие функции в мировом масштабе (ту же функцию на уровне отдельных стран реализуют национальные экономические центры); в то же время они являются столицами государств и центрами реализации властных функций политических элит. Однако не менее существенно, что жизнь таких городов проникнута всеохватывающим и деятельным вниманием государства, тем большим, чем более значим город для политико-географического ландшафта страны, её экономики, населения и для формирования позиций стран на мировой арене.

Предметом, который в этой связи заслуживает пристального внимания как весьма актуальный для судьбы самих городов, являются цели, характер и последствия включения городов в ткань государственного управления и административного регулирования. Характерно, что длительная эволюция, рост, усложнение и формирование пространственной матрицы городов в их ключевых аспектах происходили в отсутствие на исторической сцене такого актора как современное государство. Сегодня же города являют собой сложнейшее переплетение деятельности многочисленных управляющих органов различного уровня, самоорганизующихся социальных процессов, стратегий развития разноформатного и интернационального рыночного сектора, а также — в случае как глобальных, так и крупных национальных центров — отражением флуктуаций мировых валютных и сырьевых рынков, технологических сдвигов, миграционных потоков и сопряжённых с ними вызовов.

Разнообразие акторов городской деятельности, сохранение и упрочение конкурентных позиций городов, реализация ими традиционных и новых функций в условиях усложнения социальных процессов и ускорения экономических взаимодействий предполагают наличие и устойчивое функционирование механизмов согласования разноплановых интересов. В центре этого процесса сегодня находится именно государство.

Потребность в своего рода «регулирующем» сложного движения городской жизни основана, поскольку города как фокусы системы расселения в максимальной степени отличаются контактностью, сложностью и конфликтностью взаимодействий. Концентрация на ограниченной территории сложных социальных, производственных, техногенных процессов порождает разнообразие, которое можно считать достаточным основанием для деятельного вмешательства государства. Однако роль современного государства как «регулирующего» городской жизни и городской эволюции как минимум неоднозначна, порождая вопрос об альтернативе.

Первой и наиболее существенной проблемой является попытка прояснить собственно суть феномена «государства». Попытка решить данную задачу приводила исследователей к констатации, подобной следующей: «можно встретить прямое или косвенное упоминание государства, которое «регулирует», «стремится», «защищает» и для которого определяют «цели» и «стратегии». Но где это государство? Несмотря на то, что оно — наиболее активный субъект современного мира, ещё никто не продемонстрировал его физические параметры. Бестелесное нечто, осуществляя действия, описанные в бесчисленных работах, посвящённых государственному регулированию, несомненно, влияет на развитие человечества, но механизм этого влияния, как и характеристика действующего субъекта, до сих пор загадка» [Раквиашвили 2012].

Примерно 200 лет назад французский экономист Ф. Бастиа восклицал: «Я бы очень желал, чтобы установили премию...тому, кто дал бы простое и вразумительное определение слова Государство. Государство! Что это такое? То, что мы знаем теперь про него, — это какая-то таинственная личность, которая, наверное, более всех на свете хлопочет, более всех тормозится, более всех завалена работой, с которой более всех советуются, которую более всех обвиняют, к которой чаще всех обращаются и взывают о помощи». Также Ф. Бастиа предлагает свое определение государства: это, по его словам, — громадная фикция, посредством которой все стараются жить за счёт всех [Бастиа 2006].

Преследуя цель конкретизировать настоящее обсуждение, полагаем возможным говорить не столько о деятельности абстрактного государства, сколько об административно-бюрократическом регулировании, понимая под таковым деятельность в городе конкретных представителей корпуса чиновников различного уровня и функционала, которые организованы в конкретные «ведомства», действующие «от лица» государства.

Будучи лишь одной из форм пространственной организации общества на территории, контролируемой конкретным государством в рамках национальных границ, город существует

в той же модели управления, что и иные пространственные объекты (области, провинции, сельские общины и поселения, и проч.). Поскольку современные национальные системы административно-бюрократического управления представляют собой лишь варианты реализации единых подходов к организации управления посредством государства, развитие городов иллюстрирует такие единые подходы, акцентированные в силу того, что города служат не только местами концентрации населения и экономической активности, но и — ключевым объектом притяжения интересов бюрократии, элит и групп специальных интересов.

Говоря об управлении посредством государства, прежде всего, следует упомянуть так называемый неявный социальный контракт между субъектами производства (государственных услуг) и потребителями этих услуг (населением и бизнесом). Контрактная лексика оправдывается, как правило, тем, что государства являются агентом конечного принципала — граждан, и агентам, чиновникам, передаются те функции, которые (как предполагается) невозможно реализовать путём рыночных трансакций. Контрактная парадигма государства в ее современной модификации представляет собой концепцию «услуга за ее финансирование» (*value for money*), что предполагает сервисный характер государства [Капогузов 2013].

«Контрактная» лексика, однако, затуманивает и погребает в теоретизировании суть отношений между формальным «принципалом» (население и бизнес) и формальным «агентом» (государство). Между тем, описание таких отношений должно полностью исключать терминологию сферы контрактных отношений, если руководствоваться определением контракта как добровольного соглашения двух сторон, оговаривающего их взаимные обязательства, сроки выполнения, стоимость и условия оплаты услуг. Современное государство предлагает «контракт», отказ от которого (уплата налогов) не только невозможен, но и карается уголовным законодательством. Однако недобровольность так называемого «контракта» — не единственное его отличие от классического договора. Так, срочность также не относится к отличительным признакам отношений с государством. Это относится как к исполнению «контрактных обязательств», так и к налоговым сборам, которые вводились как временная мера в ситуации экономических кризисов и войн, но затем превратились в перманентные, и существенно выросли. Так, в течение XIX в. в Англии государственные расходы не превышали 11 %, и господствовала точка зрения (в частности, французского экономиста П. Леруа Бойе), что налоги, которые превышают 12 %, вредят экономическому росту. Однако за период с 1960 по 1973 г. в среднем в странах ОЭСР доля расходов расширенного правительства составила 31,7 %, а в последнее десятилетие XX в. поднялась до 44,6 % [Капогузов 2010].

Кроме того, современные принципалы (жители стран и регионов) вряд ли могут сформулировать конкретные обязательства, которые государство должно было бы нести в рамках «неявного контракта», и, тем более, не имеют консенсуса по этому вопросу (что исключает понимание общества как стороны контракта, которая по определению должна однозначно трактовать свои интересы в договоре). Понимание функций государства разнообразно настолько, что подчас включает в себя требования прямо противоположного. Как об этом говорит Ф. Бастиа [Бастиа 2006]: «сто тысяч голосов из печати и с трибун кричат [государству] все разом:

„Организуйте труд рабочих!“,

„подавите нахальство и тиранию капитала“,

„Оросите равнины“,

„Посадите лес в горах“,

„Выкормите детей“,

„Обучите юношество“,

„Поддержите старость“,

„Дайте займы деньги без процентов всякому, кто желает получить“,

„Запретите торговлю и заодно создайте нам торговый флот“».

Утверждение отсутствия какого-либо действительного контрактного основания взаимодействия общества и государства, но, вместе с тем, — наличия такого основания, как монополия на насилие со стороны государства, объясняет тот характер взаимодействия, который можно наблюдать в системе город-государство как в современных развитых странах, так и в странах с трансформирующейся институциональной средой, к которым относится Россия. Государство в таких отношениях выступает, по сути, *собственником страны*. Такое утверждение имеет под собой самые разные основания. Так, власть правительства покоится на неявном предположении, что оно является собственником всей территории, на которую распространяется его власть. В настоящее время вся ничейная земля принадлежит государству [Ротбард 2010]. Однако собственность государства не ограничивается «ничейной» землей. Законодательство позволяет также изъять либо уничтожить любую собственность (в «общественных» интересах).

Так, в рамках расширения прав собственности Китай разрешил владеть людям собственными домами, однако земля под домами осталась собственностью государства, которое может её в любой момент конфисковать [Форбс Эймс 2014]. В США государство до 1940-х гг. при конфискации земли, находившейся в частной собственности, взывало к необходимости осуществления общественных работ, вроде прокладки дорог. Однако после войны в рамках движения за обновление городов государство впервые предложило провести крупномасштабную конфискацию собственности жителей с намерением передать конфискованную собственность частным застройщикам. В 2006 г. примером подобной деятельности стало решение суда Нью-Йорка, обязавшее С. Кело перенести свой дом (соседи были вынуждены купить себе другой дом), поскольку земля изымается в «общественных целях» экономического развития (строительство стильного торгового центра).

Аналогично в России строительство олимпийских объектов в Сочи к Олимпиаде-2014 г. сопровождалось принятием специального законодательства, обеспечивающего облегченный режим изъятия земель под олимпийское строительство. Специфика трансформации в российских условиях привела к тому, что неотделённость власти от собственности в целом, делает возможным распоряжение частной собственностью только под контролем должностных лиц государственной или муниципальной службы, полномочия которых соответствуют уровню частного бизнеса, формально этой собственностью обладающего. Любой бизнесмен в современной России может потерять свою собственность — даже созданную его собственной деятельностью, в результате рейдерства или судебного преследования по обвинениям в преступлениях, административных правонарушениях, нарушениях прав или обязательств перед деловыми партнёрами. В таких конфликтных ситуациях ресурсы органов власти, в первую очередь, судебной и правоохранительной системы, нередко используются в частных целях. Органы власти в этих случаях не выполняют свои нормативные функции государственного или муниципального управления, а оказываются *de facto* встроенными в коррупционные практики [Римский 2011].

Следует подчеркнуть, что речь идёт не только о несовершенстве институциональной среды, не обеспечивающей защиту прав собственности, но и об имманентной государству тенденции к контролю надо всеми источниками дохода.

Таким образом, насильственный характер изъятия общественных ресурсов при одновременной власти государства над территорией страны (и, по сути, любой собственностью) формирует отчуждение общества и государства, в разной степени проявляющееся в различных обществах, однако присущее современному управлению посредством государства.

Отчуждение бюрократического аппарата от принципала (народа) состоит не только в фактической неподотчетности, безличности и более высоком денежном (и натуральном) содержании данной категории служащих по сравнению с представителями обслуживаемых

слоёв. Фактически речь идёт об отрыве деятельности административно-бюрократического аппарата от функционирования экономики, содействие которой становится лишь одной из целей бюрократии наряду с максимизацией частной целевой функции самих чиновников.

Кроме того, общество сталкивается с издержками контроля над отделившейся от него бюрократией. Причём такие издержки возрастают по мере усиления бюрократизации [Альпидовская 2007]. В итоге реальные возможности контролирующих действий над административно-бюрократическими структурами со стороны общества можно смело оценивать как нулевые. Форм низового контроля не существует вообще, ибо отсутствует какая-либо государственная инициатива для их создания [Швецов 2012].

В итоге двустороннее взаимодействие общество-государство можно рассматривать как асимметричное. Если общество лишено инструментов реального влияния на бюрократию, то бюрократия, напротив, посредством изобретения законов (в рамках заботы об «общем благе») находит большое число вариантов вмешательства в социальные и рыночные процессы, а также в организацию пространственных форм жизнедеятельности социума, включая города. При этом, как отмечает В.П. Макаренко [Макаренко 2016], подразумевается, что существует некое «общее благо», о котором обязаны заботиться правители. Из общего убеждения вытекает, что в непосредственной демократии демос, а в представительной — граждане и их представители должны стремиться к достижению общего блага. Так возникает проблема: при демократии «народ» и его представители должны управлять во имя общего блага; одновременно «народ» образует ряд самостоятельных и относительно независимых союзов; так какой же «народ», в каких вопросах должен управлять самостоятельно и к чьему общему благу должен стремиться? Однако «...никто ещё не смог создать концепцию общего блага, которая не была бы слишком общей для того, чтобы служить релевантным руководством для коллективных решений, либо имела бы подходящий уровень специфичности, но вела к неприемлемой политике. ... Огромное количество академических дискуссий относительно общего блага ведётся философически настроенными учёными, от которых никогда не требовалось строго применять свои идеи к коллективным решениям» [Даль 2003]. Как следствие, общее благо как исторический феномен сегодня — пустая фраза, за которой скрывается защита частных интересов.

Рассмотренные особенности взаимодействия административно-бюрократического аппарата и общества служат своего рода фундаментальными предпосылками деятельности государства в городах. Государство, в противоположность его внешней неопределённости при взгляде на жизнь городских улиц, является не «одним из» акторов городской жизни, а качественно более состоятельным и отчасти единственным в своем роде «игроком», определяющим траекторию городского развития.

Следствием этого является фактически складывающееся противоречие между целями выживания и развития городов в современной открытой и конкурентной глобализирующейся экономической и социальной среде, и особенностями функционирования бюрократического аппарата. Эти последние противоречат конкурентоспособности и целям развития территорий (включая города). Подчеркнём два ключевых ресурса конкурентоспособности городов: разнообразие и децентрализацию. В противоположность им бюрократия (которая *de facto* «возглавляет» сегодня развитие городов) характеризуется унификацией и централизацией. Естественным следствием такого противоречия является торможение развития городов, искажение их функционала, динамики, траектории развития и внешнего облика по отношению к тому, который максимально отвечал бы потребностям как самого города, так и сторонних его «потребителей» (далеко не только туристов и жителей окружающей периферии).

Концентрируясь на анализе обозначенной выше дихотомии «разнообразия-унификации» и «централизации-децентрализации», добавим, что помимо данных черт, отличия рабо-

ты бюрократии от рыночного сектора проявляются также в ригидности, сохранении работы по шаблонам (исполнение формальных инструкций является гарантией сохранения позиций бюрократии) в отличии от чуткой и быстрой реакции на изменение спроса и постоянного «созидательного разрушения» и поиска инноваций в рыночном секторе. Административная структура медленно реагирует на изменения, поскольку принятие решений чревато ошибками (то есть содержит риски и поэтому нежелательно) и, кроме того, — требует многочисленных согласований.

Характеризует положение бюрократии в системе акторов развития и весьма слабая связь с иными субъектами городских процессов. Формальное взаимодействие с предприятиями, жителями и городскими общественными структурами может быть полезно в качестве источника информации для городского управления, однако сама система тяготеет к замкнутости и кадровой обособленности. Так, по данным опросов Высшей школы экономики, лишь 11 % чиновников приходят в бюрократические структуры России «с улицы», остальные же имеют протекцию в той или иной форме [Рождественская 2009]; в среднем всего 5 % соискателей сдают формализованные экзамены при занятии должности в региональных администрациях [Саблин 2010]. Также и производство «продукта» бюрократии оказывается иногда полностью оторванным от реальных потребностей населения: как указывало Административно-бюджетное управление Белого дома США, имея в виду федеральную программу автотрасс, «финансирование не основано на потребности или эффективности, средства на программу были заранее зарезервированы» [Глейзер 2014].

Следует отметить, что унификация и централизация являются внешними нормативными принципами работы административного аппарата, однако им сопутствуют также неявные механизмы, основанные на монопольном положении административного аппарата. К таковым можно отнести как внутренние «приводные механизмы», обеспечивающие работу аппарата (реализация частной целевой функции в целом, коррупция, теневое непубличное принятие решений), так и прикладные механизмы, вступающие в действие при взаимодействии бюрократического аппарата с конкретными сферами городской жизни (создание формально узаконенных барьеров для деятельности бизнеса, законодательный шантаж, поиск бюрократической ренты в целом, вымывание работников с рынка труда через рекрутирование их по родственным каналам в разного рода администрации).

Анализируя проявления подобных механизмов в жизни города, прежде всего, стоит остановиться на градостроительной сфере, максимально характеризующей городской ландшафт. Административное регулирование касается: самой возможности застройки, плотности застройки, возможности нового строительства в существующих кварталах, характера застройки (этажность и стиль зданий), распределения площади под зданиями и иными территориями (парки, дороги, парковки, торговые центры), наполнения кварталов того или иного рода общественными зданиями и пространствами, ограничения строительства из экологических соображений или задач охраны историко-архитектурных объектов. Этот неполный перечень сфер регулирования указывает (с учетом охарактеризованной выше возможности конфискации практически любой собственности) на критическую зависимость динамики городской среды от решений бюрократического аппарата. Данная сфера является крайне конфликтной (поскольку решения властей затрагивают уже существующие кварталы и их жильцов), а также коррупционноёмкой, поскольку решения принимаются кулуарно и фактически произвольно, что делает их подверженными влиянию групп специальных интересов. Эта же сфера генерирует потенциал коррупционного сращивания бизнеса и городских администраторов.

Городская застройка обеспечивает доступность города, когда вновь возводимых зданий достаточно, привлекая (ограниченную в средствах) молодёжь, которая способна найти доступное жилье, сформировать творческий потенциал города и увеличить его трудовой актив в

будущем. Также достаточное и недорогое жилье сокращает издержки работодателей за счёт меньших требований со стороны работников, не обременённых высокой платой за жилье. Достаточная плотность застройки также, будучи характерным городским свойством, способствует не только контактности, но и сокращает передвижения на работу и за покупками, уменьшает удельный расход топлива и способствует меньшему времени использования автомобилей, снижая, как ни парадоксально, нагрузку на окружающую среду (по сравнению с сельскими жителями, принуждёнными к длительным поездкам как на работу, так и в гипермаркеты). Разнообразие городов отражается в разноформатности жилья, разнообразии форм и стоимости аренды, вариативности организации кварталов и схем передвижения.

Административное влияние на градостроительную сферу, весьма широкое, как показано выше, порождает неоднозначные следствия для городского развития.

Так, сегодня административные меры направляются на регулирование как количества, так и характера возводимого жилья, что непосредственным образом влияет на цену жилья, его доступность и конкурентные позиции городов в привлечении активного населения. Соответствующая политика администраций при этом оказывается зависима от мнения уже проживающего в городе населения. Учёт такого мнения, однако, часто не столько отвечает мотиву достижения «общего блага», сколько подпадает под определение так называемого политического цикла, обеспечивающего переизбрание управленцев на новый срок.

Примером устойчивых трендов в данной сфере является прекращение строительства небоскрёбов Нью-Йорка. Так, пять из десяти высочайших (к 2009 г.) зданий Нью-Йорка, в том числе Эмпайр-стейт-билдинг, были завершены в период до 1933 г. Застройка старых территорий началась с конца 1920-х гг., когда будущее города казалось безграничным. Такие застройщики, как А.Э. Лефкур, были уверены, что смогут привлечь жителей, и банкиры с радостью инвестировали капиталы. В конце 1920 гг. строители состязались в том, кто построит самое большое здание в Нью-Йорке. Однако с 1933 г. строительство небоскрёбов в Нью-Йорке замедлилось ввиду усложнения нормативов. Перед городом в полный рост встала проблема зонирования [Глейзер 2014].

Зонирование является отражением стремления бюрократического аппарата административными средствами создать некий конечный перечень сегментов города, унифицированных для большего удобства их осмысления и управления ими. Данный перечень, сколь бы длинен он ни был, и сколь бы разнообразными ни казались вариации придуманных администраторами районов, однозначно уступает разнообразию форм организации пространства в ходе самоорганизующегося развития. Ирония при этом заключается в том, что выверенные и ограниченные конечным числом районов градостроительные кодексы являются предметом постоянной коррекции, что, конечно, сводит на нет попытку формализовать управление и саму организацию территории.

В 1916–1960 гг. исходный кодекс зонирования Нью-Йорка подвергался усовершенствованиям более 2 500 раз. В 1960 г. городская градостроительная комиссия приняла новое постановление о зонировании, которое значительно увеличивало число ограничений на застройку. В итоговом кодексе, включавшем 420 страниц, простая классификация территорий — деловых, жилых и не предполагающих ограничений — была заменена головокругительным числом районов, в каждом из которых разрешались лишь определённые строительные проекты. Было введено 13 типов жилых районов, 12 типов промышленных районов и не менее 41 типа коммерческих районов [Глейзер 2014].

Для каждого типа районов был составлен реестр разрешённых видов деятельности: так, коммерческие галереи искусств запрещены в жилых районах, но разрешены в промышленных районах, тогда как некоммерческие галереи искусств запрещены в промышленных районах, но разрешены в жилых. Магазины, торгующие материалами для художников и артистов,

запрещены в жилых районах и некоторых коммерческих. Требования к площади парковки также различаются для разных районов. Пример мелочного регулирования в рамках кодекса — правила для знаков: «Для многоквартирных домов, включая дома с гостиничным обслуживанием, а также разрешённых нежилых зданий и иных строений, допускается использовать идентификационный знак общей площадью не более 12 кв. футов и указывающий лишь наименование разрешённого использования, название или адрес здания, либо название управляющей компании». Кодекс также упразднил сложную систему расстояний между зданиями, но заменил её столь же сложной системой, основанной на процентах застройки (*floor area ratios, или FAR*) [Глейзер 2014].

Однако, если произвольные решения относительно характера застройки кварталов затрагивают жителей данных кварталов, то решения относительно самой возможности застройки (включая возможность строить многоквартирные дома) деформируют в целом уже относительные позиции городов в доступности жилья и в богатстве их жителей. Линиями такой трансформации являются ограничения на использование земли (требование минимальной площади участка при частной застройке, установление доли земли под многоквартирными домами). Следствием ограничения на застройку является рост цены остающейся в распоряжении земли, а также пузыри на рынке недвижимости, вызванные искусственными ограничениями, которые создают нерыночный дефицит и взвинчивают цены с их обвалом впоследствии.

Так, в 2006 г. в Хьюстоне было множество домов по цене менее чем 200 тыс. долл., относительно новых, с четырьмя или более спальнями. Жилая площадь одних превышала 3 000 кв. футов, у других были бассейны. Некоторые дома находились в закрытых коттеджных посёлках, и почти все — в привлекательных районах. В 2006 г. же, по данным переписи населения США, средняя цена дома в Лос-Анджелесе составляла 614 тыс. долл., а в Нью-Йорке — 496 тыс. [U. S. Census Bureau... 2006]. Такие средние дома совершенно недоступны семье, зарабатывающей в Нью-Йорке 70 тыс. долл.

Административные ограничения обеспечивают для жителей городов потерю богатства, причем сразу несколькими способами. Так, ограничение создаёт дефицит земли и рост цен домов, что обесценивает доходы населения «в пересчёте» на квадратные метры. Кроме того, рост цен на жилье затем, в кризис, оборачивается крушением цен, что обесценивает уже вложенные в жилье инвестиции. Так, в США в районах с ограничением строительства цены на недвижимость выросли на 29 %, но лишь на 3 % — в местах с эластичным предложением [Glaeser, Gyourko, Saiz 2008].

Техасские строители могут предложить много новых недорогих домов, поскольку себестоимость строительства стандартного дома в Хьюстоне составляет примерно 75 долл. за кв. фут. Но на большей части территории побережий Америки цены намного выше себестоимости строительства, в Лос-Анджелесе — на 350 %. На Манхэттене земли немного, вот почему люди готовы тратить большие средства на высотную застройку. Но для того чтобы добавить ещё один этаж к высотному дому, дополнительная земля не нужна, так что ее нехватка не может объяснить, почему цены на Манхэттене намного выше стоимости добавления дополнительного этажа. В округе Санта-Клара, как и на большей части побережий США, имеет место нехватка земли, однако эта нехватка — искусственный продукт правил и норм, а не природы [U. S. Census Bureau... 2008].

Дополнительными формами искусственного сдерживания роста городов служат охрана исторических памятников и ограничение строительства из экологических соображений. Данные политики могут быть оправданными, однако могут использоваться и как инструмент экспансии бюрократии, имеющий для нее также популистский стимул (забота об общем благе). Примером последнего является создание в 1962 г. мэром Нью-Йорка Комиссии по сохране-



нию исторического наследия (12 человек). В 1965 г., несмотря на активное сопротивление со стороны представителей строительной индустрии, Комиссия по сохранению исторического наследия стала постоянной [Landmarks Preservation Committee 1965]. Число зданий, признанных ценными, было достаточно скромным (700), и полномочия комиссии уравнивались мэром, который мог (как и сегодня) налагать вето на её решения. Однако, поскольку полномочия государственных агентств со временем распространяются подобно энтропии, небольшая почти незаметная группа получила власть над обширными территориями города: к 2008 г. Комиссия распоряжалась более чем 25 тыс. отобранных зданий и 92 историческими районами [New York City Landmarks... 2010]; 15% территории Манхэттена за пределами Центрального парка к югу от 96-й улицы сегодня — исторические районы, где даже поверхностные изменения должны согласовываться с Комиссией<sup>1</sup>.

Иной формой бюрократического манипулирования городами выступает «поддержка» в ситуации упадка, обусловленного не циклическими кризисами, а коренными экономическими и технологическими сдвигами. Так, на протяжении всей американской истории старые ареалы всегда замещались новыми, быстро развивающимися городами. В 1800 г. шесть из 20 крупнейших городов США находились в Массачусетсе (Бостон, Салем, Ньюбери-порт, Нантукет, Марблхед и Глочестер). Только одно из этих мест сохранилось в качестве большого города к концу XIX в., поскольку население переехало на Запад, а вдоль водных путей континентальной Америки были построены другие крупные города. Относительный упадок городов Массачусетса нанёс ущерб их жителям, но для страны в целом пошёл на пользу.

Сегодня под угрозой города конца XIX в. Во 2-й пол. XX в. эти промышленные города серьёзно пострадали. Люди переехали в Солнечный пояс, и нет оснований пытаться восстановить наибольшее население Детройта, составлявшее 1,85 млн. чел. Национальное правительство должно пытаться уменьшить страдания людей, но не должно мешать самому преобразованию города. Однако десятилетиями федеральное правительство США финансировало проекты городской модернизации, которые не имели реального экономического смысла и не помогали бедным людям, живущим в таких городах. Помощь бедным людям — это вопрос справедливости, но помощь бедным местам оправдать гораздо сложнее [Глейзер 2014].

Можно, однако, объяснить упорство, с которым государство пытается сохранить не только города, но и их население по образцу прошлых экономических моделей и технологических укладов, исходя из упомянутого факта ригидности административно-бюрократической системы, принимающей в ситуации поддержки городов гипертрофированные размеры. Также причиной выступает и покупка лояльности населения таких городов, куда перераспределяются ресурсы национальной экономики. Такой канал помощи выступает и механизмом распределения в пользу групп интересов (например, крупных застройщиков, реализующих амбициозные проекты, призванные «оживить» города).

Таким образом, применяемые к городу механизмы административного манипулирования не только бесполезны, но и обеспечивают результат, весьма далёкий от достижения «общего блага».

Дополнительной иллюстрацией этого выступает работа административно-бюрократического аппарата с ещё одной важнейшей сферой городской жизни — его производствами. Крупные предприятия часто выступают объектом повышенного внимания властей, поскольку, как правило, на одном промышленном предприятии занято много жителей, так что участие в жизни такого предприятия обеспечивает максимальный политический эффект.

---

<sup>1</sup> Количественное значение было получено при помощи карты Нью-Йорка (<http://gis.nyc.gov/doitt/nycitymap/>) и программы GIS (Geographic Information System), позволяющих определить исторический район, границы парка и земельные участки.

Весьма показательна в этом отношении история Детройта, некогда центра автомобилестроения, впоследствии превратившегося в депрессивный город с выраженными процессами депопуляции: сокращение населения с 1950 по настоящее время было трёхкратным (sic). В 1935 г. в США был принят Национальный закон о трудовых отношениях, который затруднял увольнение бастующих рабочих и привёл к образованию «закрытых предприятий» [Russell 1968], все рабочие которых должны были присоединиться к профсоюзу. На таких закрытых предприятиях нельзя было нанимать не состоящих в профсоюзе штрейкбрехеров, так что рабочие получили мощный рычаг влияния на промышленников. Компания, которая вложила миллионы или миллиарды в материальную инфраструктуру, не может легко переехать в том случае, когда рабочие требуют более высоких зарплат, премий, сокращения рабочего дня и других уступок. В краткосрочной перспективе сила профсоюзов означала высокие зарплаты для нью-йоркских рабочих швейной промышленности и детройтских рабочих автозаводов, однако, в конечном счёте, эти зарплаты стимулировали производителей к уходу из этих городов.

Напротив, индустриализация «Солнечного пояса» США была упрощена Законом Тафта-Хартли 1947 года, который позволил штатам принимать законы о «праве на труд» и запретил образование закрытых предприятий. В штатах с «правом на труд» у профсоюзов не было особых возможностей диктовать свои условия, поскольку фирмы всегда могли обратиться к рабочим, не являющимся членами профсоюзов. Производители все больше перемещались в такие штаты из старых промышленных регионов Америки. Исследование влияния законов о праве на труд на фабричные рабочие места в соседних округах, находящихся по разные стороны от границы двух штатов, в одном из которых работодатели могли нанимать на работу не только членов профсоюза, выяснило, что в 1947–1992 гг. производство росло на 23,1 % быстрее там, где работодатели имели такое право [Holmes 1998; Thomas 1990].

Следует подчеркнуть, что давление на компании могло быть реализовано только при поддержке законодателя, то есть с вовлечением на стороне профсоюзов государства, агента с правом монопольного насилия. Долгосрочные эффекты такой политики, оказались, однако, плачевными.

Иной формой проявления ригидности административного аппарата является попытка сохранить инфраструктуру городов даже в ситуации упадка вследствие долгосрочной утраты привлекательности и потребности в них. Примеры таких городов есть как в США, так и в Европе и России. В ряде случаев происходит пересмотр позиций администраторов, однако задержка во времени весьма велика. Так, Лейпциг после объединения Германии к 2000 г. имел незанятыми 62 500 жилых объектов (пятая часть городского жилого фонда). Десятилетиями не признавая упадок города, правительство, наконец, согласилось с тем, что на этих жилых площадях уже никогда не будет новых жильцов, а потому лучше уничтожить их, заменив зелёными насаждениями. Снос пустых домов снижает затраты на городские службы, устраняет некоторые риски и превращает уродливые строения в полезное пространство.

В американском Янгстауне (Огайо), потерявшем с 1970 г. более половины населения, также пришли к выводу, что пора отказываться от претензий и сокращаться. В 2005 г. были выделены фонды для сноса заброшенных зданий. Многие из таких домов уже уничтожены. Детройт также сегодня вовлечён в мероприятия по разбору старых кварталов [Глейзер 2014].

Государственные попытки стимулирования городского развития учитывают, что таковое является процессом, как минимум связанным с деятельностью рыночного сектора, в силу законодательно устанавливаются льготы для производств в упавших городах. Однако, хотя такие зоны развития позволяют создать рабочие места, для создания одного рабочего места при таком методе требуется около 100 тыс. долл. налоговых льгот.

Кроме того, вне зависимости от издержек на создание особых зон развития, возникает концептуальный вопрос: должно ли правительство применять налоговый кодекс для перераспределения экономической активности? Целесообразно ли было бы в XIX в. изымать налоги в Чикаго и Детройте, чтобы поддержать рост Салема (Массачусетс)? Почему национальные программы должны стимулировать фирмы к переезду в непроизводительные места? Государственная политика должна стремиться к повышению уровня благосостояния и возможностей всех граждан, а не заставлять людей жить в том или ином месте. Трудно понять, почему надо тратить миллиарды долларов, подталкивая людей на переезд в города, которым отдано предпочтение по политическим причинам [Глейзер 2014].

Подытоживая краткий анализ немногих из имеющихся практик государственного регулирования городской жизни, следует отметить, что непродуктивность государственных попыток достичь «общего блага» вполне очевидна для самого населения: пока государство стремится поставлять бесчисленное количество услуг, люди все больше разочаровываются в их качестве.

Р. Райх, министр труда в администрации Б. Клинтона, сетовал на то, что он называл «сессией преуспевающих»; в 1995 году он рассказывал выпускникам Университета Мэриленда, что наиболее богатые американцы отгораживаются от остального общества, работая в пригородах, делая покупки в безопасных пригородных торговых центрах и даже живя в частных поселениях [Глейзер 2014]. Данный процесс уже в полной мере набрал ход и в России, где коттеджные посёлки вокруг Москвы дополняются закрытыми кварталами в крупных городах-миллионниках, что говорит об общности данной проблемы по сути независимо от географического положения городов и системы государственного управления.

Сегодня 4 млн. американцев предпочитают жить в примерно 30 тыс. частных поселений. Ещё 24 млн. чел. живут в закрытых кондоминиумах, кооперативах или многоквартирных домах, представляющих собой небольшие огороженные поселения. Так люди могут защититься от преступности и ухудшения государственных услуг в крупных городах. Частные поселения могут обеспечить своим жителям физическую безопасность, однако в основе желания жить в частном поселении лежит более общая причина. Местные правительства не в состоянии удовлетворить потребности и предпочтения жителей в силу тенденции к унификации государственных услуг в противоположность уже доминантному сегодня рыночному тренду на кастомизацию (приспособление не просто к разным, а к индивидуальным предпочтениям потребителей). Люди предъявляют разные требования к плотности населения, типу жилья, присутствию детей и так далее. Правила, соответствующие предпочтениям одних людей, могут претить свободному духу других или их вкусам.

Частные поселения в какой-то мере решают подобные проблемы в области общественных благ. В таких поселениях частными являются дома, улицы, канализация, парки. После покупки дома или квартиры в кондоминиуме жители ежемесячно платят за обеспечение безопасности, техническое обслуживание и управление. Многие из этих поселений огорожены и охраняются. Во многих из них действуют правила, которые кому-то могут не нравиться, а кого-то и сильно раздражают; если бы эти правила ввело государство, они были бы неконституционными, как, например, предписания относительно цвета домов, высоты кустарника, уличных парковок, даже владения оружием. Люди выбирают подобные поселения отчасти потому, что находят такие правила — включая весьма строгие — приемлемыми для себя.

Тот факт, что столь значимые пласты населения готовы избегать услуг, предоставляемых государством, чтобы платить больше за продукты и услуги, которые уже оплачены в виде налогов, говорит о неэффективности бюрократического управления в обеспечении базовых потребностей. Факт двойного платежа является дополнительным доводом против трактовки взаимоотношений между государством и населением как «контракта»: никакой

контракт не оплачивается дважды, оплата за услуги, от которых потребитель отказывается ввиду их низкого качества, на рынке непредставима.

Однако данные меры (безмолвное согласие нести ущерб в виде двойной платы в стремлении обеспечить достойное качество жизни) являются, безусловно, подменной подлинно необходимых мер оптимизации отношений общества и государства, в том числе в рамках городского развития.

Современное государство, со своей стороны, старается реализовывать меры в направлении потребностей общества. Такие меры могут быть поделены на паллиативные (формальные, не меняющие сути охарактеризованных выше особенностей системы управления), и подлинные меры, имеющие конкретный эффект для граждан, выражающийся в прекращении трат общественных ресурсов, ресурсов личного времени, в более полном учёте потребительских предпочтений.

Паллиативные меры, несмотря на значительный корпус литературы, их обосновывающей и исследующей, могут здесь быть упомянуты как формы поиска «решений без решений» в силу отмеченной неизменности принципов работы аппарата при реализации таких мер. К ним относятся: «новый государственный менеджмент», «электронное правительство», частно-государственное партнерство, внедрение конкуренции ведомств, внедрение принципа «как в рынке» в деятельность государственных предприятий, и прочие подобные попытки. Фундаментальность механизмов работы административно-бюрократического аппарата делает а priori малоэффективными такие благие намерения как большая ориентация на нужды потребителей государственных услуг или внедрение большего контроля над деятельностью бюрократии.

В то же время представляется важным более подробно остановиться на тех формах реорганизации сложившейся системы отношений, которые могли бы сделать более продуктивными города и менее затратными — государственное управление ими.

Ключевым ориентиром трансформации должен служить тренд на большее разнообразие (в противоположность бюрократической унификации) и большую самоорганизацию (в противоположность административной централизации).

Представляется, что своего рода аттрактором изменений в деятельности административного аппарата должна служить цель, сформулированная А. Смитом для государства в рамках трактовки задач политической экономии. Последняя, по словам А. Смита, стремится решить две задачи: «во-первых, обеспечить народу обильный доход или средства существования, а точнее, — обеспечить ему возможность добывать себе их; во-вторых, доставлять государству или обществу доход, достаточный для общественных потребностей» [Флигстин 2007; Раквиашвили 2012].

Практика, когда государство не берет на себя функции ключевого экономического агента, а использует свои полномочия для создания условий для беспрепятственного функционирования экономики, оправдала себя во многих странах: проекты «догоняющей» модернизации, представлены такими странами, как Южная Корея, Тайвань, Финляндия, Ирландия. Во всех этих странах государство брало на себя инициативу стимулирования экономического роста и поддержания экономического развития посредством создания институциональной среды инновационного развития, то есть совокупности формальных правил и неформальных норм, нацеленных на стимулирование производительной деятельности предпринимателей [Саблин 2010].

Такое стимулирование обратно пропорционально деструктивной деятельности административного аппарата, охарактеризованной выше. Однако нивелирование такого негативного влияния в подлинном смысле реализуемо только ограниченным спектром методов.

Первый и ключевой метод — сокращение собственно административно-бюрократического аппарата и непроизводительных трат, им осуществляемых. Симптоматично, что наиболее продвинулись реформы в данном направлении в Германии, подарившей миру М. Вебера, автора широко обсуждаемой теории рациональной бюрократии [Вебер 1924].

Ключевые вопросы дебюрократизации в Германии сегодня — это [Капогузов 2009]:

- обозначение сроков действия регулирующих законов и предписаний;
- жёсткие и минимальные сроки согласований и выдачи разрешений;
- финансовая оценка экономического воздействия законов;
- развитие электронного правительства (e-government);
- создание и развитие системы одного окна (OneStopAgencies) по предоставлению государственных услуг;
- измерение издержек и их возмещение при обязанности экономических агентов предоставлять государству статистическую и иную информацию;
- использование модели стандартных издержек (StandardkostenModell (SKM), хорошо зарекомендовавшей себя в Голландии и активно внедряемой в последнее время на уровне федерального правительства.

Обоснованность жёсткой политики к органам административного регулирования вполне обоснована экономическим ущербом, наносимым бюрократическими процедурами экономике: согласно данным ОЭСР и ВБ, существует прямая связь между степенью зарегулированности рынка труда и нормой безработицы. Германия среди 20 исследуемых стран ОЭСР по показателям степени бюрократизации рынка труда находилась в последние годы на 14–16 местах, а по норме безработицы — во втором десятке. Не лучше показатели и в вопросах организации нового предприятия, измеряемые по продолжительности процедур и числу инстанций, необходимых для достижения цели организации бизнеса. Благодаря пакету антибюрократических мер немецкие предприятия могут сэкономить до 15 млрд евро, включая издержки на предоставление статистической информации, затраты на преодоление административных барьеров при организации бизнеса и недополученную прибыль [Капогузов 2009].

Цель федеральной программы дебюрократизации — сокращение на 25 % бюрократических издержек; в период правления «большой коалиции» осуществлялся и процесс ревизии законодательства в части касающейся бюрократических норм, в результате количество действующих нормативных актов сократилось на 16 %, с 5 200 до 4 400. Проблемой, однако, остаётся необходимость выполнения директив уже не национальной, а еврбюрократии: так, согласно директивам ЕС, предприятия сферы общественного питания вне зависимости от количества посадочных мест должны иметь минимум четыре туалета, один из которых — для людей с ограниченными возможностями.

Все изменения оцениваются с точки зрения их последствий. Рассчитывается издержки для всех адресатов нормы *ex ante*, и что произойдёт после внедрения нормы *ex post*. Прогнозируется степень достижения политической цели, плюсы и минусы для тех или иных адресатов нормы [Капогузов 2009].

Релевантность предпринимаемых в рамках описываемого опыта мер подтверждает общая тенденция на децентрализацию. Так, полномочия по предоставлению субсидий на жилье и детские пособия предоставляются коммуна, при этом моделируется возможность выявления всех затрат, возникающих у граждан при обращении в органы власти за субсидией. Особое внимание уделяется возможностям сокращения издержек при использовании электронных каналов связи и сокращении промежуточных инстанций. Так, благодаря внедрению электронных форм отчётности налогоплательщики могут сэкономить 137 млн. евро, а органы власти — 66 млн. евро.

Применительно к условиям города, проблемы, которые государство пытается решить введением ограничений, кодексов и всеобъемлющим регулированием, также возможно решать на путях децентрализации и де-унификации. В частности, возможны следующие стратегические изменения в ключевых для города сферах [Глейзер 2014].

Первое: сегодняшний длительный и неопределённый процесс получения разрешения на строительство следует заменить простой системой выплат. Если высотное здание создаёт издержки, блокируя доступ света или закрывая обзор, надо разумно оценить эти издержки и взыскать соответствующую сумму со строителя. Если некоторые мероприятия вредят соседям, мы должны оценить социальные издержки и точно так же взыскать их со строителей — точно так же, как водители должны платить за создаваемые ими пробки. Такие налоги могли бы передаваться людям, которым наносится ущерб, например, — соседям, которые теряют освещённость из-за нового строительного проекта. Простая налоговая система была бы намного прозрачнее и целесообразнее, чем сегодняшний лабиринт нормативов.

Второе: сохранение исторического наследия следует тщательно определять и ограничивать. Можно создать фиксированный перечень охраняемых зданий. Он может меняться, однако, — медленно. У защитников памятников не должно быть возможности менять свои правила мгновенно, останавливая строительство в месте, ранее не подлежащем охране.

Третье: у районов как таковых должно быть больше полномочий, позволяющих защищать их характер. В одних кварталах действительно хотят закрыть все бары, в других, наоборот, — развивать их. Вместо того чтобы регулировать жизнь районов при помощи иерархической системы управления, лучше дать им возможность выработать свои собственные закрытые списки правил, которые принимаются лишь с одобрения значительной части жителей района, хотя такие правила не должны быть чрезмерно жёсткими, копируя бюрократический подход, только уже на низовом уровне.

В целом, «мы должны не принуждать города к росту, а устранять барьеры, которые искусственно сдерживают цветение городской жизни» [Глейзер 2014].

Следует отметить, что опыт использования подобных инструментов уже имеется в истории, в частности, Великобритании, где на рубеже XVIII–XIX вв. применялась практика ковенантов при возведении обширных городских пространств [Дэвис 2002].

С ростом урбанизации в Англии в конце XVIII в. землевладельцы предоставляли земли под строительство, иногда — целым имением, но чаще земля делилась на участки разного или стандартного размера. Арендатор земли мог сдать в аренду землю или продать построенную на ней недвижимость. Порой землевладельцы сами застраивали свои владения. Чаще пользовались услугами девелопера-посредника, который покупал или брал в аренду землю, а затем строил на ней, либо сдавал ее в субаренду или перепродавал строителям, которые застраивали отдельные участки [Church 1966]. Инфраструктура в таких городах и кварталах обеспечивалась не самими строителями, а девелопером, а ещё чаще — землевладельцем. Как правило, после раздела земли на участки землевладелец или девелопер мостил улицы, обеспечивал водосток и иногда — уличное освещение. Это повышало привлекательность земли и позволяло устанавливать более высокую цену или арендную плату [Church 1966].

Строительство и городское планирование в этот и позднейший периоды регулировались двумя институтами. Первый — частный билль парламента<sup>2</sup>. В отличие от современности, когда такие проблемы охватываются постоянным законодательством о планировании, земле-

<sup>2</sup> Парламент может создавать законы двумя способами. Публичный билль, внесённый на рассмотрение правительством или отдельным депутатом, изменяет ту часть закона, к которой он относится, для всех подданных королевства. Когда некое лицо или группа лиц желали предпринять действие, касавшееся чьих-то традиционных прав, в том числе собственности, соответствующие полномочия требовалось получить посредством частного билля.

владелец или девелопер подавал прошение о принятии частного билля. Билль поступал в парламент, комитет которого должен был выслушать возражения по поводу билля. При наличии таковых стоимость повторного рассмотрения удорожала эту недешевую процедуру. Поэтому потенциальным девелоперам было крайне важно избежать возражений, что достигалось путем обширных неформальных консультаций всех заинтересованных сторон до того, как петиция направлялась в парламент. Следовало либо откупиться от любых возможных возражений, либо достичь компромисса по предлагаемому плану застройки. Возражения могли выдвигаться по поводу внешнего вида и расположения проектируемых зданий, деятельности, которую предполагалось в них осуществлять, направления новых улиц или дорог или посягательства на существующие права — такие как право проезда по чужой земле или «право на свет» [Chalklin 1974]. В результате, возникала неформальная, но высокоэффективная схема, принимавшая во внимание нужды общества. Использование частных биллей вела к неформальному упорядочению проектов застройки, особенно крупных. Это упорядочение также отражало требования рынка.

Однако гораздо более существенным было использование второго механизма — ковенантов: именно они играли центральную роль в «незапланированной плановости» урбанизации. Когда одна сторона передавала другой участок земли или право на его использование, эта передача, была, как правило, обусловлена рядом конкретных оговорок (ковенантов). Ковенанты были юридически обязывающими соглашениями, так что их несоблюдение могло сделать продажу или аренду недействительными. Они контролировали или ограничивали возможное использование земли и любого воздвигнутого на ней недвижимого имущества. Их действие зачастую было бессрочным.

Существовало множество разновидностей ковенантов. С конца XVIII в. они стали нормальной формой регулирования застройки. Самым распространенным ковенантом была так называемая оговорка о строительстве, широкое использование которой началось в Лондоне в конце XVIII в. Речь шла о сдаче земли в аренду на конкретный срок, чаще всего на 99 лет, при условии, что арендатор в течение определённого срока воздвигнет на данном участке одно или несколько зданий. Ценным последствием такого рода ковенантов было предотвращение накопления земель в периоды высокого спроса и спекуляции землёй. Почти все сделки также содержали ковенанты, оговаривающие либо минимальную сумму, которая должна была быть израсходована на строительство здания, либо минимальную оценочную стоимость возводимого объекта. Это было призвано гарантировать минимальный стандарт качества и не допустить снижения ценности соседних участков и зданий [Chalklin 1974].

Также с конца XVIII в. использовались ковенанты, контролирующие использование зданий. Наиболее распространёнными были ковенанты (часто действительные поныне), запрещавшие осуществление того или иного вида деятельности, например, — запрещавшие держать свиней, варить мыло или содержать притон. Почти всегда запрещалась сдача в наем подвалов, а также заселение большего числа жильцов, чем было максимально возможно.

Также имелись и крайне подробные ковенанты, призванные обеспечить создание особой среды в рамках дорогих районов, когда оговаривались конкретные виды кирпичей и требовалось, чтобы оконные проёмы и наружные подоконники изготавливались из камня, а не из дерева. Также было принято оговаривать толщину стен, тип и качество кровли, и проч. В Лондоне и крупнейших провинциальных городах очень чётко прописывались требования к внешнему виду фасадов, часто вплоть до мельчайших деталей. То, что было за фасадом, как правило, оставалось на усмотрение строителя, хотя не всегда [Дэвис 2002].

Ковенанты решали и проблему регулирования общественного и междомового пространства. Такие ковенанты, как правило, использовались при передаче прав на землю самим землевладельцем. Очень распространенным был ковенант, предписывающий девелоперу за-

мостить улицы, проложить тротуары и создать уличное освещение. В свою очередь, девелопер зачастую включал в договор дополнительный ковенант, возлагающий ответственность за обслуживание тротуаров и освещения на покупателей или арендаторов недвижимости. Как правило, домовладельцев обязывали проложить тротуар перед домом и замостить участок примыкающей к дому улицы до середины проезжей части [Chalklin 1974]. В договоре с землевладельцем также прописывались обязательства девелоперов установить и обслуживать системы водоотвода и канализации. Девелоперы или землевладельцы добивались исполнения ковенантов в судебном порядке — как правило, успешно. Соседи были заинтересованы в исполнении ковенантов, регулирующих тип использования и создаваемые неудобства, так как от них зависела стоимость их собственной недвижимости. Лондонские площади свидетельствуют об эффективности ковенантов в создании гармоничной среды. Даже в домах для бедных выдерживались минимальные стандарты высоты, размера и внешнего вида.

Ковенанты были рыночной услугой, позволявшей землевладельцу или девелоперу продавать конечному пользователю не только землю и здания, но и качество, внешний вид, окружающую среду и такие элементы инфраструктуры, как освещение и мощение улиц.

Ковенанты обеспечивали соблюдение норм всеми соседями. То есть они позволяли обойти классическую проблему общественных благ, забота о которых в городе является оправданием роста административно-бюрократического регулирования.

Ковенанты, будучи рыночными институтами, зависели от рыночного спроса. Потребители расставляли для себя приоритеты, исходя из таких параметров, как окружающая среда, качество, стоимость аренды или приобретения, площадь, местоположение и услуги. Это исключало навязывание ненужных конкретному потребителю государственных услуг.

Фактически описанные принципы застройки имели место и после 1850 года; лишь накануне Первой мировой войны эта система начала уступать место системе национального планирования.

Опыт ковенантов говорит, что нерегулируемая (в административном порядке) система не только обеспечивала людей жильём, но и делала его доступным практически для всех слоёв населения. Рыночный характер «регулирующего механизма» (то есть ковенантов) означал, что цена жилья не повышалась путём различных фискальных мер до уровня, при котором оно было недоступно большинству — что неоднократно происходило в XX веке благодаря регулированию арендной платы, законам о зонировании и строительным нормам и правилам [Дэвис 2002].

В целом, таким образом, наличие (как в исторической ретроспективе, так и сегодня) работающих альтернатив государственному управлению городами, административно-бюрократическое манипулирование развитием которых порождает не-достижение формальных целей правления, а также влечёт конкретные социальные и экономические издержки, служит основой для аналитических построений в области модернизации городского (и в целом территориального) управления на основе принципов диверсификации и децентрализации. Методологически такие построения могут быть основаны на идее спонтанного порядка Ф. Хайека, а также исследовании «провалов государства» как точки отсчёта при анализе тех сфер административно-бюрократической деятельности, которые в приоритетном порядке должны быть модифицированы в ходе соответствующих изменений.

---

Альпидовская М.Л. 2007. Бюрократия как картельное соглашение. — *Региональная экономика: теория и практика*. — № 9.

Бастиа Ф. 2006. *Что видно и чего не видно*. — Челябинск: Социум.



- Вебер М. 1924. *История хозяйства: Очерк всеобщей социальной и экономической истории*. — Петроград: Наука и школа.
- Глейзер Э. 2014. *Триумф города*. — М.: Изд-во Ин-та Гайдара
- Даль Р. 2003. *Демократия и ее критики*. — М.: РОССПЭН.
- Дэвис С. 2002. Урбанизация как спонтанный порядок. — *The Voluntary City: Choice, Community, and Civil Society (Economics, Cognition, and Society)*. — University of Michigan Press.
- Капогузов Е.А. 2009. Сокращение бюрократии: методологические аспекты и немецкий опыт. — *Вестник Омского университета. Серия «Экономика»*. — № 4.
- Капогузов Е.А. 2010. К вопросу о движущих силах реформ государственного управления. — *Вестник Омского университета. Серия «Экономика»*. — № 2.
- Капогузов Е.А. 2013. Структурные альтернативы производства государственных услуг. — *Экономическая политика*. — № 4.
- Макаренко В.П. 2016. *Русская власть и бюрократическое государство*. Издание 2-е. — Ростов на Дону: Изд-во ЮФУ.
- Раквиашвили А.А. 2012. Государство в экономической теории: проблема дефиниции. — *TERRA ECONOMICUS*. — Том 10. — № 4.
- Римский В.Л. 2011. Универсальные и коррупционные нормы взаимодействий в российской политике. — *Полис. Политические исследования*. — № 4.
- Рождественская Н.В. 2009. Влияние качества бюрократии на экономический рост (на примере стран G8). — *Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена*. — № 101.
- Ротбард М. 2010. *Власть и рынок*. — Челябинск: Социум.
- Саблин К.С. 2010. Государство развития в разных институциональных условиях. — *Journal of Institutional Studies*. — Т. 2. — № 4.
- Флигстин Н. 2007. Государство, рынки и экономический рост. — *Экономическая социология*. — Т. 8. — № 2.
- Форбс С., Эймс Э. 2014. *Манифест свободы*. — М.: Азбука-бизнес, Азбука-Аттикус.
- Швецов Ю.Г. 2012. Бюрократия как основа стагнации российского государства. — *Финансовая аналитика: проблемы и решения*. — № 16.
- Chalklin C.W. 1974. *The Provincial Towns of Georgian England: A Study of The Building Process, 1740–1820*. — London: Edward Arnold.
- Church R.A. 1966. *Economic and Social Change in a Midland Town: Victorian Nottingham, 1815–1900*. — Leicester: Victorian Nottingham
- Glaeser E.L., Gyourko J., Saiz A. 2008. Housing Supply and Bubbles. — *Journal of Urban Economics* — Vol. 64 — № 2.
- Holmes T.J. 1998. The Effect of State Policies on the Location of Manufacturing: Evidence from State Borders. — *Journal of Political Economy*. — Vol. 106 — № 4.
- Landmarks Preservation Committee. 1965. A Landmark Law. — *New York Times*, Apr. 27. — Доступно: <http://www.nyc.gov/html/lpc/html/about/mission.shtml>. — Проверено: 25.01.2017.
- New York City Landmarks Preservation Commission. *Midcentury Modern Midtown Office Tower Becomes a Landmark*. — 2010. — Apr. 13. — № 10–04. — Доступно: [http://www.nyc.gov/html/lpc/d0wnl0ads/pdf/i0\\_04\\_springs\\_mills.pdf](http://www.nyc.gov/html/lpc/d0wnl0ads/pdf/i0_04_springs_mills.pdf). — Проверено: 25.01.2017.
- Russell J.C. 1968. That Earlier Plague. — *Demography*. — Vol. 5. — № 1.
- Thomas J.M. 1990. Planning and Industrial Decline: Lessons from Postwar Detroit. — *Journal of the American Planning Association*. — Vol. 56. — № 3.
- U. S. Census Bureau, American Community Survey. 2006. *Data Profile for City of Los Angeles and City of New York*. — данные получены при помощи сервиса American FactFinder.

U. S. Census Bureau, American Community Survey. 2008. *Data Profile for Harris County, Texas, Westchester County, New York, and Santa Clara County, California*. — данные получены при помощи сервиса American Fact Finder.