

# ГОРОДСКОЙ

## АЛЬМАНАХ



Институт экономики города  
Москва 2005





# **ГОРОДСКОЙ АЛЬМАНАХ**



**Выпуск 1**



Фонд «Институт экономики города» • Москва, 2005

**УДК 08(1-21)**  
**ББК 94**  
**Г70**

**Городской альманах. Вып. 1. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2005. — 256 с.**

Настоящее издание содержит подборку информационно-аналитических материалов по проблемам городского развития. Тематический акцент в сборнике сделан на развитии больших городов и их роли в национальной экономике. Кроме того, значительная часть материалов «Городского альманаха» посвящена актуальным проблемам муниципального развития в России в свете последних изменений базового российского законодательства по местному самоуправлению. Особое место в сборнике занимают аналитические разработки по таким темам, как модернизация жилищно-коммунального хозяйства в российских городах, жилищное строительство, градорегулирование, развитие партнерских отношений между бизнесом, властью и общественностью для повышения эффективности принятия управленческих решений на местном уровне.

Сборник рассчитан на широкую аудиторию, интересующуюся проблемами городского развития: представителей органов власти, общественных и научных организаций, студентов, предпринимателей.

**УДК 08(1-21)**  
**ББК 94**

ISBN 5-8130-0095-x

Полное или частичное воспроизведение материалов, содержащихся в данном издании, допускается только с письменного разрешения издателя. При цитировании ссылка на фонд «Институт экономики города» обязательна.

Данное издание подготовлено и напечатано при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID). Точка зрения авторов может не совпадать с точкой зрения Агентства США по международному развитию (USAID).

© Фонд «Институт экономики города», 2005

# СОДЕРЖАНИЕ

## Тема выпуска

Российское местное самоуправление: после принятия нового закона  
Смирнягин Л.В., Ветров Г.Ю. **5**

## Реформа местного самоуправления

Исследование «Граждане оцунивают местное самоуправление»: итоги опросов общественного мнения — 2004 **9**

Муниципальная социальная политика с учетом нового разграничения полномочий: правовой и социально-политический аспекты  
Рагозина Л.Г. **17**

## Большие города

Нужно ли самоуправление в Большом Городе?  
Смирнягин Л.В. **23**

Эволюция крупногородских систем в России в XX веке  
Попов Р.А. **35**

Города-«миллионеры» заглядывают в будущее  
Визгалов Д.В. **53**

## Актуальные проблемы городского управления

Комплексное муниципальное планирование социально-экономического развития: современные тенденции и проблемы  
Ветров Г.Ю. **59**

Планирование городского развития: необходимое и достаточное  
Трутнев Э.К., Якубов М.О. **77**

Органы местного самоуправления и экономическое развитие: стимулирующие и тормозящие факторы (опыт Хорватии) **91**

Кодекс лучшей практики в сфере муниципального управления — ресурс, инструмент и форум муниципальных специалистов  
Ветров Г.Ю., Попов Р.А. **101**

Прогнозирование экономического развития региональных центров — субъектов Российской Федерации Страйк Р., Уиссокер Д., Зайцева Ю.С.	<b>113</b>
Бюджетирование, ориентированное на результат: проблемы и перспективы внедрения в российскую практику управления общественными финансами Никифоров С.М., Стрелец О.А.	<b>131</b>
Финансирование развития и модернизации коммунальной инфраструктуры для жилищного строительства Аскеров Э.Н., Прокофьев В.Ю., Сиваев С.Б.	<b>145</b>
Эксперимент по внедрению системы персонафицированных социальных счетов граждан на оплату жилищно-коммунальных услуг: результаты и перспективы Лыкова Т.Б.	<b>157</b>
<b>IV</b> <b>Муниципальное развитие в цифрах и фактах</b> Городское управление в современной России Елагина Е.Ю., Попов Р.А., Шевырова Н.И.	<b>173</b>
Оценка масштабов и динамики изменения платежеспособного спроса на жилье и объемов жилищного строительства в России Косарева Н.Б., Пузанов А.С., Рогожина Н.Н., Туманов А.А, Якубов М.О.	<b>183</b>
Межбюджетные отношения в 2004 году: взгляд из муниципального образования Еремеева Л.Н., Казюкова Н.Н.	<b>209</b>
Межмуниципальное сотрудничество в России Миროнова Н.И.	<b>225</b>
<b>V</b> <b>Обзоры, рецензии, новые издания</b>	<b>235</b>
Обзор негосударственных аналитических центров	<b>235</b>
Новые издания фонда «Институт экономики города»	<b>239</b>
Книжные новинки других издательств	<b>245</b>
Авторы альманаха	<b>248</b>
Summary	<b>253</b>

## Российское местное самоуправление: после принятия нового закона

После выхода пилотного номера нашего альманаха прошло время, ознаменованное серьезными событиями, связанными с российским местным самоуправлением. Полтора года назад все мы пребывали в большой тревоге за его судьбу, потому что в Государственной Думе обсуждался (и был принят) новый закон о местном самоуправлении — закон огромный, тщательно прописанный, содержащий множество деталей, предусмотревший множество мелочей; закон, которому предстояло круто изменить ход развития муниципальной России.

Трудно припомнить другой законопроект федеральной власти, который стал бы предметом столь широкого, поистине всенародного обсуждения, да еще такого долгого по времени. Ведь обычно кремлевские инициативы падают на нас как снег на голову; достаточно вспомнить весну и лето 2000

**Обычно кремлевские инициативы падают на нас как снег на голову; достаточно вспомнить весну и лето 2000 года и пакет президентских законопроектов о федеральных округах, перестройке Совета Федерации и т.п. С законопроектом о местном самоуправлении все выглядело по-настоящему демократично.**

года и пакет президентских законопроектов о федеральных округах, перестройке Совета Федерации и т.п. С законопроектом о местном самоуправлении все выглядело по-настоящему демократично. Правда, изменился он по результатам дискуссии обескураживающе мало, однако сама она стала заметным событием в муниципальной жизни России.

Наиболее отрадным итогом дискуссии стало, пожалуй, то, что в ней приняли участие, притом самое активное и страстное, тысячи людей. Они выступали на форумах, научных конференциях (в том числе международных), направляли статьи и отклики в прессу, в том числе местную. В Кремле была создана специальная комиссия — «комиссия Козака», и через нее прошли едва ли не все эксперты по муниципальному делу.

Все это позволило воочию убедиться в том, что равнодушие россиян к местному самоуправлению — миф, что муниципальная инициатива в России уже давно разбужена, что в эту сферу вовлечено множество людей, которые не только работают в ней по должности, но и неустанно размышляют над тем, как ее усовершенствовать. Эти люди готовы к публичной полемике на подобные темы, то есть к нормальной для нормального гражданского

общества процедуре выработки решений.

Порадовало и то, что после принятия закона практически все участники дискуссий, даже самые решительные критики закона, включились в повседневную работу по внедрению его в жизнь. Это тоже признаки нормального гражданского общества: горячая полемика в ходе выработки закона — и его неукоснительное исполнение после принятия, притом чем горячее и свободнее была дискуссия, тем меньше у критиков оснований сопротивляться принятому закону.

С первых же шагов внедрения закона стали обнаруживать себя многочисленные его нестыковки с реальной жизнью — в основном мелкие и досадные, а порой крупные, угрожающие срывом дела. В частности, крупной нестыковкой оказалось то, что в законе плохо прописана процедура проведения границ новых муниципальных образований — упущение тем более тяжелое, что и у старых-то, как оказалось, границы почти повсеместно отсутствовали или были проведены «на глазок». Так, в одних субъектах Федерации (например, в Ставропольском крае) отнесение населенных пунктов к тому или иному муниципалитету определялось списком, поэтому муниципальных границ не было (исключение — крупные города), в других власти уповали на границы административных районов, но проверки раз за разом показывали, что и эти границы проведены крайне неаккуратно.

Вспоминается почти анекдотичная ситуация, которую довелось наблюдать в Истринском районе Московской области. В коридорах местной администрации и в кабинетах ее руководителей можно было увидеть немало детальных карт района, однако на одних картах Тростянское озеро обозначалось как принадлежащее району примерно на треть, а на других районная граница тщательно обходила озеро стороной. И это в одном из лучших в области районов по качеству управления! Неподалеку, в Щелковском районе, администрация ломала голову над тем, как быть с громадным полигоном, который располагался на стыке трех (!) районов: закон предписывал разделить территорию между муниципалитетами без остатка, но не резать же полигон на части! Да и кто допустит подобное: это ведь единая федеральная собственность, принадлежащая могущественному министерству...

**Трудности с внедрением нового закона не должны ставить в тупик. Просто они лишний раз показывают, что отладка такого сложного общественного механизма, как местное самоуправление, обязательно займет немало лет — как и во всех других странах.**

Трудности с внедрением нового закона не должны ставить в тупик. Просто они лишний раз показывают, что отладка такого сложного общественного механизма, как местное самоуправление, обязательно займет немало лет — как и во всех других странах.

Еще одной отрадной приметой прошедшего после принятия закона времени стал резко возросший интерес муниципальных руководителей к планам социально-экономического развития. Если еще недавно число таких планов измерялось несколькими процентами от общего числа россий-

ских муниципалитетов, то теперь едва ли не каждый город или район считает своим долгом обзавестись документом, в котором были бы прописаны ориентиры его развития, притом нередко на солидную перспективу, явно выходящую за рамки срока очередных выборов мэра. Важно и то, что государственные органы стали смотреть на такие планы развития городов как на свидетельство зрелости, компетентности их властей, и не случайно, что многие виды государственной помощи муниципалитетам обусловлены ныне наличием у них планов социально-экономического развития. Примечательно, что во многих монопрофильных городах, зависящих от одного крупного предприятия, компании — владельцы таких предприятий активно поддерживают разработку планов городского развития, поскольку, по-видимому, считают, что это действенная помощь городу, наряду с мощением улиц или набережных.

Словом, многое говорит о том, что муниципальное движение уже сложилось в зрелую систему и способно решать свои проблемы самостоятельно и эффективно. Остается надеяться, что оно набрало в нашей стране силу, достаточную для того, чтобы противостоять тем политическим переменам, которые угрожают его развитию.

Так, не успели мы привыкнуть к новой ситуации, втянуться в конкретные дела, связанные с внедрением закона о развитии местного самоуправления в жизнь, — как был обнародован новый порядок выборности губернаторов. Пока эти перемены не касаются муниципальных дел напрямую, однако они тут же породили упорные слухи о том, что следующим шагом президента Путина станут аналогичные изменения и в местном самоуправлении, а именно: назначаемым губернаторам будет дано право назначать мэров в том же порядке, в каком губернаторов назначает президент. Как известно, наша Конституция трактует местное самоуправление как негосударственную форму публичной власти, поэтому такое вмешательство губернаторов означало бы коренную, принципиальную перестройку всего муниципального дела в России.

**Российская реформа местного самоуправления стала стержнем настоящего выпуска Городского альманаха, практически все материалы которого в той или иной мере посвящены анализу возникающих на этом пути вопросов и предложению новых эффективных путей развития МСУ.**

Российская реформа местного самоуправления стала стержнем настоящего выпуска Городского альманаха, практически все материалы которого в той или иной мере посвящены анализу возникающих на этом пути вопросов и предложению новых эффективных путей развития МСУ. В первом разделе представлены результаты проводящегося Институтом экономики города исследования «Граждане оценивают местное самоуправление», а также разработки Института в области социальной политики на местном уровне.

Следующий раздел посвящен проблемам больших городов, аккумулирующих в себе едва ли не самые сложные проблемы преобразований в ходе



муниципальной реформы. Собранные здесь материалы рассказывают об основных изменениях в географии, экономике и социальной жизни крупных городов России, а также представляют некоторые практические разработки в области управления крупными городами.

Третий раздел посвящен наиболее актуальным вопросам развития городов — от общегородского стратегического планирования до конкретных практических инструментов, используемых в отраслях городской экономики и социальной сферы. Рассматриваются, в частности, такие животрепещущие темы, как бюджетирование, ориентированное на результат, внедрение системы персонализированных социальных счетов, и ряд других. Особое внимание читателю предлагается обратить на новый для России инструмент муниципального управления — Кодекс лучшей практики, призванный не только собрать лучшие примеры управления на местном уровне, но и стать своего рода «форумом» для муниципальных образований.

Читатели пилотного выпуска Городского альманаха проявили большой интерес к разделу «Муниципальное развитие в цифрах и фактах», представляющему статистические и аналитические материалы о различных социально-экономических процессах в российских муниципалитетах. В настоящем выпуске альманаха представлены результаты социологического опроса более чем 200 российских городов о качестве городского управления, а также взгляд экспертов Конгресса муниципальных образований Российской Федерации на ситуацию с межбюджетными отношениями в контексте муниципальной реформы. Полагаем, что интерес читателей вызовет статья, посвященная оценке платежеспособного спроса на жилье и объемов жилищного строительства в России, подготовленная специалистами Института экономики города в ходе работы над соответствующим пакетом законов, принятых в России в 2004 году. В разделе также анонсируется аналитический отчет наших экспертов о ситуации с межмуниципальным сотрудничеством в России — первое, насколько нам известно, крупное исследование такого рода.

Редакция выражает признательность всем авторам — специалистам Института экономики города, The Urban Institute (США), Конгресса муниципальных образований Российской Федерации, Института экономики из города Загреба (Хорватия) и надеется, что материалы, вошедшие в «Городской альманах», будут интересны как специалистам органов местного самоуправления и органов государственной власти, так и научным работникам, преподавателям и студентам, занимающимся вопросами муниципального управления, представителям специализированных некоммерческих организаций, а также всем, кто интересуется проблемами муниципального и регионального управления, территориального социально-экономического развития, урбанистики.

### Исследование «Граждане оценивают местное самоуправление»: итоги опросов общественного мнения<sup>1</sup>

В 2004 году состоялся второй тур исследования «Граждане оценивают местное самоуправление», которое проводят Институт экономики города и группа ЦИРКОН в рамках проекта «Социально-экономическое развитие

**Исследование предлагает один из первых в стране примеров общественной оценки предоставления важнейших коммунальных, транспортных и других услуг населению, анализирует практику его взаимодействия с органами местного самоуправления, а также опыт самоорганизации граждан, рассматривает связь между удовлетворенностью услугами и доверием к органам управления.**

и управление на местном уровне: новое качество роста» при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID).

Управление, ориентированное на конечный результат, становится сегодня одним из наиболее востребованных методов и на федеральном, и на местном уровне. Исследование предлагает один из первых в стране примеров общественной оценки предоставления важнейших коммунальных, транспортных и других услуг населению, анализирует практику его взаимодействия с органами местного самоуправления, а также опыт самоорганизации граждан, рассматривает связь между удовлетворенностью услугами и доверием к органам управления. Разработанная и опробованная в ходе исследования типовая методика общественной оценки деятельности органов местного самоуправления позволяет обеспечивать «обратную связь» между гражданами и органами управления.

Разработанная и опробованная в ходе исследования типовая методика общественной оценки деятельности органов местного самоуправления позволяет обеспечивать «обратную связь» между гражданами и органами управления.

<sup>1</sup> Обзор подготовлен Л.Г. Рагозиной, руководителем проекта направления «Муниципальное экономическое развитие» Института экономики города. С полной версией аналитических докладов, посвященных первому (2003) и второму (2004) годам исследования, можно ознакомиться на сайте Института экономики города ([www.urbanecomomics.ru](http://www.urbanecomomics.ru)).

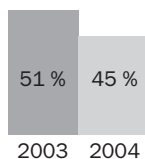
Начиная с 2003 года исследование проводится в 14 российских городах, среди которых 11 представляют Приволжский федеральный округ, 1 — Южный, 2 — Дальневосточный. Весь массив городов был разделен на основную и контрольную группы. В основную группу вошли города, где в 1999—2004 годах при содействии специалистов Института экономики города осуществлялись проекты по внедрению рыночных принципов муниципального управления (это Пермь, Саратов, Энгельс, Арзамас, Бор, Дмитровград, Цивильск, Бузулук, Магадан). В городах контрольной группы Институт непосредственно не работал (Балаково, Волгоград, Кунгур, Петропавловск-Камчатский, Ядрин). Как в основной, так и в контрольной группе были представлены города пяти условно выделенных по численности населения и административному статусу типов.

На втором этапе проекта к основной группе добавились еще 4 города дополнительной группы (Ангарск, Шелехов, Каменск-Уральский, Надвоицы).

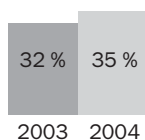
### Понимание населением принципов местного самоуправления

Исследование показало, что за 2004 год доля горожан, декларирующих свое знакомство с понятием «местное самоуправление» несколько выросла (на 5 процентных пунктов) по сравнению с 2003 годом, но однозначного понимания сущности и принципов МСУ у населения по-прежнему нет.

#### Граждане считают, что:



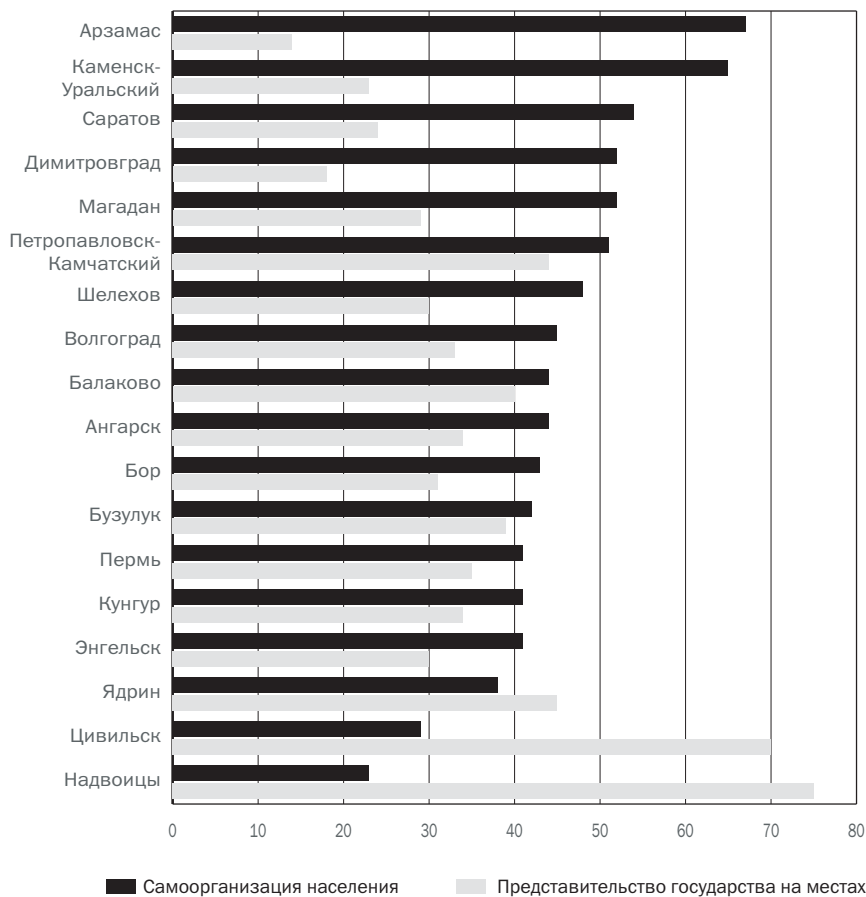
*Местное самоуправление — это форма самоорганизации населения, его главная обязанность — предоставлять услуги по запросам жителей города (данное суждение соответствует определению термина «местное самоуправление», данному в гл. 8, ст. 130–131 Конституции РФ).*



*Местное самоуправление — это представительство государства на местах, его главная обязанность — исполнять распоряжения государственной власти, обеспечивать единые стандарты на территории всей страны.*

Динамика мнений населения отражает происходящие в стране события, прежде всего укрепление вертикали государственной власти. Тем не менее по-прежнему преобладает представление о МСУ как форме самоорганизации граждан.

### Представления населения о МСУ



### Общественные ожидания в отношении деятельности органов местного самоуправления

Наиболее востребованными услугами, которых граждане ожидают от органов МСУ, остаются *коммунальные услуги*: холодное и горячее водоснабжение, теплоснабжение, многие называют также подачу электроэнергии, хотя данная услуга не является муниципальной. *Социальную поддержку населения*, независимо от порядка разграничения полномочий между различными уровнями государственной власти и местным самоуправлением, граждане также прочно связывают именно с муниципальным уровнем.

### Оценка предоставляемых муниципальных услуг

Участникам исследования было предложено оценить следующие муниципальные услуги:

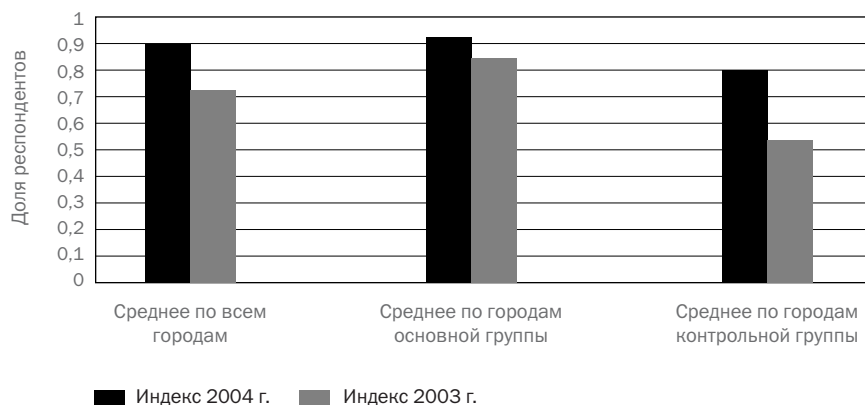
- холодное водоснабжение,
- горячее водоснабжение,
- теплоснабжение,
- благоустройство дворовых территорий,
- транспортное обслуживание,
- организация детского питания,
- обеспечение электроэнергией (как контрольную услугу, не контролируруемую органами МСУ).

Для того чтобы сделать общий вывод об удовлетворенности населения исследуемых городов предоставлением общественных услуг, относящихся к функциям и полномочиям органов местного самоуправления, был разработан обобщенный индекс — *интегральная оценка удовлетворенности населения качеством предоставления муниципальных услуг*<sup>1</sup>.

Исследование 2003 года показало, что интегральная оценка удовлетворенности муниципальными услугами в целом выше в городах основной группы — там, где применялись рыночные механизмы в сфере муниципального управления. Там же чаще всего отмечались и положительные изменения.

В 2004 году удовлетворенность населения качеством предоставления исследуемых услуг *выросла как в основной, так и в контрольной группе городов*. Тем не менее интегральная оценка удовлетворенности муниципальными услугами *в городах основной группы остается более высокой*, чем в городах контрольной группы.

#### Интегральная оценка удовлетворенности предоставлением муниципальных услуг



<sup>1</sup> Для расчета интегральной оценки удовлетворенности муниципальными услугами оценка качества каждой из семи рассматриваемых услуг перекодировалась в порядковую шкалу (-2, -1, 0, 1, 2). Затем рассчитывалось средневзвешенное значение семи перекодированных оценок, причем в качестве весового коэффициента использовалась оценка важности для респондента каждой услуги. Разумеется, данная средневзвешенная оценка для каждого респондента рассчитывалась применительно только тем услугам, потребителем которых он является.

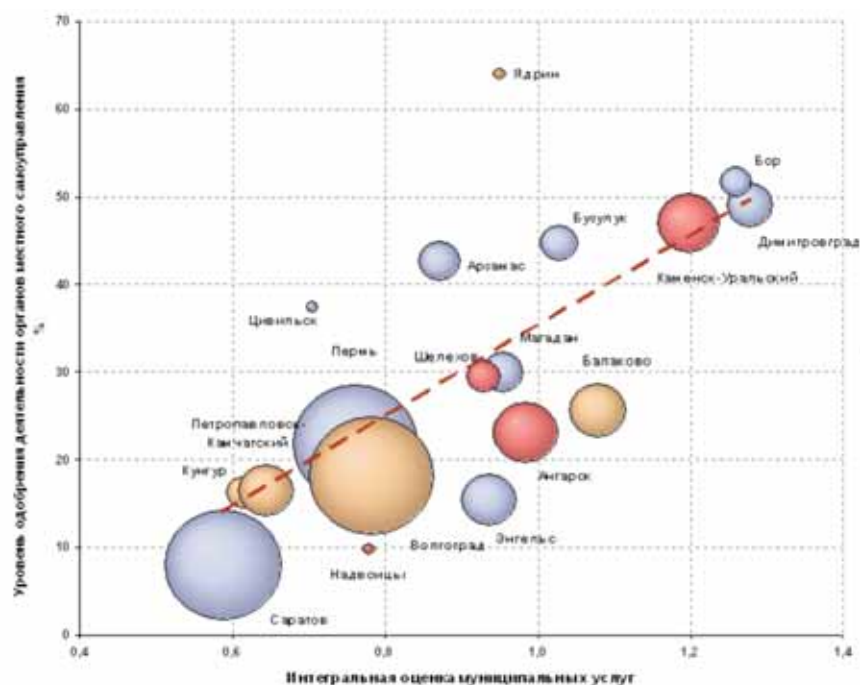
## Практика взаимодействия населения с органами местного самоуправления

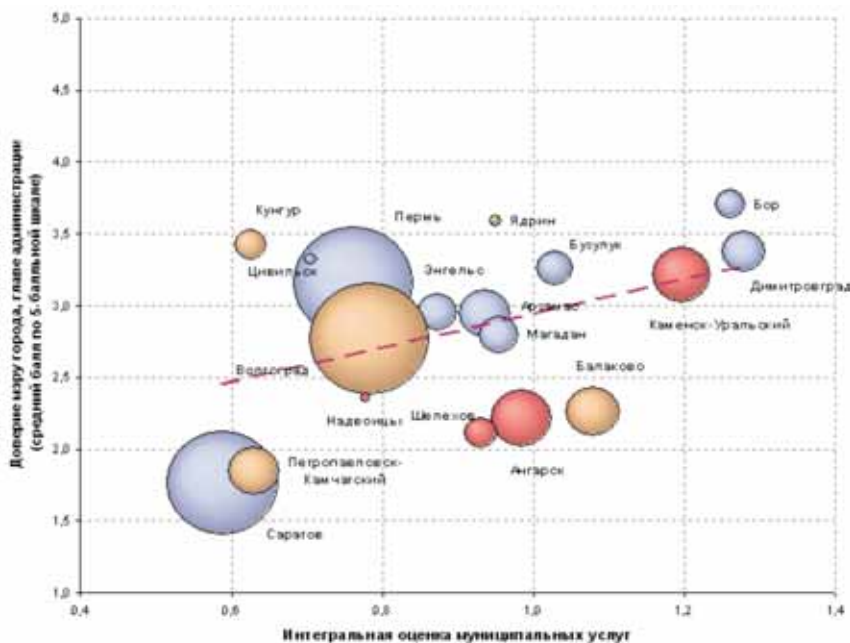
Интенсивность взаимодействия горожан с различными городскими учреждениями и службами остается достаточно высокой. Более трети респондентов обращались в 2004 году в службы, ответственные за предоставление жилищно-коммунальных услуг, и каждый пятый — в службы социальной защиты.

Но, как и в 2003 году, опыт взаимодействия населения с органами МСУ ограничивался в основном просьбами и жалобами, а также оформлением необходимых документов.

## Отношение населения к органам местного самоуправления

Результаты второго тура исследования подтвердили, что общая оценка населением работы органов местного самоуправления во многом определяется тем, насколько граждане удовлетворены качеством предоставления муниципальных услуг, относящихся к функциям и полномочиям органов МСУ. Исследование показало, что в городах основной группы жители высоко оценивают работу местных органов управления и с доверием относятся к главам городских администраций. При этом в городах контрольной группы (кроме одного) отношение граждан к органам МСУ можно признать скорее негативным.





Синим цветом выделены города основной группы, желтым — города контрольной группы, розовым — города дополнительной группы. Диаметр кружка отражает величину города по численности жителей.

## Опыт самоорганизации граждан

Социальная активность граждан, в том числе их готовность к самоорганизации и добровольному объединению для решения своих проблем, является одним из важных условий становления и развития местного самоуправления в России.

Исследование показало, что около 4% респондентов в разных городах реально участвуют в работе добровольных объединений, а 70% опрошенных декларируют позитивное отношение к проявлениям активной гражданской позиции.

**Активную жизненную и гражданскую позицию чаще всего занимают семейные работающие граждане среднего возраста (35—54 года) с высоким уровнем образования и материальной обеспеченности.**

*Активную жизненную и гражданскую позицию чаще всего занимают семейные работающие граждане среднего возраста (35—54 года) с высоким уровнем образования и материальной обеспеченности.*

Анализ интегральных оценок социальной активности граждан по городам выявил группу городов, в которых доля активных граждан наиболее высока (выше 20%): Каменск-Уральский, Дмитровград, Саратов, Бор, Арзамас, Петропавловск-Камчатский. За исключением Петропавловска, это города основной группы (где активно осуществляются реформы на местном уровне).





Л.Г. Рагозина

## **Муниципальная социальная политика с учетом нового разграничения полномочий: правовой и социально-политический аспекты**

---

В условиях начавшегося полномасштабного реформирования органов управления в целом и реформирования отраслей социальной сферы (здравоохранения, образования, социальной защиты) в частности для органов МСУ стратегически важно найти при формировании местной социальной политики собственную нишу.

На местном уровне сходятся далеко не однозначные интересы государства и граждан, поэтому местная социальная политика будет формироваться двумя путями:

- в целях обеспечения доступа населения к государственным социальным гарантиям — с учетом полномочий, закрепленных за муниципальным образованием федеральным законодательством;
- в целях реализации социальных приоритетов местного сообщества, возникающих в результате его жизнедеятельности и не относящихся к компетенции государственных органов власти или органов местного самоуправления иного типа, — с учетом местных общественных инициатив.

Если рассматривать правовой аспект социальной политики, то с января 2005 года и затем с января 2006 года полномочия органов местного самоуправления значительно изменятся. Наибольшая централизация произойдет в сфере *социальной защиты и поддержки населения*. С января 2005 года данные полномочия полностью переходят в ведение администраций субъектов Российской Федерации. Выстраивание организационной модели органов и учреждений социальной защиты будет зависеть от концепции, принятой на уровне региона.

В сфере *образования и воспитания* полномочия разграничиваются следующим образом: вся образовательная деятельность (учебный процесс в учреждениях всех типов и видов, в том числе дошкольного и дополнительного образования), а также питание школьников в образовательных учреждениях отныне должны финансироваться из бюджетов субъектов Российской Федерации по нормативам, ими же установленным. Региональные администрации получают право регулировать и контролировать образовательную деятельность на территории субъекта Российской Федерации. За муниципальными образованиями остается лишь содержание зданий образовательных учреждений и прилегающих территорий.

В сфере *здравоохранения* также вводится двойное регулирование деятельности. Формально за муниципальными образованиями сохраняется право на развитие учреждений муниципальной системы здравоохранения (медицинских, фармацевтических и аптечных), организация и финанси-

вание первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, обеспечение и финансирование мероприятий скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), организация медицинской помощи беременным женщинам в период и после родов (в том числе скорой медицинской помощи), обеспечение граждан и муниципальных учреждений здравоохранения лекарственными и иными средствами, изделиями медицинского назначения, иммунобиологическими препаратами и дезинфекционными средствами, донорской кровью и ее компонентами. Вместе с тем данная деятельность должна осуществляться в рамках государственного стандарта на здравоохранение, который сейчас разрабатывается.

Данный стандарт будет обеспечиваться как из средств обязательного медицинского страхования, так и из средств муниципального образования и субъекта Российской Федерации в объеме выравнивающих трансфертов из расчета на одного жителя муниципального образования. В части данных расходов муниципальные образования также не свободны, так как будут координироваться и контролироваться органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, обеспечение обязательного медицинского страхования неработающего населения муниципальных образований должно осуществляться на уровне субъектов РФ. Поэтому с полной ответственностью можно утверждать, что органы местного самоуправления и в области здравоохранения по-прежнему будут реализовать именно государственную политику.

Большую свободу органы местного самоуправления сохраняют в сфере культуры, молодежной политики, физкультуры и спорта. Законодательство закрепляет за муниципальными образованиями следующие обязанности:

- охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения;
- организация и содержание учреждений и организаций культуры в целях организации досуга населения, в том числе организация библиотечного обслуживания;
- обустройство мест для массового отдыха жителей;
- формирование и содержание муниципального архива;
- обеспечение условий для развития на территории муниципального образования (поселения, городского округа) массовой физической культуры и спорта.

Ни в одном из законов, разграничивающих компетенцию органов государственной власти и местного самоуправления<sup>1</sup>, не закреплены полномочия по созданию органов и организаций по делам молодежи. Это позволяет органам местного самоуправления, в соответствии с п. 2 ст. 14, п. 3 ст. 15,

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 04.07.2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ.

п. 2 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», при наличии необходимых материальных и финансовых средств, осуществлять собственную деятельность в сфере молодежной политики.

Обеспечение экологической безопасности напрямую не относится к сфере социальной политики, но отдельные мероприятия по поддержанию экологической безопасности территорий тесно связаны со здравоохранением и могут пересекаться со сферой молодежной политики, например стимулирование создания и целевая поддержка молодежных и подростковых экологических движений.

Таким образом, законодательное разграничение компетенции в социальной сфере нацеливает органы местного самоуправления на выполнение следующих мероприятий:

- укрепление материально-технической базы учреждений образования и здравоохранения (ремонт зданий, внедрение ресурсосберегающих технологий);
- развитие и повышение качества рекреационных, культурно-познавательных услуг;
- развитие массовой (особенно подростковой) физкультуры и спорта;
- осуществление молодежной политики и обеспечение занятости несовершеннолетних.

Предполагается, что перечисленные вопросы собственной компетенции органов местного самоуправления должны финансироваться преимущественно за счет средств местного бюджета. Вместе с тем в сегодняшней экономической ситуации не многие муниципальные образования имеют собственную доходную базу, которая и этот малый круг полномочий могла бы обеспечить в должном объеме. В целях повышения бюджетной обеспеченности отраслей социальной сферы органам местного самоуправления придется серьезно задуматься над повышением качества и эффективности управления отраслевыми системами. Муниципалитетам придется постепенно вводить в них рыночные механизмы управления (например, муниципальный заказ, подушевое финансирование и т.п.). Следует обратить внимание и на такие технологии, как институт попечительства и информирование населения о взаимозависимости качества социальных услуг и объема налоговых поступлений (с использованием открытых бюджетных слушаний,

публичных отчетов об исполнении бюджета по отраслям и т.п.).

### **Социальные общественные инициативы — основа новой социальной политики.**

Если же рассматривать социальную политику шире тех рамок, которые очертило для органов местного самоуправления

законодательство, то следует обратить внимание на обсуждаемый сегодня тезис о том, что социальные общественные инициативы — основа новой социальной политики. Данный тезис актуален и для государства, и для местного самоуправления. Разгосударствление сознания общества и органов местного самоуправления в части повышения самостоятельности при организации собственного социального пространства — важный стратегический посыл.

**Разгосударствление сознания общества и органов местного самоуправления в части повышения самостоятельности при организации собственного социального пространства — важный стратегический посыл.**

Выбор социальных приоритетов при формировании местной социальной политики должен осуществляться путем достижения консенсуса между всеми социальными группами местного сообщества. При разработке стратегии развития территории или при формировании долгосрочных планов целесообразно предпринять следующие шаги:

- 1) выявить волнующие местное сообщество социальные проблемы, которые не могут быть решены органами государственной власти или органами местного самоуправления иного уровня;
- 2) осуществить в ходе общественного диалога ранжирование выделенных проблем по степени значимости;
- 3) определить степень готовности местного сообщества к решению выявленных проблем;
- 4) создать городской благотворительный фонд для аккумуляции средств местного бизнеса, некоммерческих организаций, частных лиц с целью направления их на решение социальных проблем;
- 5) разработать и принять пакет нормативных правовых актов, направленных на предоставление на конкурсной основе муниципальных грантов для решения выявленных социальных проблем;
- 6) разработать и принять пакет нормативных правовых актов, направленных на использование технологии муниципального заказа на приобретение социальных услуг.

Проблематичным остается вопрос об оказании населению социальной поддержки, в том числе в трудных жизненных ситуациях, в которые граждане (семьи) могут попасть по независящим от них причинам. Понятно, что государственные органы социальной защиты, которые будут осуществлять лишь формализованные государственные программы (выплата детских пособий, предоставление компенсаций или денежных выплат малоимущим в соответствии с федеральным или региональным законодательством и т.п.), не смогут заниматься узкими вопросами социальной поддержки в каждом населенном пункте. Именно муниципальные органы социальной защиты поддерживали население, оказывая в том числе натуральную и социально-психологическую помощь, однако в свете нового законодательства они уже вряд ли будут этим заниматься.

Тем не менее органы МСУ, на наш взгляд, все же могут воспользоваться ресурсами местного сообщества или даже ресурсами местного бюджета при решении вопросов социальной поддержки граждан, которые окажутся за скобками интересов и административных возможностей государственных органов социальной защиты. К таким ресурсам можно отнести, во-первых, программные технологии (принятие целевых программ *дополнительной социальной поддержки* наиболее уязвимых в данном муниципальном

образовании групп населения); во-вторых, технологию муниципального социального заказа, который в рамках мер, зафиксированных в целевой программе, позволит приобрести необходимые услуги у государственных учреждений или местных некоммерческих организаций.

Социально-политические аспекты местной социальной политики определяются не только позицией органов местного самоуправления, но и зрелостью самого населения. Эта зрелость, в свою очередь, основана на четком осознании гражданами того, какой объем социальных услуг оно хочет получать, как этот объем соотносится с имеющимися общественными ресурсами и чем сами люди готовы жертвовать ради получения того или иного «социального пакета».





Л.В. Смирнягин

### Нужно ли самоуправление в Большом Городе?

Муниципализация России (или развитие местного самоуправления — МСУ) — процесс относительно молодой. Несмотря на старинные традиции муниципальной жизни в нашей истории, несмотря на расцвет знаменитого земского движения в царской России, приходится признать, что в советское время местное самоуправление практически было истреблено, а управление городами жестко встроено в пресловутую вертикаль Советов. После краха Советского Союза строительство МСУ пришлось начинать почти на пустом месте, из-за чего оно неизбежно оказалось в плену некоторых

**То, что само собою разумелось в городах людностью в 10 или 50 тысяч жителей: чувство общинности, взаимозависимости, принадлежности к единому общественному организму, сугубо местный масштаб жизненных проблем жителей и тому подобное, в крупнейших городах, с населением в многие сотни или миллионы жителей, либо подвергалось сильной трансформации, либо вовсе теряло смысл.**

иллюзий и упрощенных подходов, типичных для старта любого крупного общественного начинания.

Одним из таких упрощений оказалось представление о строительстве МСУ как едином, монолитном движении, в котором на фоне важности главных принципов самоуправления меркли многие детали. Между тем со временем детали эти становились все важнее и очевиднее, и некоторые из них по мере развития муниципализации стали выходить на первый план. Например — огромная разница между городами разного размера с точки зрения реализации в них основополагающих принципов МСУ. То, что само собою разумелось в городах людностью в 10 или 50 тысяч жителей: чувство общинности, взаимозависимости, принадлежности к единому общественному ор-

ганизму, сугубо местный масштаб жизненных проблем жителей и тому подобное, — в крупнейших городах, с населением в многие сотни или миллионы жителей, либо подвергалось сильной трансформации, либо вовсе теряло смысл.



В самом деле, крупнейшие города России сплошь и рядом превосходят иные субъекты нашей федерации по численности жителей, по хозяйственному потенциалу, по сложности социальных отношений, а главное — по значимости для всей страны в целом. Например, по данным последней переписи населения, 33 российских региона (почти 2/5) имеют численность населения менее одного миллиона человек каждый, в то время как целых 13 городов превосходят этот порог.

Во многих крупнейших городах расположено множество федеральных объектов, в том числе стратегической важности. Трудно представить себе такой город в качестве объекта чисто муниципального управления. Особенно наглядно это проявляется на примере административных центров — их развитие слишком тесно сопряжено с судьбой соответствующего административного региона, чтобы быть заботой только жителей самих этих центров. Впрочем, каждый город, как утверждает теория, обслуживает не только своих жителей, но и жителей округа, и эта округа тем обширнее, чем больше людность города (этим эффектам посвящена теория центральных мест Вальтера Кристаллера). Вот почему в последнее время все чаще говорится о том, что в подобных случаях управление должно принадлежать государству, потому что муниципалитетам оно и не по силам, и не «по чину».

Проблема самоуправления в крупном городе приобрела особую актуальность к концу 2004 года. Она подогрелась и осенними инициативами В.В. Путина по реконструкции государственного устройства. Многим казалось, что за отменой всенародных выборов губернаторов и одномандатных округов по выборам в Государственную Думу последуют такие меры, как укрупнение субъектов Федерации, а заодно и не менее кардинальные изменения в системе местного самоуправления. Чиновники весьма высокого ранга стали высказываться в том смысле, что если в принципе МСУ ни в коем случае не подлежит отмене или ущемлению, то в крупнейших городах или столицах субъектов Федерации придется, очевидно, пойти на шаги такого рода.

Естественно, что в связи с этим возникла необходимость срочно прояснить некоторые фундаментальные вопросы, без решения которых невозможно здравое суждение о судьбе МСУ в крупнейших городах (будем называть их Большие Города):

- чем отличается Большой Город от других городов? в чем главные его особенности — в организации общественной жизни, в управлении городским хозяйством, в идентичности жителей?
- как определить порог, за которым начинается Большой Город? если судить по численности населения, то какую величину (и почему именно ее) следует принимать за точку отсчета, или могут быть иные критерии?
- нужно ли сохранять самоуправление в Большом Городе или его можно заменять государственным управлением? можно ли сочетать оба вида власти? что было бы эффективнее для жителей Большого Города и жителей страны?
- какими могут быть сочетания государственной и муниципальной

власти в Большом Городе?

- как разделять полномочия, если сочетать МСУ и государственное управление? каковы должны быть принципы такого разделения?

## Особенности Большого Города

Отличия Большого Города от остальных городов многочисленны и многогранны. Их полезно свести в несколько (по меньшей мере, пять) групп.

**Экономические отличия.** Прежде всего, это сложность отраслевой структуры хозяйства. В России есть сотни городов, которые изначально сложились при одном-двух заводах. Таким было типичное развитие промышленности в царской России (особенно на Урале), такой же была столбовая дорога размещения заводов-гигантов в советское время (характерные примеры — Магнитогорск или Новокузнецк). Даже многие крупные города, с населением в 200—400 тысяч и более жителей, зависят от одного или двух громадных заводов (Тольятти, Череповец). В таких городах не только хозяйственная, но и социальная жизнь оказывается весьма специфичной, поскольку благосостояние и занятость горожан предопределяются тем, в каком состоянии находятся градообразующие заводы.

Большой Город — это нечто совсем иное. Он слишком велик, чтобы оказаться в зависимости от единичных предприятий, как бы значительны те ни были. Отраслевая структура Большого Города всегда разнообразна, в нем велика доля нематериального производства, связи внутри хозяйственной структуры отличаются особой сложностью. Сложная и разнообразная хозяйственная деятельность имеет общестрановое значение по своему масштабу, поскольку связи простираются далеко за пределы «своего» региона и, как правило, охватывают всю страну, нередко выходя за ее пределы.

**Управленческие отличия.** В Большом Городе нет ни «воротил», ни «отцов города», которые зачастую диктуют ход жизни в городах поменьше, так как владеют ключевыми предприятиями или контролируют узлы социальных связей. Большой Город им, что называется, «не по зубам». Здесь всегда есть

**Управление в Большом Городе обязательно связано с соблюдением баланса интересов, зачастую противоположных, и все эти интересы приходится принимать во внимание. Социально-экономические связи очень сложны и перепутаны, их невозможно подчинить воле какой-то одной группы или тем более одного «деятеля».**

некое множество действующих лиц, ни одно из которых не может в принципе претендовать на господствующее положение. Управление в Большом Городе обязательно связано с соблюдением баланса интересов, зачастую противоположных, и все эти интересы приходится принимать во внимание. Социально-экономические связи очень сложны и перепутаны, их невозможно подчинить воле какой-то одной группы или тем более одного «деятеля» (хотя известно много случаев, когда такие группы и такие «деятели» пытаются создавать о себе подобное впечатление).

В Большом Городе всегда много объектов, принадлежащих государству, — либо учреждений, если это региональная столица, либо объектов другого рода (от военных баз до тюрем). На них не распространяется муниципальная власть, и это сильно осложняет ход управления. Появляется мотив, мало знакомый другим городам, — взаимоотношения с федеральным и региональным уровнями власти.

Своеобразная проблема Большого Города — низкая общественная активность граждан, трудность их мобилизации на такие общественные мероприятия, которые в малых, например, городах легко вызывают энтузиазм жителей. Корень этой проблемы — в резко пониженной степени местной идентичности жителя Большого Города. Такой город слишком велик, чтобы его житель ощущал себя жителем *всего* города. Плотность «городской ткани» не позволяет, как правило, выделить горожанину такую обозримую и очевидную часть Большого Города, с которой, как с местом своего непосредственного обитания, он мог бы соотносить свою территориальную идентичность<sup>1</sup>. В результате сниженной оказывается идентичность и общегородская, и, так сказать, квартальная. Отсюда явное равнодушие, с которым житель Большого Города относится к его проблемам, — по крайней мере, в сравнении с теми чувствами, которые испытывает к своему городу житель Сердобска или даже Череповца. Это равнодушие влечет за собой сложность для городских управленцев вовлечения горожанина в решение общегородских проблем. Впрочем, сплошь и рядом это для них, управленцев, и большое облегчение, так как надзор горожан за работой администрации тоже ослаблен. Недаром практически ни один из рядовых москвичей не знает имен своих избранников в городские органы МСУ и даже в Мосгордуму, а явка на местные выборы всегда на грани срыва.

Важно добавить, что в российских условиях Большой Город всегда располагает мощным муниципальным бюджетом, он всегда донор, а не реципиент. Доля «бюджета развития» обычно весьма велика (в Санкт-Петербурге, например, — около 50% расходов). Власти такого города весьма самостоятельны, поскольку у них есть простор для управленческих маневров. Именно поэтому у них появляется целый спектр задач, которые просто не встанут перед властями городов с более скромными бюджетами.

**Социальные отличия.** Для горожан главный признак Большого Города — это обилие социальных ролей (трудовых и прочих), вполне сравнимое по широте спектра со страной в целом. Это не только открывает перед личностью большие возможности для самореализации, но и служит важной гарантией личной свободы, независимости, например от начальства, которое в Большом Городе можно с большей вероятностью безболезненно сменить вместе с работой, не меняя при этом места жительства.

Другое преимущество — анонимность, которая немыслима в маленьком

---

<sup>1</sup> По данным О. Вендиной (Институт географии РАН), на идентификационный вопрос «Кем Вы себя считаете?», заданный в ходе социологического опроса в Москве, в первую очередь москвичом себя назвал в среднем только каждый шестой горожанин, в то время как россиянами себя объявила примерно половина опрошенных (Комсомольская правда. 2004. 14 дек.).

городе и которая в данном случае понимается как уход от давления массы, будь то «толпа», «большинство», «своя группа» или нечто подобное. Анонимность тоже имеет самое прямое отношение к социальной свободе: у человека есть выбор — присоединиться к группе или остаться в стороне, и если он решает присоединиться, то делает это добровольно, следовательно эффективность такого шага увеличивается. Однако гораздо чаще анонимность в Большом Городе используется для систематического уклонения от общественных контактов, связанных с участием в коммунальных делах. Мы уже отмечали, что для жителя Большого Города характерна пониженная местная идентичность — она явно слабее, чем у жителей городов поменьше, и несравненно слабее связана с готовностью участвовать в общинных делах.

**Приезжие неизменно отмечают эту особенность Большого Города — и повышенный темп жизни, и уличную многолюдность, и сухость межличностных контактов, и трудность освоения множества новых «инструментов» (от пластиковых карточек до метрополитена), и сложные правила (обычно неписаные) поведения в толпе.**

Несмотря на анонимность, жизнь человека в Большом Городе очень сложна, главным образом из-за обилия всякого рода социальных связей и отношений, многие из которых вообще не возникают в поселениях поменьше. Не случайно адаптация «свежих» мигрантов порой сильно затягивается. И они, и приезжие неизменно отмечают эту особенность Большого Города — и повышенный темп жизни, и уличную многолюдность, и сухость межличностных контактов, и трудность освоения множе-

ства новых «инструментов» (от пластиковых карточек до метрополитена), и сложные правила (обычно неписаные) поведения в толпе. Словом, для того чтобы жизнедеятельность в человеческой среде очень высокой плотности была успешной, требуются особые навыки.

**Политические отличия.** Статистика неопровержимо свидетельствует о том, что доля лиц с высшим образованием тем выше, чем больше людность поселения. Большой Город находится на вершине этого континуума. Повышенный культурный уровень сочетается здесь, как правило, с отличной информированностью жителей, потому что Большой Город — источник или проводник всех инноваций, которые поступают в него гораздо раньше, чем в остальные пункты системы расселения. Вместе с социальной анонимностью это создает особо хорошие условия для «рождения» Гражданина — образованного, хорошо информированного и независимого человека. Он обладает высокими (самыми высокими в данной стране) способностями принимать самостоятельные решения и часто имеет к этому большую склонность, а потому проявляет повышенную политическую активность. Эта активность зачастую окрашена в либеральные и модернистские тона — именно в Большом Городе либералы, демократы и поборники модернизации страны вербуют основную часть своего электората. Правда, это относится в основном к среднему классу. Более бедные классы Большого Горо-

да нередко склонны к левому или патриотическому радикализму, однако для традиционалистских политических убеждений, да и для консерватизма в целом, почва здесь очень скудная.

Жители Большого Города чаще других соприкасаются с общенациональными институтами — хотя бы потому, что подобные учреждения располагаются, как правило, в городах именно такого типа. В своей деятельности они, а также учреждения регионального масштаба (областная дума, губернатор и т.п.) вынуждены в первую очередь считаться с жителями Большого Города, поскольку, будучи хорошо ориентированными, политически активными и самостоятельными, они могут выйти на демонстрацию или прибегнуть к другим формам общественного протеста. Такого рода контакты с государственными властями — дополнительный фактор развития Гражданина именно в Большом Городе, потому что они прививают горожанам привычку рассматривать общественные события в широком контексте и с политической точки зрения.

**Географические отличия.** Человеческие занятия — будь то производство или услуги разного рода — имеют свои особенности размещения по территории. Продуктовый магазин или лавочка могут быть расположены на каждом углу в любом поселении, а большой универмаг — только в городе приличных размеров. Если жителям малых поселений нужно будет купить товары, которые продаются только в больших универмагах или специализированных магазинах (например, рояль), им придется ехать в Большой Город. Это означает, что многие расположенные в таких городах учреждения заведомо рассчитаны на обслуживание обширных прилегающих к ним зон, так называемых хинтерландов. Страна, как правило, оказывается разделенной на такие хинтерланды крупных городов — опорных пунктов ее системы поселений.

И получается, что немалая доля жителей страны за пределами Большого Города кровно заинтересована в том, чтобы исправно функционировали мно-

**Немалая доля жителей страны за пределами Большого Города кровно заинтересована в том, чтобы исправно функционировали многие его учреждения, а его общее состояние было стабильным.**

гие его учреждения, а его общее состояние было стабильным. Иными словами, это забота не только жителей Большого Города в виде местного самоуправления, но и тех, кто живет в его хинтерланде. Общеизвестно, что интересы этих групп сплошь и рядом входят во взаимное противоречие. Скажем, горожан может раздражать обилие приезжих из хинтерланда: последние перегружают инфраструктуру

города, предъявляют дополнительный спрос на здешние товары и услуги, однако они имеют не меньшее, чем местные жители, право пользоваться всем этим, потому что Большой Город и создавался в расчете на свой хинтерланд.

Это соображение представляется, пожалуй, самым весомым аргументом в пользу того, чтобы усомниться в правомочности мэрии Большого Города обладать монополией на управление им от имени только местных жителей и — в силу этого — только в их интересах. Если Большой Город — его инф-

раструктура, общественные учреждения — принадлежит не только горожанам, но и окрестным жителям, то интересы последних тоже должны быть представлены в управлении. Вместе с тем такое управление необязательно становится государственным. Как правило, проблемы управления и развития таких «объединенных» территорий за рубежом решаются с использованием специальных организационно-экономических механизмов (создание специальных «корпораций», советов, обеспечивающих согласование интересов территорий и др.); чисто административные меры, особенно с государственным участием, применяются гораздо реже.

## Размер Большого Города

Определить порог людности, с которого начинается Большой город, — непростая задача. Очевидно, в каждой стране этот порог будет своим. Например, в Нигерии часто встречаются поселения в 50 тысяч человек и более, которые представляют собой всего лишь скопления сельских жителей, а в США 25-тысячные городки нередко оказываются ядром настоящих городских агломераций. Вот и для России придется выявлять этот порог исходя в основном из российской специфики.

В нашей литературе по проблемам урбанизации принято считать крупным городом поселение людностью 100 тысяч жителей и больше. При этом имеется в виду прежде всего наличие в таких городах мощной городской инфраструктуры и рабочей силы, достаточных для размещения здесь крупных промышленных предприятий (более чем по 10 тысяч занятых). Однако наши города-«стотысячники» редко обладают теми признаками Большого Города, о которых говорилось выше. Отраслевая структура в них довольно бедная, очень многие находятся под определяющим влиянием одного-двух «флагманов индустрии», здесь редко возникает «настоящая» урбанистическая среда с плотной застройкой домами повышенной этажности и индивидуального проектирования, да и набор услуг далеко не полный. Почему? А потому, что многие из российских «стотысячников» в силу исторических перекосов развития в социалистическую эпоху либо создавались как приделки производственных объектов и не имели развитых «социальных» функций с самого начала, либо, наоборот, постепенно теряли их. Последнее относится, например, к старинным российским городам, которые «зачахли» в результате стягивания функций обслуживания в Москву и еще в несколько крупнейших городов «всесоюзного» масштаба. В итоге в России встречаются города в 300—400 тысяч жителей, которые разрослись вокруг одного крупнейшего промышленного предприятия, и понятно, что тут не приходится говорить о подлинной свободе выбора для местных жителей.

Можно поставить перед собой задачу параметрического определения Большого Города применительно к каждому случаю исходя из статистических индикаторов, которые отражали бы признаки Большого Города, перечисленные выше на качественном уровне. Однако эта задача выходит далеко за рамки данной статьи, которая посвящена скорее постановке проблемы, чем ее решению.

**Для приблизительной оценки числа Больших Городов нашей страны и анализа их сети можно предложить, по нашему мнению, порог людности в 400—500 тысяч жителей.**

Для приблизительной оценки числа Больших Городов нашей страны и анализа их сети можно предложить, по нашему мнению, порог людности в 400—500 тысяч жителей. Если за такой условный порог принять 400 тысяч, то Больших Городов в России окажется всего 45, в том числе городов с населением более одного миллиона человек — 13, от 500 тысяч

до одного миллиона — 20, остальные 12 имеют население в 400—500 тысяч человек.

### **Зарубежный опыт**

Проблема Больших Городов много раз вставала перед государствами, в которых развивалось местное самоуправление. В своем стремлении решить эту проблему государства накопили столь богатый опыт, что даже его краткое изложение заняло бы не одну сотню страниц. И самое главное, что показывает этот международный опыт, — отсутствие единого рецепта для разрешения противоречия между крупнейшими городами и МСУ. Всякий раз на первый план выходит местная специфика — прежде всего особенности исторического развития, а также политическая злоба дня. Поэтому мы сочли целесообразным при изложении зарубежного опыта ограничиться всего тремя, но весьма показательными примерами. Речь пойдет о трех крупнейших западных столицах.

**Париж.** Как и Москва, Париж является одновременно и ячейкой административно-территориального деления первого порядка (одним из 96 департаментов), и коммуной, то есть муниципальным образованием, которое в принципе равнозначно любой французской деревне. По причине большого размера город разделен на 20 дистриктов, которые долгое время были чисто административными образованиями. Положение Парижа в государственной структуре Франции всегда было «больной темой» для французов, так как по своим размерам и политическому влиянию этот город во все времена играл совершенно особую роль в жизни страны — роль, которая многим непарижанам казалась чрезмерной.

Своего пика эта проблема достигла в 1871 году, когда в ходе гражданской войны Париж попытался получить автономию от остальной Франции, но потерпел сокрушительное поражение и более чем сто лет управлялся напрямую префектом, которого назначало центральное правительство (был и второй префект, тоже назначенный, который управлял полицией). Только в 1975 году Париж стал департаментом, и только в 1977 году парижане впервые с 1871 года избрали своего мэра, а затем и городскую ассамблею из 163 членов. Тем не менее государственный префект продолжает руководить департаментом «Париж». Правда, их полномочия разведены: мэр ведает бюджетом города, следит за оказанием повседневных услуг, вроде школьного образования или общественного транспорта, а префект

отвечает за остальную инфраструктуру. Сохранился и второй государственный префект, возглавляющий полицию.

Организация власти в Париже развивалась в направлении как укрупнения, так и детализации. Еще в 1970 году Парижская агломерация была выделена в административный район Иль-де-Франс, состоящий из 8 департаментов. Его возглавил государственный префект. Но вместе с ним работает и совет Иль-де-Франса, избираемый населением. В то же время в 1982 году самоуправление Парижа было углублено: в каждом из 20 дистриктов появились выборные посты мэров и выборные ассамблеи.

**Лондон.** Похожие явления происходили и в Лондоне. Этот город разбит на 32 прихода плюс знаменитый Сити — корпорация, которая аналогична приходам и охватывает небольшую часть центра. Именно приходы оказывают населению почти все повседневные услуги — от образования до уборки улиц. Это типичные муниципалитеты, их суммарный бюджет — около 7 млрд фунтов стерлингов (!). Кроме того, существует Управление Большого Лондона (the Greater London Authority), которое тоже имеет немалый бюджет — около 3,5 млрд фунтов стерлингов и тоже обладает всеми признаками муниципального образования. Оно «накрывает» территорию всех 33 приходов, контролирует пожарную охрану, полицию, общественный транспорт и регулирование экономического развития. Население Большого Лондона выбирает (раз в 4 года) ассамблею из 25 членов и мэра. В мае 2005 года состоялись новые выборы мэра.

Прерогативы Управления гораздо скромнее, чем у приходов, и это порождает мучительную проблему для городского хозяйства Лондона, особенно для коммунальных служб. Проблема эта постоянно обсуждается, однако консерватизм, которым отличается политическая культура англичан, до сих пор препятствует здравому ее решению.

**Нью-Йорк.** На первый взгляд, по сравнению с Лондоном управление городом Нью-Йорк-Сити выглядит более простым, но на поверку оно, пожалуй, оказывается еще сложнее и, главное, запутаннее. Уникальный для США случай: город включает в себя 5 графств, тогда как обычно графства гораздо больше городов по размерам территории. Горожане раз в 4 года избирают мэра, у которого очень широкие полномочия. Его администрация включает 11 департаментов, два из которых работают вкуче с властями соседних штатов (!) — это Управление портом (вместе со штатом Нью-Джерси) и Управление транспорта (со штатом Коннектикут). Есть у города и законодательный орган — совет, в который входит 51 человек. Этот совет решает судьбу бюджета и может преодолевать вето мэра двумя третями голосов.

Каждое из пяти графств избирает на пять лет своего «президента» — ныне фигура в основном церемониальная, но до 1990 года пять президентов играли немалую роль в бюджетном процессе города.

Кроме того, здесь существует еще множество различных территориальных образований, созданных для предоставления определенных услуг населению, — это и школьные округа, и так называемые специальные дистрикты вроде канализационных или водопроводных. Их общее число приближается к двум тысячам, их территории перекрываются, но почти каждое



такое образование обладает выборными (!) органами, имеет право собирать налоги и вполне самостоятельно в административном отношении. Подобная «балканизация» власти считается в США ненормальной, неэффективной и постоянно обсуждается (и осуждается) как в специальной литературе, так и в СМИ, но положение пока не меняется.

### **И все-таки нужно ли самоуправление в Большом Городе?**

По-видимому, стоит, по крайней мере, обсудить эту проблему<sup>1</sup>. Она сводится, в общем, к двум вопросам: надо ли вводить государственное управление в крупных городах и если да, то будет ли оно заменять МСУ или будет сочетаться с ним в той либо иной форме? Если рассуждать о том же самом в категориях руководителей крупных городов, то можно оперировать терминами «префект» (имея в виду, что он назначается) и «мэр» (избранный населением). Имеются следующие варианты: префект вместо мэра, мэр с полномочиями префекта, префект и мэр одновременно с разделением полномочий, префект и избранный совет МСУ, «двухэтажное» МСУ (мэр и избранное МСУ нижнего «этажа»).

Противники местного самоуправления обычно ратуют за замену МСУ в крупнейших городах и в столицах субъектов Федерации на государственное управление, в том числе путем превращения избираемого мэра в назначаемого префекта. Те же, кто радеет за дело муниципализации России, говорят о том, чтобы МСУ в таких городах было приспособлено к особо крупным масштабам деятельности и дополнено (усилено) государственным управлением, а также о различных сочетаниях мэра и префекта.

По нашему мнению, при обсуждении проблемы следует исходить из сле-

**У федеральной, региональной и местной власти разные задачи, они обслуживают каждого гражданина страны, каждый ее населенный пункт по-своему. И это не зависит от размера города — ни по Конституции, ни «по жизни».**

дующего ключевого тезиса: Россия есть федеративное государство с разделением властей — как вертикальным, так и горизонтальным. Это значит, что у федеральной, региональной и местной власти разные задачи, они обслуживают каждого гражданина страны, каждый ее населенный пункт по-своему. И это не зависит от размера города — ни по Конституции, ни «по жизни». Нет причин, по которым федеральному уровню надо заниматься водопроводом и вывозом

мусора. При федерализме ветви власти не соподчинены, потому что они выполняют разные функции.

---

<sup>1</sup> 25 ноября 2004 года в Институте экономики города состоялось заседание Дискуссионного клуба на тему «Большой город: нужно ли ему самоуправление?». В дискуссии приняли участие автор настоящей статьи, а также доктор искусствоведения, профессор Московского архитектурного института В.Л. Глазычев. С материалами Дискуссионного клуба можно ознакомиться на сайте Института экономики города [www.urbanecomomics.ru](http://www.urbanecomomics.ru)

Значит, при усложнении управления не следует путать полномочия властей, надо просто наращивать ту ветвь власти, у которой появляются дополнительные обязанности в особо крупных городах. Если появляются общегосударственные задачи, надо дополнять МСУ государственными учреждениями, которые будут такие задачи решать, но при этом отнюдь не ликвидировать МСУ, имеющее свои специфические функции.

Политический мотив ликвидации МСУ — незрелость граждан, проявляющаяся во время выборов, — представляется нам абсолютно несостоятельным. Реальная жизнь показывает, что избиратели крупных городов вполне способны наделять полномочиями мэра достойных людей. Недаром так много мэров впоследствии становились руководителями регионов (С. Катанандов — в Карелии, В. Позгалев — в Вологодской области, И. Фархутдинов — в Сахалинской, А. Лисицын — в Ярославской, Б. Говорин — в Иркутской, В. Толоконский — в Новосибирской, Ю. Трутнев — в Пермской и т.д.); недаром во многих субъектах Федерации мэр региональной столицы является, наряду с губернатором, мощной и успешной политической фигурой (А. Чернецкий в Екатеринбурге, В. Волончунас в Ярославле, В. Городецкий в Новосибирске и др.).

Антикризисное управление в крупных городах со стороны Федерации возможно в исключительных ситуациях. Например, если изношенность сетей ЖКХ катастрофическая, то государство может взять на себя управление в виде исключения и временной меры и при этом поставить своего префекта

как антикризисного управляющего. Однако все рассуждения о систематической неэффективности управления на местном уровне, воровстве и пр. и потому о необходимости государственного контроля за МСУ — все эти рассуждения, повторим, не выдерживают никакой критики. В конце концов, МСУ есть форма решения народом вопросов местного значения самостоятельно и под свою ответственность. И если мы говорим о «своей ответственности», то

**Все рассуждения о систематической неэффективности управления на местном уровне, воровстве и пр. и потому о необходимости государственного контроля за МСУ — все эти рассуждения не выдерживают никакой критики.**

надо пройти через кое-какие болезни роста, иначе о МСУ как школе и элементе гражданского общества говорить не придется.

Ликвидация МСУ в крупных городах или столицах была бы не просто нарушением российской Конституции, но и грубой ошибкой — как политической (очередное ограничение прав на выборы), так и управленческой (смешение разных функций и полномочий). Идеальным вариантом управления для больших городов могло бы быть такое сочетание:

- префект для решения общегосударственных задач (регионального и федерального уровня);
- общегородской мэра для руководства инфраструктурой, которую важно развивать как единую городскую систему (избирается всем населением или назначается общегородским советом, который, в свою

очередь, избирается населением либо состоит из представителей МСУ нижнего порядка);

- в отдельных частях города — ячейки МСУ, с которыми связываются самосознание и самоорганизация граждан и в которых решается основная масса местных вопросов.

Р.А. Попов

## Эволюция крупногородских систем в России в XX веке

### Роль больших городов в урбанизации

XX век явился для России, помимо прочего, веком ускоренной урбанизации в широком смысле слова. В этом процессе, точнее, совокупности взаимосвязанных процессов ведущую роль играли большие города, то есть, согласно традиционной классификации, города с численностью населения

**Именно большие города, а также возникавшие вокруг них крупные агломерации являлись основными проводниками, «фокусами» урбанизации в России.**

свыше 100 тыс. человек. Именно они, а также возникавшие вокруг них городские агломерации являлись основными проводниками, «фокусами» урбанизации. Ведь урбанизация — это не только и не столько количественный рост городского населения, сколько качественные преобразования среды под влиянием городов, распространение городского

образа жизни среди широких слоев населения. Механическое повышение доли горожан в общем населении (традиционный индикатор урбанизации) часто является следствием естественной убыли сельского населения или административного перевода сельских поселений в категорию городских — ни то ни другое не имеет отношения к распространению городского образа жизни. В то же время стягивание населения в большие города и городские агломерации с большими основаниями характеризует урбанизацию как качественный процесс.

Именно большие города в наибольшей степени концентрируют специфические городские черты, являются носителями городского образа жизни, «городской» идеологии. Когда мы говорим об урбанизации как о всеобъемлющем процессе, мы в первую очередь имеем в виду крупные мегаполисы, а не патриархальные городки и не монофункциональные «города-заводы», выросшие из промышленных поселков. Это верно для многих стран, но для России в особенности, так как в ней контраст между большими и малыми городами исторически всегда был особенно велик.

По мере того как крупнейшие центры страны активно развивались и европеизировались, малые российские города оставались скорее элементами сельской местности, что проявлялось и в их внешнем облике, и в укладе жизни населения<sup>1</sup>. Этот контраст в основном сохранился и в советское время, несмотря на все усилия государства по «стиранию граней» между городом и деревней и, соответственно, между малыми и большими городами.

<sup>1</sup> См.: Город и деревня в Европейской России: сто лет перемен / под ред. Т.Г. Нефедовой, П.М. Полян, А.И. Трейвиш. М.: ОГИ, 2001. С. 172.

Малые города газифицировались, электрифицировались, застраивались многоквартирными панельными домами, насыщались промышленностью — и при этом зачастую оставались «большими селами» по привычкам и менталитету жителей, по стилю и качеству их жизни. Формированию в них полноценной городской среды мешали «родовые» черты советской урбанизации — промышленный крен, недостаточное внимание к развитию третичной сферы, ориентация не на интенсификацию городских функций, а на экстенсивный рост за счет наращивания численности населения и расплывания городов по территории.

В больших городах подобное «недогородское» состояние в чистом виде невозможно: необходимость поддерживать на должном уровне жизнедеятельность значительного числа жителей вынуждает муниципалитет развивать новые функции. Даже те города, которые выросли в советское время на базе одного-двух градообразующих производств как типичные моногорода (Тольятти, Набережные Челны), с ростом людности встали перед жесткой необходимостью диверсификации экономики и развития сферы обслуживания. Сотысячная численность населения — рубеж, конечно, условный, как и любой другой искусственно установленный предел. Тем не менее есть основания полагать, что с приближением к данному порядку людности город приобретает некое новое качество, выражающееся в усилении городских функций.

Большие города являются в наибольшей степени *городами* и в отношении возможностей осуществлять полноценное самоуправление<sup>1</sup>. В современной России именно они, как правило, обладают реальными рычагами (в первую очередь, финансовыми) для проведения самостоятельной политики в условиях независимости от региональной власти, являются сильнейшими игроками

**В современной России именно большие города, как правило, обладают реальными рычагами (в первую очередь, финансовыми) для проведения самостоятельной политики в условиях независимости от региональной власти, являются сильнейшими игроками на муниципальном поле.**

на муниципальном поле. Эти независимость и «сила», конечно, относительны, но у большинства малых муниципальных образований таких возможностей нет вовсе. Неудивительно, что муниципалитеты многих больших городов с настороженностью восприняли положения новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», касающиеся критериев присвоения поселению статуса городского округа. Еще большую тревогу вызывают участившиеся в последнее время слухи о готовящемся

переходе на систему назначения мэров крупных городов по представлению губернаторов.

---

<sup>1</sup> В то же время с ростом города возникает проблема «отрыва» муниципального управления от населения (об этом см. в статье Л.В. Смирнягина «Нужно ли самоуправление в Большом Городе?» настоящего альманаха).

Все эти обстоятельства обуславливают интерес к феномену российского большого города, и в частности к истории возникновения и роста больших городов (а также неразрывно связанных с ними городских агломераций) на территории страны. Об этом и пойдет речь в статье.

### Распределение больших городов по территории России<sup>1</sup>

Роль больших городов в ходе урбанизации можно отразить различным образом. С одной стороны, о многом говорит динамика показателя отношения численности населения, проживающего в больших городах (так называемого крупногородского населения), к численности всего городского населения. Этот показатель демонстрирует своего рода «интенсивность» урбанизационных процессов. С другой стороны, нельзя не принимать во внимание, распределено ли население по нескольким большим городам или же сконцентрировано в одном мегаполисе — это принципиально разные ситуации. Поэтому необходимо иметь представление о количестве самих городов. Исходя из этих предпосылок, мы рассмотрим эволюцию систем больших городов по двум показателям: по абсолютному числу больших городов и по доле крупногородского населения в городском.

Нельзя обойти вниманием и городские агломерации как более «продвинутой» форму расселения, результат взаимодействия больших городов с их окружением. Существуют разные методики оценки их величины (развитости). Мы остановимся на методике, разработанной Институтом географии РАН, согласно которой коэффициент развитости городских агломераций рассчитывается на основе совокупности показателей общей численности населения агломерации, количества в ее составе городов и поселков городского типа и их долей в суммарной численности населения<sup>2</sup>.

Статистика численности населения городов до середины XX века, к сожалению, противоречива и неполна, к тому же ее сопоставимость затруднена из-за многочисленных административно-территориальных преобразований. Поэтому за данный период ситуация будет рассмотрена обзорно, в масштабе всей страны. Начиная с Всесоюзной переписи населения 1959 года появляется возможность рассмотреть динамику больших городов и крупногородского населения в России более детально — по периодам между переписями (1959, 1970, 1979, 1988 и 2002 годов) и в разрезе отдельных регионов. Под регионами здесь и далее подразумеваются современные субъекты Федерации, благо их сетка с конца 1950-х годов практически не менялась (для единообразия они везде именуются современными названиями). Есть лишь несколько отличий: Чечня и Ингушетия рассматриваются как единый регион, а города федерального значения Москва и Санкт-Петербург — вместе с Московской и Ленинградской областями соответственно.

<sup>1</sup> Под Россией здесь и далее понимается современная территория Российской Федерации.

<sup>2</sup> См.: Полян П.М. Методика выделения и анализа опорного каркаса расселения. М.: ИГ АН СССР, 1988. С. 49—55.

## С начала XX века по 1959 год

**По итогам первой Всероссийской переписи населения 1897 года, городская и тем более крупногородская Россия была сверхцентрализованной страной.**

По итогам первой Всероссийской переписи населения 1897 года, в пределах современных границ России было всего 7 больших в современном понимании городов: Москва, Санкт-Петербург, Саратов, Казань, Ростов-на-Дону, Тула и Астрахань. Проживало в них, на первый взгляд, не так мало людей — около 30% всего городского населения страны, но этот результат достигался в огромной степени за счет Санкт-Петербурга и Москвы, более чем существенно оторвавшихся от прочих городов по людности. В каждой из столиц насчитывалось свыше миллиона жителей, в то время как в следующем за ними по размеру городе, Саратове, — всего 137 тысяч<sup>1</sup>. Городская и тем более крупногородская Россия была сверхцентрализованной страной.

Еще 17 городов, по итогам этой переписи, относились по современным стандартам к «средним»: в них численность населения составляла от 50 до 90 тысяч человек. Все немногочисленные российские «стотысячники» и почти все «пятидесятитысячники» концентрировались в Европейской части страны, преимущественно в Поволжье и Центральном Черноземье. В Сибири на тот момент было всего два города людностью свыше 50 тысяч человек — Томск (52 тыс.) и Иркутск (51 тыс.), на Урале — один Оренбург (72 тыс.).

В соответствии с традициями российской централизованной системы организации власти подавляющее большинство этих городов были административными центрами губерний и областей. Исключение составляли среди «стотысячников» Ростов-на-Дону, превосходивший официальную столицу Области войска Донского Новочеркасск, а среди городов людностью от 50 до 100 тысяч человек — Царицын, Иваново-Вознесенск и Таганрог.

Политические катаклизмы начала XX столетия, безусловно, сдерживали урбанизационные тенденции в стране (крупнейшие города катастрофически теряли жителей), но даже они не смогли повернуть их вспять. Первая советская перепись населения 1926 года зафиксировала на территории России уже 22 больших города. Впервые в эту группу вошли города азиатской части страны, а именно Новосибирск и Владивосток. Но по-прежнему распространение больших городов по территории страны носило точечный характер. Главными очагами урбанизации, за редким исключением, оставались старые административные и экономические центры (чаще всего совпадавшие между собой), а пропасть между лидерами и прочими городами сокращалась медленно.

Импульс резкому росту числа больших городов (как и числа городов вообще) придала индустриализация 20—30-х годов. По данным переписи 1939 года, больших городов в стране стало уже 51, то есть за 13 лет их чис-

---

<sup>1</sup> <http://www.demoscope.ru/weekly/033/tema02.php>

ло выросло в 2,3 раза. В ряды «стотысячников» попали быстрорастущие индустриальные центры: на первых порах те из них, что активно развивались и в предыдущие десятилетия, но позже к ним присоединились и совершенно новые города — детища индустриализации. Продолжался и рост людности сложившихся больших городов. Власть, обеспокоенная размахом этого стихийного процесса, пыталась искусственно сдержать «бесконтрольное» разрастание хотя бы крупнейших городов (так, в 1932 году был введен институт прописки), но это привело лишь к перераспределению населения из городов-гигантов в другие большие города.

Как следствие, примерно в это же время доля крупногородского населения в городском по России перевалила через 50%. При этом стоит отметить, что ее рост сдерживался массовым возникновением новых городов и поселков городского типа (совершенно новой категории поселений) и, соответ-

**В годы первых пятилеток сложились основные черты советского типа урбанизации. Количественный, экстенсивный рост городов опережал их качественную трансформацию, повышение уровня жизни населения.**

ственно, увеличением общей численности городского населения в стране. Именно тогда, в годы первых пятилеток, сложились основные черты советского типа урбанизации, о которых было сказано выше. Количественный, экстенсивный рост городов опережал их качественную трансформацию, повышение уровня жизни населения. Основным источником пополнения численности крупногородского населения было село, в меньшей степени — малые города.

Другая новая тенденция этого периода, внесшая принципиальные изменения в географию больших городов, — появление последних среди спутников других городов и, как следствие, интенсификация агломерирования. До начала XX века полноценных агломераций в стране не было — лишь образования вокруг Санкт-Петербурга и Москвы могли считаться их прототипами. Первые городские агломерации в современном понимании — Московская, Ленинградская (Санкт-Петербургская) и Ростовская — были зафиксированы переписью 1926 года. К переписи 1939 года таковых насчитывалось уже не менее 15<sup>1</sup>.

Во время Великой Отечественной войны и в первые послевоенные годы смертность в городах превысила рождаемость, и абсолютный рост числа горожан замедлился, соответственно, снизились и темпы роста больших городов. Однако уже в начале 1950-х годов довоенная динамика восстановилась, и рост городского населения страны вновь стал превышать убыль сельского.

## 1959—1969 годы

В 1959 году 51% всего городского населения России проживал в боль-

<sup>1</sup> См.: Полян П.М. Методика выделения и анализа опорного каркаса расселения. С. 76—78.



ших городах, каковых в стране на тот момент насчитывалось 92. Лишь в трети регионов больших городов не было вообще. Общая численность крупногородского населения составляла 28,7 млн человек.

По-прежнему большинство больших городов (57, или 62%) были административными центрами регионов: некоторые из них (Иваново, Царицын-Сталинград, Ростов-на-Дону) получили этот статус в ходе административно-территориальных реформ 30—40-х годов. И в большинстве этих регионов (36 из 56) центр был *единственным* большим городом, концентрировавшим более трети городского населения региона, а в ряде случаев (Астраханская, Ленинградская, Омская области) — и более 70%. В число таких регионов попадали практически все центрально-российские области, а также отдельные регионы Поволжья и Сибири.

Регионы, где отмечалось более одного большого города, в основном представляли Центральное Поволжье и Южное Черноземье, которые и прежде были самыми высокоурбанизированными ареалами страны, а также добавившийся к ним некогда малгородской Урал. В этих регионах, как правило, крупногородское население составляло от 50 до 70% городского населения. Выше этот показатель мало где поднимался из-за общего обилия городов и поселков городского типа. Как видно на *рис. 1*, эти регионы формировали довольно компактные ареалы. В европейской части страны просматривались два таких ареала: поволжско-южноуральский (полоса от Пензенской области до Челябинской) и южный (Волгоградская, Воронежская, Курская, Орловская и Ростовская области). В азиатской части четко выделялся западно-сибирский ареал регионов с большим процентом крупногородского населения — Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская, Тюменская области<sup>1</sup> и Алтайский край. Однако в этих регионах, за исключением Кемеровской области и Алтайского края, имелось только по одному крупному городу.

Наибольшее скопление больших городов наблюдалось в зонах старейших российских агломераций: Московской, Ростовской, более молодой Кузбасской. Так, в Кемеровской области в 1959 году было шесть больших городов, в Московской и Ростовской областях — по пять, и все они находились в пределах соответствующих агломераций. Московская область вообще была самым урбанизированным регионом — в ней было больше всего и городских населенных пунктов, и собственно городов.

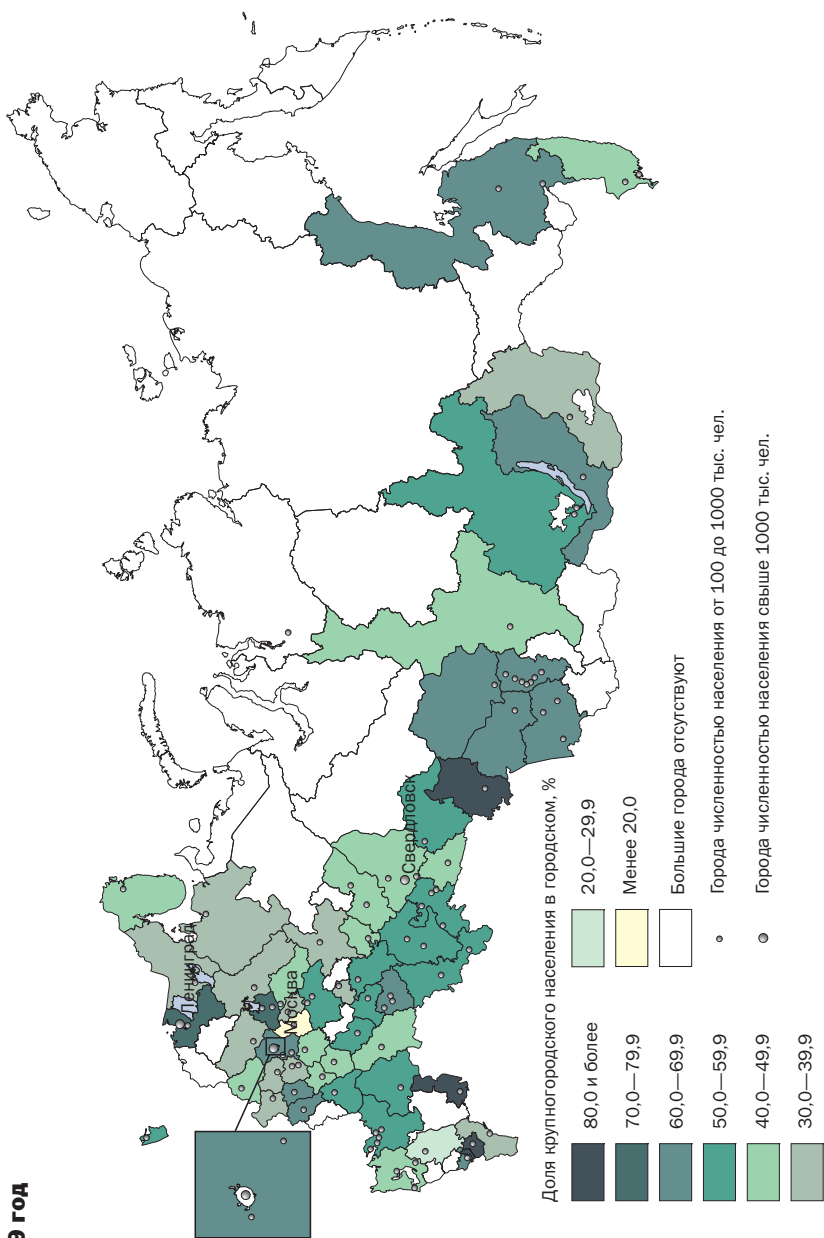
В свою очередь, полоса регионов, вообще не имеющих больших городов, протянулась по северу страны от Коми до Камчатки, на востоке спускаясь к югу и захватывая Амурскую область. За пределами этой полосы не было больших городов в ряде регионов Южной Сибири (Алтай, Тува, Хакасия, бурятские округа) и Европейской России (Калмыкия, Марий-Эл, Мордовия, Белгородская, Новгородская, Псковская области, некоторые республики Северного Кавказа).

За десятилетие в стране возникли еще 33 больших города, из них более трети — региональные центры. К моменту переписи 1970 года доля регионов

---

<sup>1</sup> Здесь и далее регионы, имеющие в своем составе другие регионы (автономные округа), рассматриваются отдельно от них.

**Рис. 1. Распределение больших городов и доля крупногородского населения по регионам России. 1959 год**



с преобладанием крупногородского населения превысила 50%. За счет роста людности центров их число пополнил ряд регионов на периферии центральной части Европейской России — Белгородская, Новгородская, Псковская области, Адыгея, Кабардино-Балкария, Коми, Марий-Эл, Мордовия. Также в категорию больших городов перешли столицы дальневосточных Амурской, Камчатской, Сахалинской областей и Якутии (рис. 2).

Параллельно в регионах повышенного сосредоточения крупногородского населения появлялись новые «стотысячники». Вторые большие города, выросшие из региональных центров второго порядка, возникли в Архангельской (Северодвинск), Волгоградской (Волжский), Вологодской (Череповец), Иркутской (Братск) и Липецкой (Елец) областях, третьи — в Башкирии (Салават), Самарской области (Тольятти) и Приморском крае (Находка), четвертые — в Краснодарском крае (Новороссийск) и Челябинской области (Миасс). За редкими исключениями, это были быстрорастущие промышленные центры (нередко недавно основанные), где в 1960-х годах создавалась новая производственная база. Таким образом, по-прежнему индустрия играла роль основного движущего фактора урбанизации. На этом этапе она в значительной степени была связана с ресурсным освоением (КМА, нефтегазовые месторождения Западной Сибири) и гидроэнергетикой.

Во Владимирской, Саратовской и Свердловской областях за 10 лет появилось по два больших города, причем в последней их общее число достигло пяти. А лидировала Московская область, в которой сразу пять городов перешли за десятилетие в разряд больших, что удвоило их общее число.

В начале 1960-х годов на территории России было 26 городских агломераций, к 1970 году их число увеличилось до 37. Подавляющее большинство их находилось в европейской части страны: за ее пределами поначалу было только 6 агломераций (Владивостокская, Иркутская, Кемеровская, Новокузнецко-Прокопьевская, Новосибирская и Омская), еще две (Барнаулская и Красноярская) добавились к ним в течение 60—70-х годов. Большинство агломераций в 1959—1969 годах относились к среднединамичным<sup>1</sup>, то есть рост их населения составлял от 1,25 до 1,5 раза, а рост так называемого коэффициента развитости — от 1,5 до 2 раз. К сильнодинамичным относились только Владивостокская и Воронежская агломерации, к слабодинамичным — Новокузнецко-Прокопьевская, Ивановская, Челябинская, Ярославская, Санкт-Петербургская и Тульская.

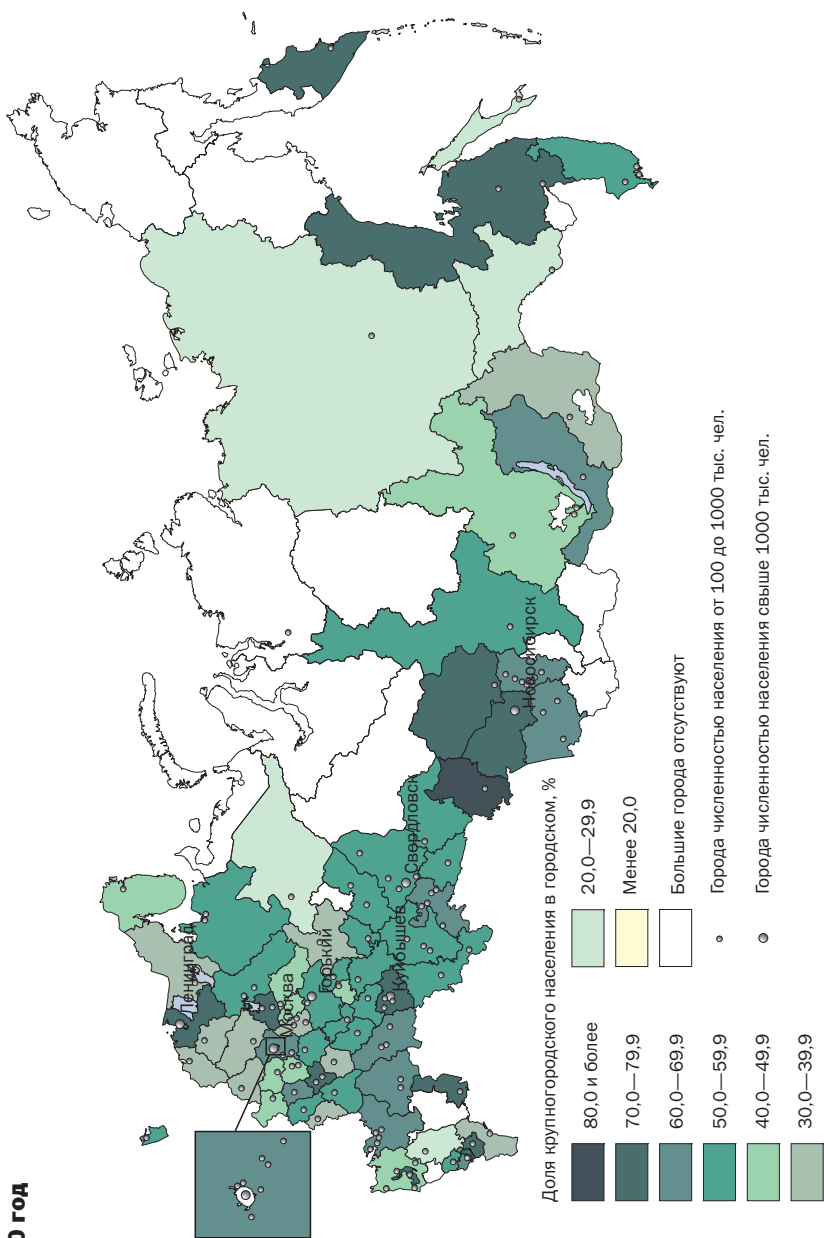
### 1970—1978 годы

В течение 1970-х годов большие города в стране продолжали появляться с прежней интенсивностью. За отрезок между переписями 1970 и 1979 годов в России возникло немногим менее больших городов, чем за предыдущий межпереписной период, — 28. Но теперь только в трех регионах они появились впервые — в Магаданской области, Хакасии и Ханты-Мансийском автономном округе. В последнем на волне интенсификации нефтедобычи

---

<sup>1</sup> Градации П.М. Поляна.

**Рис. 2. Распределение больших городов и доля крупногородского населения по регионам России. 1970 год**



возникли сразу два больших города (Сургут и Нижневартовск), причем ни один из них, что уникально для России, не являлся региональным центром.

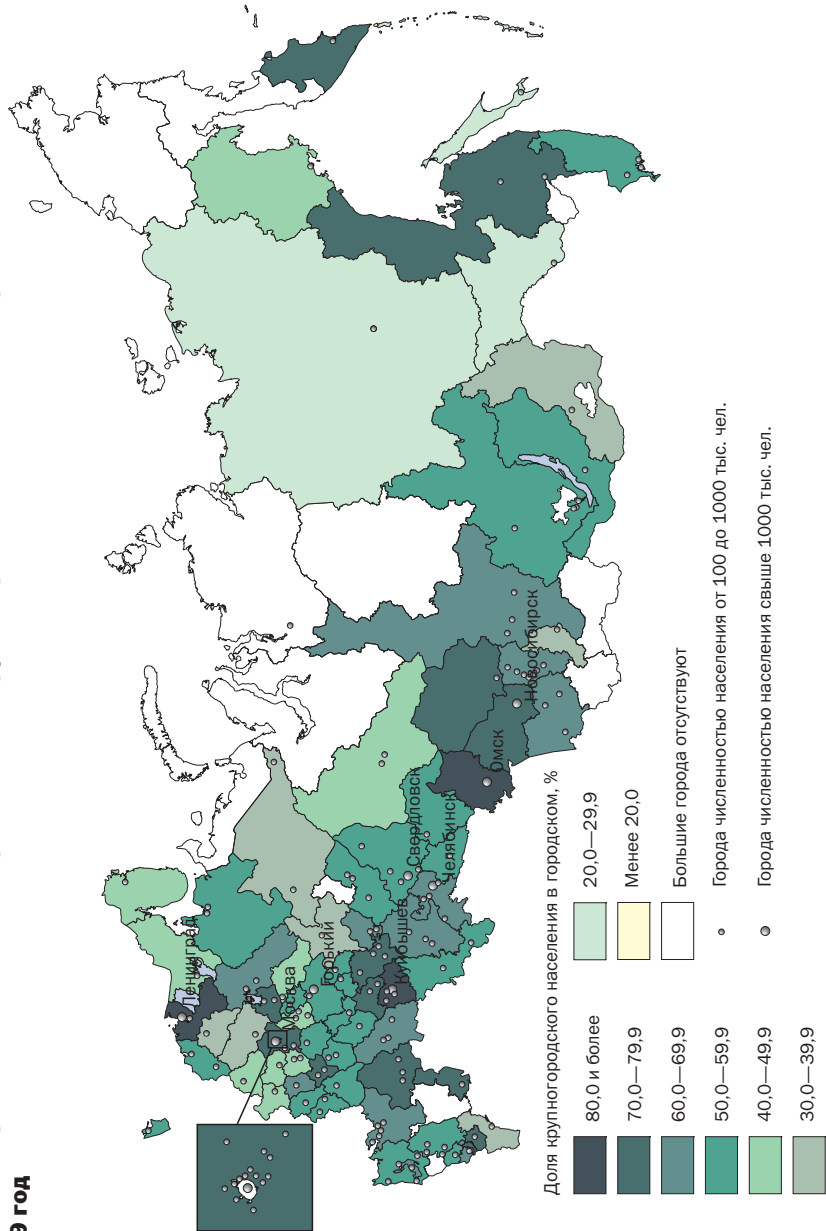
В основном же шел рост региональных «субцентров» — вторых по значению городов в регионах. Вторые большие города появились в восьми регионах — Белгородской (Старый Оскол), Ивановской (Кинешма), Ленинградской (Колпино), Псковской (Великие Луки), Тамбовской (Мичуринск), Ульяновской (Димитровград) областях, Республике Коми (Воркута) и Удмуртии (Сарапул), третьи — в Волгоградской (Камышин) и Пермской (Соликамск) областях. Два города превысили сотысячную отметку, помимо упомянутого ХМАО, в Красноярском крае (Ачинск и Канск), по три — в Ставропольском крае (Невинномысск, Кисловодск и Пятигорск) и Татарстане (Набережные Челны, Альметьевск и Нижнекамск). При этом население Набережных Челнов — нового центра автопрома — возросло за 9 лет в 8 раз. Максимальным же приростом снова характеризовалась Московская область, где «сотысячниками» стали 7 городов (больше, чем за предыдущий межпереписной период).

На фоне заметного роста людности средних городов, за счет чего пополнялся список больших, усиливалась и концентрация населения в крупных и крупнейших центрах. Продолжало расти, в частности, число городов-«миллионеров». Вследствие этих процессов за данный межпереписной период численность крупногородского населения в стране выросла с 45,4 до 59,6 млн человек, а его доля в городском населении — с 56 до 65,2%. Таким образом, темп роста этих величин лишь незначительно замедлился по сравнению с предыдущим периодом (впрочем, надо учесть и его меньшую продолжительность).

По регионам картина изменилась в сторону «подтягивания» аутсайдеров к лидерам. Коэффициент вариации значений доли крупногородского населения по регионам по сравнению с 1959 годом понизился с 0,8 до 0,5. Географически это сближение регионов выглядело как «расползание» ареалов с высоким процентом крупногородского населения (рис. 3). К 1979 году уже в 63% регионов крупногородское население преобладало в городском, а в каждом пятом регионе — превышало 70%. Это соотношение сохранилось до конца XX века.

Общее число городских агломераций увеличилось за данный период даже несколько сильнее, чем за предшествующий, — на 13 единиц (все исключительно в Европейской России). Однако интенсивность развития старых агломераций по сравнению с предыдущим периодом понизилась: ежегодный прирост численности населения во всех уменьшился (сильнее всего — более чем в 2 раза — в Грозненской, Ивановской и Тульской), а рост коэффициента развитости ускорился только в Ярославской, Московской и Самарско-Тольяттинской. Единственной сильнодинамичной агломерацией в этот период была Ульяновская с растущим Димитровградом.

**Рис. 3. Распределение больших городов и доля крупногородского населения по регионам России. 1979 год**



## 1979—1988 годы

Рост городского и, в частности, крупногородского населения по инерции продолжался (за данный период крупногородское население увеличилось до 67,3 млн человек, то есть на 12%), но традиционные ресурсы этого роста — как внутренние, так и внешние — постепенно приближались к исчерпанию. Практически иссяк демографический потенциал села, долгое время служившего основным источником пополнения числа горожан, а стимулы для массового переселения уменьшились с сокращением интенсивности нового индустриального строительства. Параллельно сокращались темпы естественного прироста населения, что затрудняло наращивание городами своей людности за счет внутренних ресурсов. Если прежде большие города в этом отношении росли быстрее прочих городов, то теперь они сравнялись с ними.

Основным, а с определенного времени практически единственным источником роста людности больших городов остались миграции населения из других городов, и крупные региональные центры сохранили свою притя-

**Основным, а с определенного времени практически единственным источником роста людности больших городов остались миграции населения из других городов, и крупные региональные центры сохранили свою притягательность. В свою очередь, новых больших городов появлялось все меньше.**

гательность. В свою очередь, новых больших городов появлялось все меньше, так как большинство из них, приблизившихся в предыдущие годы к сотысячной отметке, успели ее перешагнуть, остальным же не хватало ресурсов для достижения данного рубежа. В этот межпереписной период в России возникло всего 12 новых больших городов — в два с половиной раза меньше, чем в предыдущий, и их общее число достигло 165 (рис. 4). Они появились в десяти регионах — в Башкирии (Нефтекамск и Октябрьский), Удмуртии (Воткинск и Глазов),

Карачаево-Черкесии (Черкесск), Коми (Ухта), Чувашии (Новочебоксарск), Нижегородской (Арзамас), Оренбургской (Новотроицк), Иркутской (Усть-Илимск), Кемеровской (Междуреченск) и Ростовской (Волгодонск) областях.

Можно отметить две основные тенденции в возникновении больших городов в этот период. Во-первых, подавляющее их большинство теперь появлялось в высокоурбанизированных регионах, где уже было как минимум два «сотысячника», что затормозило процесс сближения регионов по доле крупногородского населения. Лишь один Черкесск стал первым большим городом в своей республике (таким образом, Карачаево-Черкесияполнила список крупногородских регионов), а Ухта и Новочебоксарск — вторыми в своих (плюс еще в Удмуртии к Ижевску добавились сразу два больших города). Во-вторых, роль основного поставщика больших городов у Центра и Поволжья перехватил Урал, где была сосредоточена почти половина новых «сотысячников». В Центральном же районе не возникло ни одного большого города, даже всегда лидировавшая Московская область на сей раз не отличилась.





На фоне пока еще продолжающегося роста больших городов впервые за послевоенный период отмечен обратный процесс — выпадение городов из числа больших вследствие депопуляции. Это произошло с Копейском (Челябинская область) и Белово (Кемеровская область).

«Расползание» городских агломераций почти прекратилось, замедлился и процесс появления новых агломераций. На этом фоне происходило усиление внутриагломерационных связей. Таким образом, экстенсивная составляющая агломерационного развития сменилась на интенсивную.

### 1989—2002 годы

Начало 1990-х годов — переломный момент в демографической и урбанистической истории России. Естественный прирост населения сменился естественной убылью, российские города в основном замедлили или прекратили свой рост, появление новых городов стало сравнительно редким. Миграции, в структуре которых возросла роль миграций из бывших советских республик, не могли компенсировать естественную убыль населения большинства городов — как малых и средних, так и больших. Российские города, не исключая и большие, расслоились на сравнительно успешные, привлекающие мигрантов (здесь безоговорочным лидером стала Москва), и депрессивные, быстро теряющие жителей (большинство городов Севера и Дальнего Востока). Но даже многие благополучные города в начале 90-х годов пережили кратковременный период потери населения («исход» в село и малые города как реакция на кризисные явления в экономике и социальной сфере).

Как следствие, и по стране в целом, и по ее регионам почти остановился рост крупногородского населения (рис. 5). К 2002 году по сравнению с 1989 годов его общероссийская численность увеличилась лишь на 500 тысяч человек (с 67,4 до 67,9 млн), и это за счет всего четырех городов-«миллионеров» — Москвы, Казани, Ростова-на-Дону и Волгограда. Доля крупногородского населения в городском за этот период выросла на 2 процентных пункта — с 62 до 64, но произошло это главным образом за счет снижения общей численности горожан<sup>1</sup>. Хотя новых больших городов за этот межпереписной период появилось столько же, сколько за предыдущий (11), уже 8 городов покинули ряды больших из-за убыли населения или (в единственном случае) административных преобразований. Общее число больших городов в стране, таким образом, к началу XXI века достигло 168, что и зафиксировала первая постсоветская Всероссийская перепись населения.

Среди новых «стотысячников» большинство составляли города, «дозревшие» до этого рубежа постепенно (по переписи 1989 года в них, как правило, проживало более 80 тысяч человек). Среди них две последние региональные

---

<sup>1</sup> Это снижение было вызвано не только депопуляцией в силу возросшей естественной убыли населения, но и получившим распространение в начале 1990-х годов массовым переводом поселков городского типа в категорию сельских населенных пунктов.



столицы в этом ряду — Кызыл (Тува) и Элиста (Калмыкия), а также Дербент (Дагестан), Батайск (Ростовская область), Нефтеюганск (Ханты-Мансийский округ), Железнодорожный (Московская область), Обнинск (Калужская область), Зеленодольск (Татарстан) и Северск (Томская область). Сверхбыстрого роста новых городов-гигантов уже не наблюдалось — эти явления остались в прошлом, в эпохе индустриальныхстроек. Но появились новые мотивы. Так, экстремальный рост численности населения столицы Ингушетии Назрани (с 1989 года — почти в 7 раз!) объясняется наплывом в город беженцев из Чечни при благоприятной на фоне прочей России демографической ситуации. Последний фактор привел и к довольно существенному, по меркам современных российских городов, увеличению людности Хасавюрта (Дагестан) — на 50 тысяч человек (то есть на 70% по сравнению с 1989 годом).

Совершенно особый случай — появление в группе больших городов Северска. Это своего рода курьез: город достиг стотысячной людности еще до конца 1980-х годов, но не учитывался статистикой и не был обозначен на географических картах, так как являлся ЗАТО<sup>1</sup>. В 1994 году он среди других закрытых городов был «рассекречен» и, таким образом, де-юре пополнил список больших городов России<sup>2</sup>.

Среди городов, напротив, выбывших из рядов больших, впервые оказались два региональных центра — Магадан и Грозный, а также Воркута (Куми), Анжеро-Судженск (Кемеровская область), Воткинск (Удмуртия), Кинешма (Ивановская область), Мичуринск (Тамбовская область), Усолье-Сибирское (Иркутская область), Жуковский (Московская область) и Серов (Свердловская область). Правда, Жуковский, Серов и Грозный, покинув группу «стотысячников» после 1989 года, к 2002 году вернулись в их число. Еще два города — Кирово-Чепецк (Кировская область) и Кузнецк (Пензенская область) — достигали 100-тысячной людности после 1989 года, но к 2002 году уже успели выпасть из числа больших. Кроме того, список больших городов формально покинул город Колпино, в 1998 году вошедший в состав Санкт-Петербурга на правах городского района.

О Грозном следует сказать особо ввиду уникальности и неоднозначности его случая. По данным переписи 1989 года, в городе проживало около 400 тыс. человек, и Чечня (вместе с Ингушетией) входила в число регионов с наибольшей долей крупногородского населения. Бурные трагические события 1990-х годов привели к значительному обезлюдению чеченской столицы, и к середине десятилетия, по мнению большинства наблюдателей, в городе не набиралось 100 тыс. постоянных жителей. Прецедентов столь масштабной депопуляции послевоенная история России не знала. С окончанием активных военных действий в Грозный стали возвращаться беженцы, и население города вновь выросло — вопрос в том, насколько. Итоги переписи 2002 года неожиданно показали, что в чеченской столице про-

<sup>1</sup> ЗАТО — закрытое административно-территориальное образование.

<sup>2</sup> В свою очередь, Томск, к населению которого ранее приплюсовывалась часть северцев, утратил после «легализации» Северска около 30 тыс. жителей и из 500-тысячника (крупнейшего города) стал просто крупным.

живает уже 223 тыс. человек. Многие специалисты скептически оценивают эти данные, полагая, что они завышены и на самом деле рост был далеко не столь значителен<sup>1</sup>.

### Современная ситуация

Современная картина распределения по стране больших городов и доли крупногородского населения по регионам представлена на *рис. 5*.

После вхождения в число «стотысячников» Кызыла и Элисты в России осталось только 12 регионов, на территории которых так и не появилось больших городов (напомним, что в 1959 году таких было в 2,5 раза больше). Среди них 9 автономных округов (все, кроме Ханты-Мансийского), Еврейская автономная область, Республика Алтай и добавившаяся к ним уже в начале 2000-х годов Магаданская область. При этом население важнейших городов большинства из этих регионов крайне невелико и/или имеет тенденцию к убыванию, и в ближайшее время список крупногородских регионов может пополнить только Ямало-Ненецкий округ. Там сразу 2 города (Ноябрьск и Новый Уренгой) в 2002 году насчитывали свыше 95 тыс. человек, а с учетом пригородов уже превысили эту отметку.

Наибольшее число городов с численностью населения свыше 100 тыс. человек имеет давно захватившая лидерство по этому показателю Московская область (16 городов без учета Москвы и Зеленограда). Но любопытно, что население всех больших подмосковных городов, за исключением 200-тысячного Подольска, лишь немногим превышает 100 тыс. человек — это своего рода «малые большие города». Вслед за Московской областью идут сильно от нее отставшие к концу века Кемеровская и Ростовская области (6 и 7 больших городов соответственно). По 5 больших городов к 2002 году стало в Башкирии, Татарстане и Свердловской области, по 4 — в Иркутской, Самарской и Челябинской областях, Краснодарском, Красноярском и Ставропольском краях. Еще 11 регионов имеют по 3 больших города. Роль основных ареалов концентрации больших городов сохранилась за Урало-Поволжьем и Центральным Черноземьем, хотя основанием для их выделения служит уже не наличие крупногородского населения, как 40 лет назад, а его преобладание в городском.

Регионы с преобладанием крупногородского населения почти сплошной широкой полосой протянулись от Курской и Белгородской областей до Бурятии. На их фоне те регионы, где крупногородское население составляет менее половины от городского, выглядят отдельными пятнами. В результате концентрации населения в больших городах его доля во всем городском населении к началу нового века в каждом регионе, где есть хотя бы один 100-тысячный город, превышает 30% (*рис. 5*).

<sup>1</sup> См., например, <http://demoscope.ru/weekly/2003/0131/perep02.php>

## Заключение

В целом очевидно, что за минувший век число и людность больших городов в стране многократно возросли (какой ценой — другой вопрос). Однако эти процессы прервались в конце 1980-х годов: с тех пор ситуация стагнирует. По поводу природы этого перелома существуют различные мнения. Одни исследователи считают, что это закономерный итог экстенсивного,

**Урбанизационные показатели России (и не только касающиеся больших городов) остановились на далеких от предельных отметках, а характерные для перехода к более зрелой стадии процессы субурбанизации (исхода состоятельных горожан в пригороды) так толком и не начались.**

«количественного» этапа в урбанизации страны и начало перехода к стадии преимущественно качественных сдвигов, давно наступившей в городах западных стран. По мнению других, это не более чем кризисная пауза в урбанизации, спровоцированная в значительной степени внешними причинами. Это мнение косвенно подтверждается тем обстоятельством, что урбанизационные показатели России (и не только касающиеся больших городов) остановились на далеких от предельных отметках, а характерные для перехода к более зрелой стадии

процессы субурбанизации (исхода состоятельных горожан в пригороды) так толком и не начались<sup>1</sup>. В то же время верно и то, что изменение хода урбанизации страны в значительной мере было предопределено динамикой процессов предшествующих лет, и можно спорить лишь о том, насколько резким оно было бы при иных внешних условиях.

Как бы то ни было, прекращение экстенсивного градообразования, лихорадочного роста городов, слабо подкрепленного ресурсами, — скорее благо для страны. Пройдя стадию механического наращивания людности, города, и в частности большие города, получили возможность сосредоточиться на качественном развитии среды, модернизации образа жизни населения и активизировать свое участие в межгородской конкуренции за ресурсы и инвестиции.

---

<sup>1</sup> См.: Город и деревня в Европейской России: сто лет перемен. С. 174—175.

Д.В. Визгалов

## Города-«миллионеры» заглядывают в будущее

Российские города-«миллионеры» — пионеры стратегического планирования в России. Они первыми в стране начиная с середины 1990-х годов осознали необходимость планировать свое будущее. Это неудивительно, поскольку, с одной стороны, системное стратегическое планирование жизненно необходимо для существования столь сложной системы, как крупный город. Такие города особенно трудно поддаются регулированию и попыткам «зарусловать» их развитие в нужном направлении. Многие в них саморегулируются, подчиняясь только собственной, внутренней логике развития (взять хотя бы «перегрев» рынка жилья или транспортные и экологические проблемы в Москве). Тем важнее предпринимать стратегические усилия по координации всех процессов в городе, которые позволяют эти процессы как минимум предвидеть, как максимум — успешно на них влиять. С другой стороны, стратегическое планирование — это относительно новый и сложный подход для российских городов, и не любому городу он под силу. Вполне естественно, что именно крупнейшие города с их разносторонним потенциалом смогли первыми освоить этот инструмент.

Сегодня 8 из 13 городов-«миллионеров» имеют стратегии развития: Санкт-Петербург, Новосибирск, Екатеринбург, Омск, Казань, Ростов-на-Дону, Волгоград и Пермь. Москва, Нижний Новгород, Самара и Челябинск увязли в процессе разработки (по опыту городов-стратегов, процесс занимает от одного до трех лет), а власти Уфы пока вообще не планируют заниматься стратегическим планированием (см. таблицу).

Так что сегодня уже вполне можно оценить опыт крупнейших российских городов в разработке стратегий, проследить, насколько близки их устремления, насколько велики амбиции и соответствуют ли они их реальным воз-

**Крупнейшие города — это своего рода командные пункты, и вектор их развития в значительной степени предопределяет будущее всей страны.**

можностям. Это важно, поскольку крупнейшие города — это своего рода командные пункты, и вектор их развития в значительной степени предопределяет будущее всей страны.

Рассматривая стратегическое планирование в крупнейших городах, мы постарались проанализировать не только

результаты, но и процесс разработки стратегий, что, с нашей точки зрения, даже важнее, поскольку мотивы появления той или иной стратегии, формы ее претворения в жизнь, состав и взгляды разработчиков определяют ее адекватность и качество, а участие простых горожан в реализации стратегии — ее жизнеспособность.

Одной из важнейших специфических черт создания стратегий развития в крупнейших городах стало участие в этом процессе не только специалистов

**Крупнейшие города России: сочетание приоритетов развития**

Наличие стратегии развития города		Главное в стратегии, сквозные идеи и целевые установки
1	2	3
Москва	Разработка	От экстенсивного роста — к интенсивному развитию. Эффективное использование уникальных возможностей. Безопасность. Постиндустриальное развитие
Санкт-Петербург	+ (2000 г.)	Первая городская стратегия в России. Многофункциональный центр. Контактный центр «Европа — Россия», «Балтика — Северо-Запад». Культурная столица. Качество жизни. Интеграция в мировую экономику
Новосибирск	+ (2002 г.)	Сохранение и наращивание потенциала развития города — точек роста, конкурентных преимуществ, возможностей развития. Благополучие. Экономический потенциал. Образовательный и культурно-духовный потенциал. Наука и образование — основа сохранения человеческого потенциала. Улучшение городской среды
Нижний Новгород	Разработка	Реальная, а не номинальная столица Приволжского округа. Наращивание столичных функций. Выход из тени Москвы. Благоустройство, реконструкция исторического центра, транспортная инфраструктура
Екатеринбург	+ (2003 г.)	Город должен быть готов к вызовам глобализации: концентрация финансовых и информационных потоков, формирование хорошего имиджа города. Катализатор экономики Урала и сопряженных регионов. Наращивание столичных функций. Екатеринбург будет «мировым» городом!
Самара	Разработка	Столица и экономический лидер Поволжья. Качество жизни. Эффективная экономика. Эффективное управление
Омск	+ (2002 г.)	Устойчивое развитие. Развитие промышленности, городской среды, институтов гражданского общества. Безопасность

Продолжение таблицы

1	2	3
Казань	+ (2003 г.)	Цель — уютный и процветающий город равных возможностей. Образование, местное самоуправление, сплоченное сообщество, городская среда, благосостояние и борьба с социальными диспропорциями, ЖКХ
Челябинск	Разработка	
Ростов-на-Дону	+ (2003 г.)	Деловая, промышленная, культурная, политическая и туристическая столица Юга России. Инвестиционный климат. Обновление инфраструктуры (улучшение дорог, жилищного фонда). Правильное управление недвижимостью. Рационализация городского управления
Уфа	—	
Волгоград	+ (2003 г.)	Развитие социальной сферы. Улучшение экологической обстановки. Экономический рост. Качество жизни
Пермь	+ (2003 г.)	К постиндустриальному развитию. Городское пространство. Нарращивание истинно городских функций: услуги широкого спектра. Рыночная инфраструктура. От населения — к городскому сообществу

городских администраций, но и местных научно-аналитических, общественных и предпринимательских структур самого широкого спектра. Так, в разработке «Концепции социально-экономического развития города Новосибирска в первые десятилетия XXI века» принимали участие представители более чем 50 местных научно-образовательных и аналитических организаций. С началом работы над стратегическим планом Екатеринбурга в городе были созданы четыре экспертных совета (из представителей администрации, науки, бизнеса и общественности), которые формулировали общую структурную концепцию плана, согласовывали содержание плана с городским сообществом. В Нижнем Новгороде сразу несколько научных организаций независимо друг от друга разрабатывали альтернативные варианты стратегии, а затем вместе с горожанами определяли их сильные и слабые места.

Формирование городской стратегии развития с широким участием общественности конечно же усложняет процесс: приходится учитывать массу разнонаправленных интересов, мнений, накопившихся претензий. Но де-



лать это необходимо, потому что стратегия как общественный договор становится не только планом развития территории, но и инструментом строительства городского сообщества — активного, сплоченного, патриотичного

**Стратегия как общественный договор становится не только планом развития территории, но и инструментом строительства городского сообщества — активного, сплоченного, патриотичного по отношению к городу.**

по отношению к городу.

Еще одна особенность — наличие у стратегий мощного аналитического базиса, который используется как отправная точка для формирования сценариев развития городов. Появлению стратегий городов-«миллионеров» предшествовала серьезная аналитическая работа в соответствии с мировой классикой стратегического планирования. Основными

разработчиками были не городские чиновники, а эксперты-профессионалы, представлявшие местные научно-исследовательские центры, и (или) внешние консультанты.

Во многом стратегии «миллионеров» оказались сходными. Например, все они выбирают тот же путь, какой с разной степенью успеха прошли американские города в 1930—1950-х и европейские в 1950—1970-х годах: приспособливание к стремительно развивающейся рыночной экономике, борьба с городской бедностью и преступностью, глубокая реструктуризация экономической базы, становление институтов гражданского общества. Некоторые города, например Новосибирск, Самара, Нижний Новгород и Пермь, заглядывают дальше. В их стратегиях, например, говорится об освоении проектной культуры, о кооперации и партнерстве как способе развития местных сообществ, о подготовке к грядущей жесткой конкуренции между городами за финансовые и информационные потоки и другие ресурсы развития. Москва, Санкт-Петербург, Пермь стремятся к переходу в постиндустриальную экономику. В Москве уже принята программа выноса столичных промышленных предприятий за пределы города. В Перми рассматриваются варианты создания промышленных парков подальше от жилой зоны. К постиндустриальному будущему готовятся даже нынешние промышленные гиганты — Омск и Екатеринбург.

Еще стратегии российских городов-«миллионеров» объединяют амбиции. И это хорошо. Высокая «планка» стратегии обязывает и способствует качественному оживлению управления в городах. Все 13 городов-«миллионеров» не только являются политическими и экономическими лидерами в своих регионах, но и распространяют свое влияние далеко за их пределы. Недаром в шести из восьми имеющихся стратегий говорится о наращивании столичных функций на уровне макрорегионов за счет концентрации деловой и финансовой активности, улучшения маркетинга города, расширения международных связей, активной информационной политики. При этом иногда «столичные» планы «миллионеров» вступают во взаимное противоречие. Например, Самара и Нижний Новгород будут спорить за звание столицы Поволжья. Екатеринбург и Челябинск аналогичным образом намерены «делить» Урал. Кстати, стратегический план развития Екатеринбурга,

**Самара и Нижний Новгород будут спорить за звание столицы Поволжья. Екатеринбург и Челябинск аналогичным образом намерены «делить» Урал.**

пожалуй, самый амбициозный из всех. В нем ставятся задачи достижения таких параметров развития города, чтобы к 2020 году он мог быть включен в список «мировых» городов, а ведь в этом списке пока еще не числится ни один российский город. Ну и, конечно же, общеизвестно соперничество по самым разным направлениям между Москвой и Санкт-Петербургом.

Впрочем, есть и значительно менее амбициозные стратегии. Например, Волгоград, Ростов-на-Дону и Казань в перспективе нацеливаются в основном на решение «внутренних» проблем. Для Волгограда главное — решение транспортных и экологических проблем и борьба с бедностью. Для Казани — повышение комфортности жизни в городе.

Примечательно, что, несмотря на разные задачи, главная цель развития крупнейших городов практически во всех стратегиях сформулирована одинаково — улучшение качества жизни в городе. Однако в понятие качества жизни разработчики стратегий вкладывают разный смысл и измеряют это качество совершенно разными индикаторами. Для одних качество жизни — это прежде всего благосостояние и здоровье горожан. Для других — комфортные условия жизни и экономической деятельности в городе, создание максимальных возможностей для людей реализовать себя. Для третьих — чистые улицы и нулевая преступность. Получается, что ориентация стратегии на качество жизни не очень удачна хотя бы из-за сложности оценки ее результативности: измерить успешность выполнения такой стратегии так же трудно, как измерить качество жизни. Например, в одном из вариантов стратегии развития Нижнего Новгорода предлагается замерять улучшение качества жизни в городе через удвоение ВРП. Но ведь может случиться так, что экономический рост удвоится и даже утроится, а качество жизни в городе при этом не изменится.

Пожалуй, главная задача долгосрочного развития — это выбор приоритетов, нескольких важнейших направлений развития города из множества возможных. А стратегия как раз призвана произвести и обосновать этот выбор, поскольку расплывать всегда ограниченные ресурсы развития равномерно по всем направлениям — это крайне неэффективный путь управления городскими системами. Однако выбор приоритетов развития стал общей и едва ли не самой сложной проблемой для всех крупнейших городов-стратегов. Это закономерно, поскольку маленькому городу с ограниченными ресурсами и возможностями выбирать легче: есть одна-две возможные «точки роста», они и становятся стратегически-

**Главная задача долгосрочного развития — это выбор приоритетов, нескольких важнейших направлений развития города из множества возможных. Однако выбор приоритетов развития стал общей и едва ли не самой сложной проблемой для всех крупнейших городов-стратегов.**

выбор, поскольку расплывать всегда ограниченные ресурсы развития равномерно по всем направлениям — это крайне неэффективный путь управления городскими системами. Однако выбор приоритетов развития стал общей и едва ли не самой сложной проблемой для всех крупнейших городов-стратегов. Это закономерно, поскольку маленькому городу с ограниченными ресурсами и возможностями выбирать легче: есть одна-две возможные «точки роста», они и становятся стратегически-

ми направлениями почти автоматически. Другое дело — крупные города. Спектр их социальных ролей очень велик, возможности разнообразны, выбор путей широк. Возникает ветвистая система сценариев перспективного развития города, и просчитать последствия каждого из них в российских условиях, где все так часто меняется, почти невозможно.

К тому же городская стратегия — это сочетание интересов многих слоев и групп городского сообщества, своеобразный договор между городскими «группами интересов». И выбор стратегических приоритетов — это часто выбор в пользу одних за счет других. Скажем, борьба с пробками на дорогах — это, среди прочего, процентное увеличение площади дорожного покрытия за счет сужения тротуаров и сокращения числа пешеходных переходов. Можно предоставить налоговые льготы малому бизнесу, но за счет выпадающих в этом случае доходов муниципального бюджета можно было бы увеличить социальные пособия. Модернизировать котельные или бороться с ветхим фондом? Проблема «или» в городском управлении возникает на каждом шагу. Стратегия же, как общественный договор, призвана выбрать между этими «или» на ближайшие 20—25 лет, но договариваться обо всем этом внутри сообщества бывает невероятно трудно. Из-за этих трудностей разработчики стратегий часто предпочитают путь наименьшего сопротивления — избегают четкого стратегического выбора вообще. В результате стратегические планы теряют четкие целевые ориентировки, становятся обтекаемыми и рыхлыми по содержанию, громоздкими по объему. Этого не избежали и стратегии рос-

**Формирование стратегии — это только начало социально-экономического планирования развития территории, а не конец. Стратегический план развития — только верхушка системы планирования.**

сийских городов-«миллионеров». Многие из них грешат всеохватностью, построены так, чтобы ни одна сфера городской жизнедеятельности не была упущена из числа приоритетов развития.

Еще один важнейший момент: формирование стратегии — это только начало социально-экономического планирования развития территории, а не конец. Стратегический план развития — только

верхушка системы планирования. Стратегия обретает смысл лишь тогда, когда удастся функционально «привязать» к ней все другие инструменты планирования: среднесрочные программы развития территорий, «отраслевые» целевые программы, финансовое и градостроительное планирование.

Российские города-гиганты впервые обращаются к комплексному планированию своего будущего в современном понимании этого процесса. К 2020 году (а большинство стратегических планов городов-«миллионеров» нацелено именно на этот рубеж) можно будет оценить успешность их усилий, а также увидеть, оказались ли они в той точке развития, к какой стремились, насколько большие коррективы в развитие городов внесли внешние факторы развития — мировые, общероссийские, региональные, удалось ли городам реализовать одну из важнейших функций местного самоуправления, подразумевающего высокую степень свободы выбора путей развития и одновременно ответственности за этот выбор.



Г.Ю. Ветров

### **Комплексное муниципальное планирование социально-экономического развития: современные тенденции и проблемы**

**Рассматривая комплексные плановые документы российских муниципальных образований, прежде всего можно отметить смену принципиальных установок в местном планировании — от антикризисных мероприятий к стратегическим разработкам.**

В конце 1990-х — начале 2000-х годов комплексный подход к проблемам социально-экономического развития получил широкое признание российских муниципальных образований. Общее количество муниципалитетов, разрабатывающих разного рода комплексные концепции и программы, рассчитанные, по крайней мере, на несколько лет, оценить достаточно сложно, так как их список постоянно пополняется. В июле 2003 года специалисты Леонтьевского центра оценивали их количество примерно в 350<sup>1</sup>, но представляется, что в реальности эта цифра больше.

Активно работает в этой сфере Институт экономики города. В 1998 — начале 2004 года Институт разрабатывал самостоятельно или в той или иной мере принимал участие в разработке 33 комплексных программ и планов социально-экономического развития муниципальных образований (см. приложение к настоящей статье).

Рассматривая комплексные плановые документы российских муниципальных образований, прежде всего можно отметить смену принципиальных установок в местном планировании — от антикризисных мероприятий к стратегическим разработкам. В середине и второй половине 1990-х годов большая часть комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований носили кратко-, реже среднесрочный (3—5 лет) характер, касались в основном оперативных управленческих

<sup>1</sup> См.: Материалы круглого стола «Стратегическое планирование развития мегаполисов» / VII Петербургский экономический форум. СПб., 2003. С. 23.

вопросов и нередко были антикризисными. Отчасти это объяснялось определенными советскими плановыми традициями, но в большей мере — сложной социально-экономической ситуацией, в которой находились города. В центре внимания таких программ, как правило, были преобразования в наиболее проблемных сферах, таких как жилищно-коммунальное хозяйство, городской пассажирский транспорт, социальная поддержка. В практике Института экономики города характерными примерами подобного подхода были документы, подготовленные в 1998—1999 годах для Нижнего Новгорода, Ярославля, Арзамаса, Дзержинска, Борского и Кстовского районов Нижегородской области и некоторых других муниципальных образований.

С конца 1990-х годов на фоне определенной стабилизации экономической и политической ситуации в стране, постепенного развития местного самоуправления нарастает стратегическая составляющая комплексного планирования. Разработчики программ стали увеличивать временную глубину планирования; цели, задачи и проекты формулируются как общегородские, затрагивающие интересы всего городского сообщества, разработка и реализация планов во все большей степени опирается на профессионализм специалистов и демократичность процедур.

Среди российских городских стратегических документов первым стал Стратегический план Санкт-Петербурга, разработанный в 1996—1997 годах. Его появление послужило стимулом к началу подобной работы в целом ряде российских городов, прежде всего крупнейших, и экспертных организаций. Интересные примеры стратегических разработок демонстрируют в этот период Казань (Стратегия развития Казани утверждена в апреле 2003 года), Екатеринбург, Омск, Новосибирск и некоторые другие города.

С конца 1990-х годов стратегический подход к планированию развития активно используется во многих муниципальных образованиях, в том числе средних и малых. Большую роль в его популяризации сыграли программы технической помощи ЕС ТАСИС, фонда «Евразия», Агентства США по международному развитию и особенно Института «Открытое общество» (Фонд Сороса). Заслуга последнего состоит не только в том, что десяткам муниципальных образований, особенно малых, он оказал непосредственную поддержку в разработке стратегий, но и в том, что в определенной степени систематизировал экспертное сообщество, работающее в этой сфере и привлеченное на конкурсной основе к работе с российскими муниципалитетами.

На рубеже 1990—2000-х годов отмечается активный всплеск интереса муниципальных образований к долгосрочному планированию, которое способствует всестороннему изучению социально-экономических условий развития, заставляет муниципальные образования искать наиболее эффективные пути решения стоящих перед ними задач, стимулирует повышение квалификации муниципальных кадров, налаживает как взаимодействие между различными структурами местного самоуправления, так и связь органов МСУ с общественностью и бизнесом. Несмотря на то, что в отношении долгосрочного планирования в условиях переходной экономики про-

должает существовать определенный скепсис, все большее число муниципальных образований занимаются именно долгосрочным планированием, и это свидетельство того, что стратегия — не дань моде, а уже определенная «глубинная» потребность.

**Несмотря на то, что в отношении долгосрочного планирования в условиях переходной экономики продолжает существовать определенный скепсис, все большее число муниципальных образований занимаются именно долгосрочным планированием, и это свидетельство того, что стратегия — не дань моде, а уже определенная «глубинная» потребность.**

Однако часто стратегические документы, создаваемые в городах, оказываются оторванными от жизни, «мертвоорожденными», что практически сводит на нет большую аналитическую и организационную работу, предшествующую их появлению, да и в целом дискредитирует идею долгосрочного планирования в глазах представителей муниципальных образований.

Попробуем, не вдаваясь в детальный анализ практики российских городов по разработке комплексных программ и планов (она уже достаточно полно описана во многих публикациях), выделить некоторые важные и знаковые проблемы,

решение которых могло бы существенно повысить эффективность муниципальной плановой работы.

**1. Проблема инициации разработки комплексных многолетних муниципальных плановых документов.** Часто в общении с представителями муниципальных образований возникает вопрос: что является эффективным стартом для создания таких документов, «инициирующим моментом» в их создании? Как показывает практика, ответы могут быть самыми разными: дань моде в надежде на то, что, «может быть, что-то и получится», исполнение решений региональных властей о «поголовной» разработке программ, «случайное» участие в грантовых программах (международных, корпоративных), элемент избирательной кампании, нацеленность городского руководства на серьезные преобразования в управлении и т.д.

Как правило, все вышеперечисленные варианты, за исключением, видимо, последних двух, почти безнадежны с точки зрения разработки действительно нужного и реально работающего документа. Необходимо осознать, что реально заниматься стратегией можно, только нацеливаясь на длительную, полномасштабную работу, в определенном смысле революционную и подвижническую, что является в условиях российских реформ делом весьма проблематичным.

**2. Недостаточная политическая поддержка.** Работа по долгосрочному планированию будет доведена до конца, только если она станет идефиксом мэра. Разработка и реализация стратегии — процесс прежде всего политический, нуждается в сильном лидерстве, в политической поддержке. Причем это специфика не только России, где мэр для формулирования своей стратегии в условиях, к сожалению, слабого российского местного самоуправления должен стать «политическим борцом». Аналогичные соображе-

ния, опираясь на опыт западных демократических стран, высказывают многочисленные зарубежные специалисты в области муниципального управления.

То же самое можно сказать и о политической поддержке на уровне региона: явно выше шансы на успех той программы, которая делается при поддержке региональных властей и в русле региональных программ. В практике Института экономики города положительные примеры сотрудничества региональных и местных администраций в разработке муниципальных программ и стратегий показывают, в частности, Томская, Пермская, Вологодская области, Чувашская Республика. Возможны, конечно, и программы, основанные на противопоставлении консервативному или пассивному региону, но это путь гораздо более мучительный и менее эффективный как для города, так и для региона.

**3. Организационные, кадровые, финансовые проблемы муниципалитетов.** Несмотря на накопленный в стране опыт, для подавляющего большинства муниципальных образований технологии многолетнего планирования остаются малоизвестными. Специалисты экономических, градостроительных, финансовых подразделений администраций, по идее призванные планировать городское развитие, в основном занимаются текущими вопросами и в большинстве случаев не имеют соответствующей квалификации для решения стратегических вопросов.

**Серьезная работа над комплексной многолетней программой требует людских, материальных, временных ресурсов, причем лучше в «освобожденной» форме и на постоянной основе, а не в виде разовой кампании.**

Серьезная работа над комплексной многолетней программой требует людских, материальных, временных ресурсов, причем лучше в «освобожденной» форме и на постоянной основе, а не в виде разовой кампании. К сожалению, тяжелое финансовое положение городов, как правило, отодвигает на задний план в ряду приоритетов развитие ин-

формационных баз, привлечение необходимых специалистов извне, осуществление публичных мероприятий, которые должны сопровождать стратегические разработки. Тем не менее примеры современного подхода к организации такой работы в муниципальных образованиях есть — в Череповце Вологодской области, Димитровграде Ульяновской области, Городце Нижегородской области, Калининграде и ряде других российских городов, — и они заслуживают всестороннего изучения.

**4. Недостаточная публичность деятельности по долгосрочному планированию.** Многолетняя комплексная программа, разработанная администрацией без участия населения и бизнеса, бесполезна. Этот тезис не нов, он повторяется из учебника в учебник. Сегодня в России есть города, которые реально воплотили эту идею в жизнь. Интересна, например, практика работы Совета города по стратегическому планированию в Череповце, Общегородского собрания в городе Дзержинский Московской области. Предпринимательские структуры также начинают активно участвовать в

долгосрочном планировании городского развития. Причем речь идет уже не только о крупнейших общероссийских корпорациях, работающих на территории своего «присутствия» (например, НК «ЮКОС» поддерживал создание городских стратегий в Ангарске и Нефтеюганске). Начинает проявлять заинтересованность в том, чтобы определить перспективы работы в своих собственных городах, местный бизнес, как, например, в Вологде, где объединяющий вологодских предпринимателей Клуб делового общения выступил одним из инициаторов разработки городской стратегии развития.

Есть еще один аспект, который нередко упускают из виду в ходе работы над многолетними комплексными программами. Эти документы являются прежде всего политическими, целеполагающими, что определяет их публичный статус как с точки зрения разработки, так и с точки зрения содержания: они должны быть достаточно общими, краткими и понятными всему населению. А вот среднесрочные и краткосрочные отраслевые программы, планы, бюджеты — весь последующий «куст» планирования — должны быть уже более специальными, и снижение уровня публичности допускается по мере детализации планов.

**5. Нечеткий статус многолетней комплексной программы.** Строго говоря, «чистая теория» не требует обязательного принятия комплексной многолетней программы (и особенно стратегии) в качестве местного нормативного документа, уповая на ее статус «общественного договора». Однако в российских условиях реализацию этого документа, превращение его в основу для текущего планирования, сохранение в качестве долгосрочного документа вне зависимости от смены городских руководителей без формального принятия местным представительным органом осуществить нередко бывает очень сложно. Долгосрочные плановые документы, на которые было потрачено много сил и ресурсов, без получения формального статуса «теряются». Об этом свидетельствует опыт реализации многих стратегических документов городского уровня, начиная с пионера этого процесса в России — Стратегического плана развития Санкт-Петербурга. Поэтому в ходе разработки комплексных долгосрочных планов и программ рекомендуется доводить их, после широкого общественного обсуждения, до логического конца — принятия местным органом представительной власти в качестве правового акта. Вместе с тем данный акт, с учетом его долгосрочного и достаточно общего характера, будет считаться ненормативным и служить, таким образом, основой для координации более жесткого среднесрочного и текущего планирования.

**6. Невозможность применения единого подхода к долгосрочному планированию, необходимость адаптации стандартных методических подходов к конкретным местным условиям.** Комплексные муниципальные документы, посвященные планированию развития на средне- и долгосрочную перспективу, — настолько сложные и, как правило, «штучные» изделия, что предложить универсальный алгоритм их разработки и реализации почти невозможно. Тем не менее в Институте экономики города сложилась определенная модель, которую можно, как представляется, адаптировать в большинстве муниципальных образований. Она, в соответствии с сегодняшними реалиями, выстраивает своего рода вертикаль плановых доку-



ментов, объединяющую стратегии местного развития, среднесрочные плановые документы и текущее планирование.

**Попытки механически перенести на российскую почву западные технологии стратегического планирования часто обречены на неудачу, так как муниципальное развитие в России происходит в условиях, когда основные институциональные преобразования в этой сфере еще не произошли.**

Прежде всего — о стратегии. Попытки механически перенести на российскую почву западные технологии стратегического планирования часто обречены на неудачу, так как муниципальное развитие в России проходит в условиях, когда основные институциональные преобразования в этой сфере еще не произошли. В развитых странах со стабильными условиями игры основная идея стратегии — поиск одного или нескольких инфраструктурных, инвестиционных, образовательных или прочих проектов, которые могли бы создать новые или активизировать потенциально имеющиеся конкурентные преимущества данного муниципального образования.

В российских муниципальных образованиях такой «проектной» деятельности должно предшествовать (или осуществляться параллельно с ней) создание нормальной среды для жизни населения и развития предпринимательской активности. Такое «наведение порядка» продемонстрирует инвестору, что муниципальное образование готово к длительному конструктивному сотрудничеству, а собственному населению — что у него есть определенные социальные перспективы. Данная задача выходит за рамки текущих проблем, так как предполагает большую системную работу по созданию правовых, организационных, экономических, управленческих механизмов, регулирующих финансово-бюджетные, земельные, имущественные отношения, рынки жилья, участие в управлении всего городского сообщества. И еще эта задача носит стратегический характер, так как является как минимум среднесрочной, требует в определенном смысле «революционной» ломки существующих механизмов управления и должна решаться как на собственно муниципальном уровне, так и во взаимодействии с региональными структурами, бизнесом, населением.

Следующая в иерархии комплексного планирования — среднесрочная программа, объединяющая взаимосвязанные целевые отраслевые программы, которые принимаются и реализуются в русле общей стратегии. Среднесрочная программа также носит комплексный характер и ориентирована как на системные преобразования в муниципальной среде, так и на конкретные стратегические проекты. В число целевых программ могут быть включены такие среднесрочные документы, как финансовый план, план развития муниципального сектора экономики и пр. Среднесрочная программа, в свою очередь, является ориентиром для текущего (бюджетного) планирования.

Именно такой подход демонстрируют в последние годы муниципальные образования, которые добились наиболее заметных успехов в социально-

экономическом развитии, например Новгород, Череповец, Бор Нижегородской области, Дзержинский Московской области и целый ряд других.

**7. Сложность унификации процедур разработки и реализации долгосрочных комплексных муниципальных плановых документов.** Процедуры, используемые российскими муниципальными образованиями, отличаются большим разнообразием. Это определяется, с одной стороны, комплексностью муниципального образования как объекта и сложностью планирования на долгий срок, с другой — исключительным разнообразием самих муниципальных образований.

Например, длительность разработки комплексных программ может составлять от нескольких месяцев до нескольких лет. В 1998—1999 годах комплексные программы для муниципальных образований Нижегородской области с участием Института экономики города делались очень быстро, за три-четыре месяца, а один из лучших, на наш взгляд, российских долгосрочных плановых документов муниципального уровня — Стратегический план развития города Череповца до 2012 года — «созревал» и разрабатывался в городе в течение семи лет (1997—2003). При этом качество документов с

**Создание долгосрочных планов — процесс исключительно творческий, «завязанный» на специфические местные условия, необходимую «глубину» работы, параметры самого документа.**

длительностью работы над ними практически никак не связано. Создание долгосрочных планов — процесс исключительно творческий, «завязанный» на специфические местные условия, необходимую «глубину» работы, параметры самого документа, поэтому сроки и этапность, институционализация (кто разрабатывает планы, кто и в каком качестве принимает участие в их создании и реализации), формат промежуточных

и итоговых плановых документов и пр. — все эти параметры очень конкретны по отношению к каждому городу.

Попытки слепо дублировать при разработке комплексных муниципальных планов и программ чужие успешные схемы редко бывают эффективными, и в этой связи весьма ограниченной представляется концепция их «модельности». В частности, проект Института экономики города по созданию модельных программ социально-экономического развития для городов разных типов хотя и позволил получить весьма интересные результаты, оказался гораздо сложнее первоначально ожидаемого. В ходе проекта были разработаны комплексные муниципальные программы социально-экономического развития для регионального центра (Пермь), крупного промышленного города (Энгельс Саратовской области), моноотраслевого города (Димитровград Ульяновской области), малого города (Бузулук Оренбургской области), а также малых городов вместе с административными районами (Цивильск Чувашской Республики и Балахна Нижегородской области). Вполне объективно в ходе этой работы возникли такие явления, как повторные итерации, увеличение продолжительности работы, изменение ее формата и т.д.

**8. Недостаточная связь стратегического планирования с другими видами планирования в муниципальных образованиях.**

Стратегия должна стать основой координации всей плановой работы. Парадоксальна ситуация, когда для разработки финансового плана или генерального плана развития территории города каждое отраслевое подразделение местных администраций начинает самостоятельно писать концепцию социально-экономического развития. В то же время экономисты, занятые оперативными вопросами, очень мало внимания уделяют многолетним планам и координации деятельности других подразделений. На практике возникает целый ряд проблем, препятствующих необходимой координации, среди них:

- отсутствие консенсуса между ключевыми департаментами местной администрации; как следствие, ведомственные интересы приводят либо к саботированию работы по комплексным работам, либо бесконечно затягивают ее;
- консенсус между подразделениями администрации в отношении принципиального понимания многолетних планов достигается, но создаются они в условиях «плановой инверсии» — от уже имеющихся планов более низкого отраслевого уровня, а не наоборот;
- в разработке комплексных программ (стратегий) принимают участие все необходимые участники, создается грамотный документ, но он оказывается в недостаточной степени связан с существующей системой планирования и разработкой таких серьезных документов, как генеральный план развития города или финансовый план. Сказывается отсутствие методически проработанной и процедурно закреплённой связки со среднесрочным и текущим планированием, системы мониторинга и оценки реализации, обратной связи и внесения необходимых коррективов. В практике Института экономики города такого рода сложности возникали в ходе разработки комплексных программ Хабаровска, Саратова, Нижнего Новгорода и некоторых других городов.

**Приложение. Комплексные муниципальные средне- и долгосрочные плановые документы, разработанные в 1998—2004 гг. при участии Института экономики города**

№	Город	Субъект РФ	Название	На какой срок рассчитана программа	Период разработки или год окончания работы	Разработчик	Дата официального принятия и кем принято	Состоялось ли публичное обсуждение, форма обсуждения
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Псков	Псковская обл.	Предложения по разработке плана экономического развития г. Пскова	2 года	1998	Институт экономики города	Нет	Да
2	Нижний Новгород	Нижегородская обл.	Комплекс мер по дальнейшему развитию рыночной инфраструктуры г. Нижний Новгород	4—5 лет	1998	Администрация г. Нижний Новгород, Институт экономики города	17.02.1999, решение № 16, городская Дума	Публичные слушания по проекту программы, декабрь 1998
3	Калининград	Калининградская обл.	Стратегия социально-экономического развития г. Калининграда (2000—2002)	3 года	1999	Мэрия г. Калининграда, Балтийский институт экономики и финансов, Институт экономики города	Нет	Нет

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5	6	7	8	9
4	Саратов	Саратов- ская обл.	Программа социально- экономического развития г. Саратова (2003—2005)	3 года	1999	Администрация г. Саратова, Институт экономики города	Нет	Нет
5	Ярославль	Ярослав- ская обл.	Программа антикризисных мер и основные направления социально- экономического развития г. Ярославля	4—5 лет	1999	Администрация г. Ярославля, Институт экономики города	Нет	Да
6	Бор	Нижего- родская обл.	Муниципальная программа социально- экономического развития Борского района Нижегородской области	4—5 лет	1999	Администрация Борского района, Институт экономики города	Нет	Да

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5	6	7	8	9
7	Кстово	Нижегородская обл.	Программа социально-экономического развития Кстовского района Нижегородской области	4—5 лет	1999	Администрация Кстовского района, Институт экономики города	Нет	Да
8	Дзержинск	Нижегородская обл.	Программа социально-экономического развития г. Дзержинска	10 лет	1999	Администрация г. Дзержинска, Институт экономики города	Нет	Общественные слушания по проекту программы, 02.03.2000
9	Арзамас	Нижегородская обл.	Программа стабилизационных мероприятий г. Арзамаса	4—5 лет	1999	Администрация г. Арзамаса, Институт экономики города	Нет	Да
10	Мирный	Республика Саха (Якутия)	Концепция экономического развития г. Мирный	4—5 лет	1999	Администрация Мирнинского улуса, Институт экономики города	Нет	Да

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.1	Чебоксары	Чувашская Республика	Программа социально-экономического развития г. Чебоксары	4—5 лет	1999	Администрация г. Чебоксары, Институт экономики города	Нет	Да
1.2	Хабаровск	Хабаровский край	Основные направления социального экономического развития г. Хабаровска на ближайшую и среднесрочную перспективу	5 лет	1999	Администрация г. Хабаровска, Институт экономики города, Дальневосточный НИИ рынка (г. Хабаровск)	22.06.1999, решение городской Думы	Да
1.3	Томск	Томская обл.	Основные направления социального экономического развития г. Томска на 2000—2003 гг.	4 года	2000	Администрация г. Томска, Томская городская дума	Нет	Нет
1.4	Ярославль	Ярославская обл.	Стратегия развития г. Ярославля до 2010 года	10 лет	2000	Администрация г. Ярославля, Институт экономики города	Да	Да

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5	6	7	8	9
15	Углич	Ярославская обл.	Стратегия социально-экономического развития Угличского муниципального округа	4—5 лет	2001	Администрация Угличского муниципального округа, Торгово-промышленная палата Ярославской обл., Институт экономики города	Нет	Общественные слушания, декабрь 2001
16	Железногорск	Красноярский край	Программа социально-экономического развития г. Железногорска	4—5 лет	2001	Администрация г. Железногорска, Институт экономики города	Нет	Общественные слушания, ноябрь 2001
17	Магадан	Магаданская обл.	Программа социально-экономического развития г. Магадана	4—5 лет	2001	Администрация г. Магадана, Институт экономики города	28.12.2001, городская Дума	Городская конференция, 12.04.2001
18	Цивильск	Чувашская Республика	Разработка комплексной программы социально-экономического развития Цивильского района	4 года	2001—2002	Администрация Цивильского района, Институт экономики города	29.03.2002, глава администрации Цивильского района	Общественные слушания, 04.03.2002



Продолжение таблицы

1	2	3	4	5	6	7	8	9
19	Энгельс	Саратовская обл.	Комплексная программа социально-экономического развития г. Энгельса	5 лет	2002	Администрация Энгельсского муниципального образования, Институт экономики города	06.03.2003, Энгельское муниципальное собрание депутатов	Общественные слушания, 30.10.2002
20	Городец	Нижегородская обл.	Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Городецкий район»	10 лет	2002	Администрация Городецкого района, Институт экономики города	23.10.2002, Земское собрание	Круглый стол, 01.10.2002
21	Димитровград	Ульяновская обл.	Разработка комплексной программы социально-экономического развития г. Димитровграда	5 лет	2002	Администрация г. Димитровграда, Институт экономики города	Нет	Семинар, 14.01.2003

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5	6	7	8	9
22	Череповец	Вологодская обл.	Стратегический план развития г. Череповца до 2012 года	10 лет	2003	Администрация г. Череповца, Институт экономики города	23.10.2003	Общегородская конференция «Стратегия развития города Череповца до 2012 года», 29.09—03.10.2003
23	Дзержинский	Московская обл.	Стратегический план развития г. Дзержинский до 2020 г.	16 лет	2003	Администрация г. Дзержинский, Институт экономики города	22.11.2003	Общественные слушания, ноябрь 2003
24	Нефтеюганск	Ханты-Мансийский АО	Комплексная программа социального развития г. Нефтеюганска	5 лет	2003	Администрация г. Нефтеюганска, Институт экономики города	Нет	Нет
25	Балахна	Нижегородская обл.	Комплексная программа социального развития Балахнинского района на 2004—2006 гг.	3 года	2003	Администрация Балахнинского района, Институт экономики города	Нет	Да

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5	6	7	8	9
26	Бузулук	Оренбургская обл.	Комплексная программа социального развития г. Бузулука	5 лет	2003	Администрация г. Бузулука, Институт экономики города	Нет	Общественные слушания, июнь 2003
27	Пермь	Пермская обл.	Основные направления социального развития г. Перми на среднесрочную перспективу (2004—2006)	3 года	2003	Администрация г. Перми, Институт экономики города	23.03.2004, решение городской Думы № 27	Общественные слушания, 18.12.2003
28	Ангарск	Иркутская обл.	Комплексная программа социального развития г. Ангарска	5 лет	2003 — наст. время	Администрация Ангарского муниципального образования, Институт экономики города	Нет	Общественные слушания, декабрь 2003
29	Калининград	Калининградская обл.	Стратегия социально-экономического развития г. Калининграда (2004—2010)	6 лет	Октябрь 2003 — наст. время	Институт экономики города, Калининградский институт международного бизнеса	В процессе работы	Семинар, 27—29 мая 2005

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5	6	7	8	9
30	Ивантеевка	Московская обл.	Стратегический план развития г. Ивантеевки до 2020 г.	16 лет	2004	Администрация г. Ивантеевки, Институт экономики города	Нет	Нет
31	Вологда	Вологодская обл.	Стратегический план развития г. Вологды	15 лет	2004	Администрация Вологодской области, Институт экономики города	В процессе работы	Проектное совещание, 26—28.03.2004
32	Артем	Приморский край	Стратегия социально-экономического развития г. Артема	10—15 лет	2004	Администрация г. Артема, Институт экономики города	Нет	Общественные слушания, 04—05.11.2004
33	Партизанск	Приморский край	Стратегия социально-экономического развития г. Партизанска	10—15 лет	2004	Администрация г. Партизанска, Институт экономики города	Нет	Общественные слушания, 02—03.11.2004



Э.К. Трутнев, М.О. Якубов

## Планирование городского развития: необходимое и достаточное

На протяжении последних 30 лет во всем мире особенно активно развивались новые подходы к планированию городского развития, что объясняется стремлением городов поддерживать и развивать свой экономический потенциал: уровень и объем занятости, масштаб и разнообразие производства и потребления товаров и услуг. С каждым годом все более очевидным становится тот факт, что экономическое пространство города встраивается в более глобальные макроэкономические системы регионального и международного уровня. В свою очередь, структурные изменения в мировой экономике, обусловленные целым рядом факторов, среди которых изменение курса валют, энергетические кризисы, рост цен на определенные виды сырья или продукции, приводят к значительным изменениям в экономическом потенциале различных территорий.

Однако и сама территория влияет на восприятие импульсов, рождающихся на макроэкономическом уровне. Гибкая, готовая к развитию и трансформации городская экономика получает

**Город видится экономическим субъектом, конкурирующим с другими субъектами за право размещать у себя наиболее эффективные и передовые производства, концентрировать капитал и идеи. Его основная задача сводится к созданию благоприятных условий для привлечения производств и бизнеса с тем, чтобы отрасли его экономики получили конкурентные преимущества перед другими субъектами экономической деятельности (городами и территориями).**

несравнимо большие выгоды от благоприятных тенденций на мировом рынке, обладая при этом значительными возможностями по защите от неблагоприятных импульсов. В противоположность ей, инертная и пассивная экономическая структура той или иной территории не только не позволяет ей в полной мере использовать выгоды от благоприятной ситуации в профильных отраслях мирового хозяйства, но и делает ее более уязвимой к кризисам и коллапсам, как местным, так и мировым. С этих позиций город видится экономическим субъектом, конкурирующим с другими субъектами за право размещать у себя наиболее эффективные и передовые производства, концентрировать капитал и идеи. Его основная задача сводится к созданию благоприятных условий для привлечения

производств и бизнеса с тем, чтобы отрасли его экономики получили конкурентные преимущества перед другими субъектами экономической деятельности (городами и территориями).

В настоящее время в большинстве развитых городов существует набор инструментов планирования, каждый из которых в большей или меньшей

степени способствует решению вопросов повышения эффективности развития города. Не умаляя роли таких видов планирования, как финансовое, экологическое, социальное и др., в настоящей статье мы попытаемся проанализировать место и роль наиболее распространенных и важных видов планирования: базового экономического, стратегического и градостроительного. Следует отметить, что все без исключения инструменты планирования призваны решать две исходные и первоочередные задачи городского развития:

- предоставление услуг и обеспечение безопасной и здоровой среды обитания для всех горожан,
- создание условий для поддержки эффективных и безопасных производств и бизнеса.

За пределами этих «первичных компетенций» городов деятельность экономических агентов должна подвергаться сугубо косвенному регулированию на основе гражданского законодательства и рыночных принципов управления.

Основной вопрос анализа обусловлен сложившейся сегодня в сфере планирования городского развития ситуацией, когда многие города, столкнувшись с проблемой выбора из всего многообразия возможных инструментов планирования, заново переоценивают роль и место традиционных механизмов и документов планирования (генеральный план, экономический план развития и др.) и сравнивают их с новыми инструментами (стратегическое планирование, единые планы развития и др.). Часто при таком выборе допускаются серьезные ошибки, что в перспективе может сказаться на эффективности городского развития и благополучии всех жителей города. С этих позиций необходимо четко определить цели и задачи работ по каждому виду планирования, а главное — определить статус и полномочия принимаемых документов, в частности с точки зрения обязательности их исполнения частными лицами, организациями и властью. Какие работы по планированию являются необходимыми, а какие не могут быть признаны таковыми — вот основные вопросы, на которые необходимо ответить при выборе тех или иных инструментов планирования городского развития.

### **Территориальное планирование и правовое зонирование**

Новый Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит к вопросам местного значения «планирование застройки территории поселения, территориальное зонирование земель поселения, установление правил землепользования и застройки территории поселения...». Принятый новый Градостроительный кодекс, который должен внести ясность в вопросы полномочий и обязанностей муниципальных образований в области планирования территорий. Богатейший опыт территориального планирования в городах зарубежной Европы и США свидетельствует о необходимости отнесения задач по территориальному планированию городского развития и подготовке местных нормативных правовых документов по правовому зонированию территории к полно-

мочиям местных органов власти. Чтобы решать эти задачи, в градостроительном законодательстве развитых стран для городов принята двухуровневая система планирования, построенная по принципу согласования общего контекста окружения, обобщенных генеральных принципов и более детальных, конкретных решений. В связи с этим предусмотрены два уровня градостроительных документов: подготовительные планы общегородского уровня и детальные планы городских районов<sup>1</sup>.

**Богатейший опыт территориального планирования в городах зарубежной Европы и США свидетельствует о необходимости отнесения задач по территориальному планированию городского развития и подготовке местных нормативных правовых документов по правовому зонированию территории к полномочиям местных органов власти.**

Планы первого уровня (в определенном смысле аналоги отечественных генеральных планов) фиксируют крупные принципиальные решения, касающиеся развития всего города в контексте ближайшего окружения или в границах более крупных административных единиц. Планы второго уровня (аналог нормативного правового документа — Правил землепользования и застройки) обла-

дают большей детализацией и представляют собой детальные проработки всей территории или ее части по специально выделенным зонам. Между двумя документами существуют принципиальные отличия как в функциональном, так и в организационном плане.

В функциональном плане документы отличаются подходом к установлению назначения той или иной территории. Если планы первого уровня приписывают массивам территорий (зонам, районам, кварталам) общие свойства, но не конкретный набор характеристик для отдельных земельных участков и объектов, то градостроительные регламенты, устанавливаемые документами второго уровня, напротив, приписываются через зоны отдельным земельным участкам, иным объектам недвижимости.

Помимо различий в задачах и функциональных подходах, планы двух уровней имеют существенные различия в статусе, или юридической силе. Обычно понятие статуса четко определяется по двум линиям: а) кому адресованы те или иные решения и кто обязан их выполнять, б) какого рода решения (в отношении чего/кого) надлежит выполнять. Планы первого уровня (подготовительные общегородские планы) адресованы главным образом местным административным органам, которые должны выполнять стратегические решения по согласованному развитию поселений в общем

<sup>1</sup> Названия документов обоих уровней в разных странах различны. Так, подготовительные планы первого (общегородского) уровня называются в Германии планами использования территории, в Великобритании — структурными планами, во Франции — директивными схемами, в Швеции и США — генеральными планами. Детальные планы второго уровня называются в Германии планами застройки, в Великобритании — местными планами, во Франции — планами использования территории, в Швеции — детальными планами, в США — зональными планами.



контексте окружающих территорий. Планы второго уровня (детальные планы) адресованы всем субъектам градостроительной деятельности в городе, а значит и местной администрации, и всем собственникам и арендаторам недвижимости — все они обязаны выполнять решения этих планов. Именно на основании детальных планов выдаются разрешения на строительство. Если документ носит обязательный характер для всех субъектов и обладает юридической силой, то можно заключить, что это местный нормативный правовой документ. Именно так обстоит дело в большинстве развитых стран.

Детальные планы обладают большей юридической силой по сравнению с подготовительными планами общегородского уровня. Это происходит в силу того, что планы второго уровня распространяют свои решения непосредственно на каждого субъекта собственности (существующего или могущего стать таковым в будущем) в форме конкретных регламентаций допустимых действий по строительному изменению практически всех объектов недвижимости.

В России подобная двухуровневая система в определенном смысле искажена. Генеральный план (первый уровень планов в соответствии с описанной выше системой) адресован непосредственно административным органам местного самоуправления в виде рекомендаций относительно обустройства и развития городской территории в целом и в виде прямых указаний и обязательств администрации относительно развития муниципальной инфраструктуры. Генплан открыт для граждан лишь в части, не являющейся

**Генеральный план на протяжении многих десятилетий был основным документом, регламентирующим землепользование и застройку на местном уровне.**

секретной, и содержит базовую информацию для разработки правил землепользования и застройки (второго уровня планов).

Генеральный план на протяжении многих десятилетий был основным документом, регламентирующим землепользование и застройку на местном уровне.

Но поскольку единственным владельцем, пользователем и распорядителем объектов недвижимости на территории города было государство, то генеральный план фактически выполнял функции задания на строительство для государственных застройщиков. Этот статус и породил его основные особенности: секретность, отсутствие механизма публичных согласований, лоббирование ведомственных интересов и т.д. Тем не менее генеральные планы советского времени полностью соответствовали возложенным на них функциям и вписывались в реалии административно-командной системы хозяйствования. В настоящее время генеральные планы в большинстве своем устарели и не способны выполнять функцию координации застройки в границах города.

Более серьезные проблемы появились в связи с возникшим многообразием собственников объектов недвижимости. Теперь генеральный план фактически затрагивает своими решениями и те территории, которые уже не находятся в собственности города. Не будучи нормативным правовым

актом в силу секретности отдельных материалов<sup>1</sup>, генеральный план не обладает необходимыми юридическими механизмами для реализации заложенных в нем решений. Общие решения генерального плана носят рекомендательный характер и не имеют силы прямого указания для исполнения рядовыми владельцами недвижимости. Дело в том, что градостроительная документация (в данном случае генеральный план) осталась с юридической точки зрения незавершенной. В ней нет имеющего юридическую силу списка конкретных видов разрешенного использования недвижимости применительно к определенным районам города.

Достижение этой цели, согласно действующему в настоящий момент законодательству (Градостроительному и Земельному кодексам Российской Федерации), должно быть обеспечено другим документом — нормативным правовым актом, а именно Правилами землепользования и застройки. Решения генерального плана проходят через «фильтр» этого нормативного правового акта и, будучи включенными в Правила, напрямую и непосредственно адресуются всем правообладателям недвижимости и иным лицам в качестве обязательных к исполнению градостроительных регламентов разрешенного использования недвижимости. Генеральный план важен и необходим как документ долгосрочного планирования. Он может эффективно «работать» при наличии правовых механизмов его реализации, основанных на правовом зонировании. Большинство российских городов ныне имеют генеральные планы (хотя и устаревшие), но при этом не обладают такими реализационными механизмами. Эти механизмы необходимо вводить.

Ситуация с планами второго уровня в России достаточно противоречивая. Сам факт появления в федеральных законах (Градостроительном кодексе 1998 года и Земельном кодексе 2001 года) норм правового зонирования положительно повлиял на распространение указанной системы. Правила землепользования и застройки были приняты в качестве нормативных правовых актов органов местного самоуправления в Великом Новгороде, Казани, Хабаровске, Уфе. Начались подобные работы в Перми, Чебоксарах, Нижнем Новгороде и ряде других городов.

Важной вехой стало закрепление положения, при котором градостроительные регламенты разрешенного использования недвижимости исходно содержатся не в градостроительной документации (генеральном плане) и не в государственном градостроительном кадастре, а в нормативных правовых актах — Правилах землепользования и застройки.

В то же время до вступления в силу нового Градостроительного кодекса

<sup>1</sup> Статья 15 Конституции Российской Федерации устанавливает норму, согласно которой «законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения». Данная норма отрицает возможность существования генерального плана (содержащего секретные материалы) в виде закона или местного нормативного правового акта. Тем не менее он являлся юридическим документом.

**Важной вехой стало закрепление положения, при котором градостроительные регламенты разрешенного использования недвижимости исходно содержатся не в градостроительной документации (генеральном плане) и не в государственном градостроительном кадастре, а в нормативных правовых актах — Правилах землепользования и застройки.**

законы прямо не обязывали органы местного самоуправления разрабатывать документы правового зонирования. Это было оставлено на усмотрение муниципалитетов. Если разбираться в этом вопросе дальше, то станет понятно, что муниципалитеты, не разрабатывая документ правового зонирования, который является необходимым условием для формирования и предоставления в инициативном порядке земельных участков на территории города, фактически нарушают Закон Российской Федерации «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (от 22 марта 1991 г. №

948-1). Закон дает следующее определение монополистической деятельности: «...монополистическая деятельность — противоречащие антимонопольному законодательству действия (бездействие) хозяйствующих субъектов или федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленные на недопущение, ограничение или устранение конкуренции». В отсутствие документов правового зонирования муниципалитеты не имеют возможности, а зачастую и желания формировать и предоставлять земельные участки под застройку. Земельный кодекс, в свою очередь, предоставляет лазейку для подобного бездействия — процедуру «предварительного согласования мест размещения объектов строительства», которая дает возможность государственным и муниципальным органам на законном основании бездействовать, то есть не формировать в инициативном порядке земельные участки для застройки и передачи их в оборот частным застройщикам.

Попытка решения проблемы предпринята в новом градостроительном кодексе (принят 29 декабря 2004 года). Основная особенность нового Кодекса состоит в том, что он, в отличие от действовавшего до него документа (Градостроительный кодекс от 1998 года), носит процедурный характер. В Законе "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации" представлена норма, согласно которой органы местного самоуправления поселений, городских округов должны до 2010 года разработать нормативные правовые акты — Правила землепользования и застройки. По истечении указанного срока, в случае отсутствия такого акта, наступают правовые последствия для органов местного самоуправления: запрет предоставления земельных участков для строительства из состава государственных и муниципальных земель, запрет изменения одного вида на другой вид использования объектов недвижимости.

Основной вывод таков: пока не разработаны местные нормативные правовые акты — Правила землепользования и застройки, невозможно бес-

печить необходимую связку планировочного процесса, фиксируемого в генеральном плане, с юридическим инструментом реализации планировочных решений, и планировочный процесс оказывается незавершенным.

## Социально-экономическое планирование

Аналогично рассмотренному выше территориальному планированию, работы по социально-экономическому планированию не вызывают вопросов по поводу своей актуальности и необходимости. В городе есть две основные сферы развития: территория и экономика. Если описанные выше

### В городе есть две основные сферы развития: территория и экономика.

инструменты территориального планирования адресованы развитию городской территории в «осязаемом», физическом смысле, то социально-экономическое планирование призвано координировать и направлять развитие городской экономики, хозяйства, трудовых сил, производства и потребления товаров и услуг — часто неосязаемых городских активов. Социально-экономическое планирование в нашей стране имеет богатую историю, и пусть многие его принципы были ориентированы на административно-командную систему управления, базовые инструменты по сбору статистических данных, прогнозированию, расчету рисков и т.д. не потеряли своей актуальности.

Основная задача сегодня заключается в том, чтобы с наименьшими затратами адаптировать сложившуюся в городах систему социально-экономического планирования к реалиям рыночной экономики и многообразию субъектов собственности и экономических транзакций. Каждый город выбирает свой путь решения этой задачи. Некоторые города вносят изменения в систему социально-экономического планирования — добавляют новые механизмы и инструменты учета частного сектора экономики, прогнозирования региональной и мировой конъюнктуры, обеспечения конкурентных преимуществ перед другими городами. Другие, не желая утомлять себя непростой трансформацией сложившейся системы социально-экономического планирования, пытаются вынести все необходимые нововведения и дополнения в новые виды и формы планирования. Часто такой дополнительной формой становится стратегия развития, или стратегический план. Правда, в этом случае стратегическое планирование зачастую оказывается бесполезным, несмотря на то, что при правильном определении его места и роли в структуре планирования городского развития он может стать действенным инструментом городского планирования. Чтобы прояснить этот вопрос, рассмотрим подробно роль и место стратегического планирования в планировочном процессе.

Основная задача сегодня заключается в том, чтобы с наименьшими затратами адаптировать сложившуюся в городах систему социально-экономического планирования к реалиям рыночной экономики и многообразию субъектов собственности и экономических транзакций. Каждый город выбирает свой путь решения этой задачи. Некоторые города вносят изменения в систему социально-экономического планирования — добавляют новые механизмы и инструменты учета частного сектора экономики, прогнозирования региональной и мировой конъюнктуры, обеспечения конкурентных преимуществ перед другими городами. Другие, не желая утомлять себя непростой трансформацией сложившейся системы социально-экономического планирования, пытаются вынести все необходимые нововведения и дополнения в новые виды и формы планирования. Часто такой дополнительной формой становится стратегия развития, или стратегический план. Правда, в этом случае стратегическое планирование зачастую оказывается бесполезным, несмотря на то, что при правильном определении его места и роли в структуре планирования городского развития он может стать действенным инструментом городского планирования. Чтобы прояснить этот вопрос, рассмотрим подробно роль и место стратегического планирования в планировочном процессе.

## Стратегическое планирование

Рассмотренные выше два вида планирования — территориальное и социально-экономическое, как и разрабатываемые по их результатам генеральный план, правила землепользования и застройки, социально-экономический план развития города, являются рутинными базовыми процедурами планирования городского развития. В настоящее время идет трансформация планирования из дискретного процесса в непрерывный. В советскую эпоху процесс планирования носил ступенчатый характер: процесс подготовки плана реализовывался в подготовленном документе и затем на протяжении какого-то времени работы по планированию не проводились до истечения срока действия разработанных материалов. По новой системе работы по планированию не останавливаются с подготовкой плана, а последовательно продолжают: в план вносятся дополнения, его положения корректируются, из него исключаются уже реализованные проекты. В этих условиях отпадает необходимость в священных для любого советского планировщика цифрах — сроках реализации плана как такового. Фактически в плане присутствует лишь очередность реализации мероприятий, а сроки могут определяться джентльменским соглашением между администрацией и жителями.

Сейчас многие российские города, вне зависимости от того, обладают они базовыми документами планирования или нет, принимают решение о разработке стратегического плана. Этот документ становится все более популярным.

Существует множество определений того, что такое стратегический план. В самом известном документе, положенном в основу множества стратегических планов городов России, — разработанном в 1997 году при содействии Мирового банка стратегическом плане Санкт-Петербурга — дается следующее определение: «Стратегический план — комплект документов, включающий стратегию и набор частных стратегий (программ, проектов и текущих планов мероприятий), обеспечивающих продвижение в избранном направлении». В принятом позже стратегическом плане Новосибирска можно встретить несколько иную трактовку: «Стратегический план — это договор общественного согласия, инструмент организованного, прозрачного диалога властей, бизнеса и городского сообщества. Стратегический план не содержит детальных указаний (заданий), кому, что, сколько и для кого производить, и, кроме того, не является исчерпывающим, то есть не содержит разделов по всем отраслям производства и сферам экономики. Он является планом действий по достижению тщательно отобранных и одобренных городским сообществом целей».

Как видно уже из этих определений, четкости в понимании того, что же такое стратегический план, нет. Более того, неясен и статус документа, что гораздо важнее. В большинстве документов содержатся расплывчатые формулировки. Предполагая добровольное участие представителей общественности и бизнеса, стратегический план в равной степени распространяет добровольность и на действия властей. Большинство существующих в

российских городах стратегических планов<sup>1</sup>, включая такие знаковые, как стратегические планы Санкт-Петербурга и Казани, не принимались законодательными органами местных властей, поэтому не имеют силы закона — следовательно, и предусмотренные в них мероприятия остаются не более чем пожеланиями. Отсутствие конкретных и ясных положений, четкого распределения ответственности и полномочий делает эти документы мало-полезными. В итоге любое положительное событие может быть интерпретировано как результат реализации стратегии, а негативное, например невыполнение каких-либо планов, — как выходящее за ее рамки.

Распространено мнение, что стратегические планы отличаются от прочих планировочных инструментов ориентацией на более длительный временной горизонт планирования и/или сфокусированностью на более узких секторах городского развития. Часто именно об этих признаках вспоминают, когда приводят доводы в пользу перехода на принципы стратегического планирования. Однако с такой точкой зрения можно согласиться лишь отчасти.

Ориентация на тот или иной срок планирования фактически подразумевает, что для увязки заканчивающего свое действие плана со сменяющим его новым планом необходим отдельный документ, обеспечивающий временную континуальность. Но это характерно для упоминавшегося выше дискретного планировочного процесса, типичного для советской системы планирования. На современном этапе, когда планирование превращается в непрерывный рабочий процесс, аргумент о сроках документа нельзя считать квалифицирующим признаком стратегического плана.

Более обстоятельным видится аргумент в пользу разработки стратегического плана как документа, ориентированного на узкий сегмент городской экономики, вплоть до отдельных проектов. Действительно, обеспечив рутинными документами планирования деятельность всех без исключения субъектов экономической деятельности в городе, администрация получает шанс придать этому базовому материалу экономического развития очерта-ния будущего, наиболее желаемого варианта развития событий (определить в качестве приоритета развитие отдельной отрасли промышленности или направления сферы услуг, реализовать крупный проект, нацеленный на привлечение инвестиций в город и обеспечение необходимых конкурентных преимуществ перед другими городами и т.д.). Стратегический план не является всеобъемлющим, описывающим все отрасли и сферы жизни доку-

<sup>1</sup> Исключением из известных документов является стратегический план МО «Город Гатчина», в первой же статье которого, посвященной статусу документа, сказано: «Стратегический план развития МО «Город Гатчина» утверждается Советом депутатов города Гатчины и имеет статус местного нормативного акта. Он обеспечивает преемственность процесса стратегического планирования в городе, является основным рамочным документом, обеспечивающим взаимную увязку ежегодно утверждаемых планов социально-экономического развития, федеральных, региональных и местных целевых программ.

Мероприятия, разработанные в рамках реализации Стратегического плана, будут иметь обязательный характер для органов городского самоуправления и рекомендательный характер для всех заинтересованных организаций и граждан».

**Стратегический план не является всеобъемлющим, описывающим все отрасли и сферы жизни документом. Напротив, он сконцентрирован на ключевых, наиболее перспективных направлениях, выявленных на основе анализа потенциала, сильных и слабых сторон геополитического положения города, возможных сценариев развития внешнего мира.**

ментом. Напротив, он сконцентрирован на ключевых, наиболее перспективных направлениях, выявленных на основе анализа потенциала, сильных и слабых сторон геополитического положения города, возможных сценариев развития внешнего мира.

Еще одна важная предпосылка стратегического планирования состоит в том, что оно всегда исходит из презумпции недостатка ресурсов для развития города. Поэтому, определяя проекты или сферы деятельности, которые будут развиваться за счет городской поддержки, администрация должна расставить приоритеты и выбрать среди огромного разнообразия вариантов наиболее выгод-

ный — как с финансовой точки зрения, так и с точки зрения влияния на общую конкурентоспособность городской экономики. Фактически решается задача, как за минимальные деньги максимально повысить конкурентные преимущества конкретного города, вложить средства в предприятия и отрасли, которые с наибольшей вероятностью будут динамично развиваться в будущем, вместо того чтобы хоронить средства в убыточных и бесперспективных производствах.

Ряд специалистов в области стратегического планирования связывают исключительность стратегического плана с публичностью процедур его разработки и принятия. Организационная схема подготовки документа действительно предполагает широкое привлечение общественности и бизнеса к его разработке. Но практически те же процедуры предусмотрены и в рамках работ по подготовке правил землепользования и застройки. Современные методики социально-экономического планирования также напрямую указывают на необходимость привлечения различных социальных групп к обсуждению проекта плана социально-экономического развития. Новизна и исключительность публичных процедур обусловлены не особым статусом стратегического плана, а тяжелым наследием советского этапа развития планировочной этики, когда учет общественного мнения не рассматривался в качестве необходимого этапа подготовки планов. И если устоявшиеся планировочные механизмы еще не в полной мере перестроились на новый экономический порядок, то стратегическое планирование, пришедшее в российские муниципалитеты лишь в конце 1990-х годов, изначально содержало в себе современные принципы публичности и гласности разработки планировочной документации.

Из всего вышесказанного можно сделать следующие выводы:

- 1)** стратегический план по характеру содержащихся в нем формулировок, а также по процедуре разработки и принятия не является местным нормативным правовым документом;

- 2)** инструменты стратегического планирования не обладают какими-либо исключительными характеристиками, которые бы существенно отличали их от принципов социально-экономического<sup>1</sup> или территориального планирования;
- 3)** разработка качественного стратегического плана в связи с необходимостью обеспечения высокого уровня публичности требует значительных затрат на проведение массовых мероприятий по его обсуждению и значительного времени на достижение согласия по спорным позициям.

В этой связи у рационального администратора могут возникнуть логичные вопросы: насколько оправданны затраты средств бюджета и времени местных специалистов на разработку и привлечение широкой общественности к созданию стратегических планов? Нельзя ли ограничиться совершенствованием процедур привычных видов планирования — территориального и социально-экономического? Ответ неоднозначен и зависит от ряда обстоятельств. В соответствии с этими обстоятельствами можно сформулировать три принципа перехода к стратегическому планированию.

**1.** Если в городе отсутствуют и не планируются к разработке в ближайшее время рутинные, базовые документы планирования (генеральный план, правила землепользования и застройки, план социально-экономического развития, разные виды строительных планов и др.), то подготовка стратегического плана вне контекста этих документов в большинстве случаев окажется бесполезной тратой времени и ресурсов.

**2.** Потребность в стратегическом планировании как отдельном направлении планирования может возникнуть лишь при наличии объективных недостатков существующей планировочной документации, в противном случае необходимые стратегические решения могут быть включены в имеющиеся документы планирования.

**3.** Еще до принятия решения о подготовке документов стратегического планирования город должен четко определить для себя будущий статус таких документов и «заточивать» их с учетом этого.

Можно также сформулировать две возможные причины возникновения объективной необходимости в разработке стратегического плана, базирующихся на различных масштабах деятельности, которая обеспечивается планировочными документами.

*Первая причина* — потребность в координации между собой разрозненных в настоящее время в большинстве городов действий по планированию городского развития в различных департаментах администрации. По сути, стратегический план должен стать своего рода «дирижером» оркестра разнообразных документов планирования, разрабатываемых в различных подразделениях администрации, с тем чтобы последние согласовывались друг с другом с точки зрения целей, общей нагрузки на бюджет и логичной

<sup>1</sup> Под социально-экономическим планированием здесь необходимо понимать современный инструментарий в этой области, претерпевший значительные изменения со времен господства административно-командной системы экономики.



последовательности, взаимоувязки мероприятий. Но для того чтобы стратегический план мог выступить в этой роли, он должен: а) быть подготовлен до разработки основных документов планирования, если речь идет о городах, в которых сохраняется ступенчатая система организации и проведения планировочных работ, и б) обладать юридическим статусом, необходимым для трансляции его решений в документы планирования базового характера (например, статусом местного нормативного правового акта).

*Вторая причина* — структурный кризис в отдельной отрасли городского хозяйства или необходимость в особом внимании и нестандартных подходах к решению отдельных проблем городского развития. Городу часто приходится сталкиваться с решением нестандартных задач<sup>1</sup>. Для оперативной и акцентированной организации мероприятий по решению подобных вопросов городского развития требуется «надстройка», особое дополнение к базовым документам планирования, которое бы концентрировало внимание и ресурсы на решении четко поставленной и проработанной задачи. Чтобы отвечать этим требованиям, стратегический план должен: а) быть разработан в процессе или после подготовки базовых документов планирования в городе и б) иметь четкие и ясные формулировки конкретных целей и проработанные механизмы их достижения.

Таким образом, в зависимости от целей и задач стратегического плана его роль и место в процессе подготовки планировочной документации может быть различной. Исходя из отмеченных выше двух причин возможной разработки стратегического плана можно предложить и два варианта решения проблемы взаимодействия стратегического плана с генеральным планом и правилами землепользования и застройки.

**1.** Стратегический план становится предваряющим документом, своеобразным «камертоном», на который настраивается работа по подготовке и корректировке социально-экономического, финансового и генерального планов, а затем и правил землепользования и застройки. При таком варианте в стратегический план должны быть заложены основные приоритеты развития города, возможно, конкретные стартовые проекты для реализации заявленных идей и т.д. Генеральный план и правила землепользования и застройки в этом случае обеспечивают формирование необходимой базы для того, чтобы определенные в стратегическом плане идеи были реализованы.

**2.** Стратегический план может стать «надстройкой» планирования и регулирования городского развития и после разработки базовых документов (финансового и социально-экономического планов, генерального плана и правил землепользования и застройки) предложить конкретные проекты и механизмы их реализации. В этом случае в стратегическом плане выражается конкретное видение судьбы города администрацией и горожанами.

<sup>1</sup> Например, в Лондоне задачей, потребовавшей стратегических проработок, стала реконструкция набережных в районе Доклендс, в Бирмингеме — значительное сокращение металлургических производств — профильной отрасли городской экономики, в Барселоне — снос нескольких кварталов ветхих зданий в городской черте для строительства олимпийской деревни к Олимпийским играм 1992 года и т.д.

Стратегический план — новый инструмент планирования городского развития не только для российских, но и для большинства зарубежных городов. К сожалению, зачастую отсутствует четкое представление о роли и месте стратегического плана в планировочной деятельности органов мест-

**Существует точка зрения, согласно которой стратегический план способен заменить базовые документы планирования (генплан, социально-экономический план развития). Но это не так.**

ного самоуправления. Существует точка зрения, согласно которой стратегический план способен заменить базовые документы планирования (генплан, социально-экономический план развития). Но это не так, стратегический план может выступать лишь как надстройка или организующая оболочка для базовых, «рутинных» документов планирования и регулирования городского развития. Следовательно, прежде чем принимать

решение о разработке такого полезного и важного инструмента, как стратегический план, местная администрация должна оценить его прежде всего в связке с уже существующими инструментами планирования.



## **Органы местного самоуправления и экономическое развитие: стимулирующие и тормозящие факторы (опыт Хорватии)<sup>1</sup>**

---

Существуют две основные предпосылки успешного решения задач местного развития региональными и местными органами самоуправления. Первая — наличие у местных органов управления достаточных финансовых средств и навыков управления ими в интересах развития местного сообщества. Вторая — сотрудничество между городами и муниципалитетами, районами и центральными органами власти, а также участие гражданского сектора. Учитывая ограниченность финансовых, человеческих и институциональных ресурсов большей части малых муниципальных образований, тесное сотрудничество между ними могло бы стать важным фактором их дальнейшего развития.

### **Финансирование обязательств региональных и местных органов самоуправления**

Децентрализация полномочий органов самоуправления сопровождалась бюджетно-финансовой децентрализацией. Фактически финансовая децентрализация была призвана стать первым этапом процесса децентрализации полномочий и обязательств национального правительства. Обязанность по финансированию начальных школ была возложена на отдельные города, одновременно часть расходов на финансирование начальных и средних школ, а также программ здравоохранения и социального обеспечения была передана в ведение округов. При этом все органы самоуправления обязаны были поставлять услуги в соответствии с полномочиями, предписанными им законом.

У каждого органа местного самоуправления (ОМС) есть свой бюджет. Доходы ОМС складываются из налоговых и неналоговых поступлений, капитальных доходов и дотаций. Доля отчислений из налогов для государственных, региональных и местных бюджетов определяется законодательно. Органы управления на местах имеют право получать доходы от долевого налога (подходный налог, налог с прибыли, налог с продажи недвижимости) и сборов, взимаемых на данной территории по ставке, установленной законом. В 2001 году эта ставка была повышена с целью укрепления финансового положения ОМС.

<sup>1</sup> Настоящая работа представляет результаты исследования проблем местного развития на примере Хорватии, выполненного в рамках международного научно-исследовательского проекта «Местные органы самоуправления и экономическое развитие: стимулирующие и тормозящие факторы. Практический опыт Польши, Хорватии и Украины». Проект реализуется при поддержке Института открытого общества Фонда ZUG (Швейцария) под руководством профессора Павла Сваневича (EUROREG, Варшавский университет). Работа выполнена сотрудниками Института экономики (г. Загреб) Еленой Будац, Дубравкой Джурлиной Алибегович, Ненадом Старком и Еленой Шишиначки в 2003—2004 годах.

**Опыт работы с малыми городами и муниципалитетами показывает, что большая их часть не знакома с методами бюджетного планирования и/или не заинтересована в их совершенствовании.**

Лишь очень немногие ОМС могут решать задачи местного развития, используя передовые методы управления, такие как проектное планирование бюджета и прогнозирование долгосрочных перспектив местных стратегических финансовых планов. Прежде всего, у региональных и местных органов управления не хватает людских ресурсов для проведения таких аналитических работ. Опыт работы с малыми городами и муниципалитетами показывает, что большая их часть не знакома с методами бюджетного планирования и/или не заинтересована в их совершенствовании.

Дотации используются исключительно для поддержки тех ОМС, чьи финансовые возможности находятся ниже среднего уровня. Четкой системы критериев, на основании которых принимается решение о предоставлении дотаций, не существует, поэтому дотации выделяются произвольно. Выравнивающие трансферты на выполнение децентрализованных функций (финансирование начальных и средних школ, социальное обеспечение и здравоохранение) выделяются из государственного бюджета. В специальном постановлении правительства определен порядок расчета выравнивающих трансфертов для выполнения децентрализованных функций местными и региональными органами управления на 2002 год, в результате чего механизм выделения этих трансфертов стал более четким и прозрачным.

Данных об исполнении местных бюджетов в 2002 году пока нет, что делает практически невозможной оценку первых последствий финансовой децентрализации. Тем не менее с точки зрения институционального анализа финансовые возможности ОМС самостоятельно управлять процессами развития вызывают определенное беспокойство:

- почти около трети ОМС в Хорватии имеют текущие доходы в объеме, недостаточном для покрытия их текущих расходов<sup>1</sup>, несмотря на то, что перед всеми ОМС стоят одинаковые финансовые обязательства;
- производство обязательных услуг находится в сильной зависимости от перечисляемых центральным правительством трансфертов, или данные услуги вообще не производятся ввиду отсутствия соответствующих санкций за это;
- трансферты и дотации составляют около 8% общей суммы доходов всех местных бюджетов, на основании чего можно сделать вывод о том, что ОМС находятся в зависимости от финансовой помощи центрального правительства.

---

<sup>1</sup> Alibegovic, Jurlina D. 2003. Study on fiscal capacity of LGUs in Croatia. Proceedings of the FDI Forum. Zagreb: Institute of Public Finance, p. 92—106.

## Сотрудничество местных и региональных органов управления

В качестве механизма, способствующего росту темпов экономического и социального развития, органам местного самоуправления предлагается заключать между собой добровольные договоры о сотрудничестве. Тем не менее практика такого межмуниципального сотрудничества с целью совместного производства общественных услуг остается фактически неразвитой. В то же время известен ряд примеров, когда ОМС совместно решали вопросы организации вывоза и уничтожения бытовых отходов. Решение о таком сотрудничестве должно приниматься на общем совете ОМС.

Для двух хорватских ОМС обязанность сотрудничать предусматривается законом: согласно закону г. Загреб<sup>1</sup> городская администрация должна сотрудничать с администрацией округа Загреб с целью «решения взаимовыгодных вопросов». Ранее, в 1998 году, муниципалитеты двух пограничных территорий подписали пакт о сотрудничестве в сфере:

- территориального планирования, охраны окружающей среды, водо- и энергоснабжения, организации транспортного и коммунального обслуживания населения;
- сельского хозяйства;
- здравоохранения, образования, культуры и спорта.

В соответствии с этим пактом был создан объединенный совет. Таким образом, были соблюдены требования законодательства, но реально никакого сотрудничества нет, несмотря на множество неотложных проблем развития.

Загребский регион, в состав которого входит столица — город Загреб и его окрестности, разделен на два административных округа, хотя в интересах местного развития лучше бы это был единый округ. Причина отсутствия реального сотрудничества между двумя администрациями — округа Загреб

**Причина отсутствия реального сотрудничества между двумя администрациями — округа Загреб и города Загреб — кроется в неравенстве их положения и возможностей.**

и города Загреб — кроется в неравенстве их положения и возможностей. Город Загреб — это столица, где сконцентрированы административные, деловые, людские и прочие ресурсы. Здесь проживает 17% всего населения страны. Бюджет города составляет одну треть от общей суммы доходов всех 566 местных бюджетов Хорватии и пре-

вышает бюджет округа Загреб в 37 раз (см. таблицу). Учитывая свой двойной статус как столицы округа и столицы страны, а также традиционные методы руководства и политический вес городской администрации, Загреб использует данное сотрудничество исключительно в интересах своих жителей и не связывает себя никакими обязательствами перед жителями округа. Тем не менее, если бы учитывались общие интересы всех жителей, например такие, как единая политика тарифов на транспорте, то от этого выиграли бы и город, и округ, равно как и все остальные небольшие города и муниципалитеты, расположенные в этом регионе.

<sup>1</sup> Official Gazette No. 62/01.

**Город Загреб и округ Загреб: сравнительные данные**

Ресурсы	Город Загреб	Округ Загреб	Всего ОМС
Общая сумма доходов и дотаций (местные бюджеты в 2001 г., тыс. кун)	3322,143	89,587	9961,437
Население	779,145	309,696	4437,460

Источник: Министерство финансов Республики Хорватии ([www.mfin.hr](http://www.mfin.hr)); Перепись населения 2001 г.

Для меньших по размеру ОМС хорошим примером координации деятельности, но не реального сотрудничества может служить остров Крк. Крк — это самый большой остров Хорватии (с географической точки зрения, таким образом, представляющий собой единое целое), разделенный на 7 административных районов (один город и 6 муниципалитетов), управляемых органами местного самоуправления, имеющими равные полномочия и обязанности. Согласно закону Крк является одной из 26 островных групп, которые в ближайшее время должны будут принять участие в разработке программ устойчивого развития островной части страны. С этой целью, а также с целью повышения эффективности управления процессами развития был создан координационный совет, в который вошли представители всех семи ОМС острова. Координационный совет — это общественный орган, не имеющий конкретных обязанностей или обязательств, поэтому нам остается только ждать, когда он начнет свою фактическую работу, для того чтобы увидеть, насколько эффективно он сможет разрешать противоречия, которые неминуемо будут возникать в ходе разработки программы развития.

Впервые общенациональная организация, объединяющая представителей городов и муниципалитетов, была создана в 1971 году под названием «Федерация городов и муниципалитетов». В 2002 году возникли новые организационно-административные объединения, призванные выражать и защищать интересы органов местного самоуправления. Ассоциация городов Республики Хорватия объединяет в своих рядах 69 членов (56% общего количества городов Хорватии), а Ассоциация муниципалитетов Республики Хорватия — 302 члена (71% общего количества муниципалитетов Хорватии)<sup>1</sup>. Ассоциации призваны возглавить работу по укреплению сотрудничества на местах. Учитывая это, ассоциации нуждаются в более активной поддержке своей деятельности и укреплении своих внутренних возможностей и ресурсов для того, чтобы иметь возможность оказывать более эффективную помощь ОМС.

<sup>1</sup> Обе ассоциации входят в состав Ассоциации органов местного самоуправления Республики Хорватия, а также являются членами Федерации городских и муниципальных ассоциаций Республики Хорватия. Подробнее см. [www.savez-gradova-opcina-rh.hr](http://www.savez-gradova-opcina-rh.hr)

Особая роль в деле укрепления сотрудничества отведена окружным администрациям. Округа сами по себе не обладают необходимыми финансовыми и правовыми возможностями для того, чтобы самостоятельно заниматься развитием своих регионов. Города и муниципалитеты, напротив, независимо от того, насколько они сильны или слабы (в некоторых случаях их

**Города и муниципалитеты независимо от того, насколько они сильны или слабы являются самостоятельными по закону настолько, что даже могут игнорировать региональные органы самоуправления. Таким образом, в будущем роль окружных администраций будет состоять в укреплении сплоченности и сотрудничества между муниципалитетами и городами с целью формирования сильных и дееспособных органов самоуправления в регионе.**

бюджеты могут даже превышать окружные бюджеты), являются самостоятельными по закону настолько, что даже могут игнорировать региональные органы самоуправления. Таким образом, в будущем роль окружных администраций будет состоять в укреплении сплоченности и сотрудничества между муниципалитетами и городами с целью формирования сильных и дееспособных органов самоуправления в регионе.

Учитывая необходимость содействия в деле разработки и принятия местных стратегических планов развития, а также обеспечения достаточно высокого уровня управления процессами развития, на территории Хорватии стали реализовываться многочисленные проекты с участием многочисленных международных организаций, а также хорватских и международных НГО. В то же

время следует отметить, что в деятельности этих организаций и агентств отсутствовала необходимая координация, что выражалось в более или менее случайном отборе ими местных сообществ для своих пилотных проектов. В итоге результаты этой деятельности оказались весьма скромными.

Существуют убедительные данные, указывающие на то, что лишь очень немногие ОМС в Хорватии понимают преимущества сотрудничества и готовы сделать все необходимое, чтобы начать этот долгосрочный процесс. В целом, в стране созданы все необходимые правовые предпосылки для развития межмуниципального и иных видов сотрудничества, но нет заинтересованности в этом на местах. Те же ОМС, для которых очевидны выгоды такого сотрудничества ради общих интересов, получают возможность увеличить свои доходы и таким образом обеспечить производство как обязательных, так и дополнительных услуг, а также увеличить свой инвестиционный потенциал и кредитоспособность. Для стимулирования и поощрения процесса сотрудничества между ОМС необходимо создать соответствующие стимулирующие механизмы, например путем внесения поправок в Закон о финансировании органов местного и регионального самоуправления<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Alibegovic, Jurlina D. 2003. Study on fiscal capacity of LGUs in Croatia.



В заключение хочется сказать, что округам, городам и муниципалитетам Хорватии следует воспользоваться преимуществами сотрудничества особенно в тех случаях, когда речь идет о взаимовыгодных проектах, самостоятельная реализация которых им не под силу.

#### **Новый опыт — новые методы**

В рамках широкомасштабного проекта «Оказание консультационной помощи по вопросам регионального планирования в Хорватии» немецкое агентство GTZ совместно с Институтом экономики Загреба приступило к реализации проектов по разработке стратегических планов развития для органов местного самоуправления. В 2001 и 2002 годах были разработаны и утверждены три такие программы: стратегические планы развития городов Вировитица и Самбор и программа устойчивого развития острова Шолта, в которых вполне четко определено, какие у этих ОМС есть возможности для проведения самостоятельной политики развития. Программы разрабатывались в соответствии с принципом обязательного участия в процессе разработки всех заинтересованных сторон, а сам процесс был прозрачным и включал в себя как представление регулярных отчетов заинтересованным сторонам, так и учет их замечаний и мнений по ходу реализации программ. В Вировитице принцип обязательного участия заинтересованных сторон был применен впервые и помог с успехом завершить работу по разработке и принятию стратегического плана развития, но перестал работать на этапе реализации. Вообще же, благодаря реализации всех трех пилотных проектов в практику хорватских ОМС были внедрены методы разработки целевых программ развития на условиях обязательного участия заинтересованных сторон и регулярного мониторинга программ с самого начала их реализации.

#### **Разработка программы / плана развития**

Работа над программой развития состоит из нескольких этапов:

- 1) оценка готовности потенциальных выгодоприобретателей,
- 2) стартовый семинар,
- 3) формирование совета по вопросам развития и рабочих групп,
- 4) анализ достоинств, недостатков, возможностей и угроз (SWOT-анализ),
- 5) рабочий семинар,
- 6) согласование действий,
- 7) согласование политических программ, текущих программ, планов и бюджета,
- 8) общественные слушания,
- 9) план реализации программы,
- 10) официальное принятие программы (советом по вопросам развития, городским управлением, городским/муниципальным советом),
- 11) мониторинг и оценка (силами органов местного самоуправления),
- 12) проведение дальнейших консультаций (с экспертами).

**Анализ положения дел (анализ достоинств, недостатков, возможностей и угроз — (SWOT-анализ)**

В прежние годы хорватские ОМС редко использовали в своей практике разработки программ развития такой аналитический инструмент, как SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats* — *достоинства, недостатки, возможности, угрозы*). Потребность в данном инструменте, позволяющем сформулировать полезные и четкие выводы, возникла ввиду необходимости реализации проектов, предполагающих участие в них представителей разных по происхождению и интересам общественных кругов.

В Вировитице, например, были сформированы рабочие группы, которым поручили провести анализ по пяти различным секторам и организовать широкое обсуждение полученных результатов. Таким образом, впервые в Хорватии был осуществлен не только анализ экономической, социальной, экологической и территориально-планировочной составляющих программ развития, но и анализ институтов, ответственных за реализацию программ. Совет по вопросам развития города Самбора также принял решение о проведении SWOT-анализа, который был выполнен по всем пяти составляющим. Важно отметить, что в проведении институционального анализа принимали участие сотрудники городской администрации. Они проанализировали недостатки своей собственной институциональной системы (а это довольно сложное и малоприятное дело, поскольку приходится анализировать деятельность структуры, в которой работаешь), и этот анализ помог им выработать новые подходы к своей работе. Что касается острова Шолта, то там SWOT-анализ проводили эксперты. Сложность проведения этого анализа объясняется особым местоположением острова и концепцией развития, заложенной в соответствующем местном законе.

Результаты SWOT-анализа обсуждаются на рабочих семинарах. Такие семинары — хороший способ выявить проблемы и сформулировать цели, и главная их задача — предоставить различным общественным группам и отдельным гражданам, прямо или косвенно участвующим в анализе той или иной составляющей программы, равные возможности высказать свое мнение.

Путем анализа недостатков рабочая группа определяет ключевые проблемы. Затем определяются цели, достижение которых позволит решить данные проблемы. Цели выстраиваются в соответствии с их значимостью и с учетом взаимосвязи с другими целями. Необходимо очень тщательно изучить эту взаимосвязь, чтобы распространить положительное воздействие от достижения одной цели на максимально большое число других целей. Только так можно добиться получения мультипликационного эффекта от предпринимаемых мер.

Дальнейший перекрестный анализ позволяет определить, какие цели наиболее важны, а какие способны особенно сильно повлиять на все другие. После этого наступает этап определения конкретных мер и проектов, которые необходимо осуществить для того, чтобы достичь поставленных целей. В конечном счете описание каждого мероприятия, намеченного к проведению, должно содержать следующую информацию: институциональный орган, ответственный за его проведение, степень приоритетности данного

мероприятия, срок его проведения, планируемые затраты, связанные с его проведением (по возможности, с указанием конкретных источников финансирования) и особые замечания.

На основе долгосрочной стратегической программы развития составляется оперативный план действий. Этот план, именуемой также рабочим планом, должен содержать более детальный перечень того, что именно и как должно быть сделано. В нем перечисляются все мероприятия, которые должны быть выполнены в обозримом будущем, в течение не более 4—5 лет. Такой план служит основой для планирования бюджетных расходов и определения дополнительных источников финансирования инвестиционных проектов, а также не в последнюю очередь используется как средство оценки общественностью политических и административных способностей, возможностей и обязательств органов местного самоуправления.

#### **Общественные слушания**

По мере разработки программы все большее количество заинтересованных групп общественности и отдельных граждан начинают принимать участие в этом процессе. Его кульминационной точкой, или, иначе говоря, наивысшей степенью проявления общественного участия, является проведение широких общественных слушаний программы. Если принцип участия всех заинтересованных сторон является основополагающим для организации деятельности по разработке программы, то тогда участие в этом процессе общественных сил является, по всей видимости, самым важным его этапом.

В Хорватии и раньше существовала практика утверждения планов территориального развития путем проведения общественных слушаний. В ходе пилотных проектов впервые объектами общественных слушаний стали и другие документы, посвященные проблемам местного развития. В каждом отдельном случае местная общественность по-разному откликнулась на идею проведения таких слушаний. Был осуществлен соответствующий анализ их результатов. Все высказанные советы, поправки и критические замечания были рассмотрены, согласованы и включены в итоговый текст программы.

#### **Официальное принятие документов**

После завершения общественных слушаний и разработки итогового проекта программы она передается в органы местного самоуправления для официального утверждения. На этом этапе не возникло никаких трудностей, и он прошел достаточно гладко во всех пилотных регионах, даже несмотря на то, что в Хорватии до этого отсутствовала практика рассмотрения и принятия таких комплексных документов.

Однако официальное принятие документа не должно рассматриваться как завершающий этап процесса его разработки. Следующий этап — реализации — имеет гораздо большее значение. Учитывая это, администрациям необходимо продолжить консультации со сторонними экспертами, однако в конечном счете они должны стремиться к тому, чтобы свести участие внешних экспертов к нулю. Главная цель — добиться того, чтобы местная

**Главная цель — добиться того, чтобы местная администрация или местное сообщество могли самостоятельно разрабатывать и осуществлять планы своего будущего развития.**

администрация или местное сообщество могли самостоятельно разрабатывать и осуществлять планы своего будущего развития.

К сожалению, все три региона уделили недостаточное внимание вопросам мониторинга и оценки хода реализации программ. Не имея разработанных индикаторов хода реализации программ и

критериев оценки выполнения (невыполнения) сформулированных в них задач, они не смогли провести их оценку.

### **Практические выводы**

Из трех программ Программа устойчивого развития острова Шолта представляется наиболее обоснованной и продуманной. Ее правовая основа позволяет рассматривать ее как неотъемлемую часть планирования процессов развития снизу вверх и затем сверху вниз. Фактически это первый в истории Хорватии пример разработки регионального плана оперативных действий, за которым должны последовать иные региональные и отраслевые планы развития.

Пока еще слишком рано обобщать опыт первого пилотного проекта, только недавно получившего официальное одобрение хорватского правительства. Основной причиной столь большого временного разрыва между моментом утверждения программы на местном уровне и моментом ее официального одобрения национальным правительством является отсутствие опыта разработки таких документов у всех участников процесса (включая центральные министерства, местные администрации и научных консультантов). Тем не менее уже сейчас можно дать предварительную оценку общим методологическим подходам, использовавшимся при разработке и реализации Программы устойчивого развития острова Шолта.

Достоинства опробованной методологии вполне очевидны:

- четкое определение необходимых этапов,
- гибкий подход к процессу разработки,
- эффективное и широкое участие всех заинтересованных сторон,
- терпимость и демократичность дискуссий как результат их надлежательной организации,
- создание согласованного всеми сторонами инструмента местного самоуправления,
- участие местных специалистов, позволившее лучше изучить текущую ситуацию и связанные с ней проблемы.

Что касается недостатков опробованной методологии, то трудно четко сформулировать, в чем именно они состоят. Первое практическое применение данной методики привело к возникновению проблем, обычных для осуществления экспериментальных и пилотных проектов, и в самом общем виде их можно охарактеризовать следующим образом.

**1.** С точки зрения местного сообщества процесс разработки программы занял слишком много времени — целый год. В этом виновата не столько сама методика, сколько организационные сложности, с которыми обычно сталкиваются островные сообщества при реализации пилотных проектов. Повторный анализ говорит о том, что весь период разработки документа должен занимать не более шести месяцев. Сколько времени нужно национальному правительству для утверждения того, что уже получило одобрение на местном уровне, сказать трудно, но в любом случае срок в 22 месяца представляется неоправданно большим.

**2.** Местные руководители и специалисты не имеют достаточного опыта и навыков оценки местных потребностей в финансовых и иных ресурсах и, как следствие, не имеют навыков организации коллективной работы по обмену опытом и сбору необходимой информации, что явилось причиной многочисленных ошибок в расчетах при подготовке плана оперативных действий.

**3.** Стратегический план развития первоначально не был согласован с местным бюджетом, а соответствующий рабочий план на первый год — со стратегическим планом, причем эти проблемы не были вовремя доведены до сведения местной администрации.

**4.** Согласно указу о методах разработки Программы устойчивого развития острова Шолта, официальным руководителем работ по разработке программы является MPWRC. Разработка местных стратегических планов развития сверху вниз (внешнее стимулирование) значительно осложняет процесс определения «собственника» стратегического плана.

На основе анализа трех программ можно сделать вывод о том, что сроки и ресурсы (особенно финансовые) не являются препятствием для разработки стратегического документа. Реальными препятствиями могут стать нехватка и недостаточная профессиональная подготовка соответствующих специалистов, а также отказ (нежелание) заниматься разработкой плана развития. Тем не менее все три программы свидетельствуют о появлении нового подхода к планированию местного развития в Хорватии<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Материалы для статьи получены из международной базы данных по вопросам местного самоуправления «Информационная сеть местных органов власти» (LOGIN). Бесплатный доступ к базе данных — на сайте фонда «Институт экономики города» [www.urbaneconomics.ru](http://www.urbaneconomics.ru)

Г.Ю. Ветров, Р.А. Попов

## **Кодекс лучшей практики в сфере муниципального управления — ресурс, инструмент и форум муниципальных специалистов**

**Опыт Института экономики города по разработке Кодекса  
лучшей практики в сфере муниципального управления**

---

### **Зачем нужен кодекс лучшей практики муниципальным образованиям?**

Кодекс лучшей практики — это, в самом общем виде, периодически актуализирующийся свод правил и процедур, которые в настоящий момент могут считаться наиболее прогрессивными способами решения тех или иных проблем. Кодексы лучшей практики распространены в развитых западных странах и связаны в основном с корпоративным сектором. Наиболее известны кодексы саморегулирующихся организаций: профессиональных, отраслевых, научных, образовательных.

В России термин «кодекс» также используется по преимуществу бизнесом, но чаще всего пока применительно к кодексам профессиональной этики (например, риэлтерских, страховых ассоциаций и т.п.). Примеры кодексов лучшей практики в сфере государственного и муниципального управления единичны, наиболее известен среди них Кодекс лучшей практики Министерства финансов Российской Федерации в сфере управления региональными и муниципальными финансами.

Место кодекса лучшей практики в системе местного самоуправления определяется спецификой самого института МСУ. С одной стороны, местное самоуправление действует в рамках единой системы управления в стране, когда общий успех зависит от параметров развития каждого звена, а правила игры одни для всех. Эти правила устанавливаются федеральным и региональным законодательством и по своей природе должны быть достаточно универсальными, чтобы эффективно управлять процессами на локальном уровне вне зависимости от местной специфики. В первую очередь они призваны создавать барьеры (в виде дисквалификационных критериев) на пути распространения «худшей» практики.

С другой стороны, согласно Конституции Российской Федерации местное самоуправление независимо от государственной системы власти и муниципалитеты обладают самостоятельностью в принятии решений местного значения. Принцип автономии местного самоуправления «работает» на снижение чрезмерной законодательной регламентации на местном уровне, учет местной специфики, развитие местной инициативы, продвижение передовых управленческих технологий и в конечном счете повышение эффектив-

ности управления на местном уровне.

Однако, выделившись из государственной управленческой вертикали, получив самостоятельность, значительная часть муниципальных структур столкнулась с серьезными проблемами. Муниципалитетам приходится коренным образом перестраивать всю систему управления на местном уровне,

**Выделившись из государственной управленческой вертикали, получив самостоятельность, значительная часть муниципальных структур столкнулась с серьезными проблемами. Муниципалитетам приходится коренным образом перестраивать всю систему управления на местном уровне, до сих пор несвободную от советских рудиментов, осваивать совершенно новые подходы и технологии.**

до сих пор несвободную от советских рудиментов, осваивать совершенно новые подходы и технологии. Одной из существенных проблем стал острый недостаток ориентиров: как построить необходимую систему управления, какие применять управленческие технологии, как адекватно реагировать на меняющиеся внешние и внутренние условия. По вполне объективным причинам, прежде всего из-за недостатка квалифицированных местных управленцев, такая ситуация на уровне местного самоуправления будет существовать еще долго, а в каком-то смысле — всегда.

Одни, наиболее активные, муниципалитеты методом проб и ошибок, изучая лучший зарубежный и отечественный опыт, сумели довольно далеко продвинуться по пути модернизации управления.

Но есть немало муниципальных образований, где о таких технологиях и не слышали. Поэтому *первый повод* для муниципальных образований обратить внимание на кодекс лучшей практики — его успешная и признанная в мире роль *инструмента сбора, изучения и распространения информации о лучших стандартах управления на муниципальном уровне*. Как информационный ресурс, кодекс может выступать для муниципалитетов в нескольких ипостасях:

- как источник передового опыта в различных сферах муниципального управления (что делают другие?);
- как индикатор оценки качества управления в муниципальном образовании (насколько правильно делаем мы?);
- как ориентир для выбора направлений преобразований на муниципальном уровне (что делать дальше?).

*Второй повод* — кодекс обеспечивает возможность *активного участия в муниципальном «форуме» лучшей практики*. Периодическая актуализация кодекса предполагает постоянную «подкачку» его новыми актуальными примерами, работу его администраторов с муниципалитетами в интерактивном режиме. Технически эта задача решается путем публикации кодекса в Интернете с предоставлением возможности его обсуждения on-line (форум, интернет-конференция, гостевая книга и т.п.). Муниципальные образования, таким образом, могут не только черпать для себя новую инфор-

мацию, но и *представлять свой опыт*, обсуждать размещаемые материалы, напрямую связываться с теми муниципалитетами, чей опыт представлен в кодексе.

Такой подход позволяет объединить под эгидой кодекса лучшей практики преимущества, с одной стороны, печатных форм распространения информации — учебных пособий, публикаций в СМИ, информационных бюллетеней, а с другой стороны, традиционных форм обмена опытом — конференций, семинаров, круглых столов. При этом, разумеется, интерактивный характер кодекса не исключает и иных форм его распространения, например периодической публикации в виде отдельной брошюры и выдержек из него в СМИ, размещения его материалов на CD и т.п.

*Третий повод* — присоединение к кодексу позволяет муниципальному образованию позиционироваться в качестве более «продвинутого» на общем

**Кодекс применим к той сфере местного самоуправления, которая не регулируется напрямую законодательством, он ничего никому не предписывает и носит рекомендательный характер. Он — не альтернатива жестким требованиям, прописанным в нормативных документах, а дополнение к ним.**

фоне и в самых разных ситуациях серьезно *улучшает его имидж*; требования кодекса, как правило, выше по уровню, чем минимум, зафиксированный в нормативных документах. Кодекс применим к той сфере местного самоуправления, которая не регулируется напрямую законодательством, он ничего никому не предписывает и носит рекомендательный характер. Он — не альтернатива жестким требованиям, прописанным в нормативных документах, а дополнение к ним, так как демонстрирует эффективные практики управления в рамках существующего законодательства.

Например, кодекс может сыграть важную роль в деле повышения инвестиционного рейтинга муниципальных образований. Приверженность органов местного самоуправления к качественным управленческим технологиям сама по себе положительно оценивается инвесторами при расчетах рисков вложений на данной территории. Кроме того, в кодексах содержатся технологии, прямо направленные на повышение инвестиционной привлекательности муниципалитета. Например, внедрение открытых и прозрачных технологий в области землепользования (правовое зонирование городской территории), как показывает опыт ряда городов (например, Великого Новгорода), приводит к резкому повышению внимания инвесторов к городу.

И, наконец, *четвертый повод* — участие в кодексе лучшей практики органично вписывается в идею *стратегического планирования* на уровне муниципального образования. Стратегическое планирование как таковое непосредственно включено в кодекс в качестве одного из наиболее ярких стандартов и подкреплено интересными российскими примерами. Прочие входящие в кодекс практики также способны стать органичными элементами муниципальных стратегий, идеологически и технологически соответствуя принципам стратегического планирования на местном уровне.



Роль кодекса особенно возрастает на этапе реализации стратегии. Одна из основных проблем многих современных муниципальных стратегий в России — их разрыв с практикой, с текущим планированием и функционированием муниципальных образований. Кодекс может стать мощным и содержательным инструментом ликвидации этого разрыва и превращения стратегий в реально работающие документы.

#### **Деятельность Института экономики города по разработке Кодекса лучшей практики в сфере муниципального управления**

Кодекс лучшей практики в сфере муниципального управления разрабатывался в Институте экономики города в 2003—2004 годах. Первым шагом стало формирование в 2003 году Кодекса и Библиотеки лучшей практики в сфере управления муниципальными финансами. Почему именно финансами? Потому что, собственно говоря, сам термин «лучшая практика» первоначально утвердился в российском обиходе именно применительно к финансовой сфере. В 2003 году Министерством финансов Российской Федерации при участии рейтингового агентства Standard & Poog's был разработан Кодекс лучшей практики в сфере управления региональными и муниципальными финансами. До недавнего времени это был фактически единственный опыт создания в России документа подобного рода.

Предполагалось, что финансовый кодекс Института экономики города в случае его успеха станет ядром будущего, тематически более широкого кодекса в сфере муниципального управления. Разработчики исходили из того, что финансы, и в частности бюджет, — одна из наиболее горячих тем в российской муниципальной практике. Многие проблемы местного развития в конечном счете сводятся к финансовому фактору, и постановка грамотного и эффективного управления муниципальными финансами — в значительной мере залог решения этих проблем.

Кодекс лучшей практики в сфере управления муниципальными финансами в итоге включил в себя 48 практик, относящихся к финансовому управлению в различных отраслях муниципальной экономики (социальная политика, жилищно-коммунальное хозяйство, градорегулирование и т.п.). Каждая практика была проиллюстрирована примером успешной реализации из российского или зарубежного опыта. Примеры в совокупности составили Библиотеку лучшей практики в сфере управления муниципальными финансами. Кодекс и Библиотека прошли ряд обсуждений на круглых столах и конференциях и были опубликованы на сайте Института экономики города ([www.urbanecomomics.ru](http://www.urbanecomomics.ru)). Публикация имела большой и в целом положительный резонанс в муниципальной среде. В ходе обсуждения (проводившегося в числе прочего и на форуме сайта) заинтересованными лицами был высказан ряд предложений и дополнений, впоследствии учтенных при доработке кодекса.

После обкатки финансового кодекса специалисты Института экономики города приступили к формированию собственно Кодекса лучшей практики

в сфере муниципального управления. Его структура в целом повторяла структуру, выработанную для финансового кодекса, на тех же принципах осуществлялся подбор практик и их оформление. Что касается содержания, то в новом кодексе нашел свое отражение более широкий спектр отраслей муниципальной экономики и социальной сферы и мероприятий, выходящих за рамки управления финансами. Кроме того, в описании тех практик, которые перешли в управленческий кодекс из финансового, акцент был пере-

**Ориентация на создание продукта для всей муниципальной России обусловила активное привлечение к разработке кодекса местных сообществ и объединяющих их институтов — межмуниципальных ассоциаций и союзов.**

несен на общеуправленческую составляющую мероприятий и технологические аспекты принятия решений.

Ориентация на создание продукта для всей муниципальной России обусловила активное привлечение к разработке кодекса местных сообществ и объединяющих их институтов — межмуниципальных ассоциаций и союзов. Весной 2004 года было подписано соглашение между Институтом экономики города и Конгрессом муниципальных образова-

ний Российской Федерации (КМО РФ) о сотрудничестве в области работы над Кодексом и Библиотекой лучшей практики в сфере муниципального управления. КМО РФ и другие муниципальные ассоциации призваны сыграть ключевую роль в распространении и пропаганде материалов кодекса и в подключении к работе над ним широкого круга российских муниципалитетов.

Первоначальный вариант Кодекса лучшей практики в сфере муниципального управления был сформирован к концу апреля 2004 года. Презентация кодекса состоялась 17—18 мая 2004 года на организованной совместно Институтом экономики города и КМО РФ конференции «Эффективные модели и инструменты муниципального управления (Кодекс лучшей практики)». Состав участников конференции был весьма представительным: порядка 140 человек из органов местного самоуправления, муниципальных ассоциаций, российских и зарубежных экспертных организаций из 30 субъектов Российской Федерации. Важная роль в проведении конференции отводилась представителям тех городов, опыт которых был учтен при составлении Библиотеки.

В задачи конференции, помимо представления документа широкому кругу адресатов, входило обсуждение содержания кодекса и методики его формирования, а также выработка комплекса мер по дальнейшей институционализации обмена практиками, вошедшими в кодекс. На конференции прозвучали интересные предложения, нашедшие отражение в ее резолюции. Одно из таких предложений — созвать в 2005 году форум по проблемам муниципального хозяйства с перспективой превращения его в постоянно действующую площадку по обмену передовым опытом в сфере муниципального управления. Также были озвучены планы создания интернет-портала под условным названием «Муниципальная Россия», объединяющего все разработки в данной сфере.

## Структура Кодекса лучшей практики в сфере муниципального управления

Структура кодекса лучшей практики может быть самой различной — в зависимости от задач, преследуемых разработчиками. Рассмотрим подробнее принципы, на которых был сформирован Кодекс лучшей практики в сфере муниципального управления (далее — КЛП МУ, Кодекс) фонда «Институт экономики города».

В рамках КЛП МУ различаются собственно *Кодекс* и *Библиотека*. Кодекс — это свод стандартов, своего рода набор деклараций на тему «что такое хорошо» в сфере муниципального управления. Описание каждого стандарта включает цель перехода к нему, изложение его содержания (организационные и финансовые схемы, процедуры и пр.), а также путей реализации. В Библиотеке собраны конкретные практики — примеры наиболее успешной реализации стандартов, вошедших в Кодекс. Это описание «истории успеха» в конкретных муниципальных образованиях — от исходной ситуации до финальных (или промежуточных) результатов, включая мероприятия по реализации, ресурсное, административное и организационное обеспечение, проблемы и пути их преодоления, анализ факторов успешного внедрения, а также контактную информацию в пилотных муниципалитетах для желающих непосредственно выйти на «носителей» практики.

Всего на конец 2004 года в Библиотеке была собрана 61 практика, представляющая опыт более чем 40 российских муниципальных образований из 22 регионов России, а также 15 зарубежных муниципалитетов из США, Великобритании, Австралии, Казахстана и других стран.

Для удобства пользователей стандарты Кодекса (и, соответственно, примеры из Библиотеки) экспертным путем *сгруппированы по трем основаниям*. Ниже представлены краткие характеристики групп, выделенных по каждому из оснований. В скобках указано количество вошедших в каждую группу практик.

**Основание 1:** принадлежность практики к той или иной отрасли муниципального управления (6 групп):

- муниципальное экономическое развитие (13);
- муниципальные финансы (14);
- социальная сфера (14);
- городское хозяйство — ЖКХ и транспорт (11);
- реформы в сфере земли и недвижимости (6);
- жилищное финансирование (3).

**Основание 2:** степень включенности в реализацию практики секторов местного сообщества (4 группы):

- *практики, описывающие технологии, используемые внутри самой администрации*, — примеры успешной деятельности в области оптимизации планирования, формирования кадровой политики и повышения квалификации, процедуры принятия решений, взаимодействия

между представительными и административными, местными и государственными органами и т.д. (34);

- *практики, описывающие взаимодействие администрации с муниципальными предприятиями, организациями и учреждениями*, — договорная политика, оптимизация структуры и размеров муниципальных предприятий, оценка их работы, стимулирование их деятельности, создание конкурентной среды, тарифная политика и т.д. (5);
- *практики, описывающие взаимодействие администрации с хозяйствующими субъектами на территории муниципального образования*, — инвестиционная политика муниципалитетов, способы привлечения предприятий для выполнения муниципального заказа, формы поддержки малого и среднего бизнеса и т.д. (16);
- *практики, демонстрирующие примеры включения населения и некоммерческого сектора в процесс принятия решений на местном уровне и участие в реализации решения муниципальных проблем*, — формы самоорганизации населения по месту жительства, формы участия некоммерческого сектора в предоставлении муниципальных услуг, организация волонтерской деятельности, формы проведения публичных мероприятий по вопросам местного самоуправления и т.д. (6).

**Основание 3:** степень распространения стандарта практики и, соответственно, реальные возможности его тиражирования в муниципалитетах различных типов (3 группы):

- *базовый уровень* — стандарты, реализуемые на сегодняшний день большинством муниципальных образований (14);
- *перспективный уровень* — стандарты, реализуемые на сегодняшний день отдельными российскими муниципальными образованиями, но в близкой перспективе способные распространиться достаточно широко (29);
- *стратегический уровень* — стандарты качества муниципального управления самого высокого уровня, доказавшие свою эффективность за рубежом, но в российской практике пока сложно реализуемые в силу неразвитости гражданского общества, несовершенства действующего законодательства и т.п. Их широкое распространение в России — задача на отдаленную перспективу (18).

Каждая практика, таким образом, относится одновременно к трем группам. Например, стандарт «Централизация функций назначения и выплат социальной помощи» относится, во-первых, к стандартам социальной сферы, во-вторых, к группе практик, реализуемых внутри администрации (так как задействует только ресурсы администрации), и, в-третьих, к базовому уровню (поскольку уже достаточно широко распространен в российских муниципальных образованиях). В свою очередь, стандарт «Создание учебно-деловых центров для обучения основам предпринимательства» относится к стандартам сферы муниципального экономического развития, к группе практик, описывающих взаимодействие администрации с муниципальными предприятиями, организациями и учреждениями, и к перспективному

уровню реализации (пока внедрен лишь в отдельных городах, в частности в Ангарске, пример которого включен в Библиотеку).

Необходимо подчеркнуть, что деление на группы в значительной степени условно: многие стандарты в действительности затрагивают различные сектора муниципального управления и предусматривают одновременное взаимодействие с разными группами местного сообщества. Приведенная группировка не имеет самостоятельного концептуального значения — она лишь призвана облегчить восприятие Кодекса пользователем.

### Критерии отбора практик для кодекса лучшей практики

Что можно считать эффективной технологией, по какому принципу должен происходить отбор практик? Первый и достаточно очевидный критерий — *рационализация использования ресурсов*. Так, в основе кодексов лучших практик в области муниципальных финансов лежит бюджетная эффективность, а для управленческих кодексов этот критерий используется примерно в 70—75% случаев. Согласно этому критерию степень успешности практики рассчитывается по простому соотношению «затраты-результаты». Оценка затрат — это количественная оценка финансовых средств и прочих ресурсов (материальных, человеческих и др.), которые необходимо затратить на внедрение той или иной практики. Расчет может вестись по методу

**Сводить все управленческие новации только к технологиям, направленным на экономию бюджетных средств, — значит ограничить реформаторское поле на местном уровне. В кодекс отбираются и такие практики, эффективность которых не измеряется только ресурсными критериями.**

прямого счета или через формулы приведения. Аналогичным образом оцениваются результаты.

В то же время сводить все управленческие новации только к технологиям, направленным на экономию бюджетных средств, — значит ограничивать реформаторское поле на местном уровне. В кодекс отбираются и такие практики, эффективность которых не измеряется только ресурсными критериями. К дополнительным критериям эффективности может быть отнесено, например, *повышение демократичности управления*.

Практики, соответствующие этому критерию, направлены на вовлечение в процесс принятия решений максимального числа заинтересованных лиц. Успех в данном случае определяется не только качеством принимаемых решений, но и возможностью привлечения широких слоев местного сообщества к процессу их разработки и реализации.

Демократизация управления позволяет оптимизировать распределение ответственности между уровнями управления. Перенесение принятия решений на уровень, наиболее приближенный к месту возникновения проблемы, всегда дает положительный эффект, повышает оперативность, снижает затраты. Описание практик подобного рода включает, как правило, методологические вопросы организации и контроля за вновь создаваемы-

ми уровнями управления, порядок наделения их компетенцией и ресурсами. Примерами таких практик для КЛП МУ могут быть успешные проекты по созданию территориальных органов самоуправления, товариществ собственников жилья и т.д. Другая сторона демократизации процесса управления — это расширение зоны общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

### **Принципы и механизмы присоединения муниципальных образований к Кодексу лучшей практики в сфере муниципального управления**

Рекомендательный характер КЛП МУ оставляет муниципалитетам свободу выбора — следовать или нет тем или иным лучшим практикам в соответствии со своей местной спецификой. Таким образом, важнейшим принципом присоединения к Кодексу является *добровольное принятие его стандартов*.

Кодекс предполагает *отсутствие формального членства*, то есть присоединение к нему является внутренним делом каждого муниципального образования. Ведение Кодекса как собрания лучших практик не предполагает создания каких-либо списков «продвинутых» городов. В то же время присоединение муниципального образования к Кодексу означает, что оно обязуется придерживаться идеологии реформирования своей муниципальной сферы, не снижать «планку» качества управления. Таким образом, декларация присоединения к Кодексу предполагает определенную *моральную ответственность муниципалитетов*.

Внедрение лучших практик, включенных в Кодекс, требует от муниципалитетов серьезной предварительной работы, а сам процесс приближения к параметрам Кодекса может растянуться во времени. Необходимы механизмы индивидуальной «настройки» управленческого аппарата конкретного муниципалитета к требованиям лучшей практики. Таким образом, *присоединение* муниципальных образований к Кодексу может проводиться последовательно, *путем постепенного расширения*. В зависимости от условий

**Необходимы механизмы индивидуальной «настройки» управленческого аппарата конкретного муниципалитета к требованиям лучшей практики. В зависимости от условий муниципалитета программа может внедрять положения Кодекса комплексно или по отдельным направлениям и разделам.**

конкретного муниципалитета программа может внедрять положения Кодекса комплексно или по отдельным направлениям и разделам.

Технически процедура сбора примеров для Кодекса лучшей практики в сфере муниципального управления выглядит на данный момент следующим образом. Представители муниципалитетов или ассоциаций муниципальных образований, желающие поделиться примерами своего успешного опыта в области муниципального управления, представляют в Институт экономики города описание этих примеров в стандартной

форме (она размещена на сайте [www.urbanecomomics.ru](http://www.urbanecomomics.ru)) — так называемый запрос. Эти запросы сейчас рассматриваются специалистами Института, разработавшими Кодекс, в индивидуальном порядке, но в скором времени эта функция перейдет в компетенцию специально создаваемого экспертного совета из специалистов в области местного самоуправления (представителей Конгресса муниципальных образований, ассоциаций муниципальных образований, фонда «Институт экономики города» и других организаций). Если пример, содержащийся в запросе, признается муниципальным ноу-хау, то на его основе формируется новый стандарт лучшей практики. Если пример иллюстрирует новый вариант реализации уже существующего в КЛП МУ стандарта, он добавляется в Библиотеку как дополнение к уже имеющимся примерам.

Отдельная задача — *стимулирование* подключения муниципальных образований или их объединений к Кодексу. Важно, чтобы основные адресаты Кодекса — муниципальные работники воспринимали его не как перечень

**Если с пассивным подключением, то есть ознакомлением с текстом Кодекса, серьезных проблем возникнуть не должно, то с активным — направлением своих примеров в экспертный совет на рассмотрение — не все так просто. Одной лишь перспективы укрепить свой авторитет на межмуниципальной арене порой бывает недостаточно.**

достижений одной из многочисленных российских аналитических и консультационных организаций, а как свод всего лучшего и передового, что предпринималось на местном уровне в отношении управления муниципальным развитием, и, соответственно, были заинтересованы в своем участии в данном проекте.

Если с пассивным подключением, то есть ознакомлением с текстом Кодекса, серьезных проблем возникнуть не должно, то с активным — направлением своих примеров в экспертный совет на рассмотрение — не все так просто. Одной лишь перспективы укрепить свой авторитет на межмуниципальной арене порой бывает недостаточно. Да и сама иде-

ология Кодекса, выражающаяся в добровольном принятии неких повышенных обязательств, близка не всем муниципальным чиновникам, воспитанным в советское время, когда чрезмерная инициативность была наказуема. В этой связи заслуживает внимания предложение о проведении конкурсов на «лучшую из лучших практику» муниципального управления с награждением победителей. Организаторами таких конкурсов могли бы выступить муниципальные ассоциации, профессиональные организации муниципальных управленцев, а также корпоративные спонсоры.

### **Проблемы формирования Кодекса лучшей практики в сфере муниципального управления**

Разумеется, создание такого инструмента, как кодекс лучшей практики, было сопряжено с рядом проблем, вызванных принципиальной новизной

данного инструмента, отсутствием навыков его адаптации к российским реалиям. Многие из этих проблем осознавались разработчиками еще на этапе формирования КЛП МУ, и уже тогда эти проблемы старались разрешить или, по крайней мере, минимизировать. Но некоторые проблемы обнаружались позже, после обсуждения документа с представителями муниципалитетов, оценившими Кодекс «свежим взглядом» с позиций практиков, которым предстоит внедрять эти положения на местах.

На наш взгляд, среди отмеченных проблем можно выделить ряд весьма существенных. В ходе дальнейшей работы над КЛП МУ их решению будет уделено первоочередное внимание.

**1.** По своему назначению данный кодекс лучшей практики призван охватывать сферу муниципального управления и, следовательно, включать в себя только те мероприятия, которые целиком или в значительной мере могут быть отнесены к «управленческим». Однако вычленение в чистом виде управленческого аспекта в тех или иных действиях местной власти представляет собой довольно сложную задачу в силу многогранности самого понятия «управление».

Узкая трактовка управления как организационных изменений в системе администрации для КЛП МУ явно недостаточна, так как большинство преобразований на местном уровне носит комплексный характер и ограничиваться одним лишь административным слоем при их описании было бы нелегко. В расширительной же трактовке под управлением можно понимать практически любую деятельность на муниципальном уровне, к которой имеют отношение органы местного самоуправления. В данном случае была избрана именно вторая трактовка, что, по мнению ряда экспертов, «размыло» содержание Кодекса, лишив его строгости.

В будущем необходимо выработать строгие критерии того, что есть управленческое действие. Наличие таких критериев сделает КЛП МУ внутренне более логичным и уменьшит влияние субъективного фактора, неизбежное при тематической привязке практик на основе экспертных суждений.

**2.** Поскольку большинство практик представляют собой сравнительно новые, лишь недавно внедренные и вместе с тем рассчитанные на долговременный эффект разработки, говорить о конечных результатах их реализации преждевременно. Поэтому при описании примеров в Библиотеке КЛП МУ в ряде случаев приводились данные о промежуточных, предварительных результатах реализации практики. Со временем эта информация должна быть обновлена, для чего необходим постоянный мониторинг реализации практик, входящих в Кодекс. Не исключены ситуации, при которых практика, до определенного момента казавшаяся успешной, что и обусловило ее попадание в КЛП МУ, с приближением расчетного срока «провалится». Следует быть готовым к тому, что какие-то практики придется исключать как минимум из Библиотеки, а возможно, и из самого Кодекса или же понижать их уровень (например, с перспективного до стратегического).

**3.** Судя по первым откликам муниципальных работников на опубликованный в Интернете КЛП МУ, наибольший интерес у них вызывают нормативно-правовые аспекты внедрения практик. Если общая идеология проведе-



ния мероприятий для потенциальных адресатов Кодекса, как правило, более или менее ясна, то ее пошаговое законодательное обеспечение зачастую представляет для муниципалитетов достаточно сложную проблему. В связи с этим особенную важность приобретает включение в Библиотеку в виде приложений нормативно-правовых документов, обеспечивающих реализацию практики. К сожалению, по техническим причинам лишь немногие практики удалось снабдить соответствующими приложениями, в большинстве случаев разработчики КЛП МУ ограничились лишь названием и реквизитами принятых документов.

Недостаток конкретных документов в массиве Кодекса был отчасти компенсирован включением в структуру примеров Библиотеки обязательного пункта «Контактная информация», содержащего почтовые и электронные адреса и номера телефонов лиц, непосредственно отвечавших за реализацию практик на местах. Муниципалитеты, заинтересованные во внедрении у себя той или иной практики, имели возможность связаться с контактными лицами и получить необходимую информацию в более детальном представлении. Тем не менее следует признать, что этого недостаточно. В дальнейшем наличие свободного доступа пользователей к нормативно-правовым актам, регулирующим реализацию практик, будет поставлено обязательным условием включения примера в КЛП МУ.

В заключение отметим, что Кодекс лучшей практики в сфере муниципального управления уже размещен на сайте Института экономики города ([www.urbanecomics.ru](http://www.urbanecomics.ru)) и опубликован в виде книги с приложением на электронном диске. Повторим, что это лишь первый этап. Кодекс лучшей практики не должен рассматриваться как собрание «законсервированных» примеров удачных управленческих решений. Муниципальная практика не стоит на месте, появляются новые задачи и новые решения, которые могут и должны стать достоянием всего муниципального сообщества. Для решения этих задач КЛП МУ с самого начала задумывался как динамичный

**Кодекс лучшей практики не должен рассматриваться как собрание «законсервированных» примеров удачных управленческих решений. Муниципальная практика не стоит на месте, появляются новые задачи и новые решения, которые могут и должны стать достоянием всего муниципального сообщества.**

инструмент. В его механизм заложена процедура обновления и актуализации стандартов, гибкого реагирования на происходящие изменения, интерактивного взаимодействия с муниципальным сообществом.

Ближайшая перспектива — превращение КЛП МУ в постоянно действующий муниципальный форум, обеспеченный полноценным интерактивным функционированием интернет-сайта, периодическим переизданием Кодекса, проведением регулярных конференций, работой представительного экспертного совета по отбору и анализу практик.

Р. Страйк, Д. Уиссокер, Ю.С. Зайцева

## **Прогнозирование экономического развития региональных центров — субъектов Российской Федерации**

---

**Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, органы местного самоуправления составляют проекты бюджетов на следующий год на основе прогноза социально-экономического развития. До сегодняшнего дня местным властям практически не на что было опереться при подготовке таких прогнозов.**

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, органы местного самоуправления составляют проекты бюджетов на следующий год на основе прогноза социально-экономического развития. До сегодняшнего дня местным властям практически не на что было опереться при подготовке таких прогнозов.

В статье описывается процесс разработки процедуры прогнозирования основных показателей, характеризующих социально-экономическое развитие муниципальных образований, для использования их в процессе подготовки проекта бюджета на местном уровне. Под «местным уровнем» подразумеваются региональные центры субъектов Российской Федерации. Ограничение исследования этими городами продиктовано набором доступных данных. В основу статьи лег промежуточный отчет,

подготовленный после завершения стадии спецификации и идентификации эконометрической модели, а также первого этапа тестирования ее прогностической силы и осуществления с ее помощью прогнозных расчетов.

### **Экономические переменные, представляющие интерес**

Основные показатели социально-экономического развития, которые предполагалось прогнозировать с помощью разрабатываемой эконометрической модели, были определены аналитиками Института экономики города, имеющими большой опыт работы с городами в области экономического развития и местных финансов. Однако выбор показателей с самого начала был ограничен: использовались лишь те показатели, которые представлены в официальных статистических сборниках, публикуемых Росстатом. Это было связано с тем, что сбор методологически однородных данных с достаточно большого количества муниципальных образований, а именно это необходимо для применения предлагаемой в статье технологии прогнозирования, являлся сложной отдельной задачей, выходящей за пределы данного исследования. Список зависимых (прогнозируемых) переменных приводится в первом столбце *табл. 1*.

**Таблица 1. Основные показатели, характеризующие социально-экономическое развитие муниципальных образований (зависимые переменные)**

Переменная	Краткое обозначение	Определение
Занятость	EMPPC	Среднегодовая численность работающих на предприятиях и в организациях на 1000 человек населения
Объем промышленного производства	MFGPC	Объем промышленной продукции на душу населения (в сопоставимых ценах*)
Оборот розничной торговли	RETAIL-PC	Оборот розничной торговли на душу населения (в сопоставимых ценах)
Зарботная плата	WAGE-LVL	Среднемесячная начисленная заработная плата (в сопоставимых ценах)
Ввод в действие жилых домов	NEWHSG	Ввод в действие жилых домов за счет всех источников финансирования на душу населения
Инвестиции в основной капитал	FIXCAP-PC	Инвестиции в основной капитал на душу населения (в сопоставимых ценах)

\* Базовый год для пересчета в сопоставимые цены — 2001.

В работе используются абсолютные значения показателей, а не темпы роста, для того чтобы включить в прогноз долгосрочные соотношения между уровнями. Большинство переменных исчислены на душу населения, чтобы хотя бы частично элиминировать дифференциацию местных экономик, включенных в анализ, по величине.

### Спецификация эконометрической модели

Для прогнозирования отобранных показателей использовалась одна общая процедура, в ходе которой сначала осуществлялась спецификация и идентификация регрессионных уравнений для каждой из зависимых переменных, а затем полученные уравнения использовались для прогнозирования.

При спецификации модели использовались три типа независимых переменных, которые авторы условно назвали первичными, авторегрессионными и контрольными. *Первичные переменные* — это те независимые пере-

**При спецификации модели использовались три типа независимых переменных: первичные, авторегрессионные и контрольные.**

менные, для которых характерна хорошо интерпретируемая с точки зрения экономической теории связь с зависимыми переменными. Например, в уравнении уровня занятости на душу населения валовой региональный продукт (ВРП) за предыдущий год является первичной переменной: положительные

или отрицательные изменения в объеме ВРП отразятся соответствующим образом на уровне занятости. Эти переменные отличаются большой изменчивостью, и имеются ежегодные данные об их величинах. *Авторегрессионные переменные* используются из-за их высокой предсказательной способности. Это зависимые переменные, взятые с лагом в один или два года. *Контрольные переменные*, за исключением одной, — это индикаторы, характеризующие принадлежность города к тому или иному федеральному округу, климатические условия и величину города с точки зрения численности населения. Они призваны отразить объективные различия, существующие между городами и являющиеся устойчивыми во времени, но, однако, не нашедшие отражения в первичных и авторегрессионных переменных. Еще одна контрольная переменная введена для учета влияния на социально-экономическое развитие финансового кризиса 1998 года.

При построении каждого простого уравнения (уравнения, включающего в качестве независимых только первичные переменные) авторы частично опирались на опыт других исследователей, занимавшихся региональными и местными эконометрическими моделями прогнозирования (в основном это европейская и американская литература, так как российская по данной проблематике практически отсутствует). Была изучена литература по анализу межрегиональных различий в уровне заработной платы, инвестиций, занятости и других показателей, а также современная литература по экономике российских регионов.

Далее излагается логика построения каждого уравнения.

**EMPCС — среднегодовая численность работающих на предприятиях и в организациях на 1000 человек населения.** Уровень занятости зависит от уровня экономической активности в регионе и сдерживается высоким уровнем заработной платы, который препятствует вложению в экономику дополнительных инвестиций. Были протестированы два набора переменных, характеризующих региональную экономическую активность: валовой региональный продукт и его основные компоненты.

**MFGPC — объем промышленной продукции на душу населения.** Объем промышленной продукции зависит от уровня экономической активности и сдерживается высоким уровнем заработной платы, который делает город менее конкурентноспособным и снижает вероятность привлечения в экономику дополнительных инвестиций. В зависимости от типа вы-

пускаемой продукции большая ее часть может вывозиться за пределы региона и поэтому объем промышленного производства может зависеть от национальной экономики (это положение обсуждается далее).

**RETAIL-PC — оборот розничной торговли на душу населения.** Величина этого показателя зависит от уровня платежеспособного спроса. В данном варианте модели спрос отражен через уровень ВРП и местный уровень заработной платы — высокая заработная плата при прочих равных условиях порождает более высокую покупательную способность.

**WAGE-LVL — среднемесячная начисленная заработная плата.** Уровень заработной платы зависит от спроса на рабочую силу, который выражен через ВРП, уровня цен в регионе и обеспеченности жильем. Учитывая большие различия между российскими регионами в стоимости жизни, можно было бы ожидать, что различия в индексе потребительских цен будут важным определяющим фактором для номинальной заработной платы. Однако отношения между реальной заработной платой и региональным индексом потребительских цен в динамике не очень ясны, и у нас нет убедительной гипотезы о направлении их развития. Что касается обеспеченности населения жильем, то исследования мобильности рабочей силы и заработной платы в странах Восточной Европы и СНГ показали, что работники требуют надбавки к заработной плате за проживание в регионах с дефицитом жилья<sup>4</sup>.

**NEWHSG — ввод в действие жилых домов за счет всех источников финансирования на душу населения.** Рассматриваются два варианта уравнения. В первом варианте спрос зависит от уровня заработной платы, уровня занятости, объема инвестиций из местного бюджета (которые часто расходуются на строительство нового жилья), а также от площади жилья, приходящейся на душу населения, — при прочих равных условиях в местах, где меньше жилья, будет больше спрос на дополнительную площадь. Во втором варианте уравнения местные уровни заработной платы и занятости заменены на ВРП. Учитывая длительные сроки строительства, значения этих факторов за предшествующий период могут быть более значимыми, чем их значения за текущий период. Что касается предложения, то значение будет иметь стоимость инвестиций, это отражено в обоих вариантах через процентную ставку по кредитам.

**FIXCAP-PC — инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования на душу населения.** Это инвестиции в создание и обновление основных фондов, включая новое строительство, расширение, реконструкцию и модернизацию объектов, закупку оборудования, транспортных средств, а также долгосрочные инвестиции в сельское хозяйство. Спрос на основные фонды — это производный спрос, основанный на спросе на товары и услуги.

---

<sup>33</sup> См.: Berger, M.C., G.C. Blomquist, and K.Z. Sabirianova. 2002. Compensating Differentials in Emerging Labor and Housing Markets: Estimates of Quality of Life in Russian Cities; Mayo, S.K., J.I. Stein. 1995. «Housing and Labor Market Distortions in Poland: Linkages and Policy Implications.» *Journal of Housing Economics*, vol. 4, pp. 153—88.

В двух вариантах уравнения авторы попытались отразить спрос двумя путями: через ВРП и через уровень производственной активности. Учитывая высокую капиталоемкость промышленного производства по сравнению с другими отраслями, его объем может оказаться более значимым, чем общий уровень спроса, отраженный через ВРП. Еще два фактора включены в обе модели. Первый фактор — процентные ставки, причем предполагается, что при относительно высоких процентных ставках объем инвестиций будет меньше. Второй — величина бюджетных средств в общем объеме инвестиций в основной капитал (чтобы отразить внесистемную потребность в основных фондах).

Потребность в контрольных переменных появляется потому, что наблюдения, полученные в одной группе городов, используются для создания единой совокупности наблюдений для оценки параметров эконометрических уравнений. Контрольные переменные позволяют учитывать сравнительно постоянные различия по определенным параметрам, существующие между различными регионами России. Это, например, различия, касающиеся климатических условий и отраслевой структуры экономики. Предполагается, что использование в уравнениях этих переменных должно помочь учесть относительно постоянные региональные различия, которые не отражены в первичных переменных. Переменные этого типа перечислены в табл. 2. Переменные, относящиеся к отраслевой структуре промышленности и климату, должны иллюстрировать факторы, которые явно могут повлиять на уровень экономического развития. Переменные, характеризующие принадлежность города к тому или иному федеральному округу, должны помочь учесть другие различия (сложившиеся межрегиональные связи, особенности административного управления, территориально-производственные комплексы, сформированные еще в советские годы, и пр.), не связанные с климатом или отраслевой структурой. Переменные этого вида были в качестве эксперимента включены во все уравнения<sup>1</sup>. Такие уравнения авторы условно назвали «сложными» — в отличие от «простых» уравнений, которые включают только первичные переменные.

Последняя контрольная переменная введена для учета влияния на экономическое развитие финансового кризиса 1998 года, когда крах банковской системы и резкое изменение курса национальной валюты привели к снижению объемов производства, потребления и заработной платы в год кризиса.

---

<sup>1</sup> Между этими переменными существует низкая корреляция, что позволяет включить в одну и ту же модель все три набора переменных.

**Таблица 2. Краткие обозначения и определения контрольных переменных**

Краткое обозначение	Определение
1	2
Регион	
Central	=1, если город находится в Центральном федеральном округе
Northwest	=1, если город находится в Северо-Западном федеральном округе
South	=1, если город находится в Южном федеральном округе
Volga	=1, если город находится в Приволжском федеральном округе
Urals	=1, если город находится в Уральском федеральном округе
Siberia	=1, если город находится в Сибирском федеральном округе
Far East*	=1, если город находится в Дальневосточном федеральном округе
Доминирующая отрасль промышленности**	
Электроэнергетика	=1, если на эту отрасль приходится более 30% общего промышленного производства
Топливная промышленность	=1, если на эту отрасль приходится более 30% общего промышленного производства
Черная и цветная металлургия	=1, если на эту отрасль приходится более 30% общего промышленного производства
Химическая промышленность	=1, если на эту отрасль приходится более 30% общего промышленного производства
Машиностроение	=1, если на эту отрасль приходится более 30% общего промышленного производства
Деревообрабатывающая промышленность	=1, если на эту отрасль приходится более 30% общего промышленного производства
Стройматериалы	=1, если на эту отрасль приходится более 30% общего промышленного производства
Легкая промышленность	=1, если на эту отрасль приходится более 30% общего промышленного производства

Продолжение таблицы 2.

1	2
Пищевая промышленность	=1, если на эту отрасль приходится более 30% общего промышленного производства
Другие отрасли промышленности	=1, если на эту отрасль приходится более 30% общего промышленного производства
Смешанная структура промышленного производства	=1, нет ни одной отрасли промышленности, на которую бы приходилось больше 30% общего объема производства промышленной продукции
Температура — альтернативные параметры	
TEMPJAN	Средняя температура января
TEMPJLY	Средняя температура июля
TEMPAVRG	Средняя температура за год
Величина города***	
LRGCTY	=1, если численность населения города больше 1 млн
MEDCTY	=1, если численность населения города от 500 тыс. до 1 млн
SMLCTY	=1, если численность населения города менее 100 тыс.
Экономический кризис 1998 г.	
1998 г.	=1, для наблюдений 1998 г.

\* Эта переменная опущена в приведенных регрессионных уравнениях.

\*\* По данным за 1998 г.

\*\*\* Переменная «города с численностью населения от 100 тыс. до 500 тыс.» является пропущенной категорией.

## Идентификация эконометрической модели

Идентификация модели была затруднена той неопределенностью, с которой нам пришлось столкнуться из-за недостаточного опыта, имеющегося в России, по работе с эконометрическими моделями прогнозирования выбранного нами типа, а также из-за информационных ограничений, связанных с наличием или, точнее, отсутствием исходных данных. Необходимо



прокомментировать три аспекта процесса идентификации.

**Последовательность идентификации модели.** Сначала были оценены уравнения, включающие только первичные переменные. Это было сделано для проверки значимости указанных первичных уравнений. Следующий шаг состоял в добавлении авторегрессионных переменных, то есть зависимых переменных с лагом. Эти переменные, как правило, увеличивали объясняющую способность уравнений, поскольку экономические показатели муниципального образования в следующем году в значительной степени зависят от показателей предыдущего года. Более того, с помощью значений с лагом удается отразить различия в результатах по разным районам. Также авторы экспериментировали с двухгодичными лагами, чтобы определить, существует ли более длительная систематическая зависимость между прошлыми и текущими событиями. На последней стадии были добавлены контрольные переменные, описанные выше.

Для оценки коэффициентов отдельных уравнений используется метод наименьших квадратов. Более точная оценка может быть получена при использовании обобщенного метода наименьших квадратов для того, чтобы учесть измерение результата на душу населения и проистекающую из этого обратную зависимость между остаточной дисперсией и величиной города. Эта обратная зависимость возникает тогда, когда результат (например, занятость на душу населения) представляет собой выборочное среднее значение, а его отклонения определяются как вариация численности населения, поделенная на размер выборки, — меньше в тех городах, где живет больше людей, и больше в тех городах, где живет меньше людей. Использование обобщенного метода наименьших квадратов позволило бы учесть гетероскедастичность при оценке параметров регрессионных уравнений. Известно, что пренебрежение этой зависимостью может привести к некорректным среднеквадратическим ошибкам и меньшей точности в оценке параметров. Тем не менее авторы предпочли не задавать весовых коэффициентов — в этом случае основной упор был бы сделан на крупные города, а мы хотели иметь возможность составлять прогнозы и для небольших столичных городов<sup>1</sup>.

Авторы рассчитали устойчивые среднеквадратические ошибки с помощью обычного метода наименьших квадратов, используя формулу расчета групповых отклонений. Полученные в результате среднеквадратические ошибки учитывают остаточную дисперсию, возникающую при гетероскедастичности, а также корреляцию остаточных погрешностей, содержащихся в наблюдениях, полученных в разное время в одном городе. Корректировка по среднеквадратическим ошибкам варьируется по разным коэффициентам и уравнениям, причем среднее приращение равняется примерно 50%<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Авторы рассматривали возможность разбивки выборки по величине городов, что упростило бы проблему гетероскедастичности. Но решили не делать этого, так как сочли, что данные по городам менее крупных размеров могут быть низкого качества.

<sup>2</sup> Описание этого метода см.: Stata Corp (2001): Stata Statistical Software: Release 7.0, User's Guide, College Station, TX.

**Решение системы одновременных уравнений.** Был протестирован трехшаговый метод наименьших квадратов для решения системы одновременных уравнений, причем текущие значения ВРП рассматривались как эндогенные переменные, а переменные с лагом, включая ВРП с лагом, — как экзогенные<sup>1</sup>. В модели, состоящей из отдельных уравнений, коэффициенты ВРП (текущие значения) и ВРП с лагом имели противоположные знаки, в то время как их значения не сильно различались. При решении системы одновременных уравнений коэффициенты ВРП и ВРП с лагом сильно увеличились в абсолютном выражении, при этом их сумма изменилась незначительно. На основе этого можно предположить, что использование обоих параметров одновременно неоправданно. Поэтому было принято решение опустить текущий ВРП и опираться в дальнейших оценках лишь на значения ВРП с лагом.

**Окончательное уточнение модели.** Оно состояло в оценке каждого уравнения в отдельности, причем все независимые переменные рассматривались как внесистемные (экзогенные). Использовались значения зависимых переменных с лагом, значения ВРП с лагом и контрольных переменных. Переменные не рассматриваются как определенные синхронно, поскольку все потенциально эндогенные переменные введены с лагом<sup>2</sup>. Как указано выше, проверка точности коэффициентов основана на устойчивых среднеквадратических погрешностях.

Ограничения по имеющимся данным. При работе над моделью авторы столкнулись с тремя ограничениями, связанными с существующей информационной базой о социально-экономическом развитии муниципальных образований. Во-первых, традиционный подход к оценке региональных эконометрических моделей состоит в использовании временного ряда по определенному региону. В России это невозможно из-за краткости временных рядов. Малая «глубина» рядов, в свою очередь, объясняется ограниченным временем, в течение которого российская экономика работала по рыночным принципам, и значительными изменениями в методологии статистического учета, связанными с переходом к новой форме хозяйствования. В результате часть данных за более ранние периоды методологически сопоставима с более поздними данными. Поэтому была использована комбинация временных и пространственных данных, для того чтобы иметь достаточное количество наблюдений, ограниченная данными, полученными после 1997 года. Использование пространственных данных потребовало включения контрольных переменных, описанных выше. Размер выборки для большинства уравнений — 320 наблюдений, то есть взяты данные по 80 городам за четыре года (1998—2001).

<sup>1</sup> Можно было бы рассматривать все переменные с лагом как эндогенные. Однако на практике в нашем распоряжении слишком мало экзогенных переменных для оценки параметров получившейся модели.

<sup>2</sup> Авторы также экспериментировали с использованием внешне не связанных уравнений — метод, который оценивает коэффициенты с учетом степени корреляции погрешностей в разных уравнениях. Расчеты оказались достаточно схожими с теми, что были получены в ходе оценки моделей с одним уравнением.

Второе ограничение связано с запаздыванием публикации статистических данных. С конца отчетного года до момента опубликования данных проходит около 15 месяцев. Например, данные за 2001 год были опубликованы в апреле 2003 года. В таких условиях прогнозирование может превратиться в почти неразрешимую задачу, поскольку прогноз приходится делать на три года вперед. Естественно, чем длиннее срок прогноза, тем менее он достоверен.

Чтобы сократить количество переменных, которые нужно спрогнозировать на три года, авторы попробовали использовать для многих независимых переменных значения с лагом в один год. Там, где возможно, эти значения используются, чтобы прогнозировать переменные лишь на два года<sup>1</sup>.

Прогноз ВРП разрабатывается Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации. Поэтому можно было бы использовать текущие значения этой переменной. Однако, как было указано выше, выяснилось, что значения ВРП с лагом в один год подходят для наших целей так же хорошо, как и текущие значения ВРП, поэтому далее представлены результаты для ВРП с лагом. Учитывая сильную зависимость ВРП и ВВП, было решено не использовать национальный ВВП в наших моделях.

Третье ограничение состоит в том, что данные имеются лишь для городов — региональных центров Российской Федерации. В большинстве своем это крупные города с населением более 100 тыс. человек, что ограничивает, во-первых, число наблюдений, а во-вторых, что еще важнее, круг городов, для которых может быть подготовлен прогноз с использованием полученной модели.

### Источники данных

Основным источником информации был ежегодник, издаваемый Госкомстатом России (ныне Росстат), — «Регионы России» за 2001 и 2002 годы. Большинство переменных взято из первого тома, отдельные использованные показатели содержатся во втором томе<sup>2</sup>. Процентные ставки по

<sup>1</sup> Небольшой временной период, за который имеются данные, также повлиял на стратегию оценки. В принципе, можно оценивать модели «на  $n$  шагов вперед», используя разницу между временем, на которое имеются последние данные, и временем, на которое необходимо сделать прогноз. В нашем случае эта разница составляет три года для зависимых и независимых переменных, то есть речь идет о прогнозе «на три шага вперед». Пример применения такого подхода см.: Marcellino, M., J.H. Stock, and M.W. Watson. 2003. «Macroeconomic Forecasting in the Euro Area: Country Specific versus Area-wide Information.» *European Economic Review*, vol. 47, pp. 1—18.

<sup>2</sup> В 1-м томе — «Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации» — содержится информация о социально-экономическом развитии в разрезе субъектов Федерации, во 2-м — «Регионы России. Социально-экономические показатели» — информация о социально-экономическом развитии субъектов Федерации в разрезе показателей. Информация в двух томах в основном повторяется, но данные об отдельных показателях, например индексе физического объема инвестиций в основной капитал, есть только во 2-м томе.

кредитам взяты с интернет-сайта Центрального банка Российской Федерации ([www.cbr.ru](http://www.cbr.ru)). Значения температур найдены в энциклопедии «Города России». Другие переменные взяты с интернет-сайтов Федеральной службы государственной статистики ([www.gks.ru](http://www.gks.ru)) и Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации ([www.economy.gov.ru](http://www.economy.gov.ru)).

Важно отметить, что временные ряды по отдельным переменным для некоторых городов содержат резкие изменения от одного года к другому, которые трудно соотнести с крупными экономическими событиями. Другими словами, это данные достаточно приблизительные, что заставляет усомниться в возможности расчета значимых и правдоподобных моделей.

## Результаты

Регрессионные уравнения, обладающие наилучшими характеристиками, представлены в *табл. 3*. Их результативность оценивалась исходя из соответствия знаков коэффициентов регрессии при независимых переменных нашим ожиданиям, основанным на экономической теории, статистической значимости коэффициентов и объясняющей способности уравнений.

В целом модель дала ожидаемые результаты, хотя есть несколько значительных исключений. Все уравнения показали высокую статистическую значимость. Авторегрессионные процессы важны во всех моделях. В качестве меры степени важности других независимых переменных в уравнениях в последней строке таблицы указаны  $R^2$  уравнений, в которых первая разность зависимых переменных регрессирована со всеми переменными, включенными в уравнение, кроме переменных с лагом.  $R^2$  колеблются от 0,156 до 0,761 — это значит, что данные переменные вносят в уравнения добавление, которым нельзя пренебречь, используя только зависимые переменные с лагом. На некоторые зависимые переменные значительное влияние оказывают контрольные переменные, кроме переменной «1998 г.». Это означает, что данные переменные могут быть полезны при прогнозировании. Наконец, значимость большинства контрольных переменных оказывается чувствительной к спецификации уравнений.

**Таблица 3. Результаты по сложным моделям**

	EMPCC	MFGPC	RETAIL-PC	WAGE-LVL	NEWHSG	FIXCAP-PC
1	2	3	4	5	6	7
Constant	38.50 (3.22)*	-341.5 (-0.52)	3301.7 (6.60)	1758.6 (3.81)	-54.9 (-0.48)	5829.0 (0.74)
GDPREG-1	0.129 (2.85)		7.91 (1.74)	6.46 (5.62)		73.8 (1.73)
WAGE-LVL-1	-0.00309 (-2.27)			0.747 (17.8)		
MFGPC-1		0.993 (37.3)				
RETAIL-PC-1			0.923 (42.4)			
FIXCAP-PC-1						1.30 (5.53)
EMPPC-1	0.955 (36.2)					
CPIREG-1				-9.98 (-9.20)		
CAPBUG-1					.0072 (8.21)	-.530 (-1.97)
HSGPC-1				29.1 (1.46)	4.58 (0.68)	
NEWHSG-1					0.681 (3.78)	
NEWHSG-2					0.162 (0.76)	
INTEREST					-0.244 (-0.26)	
TEMPJLY	-1.01 (-3.18)					-397.2 (-1.08)
TEMPAVRG			122.3 (1.57)			
CENTRAL		4427.7 (4.90)		-180.9 (-1.64)		
NORTHWEST		3804.0 (4.16)		3.48 (0.03)		

Продолжение таблицы 3

1	2	3	4	5	6	7
SOUTH		2839.6 (3.91)		-218.4 (-1.97)		
VOLGA		3603.3 (4.16)		-176.1 (-1.69)		
URALS		2103.5 (2.54)		-357.9 (-1.96)		
SIBERIA		2468.8 (3.49)		-141.0 (-1.50)		
LRGCTY					62.0 (1.61)	-2409.7 (-1.66)
MEDCTY					5.46 (0.47)	-1626.6 (-1.45)
SMLCTY					36.7 (0.79)	8342.3 (1.63)
1998 г.	-10.8 (-3.02)	-4180.9 (-8.07)	-10579.4 (-9.02)	-1747.7 (-20.0)		
N	320	320	229	320	320	320
R <sup>2</sup>	0.903	0.962	0.904	0.918	0.674	0.659
Root MSE	19.9	3221.6	3732.3	421.1	153.4	14997
F	541.3	578.5	1073.9	200.4	752.9	47.6
Sign.	.000	.000	.000	.000	.000	.000
R <sup>2</sup> for model of first dif- ference on variables other than lags**	.168	.330	.508	.761	.222	.156

\* t-статистики.

\*\* Зависимая переменная — это первая разность переменной, указанной в названии столбца, а независимые переменные те же, что указаны, за исключением значений зависимых переменных с лагом.

Дополнительные переменные, включенные в спецификацию:

*GDPREG* — валовой региональный продукт на 1000 населения в сопоставимых ценах,

*CPIREG* — региональный индекс потребительских цен,

*CAPBUG* — инвестиции в основной капитал из бюджетных источников, в постоянных ценах,

*HSGPC* — площадь жилищ, приходящаяся в среднем на одного жителя в городских поселениях,

*INTEREST* — процентная ставка по кредитам на год и более.

***EMPCC* — среднегодовая численность работающих на предприятиях и в организациях на 1000 человек населения.** Подтвердились наши предположения, что занятость зависит от объема ВРП на душу населения. Значимыми оказались обе переменные (ВРП и ВРП с лагом), но поскольку они обладали одинаковой объясняющей силой, то был выбран более простой индикатор, а именно ВРП на душу населения с лагом в один год. Местный уровень заработной платы имеет отрицательную корреляцию с уровнем занятости, что подтверждает идею о том, что компании больше привлекают регионы с более низким уровнем заработной платы, при сохранении прочих равных условий. Авторегрессионная переменная (*EMPCC-1*) имеет очень высокую значимость и коэффициент регрессии 0,955, что означает наличие сильных авторегрессионных процессов. Фиктивная переменная «1998 г.» оказалась значимой и имеет ожидаемый отрицательный знак. Среди остальных контрольных переменных лишь одна оказалась значимой — средняя температура июля: чем выше температура, тем ниже уровень занятости. Это соответствует хорошо известному российскому феномену: в северных регионах сравнительно невелико число безработных, в то же время в южных районах наблюдается высокий уровень безработицы.

***MFGPC* — объем промышленной продукции на душу населения.** ВРП на душу населения оказался незначимым, знак коэффициента регрессии постоянно был отрицательным, что явно противоречит ожиданиям, поэтому этот показатель был исключен из уравнения. Кроме контрольных переменных, единственной значимой переменной оказалось значение самого *MFGPC* с лагом. Среди контрольных переменных значимыми являются только региональные переменные, характеризующие принадлежность города к тому или иному федеральному округу. По сравнению с Дальневосточным, все остальные федеральные округа имеют гораздо более высокие показатели по объему производства промышленной продукции при фиксировании остальных переменных. На объем промышленного производства сильное негативное влияние оказали события 1998 года, на что указывает большой коэффициент регрессии и высокий уровень его значимости.

***RETAIL-PC* — оборот розничной торговли на душу населения.** Размер выборки здесь меньше, чем по другим переменным, поскольку информация по этой переменной стала лишь недавно публиковаться Росстатом (ранее рассчитывался другой показатель — «розничный товарооборот»). Коэффициент регрессии при ВРП с лагом имеет минимальную значимость. Коэф-

фициент при зависимой переменной с лагом (*RETAIL-PC-1*) имеет высокую значимость и равен 0,923. Контрольные переменные оказались в целом незначимыми или же очень чувствительными к составу уравнения. В конечном счете, кроме переменной «1998 г.», только переменная «среднегодовая температура» последовательно оказывалась значимой и достаточно устойчивой. Результаты показывают, что оборот розничной торговли сокращается по мере падения температуры, это может означать, что в более изолированных населенных пунктах с холодным климатом меньше возможностей для покупок.

**WAGE-LVL — среднемесячная начисленная заработная плата.** Как и ожидалось, этот показатель имеет сильную авторегрессионную зависимость, и значение *WAGE-LVL-1* оказывается высокосignificant. Высокосignificant оказывается и объем ВРП с лагом в один год, что заставляет предположить, что должно пройти определенное время, прежде чем положительный рост на местном уровне приведет к росту заработной платы. Фиктивная переменная «1998 г.» также оказалась высокосignificant, подтверждая, что уровень заработной платы резко сократился после кризиса.

Контрольные переменные демонстрируют существенный региональный эффект. При сохранении прочих равных условий, все федеральные округа, кроме Северо-Западного, демонстрируют более низкий уровень заработной платы по сравнению с Дальневосточным. Но только результаты по Уральскому федеральному округу сохранили свою значимость в окончательном уравнении.

**NEWHSG — ввод в действие жилых домов за счет всех источников финансирования на душу населения.** Как и предполагалось, чем больше доля бюджетных расходов в общем объеме инвестиций, тем больше объем жилищного строительства — региональные администрации часто предпочитают вложения в строительство жилья другим видам инвестиций в основной капитал. Объем жилья, введенного в предыдущем году (*NEWHSG-1*), является определяющим фактором, чего нельзя сказать об этом показателе, взятом с лагом в 2 года (*NEWHSG-2*). Переменная, характеризующая жилищную ситуацию — количество квадратных метров жилья на душу населения, — оказалась незначимой, хотя и имеет верный знак. Это может объясняться двумя взаимно уравновешивающимися тенденциями. С одной стороны, города с относительной нехваткой жилья могут строить больше нового жилья по сравнению с городами, где жилищные условия лучше. С другой стороны, в благополучных городах больше вероятность высоких темпов строительства, финансируемого как из бюджетных, так и из частных источников. Фиктивная переменная «1998 г.» незначима, предположительно из-за долгих сроков строительства.

Мы экспериментировали еще с двумя переменными: процентными ставками и размером города. Хотя эти переменные были значимы до корректировки среднеквадратических отклонений с учетом группового эффекта, в окончательных уравнениях они оказываются незначимыми.

**FIXCAP-PC — инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования на душу населения.** Отличительная особенность модели —



большая величина коэффициента автогрессионной переменной ( $FIXCAP-PC-1$ ), равная 1,30, что означает существенное влияние на текущий уровень инвестиций величины инвестиций предыдущего периода, при фиксировании других факторов. По сути, кажется, что эту закономерность трудно поддерживать, а данные результаты могут быть специфическими для конкретного периода оценки.

ВРП на душу населения имеет положительный знак и минимальную значимость. В то же время инвестиции в основной капитал из местного бюджета сокращают общий объем инвестиций — но только примерно на половину суммы. Результат дает основания предположить, что администрации, активно занимающиеся инвестированием, поощряют тем самым и частные инвестиции. По нескольким параметрам, включая контрольную переменную, относящуюся к величине города, более крупные инвестиции наблюдаются в менее крупных городах, по сравнению с городами с населением от 100 до 500 тыс. человек. В окончательном уравнении величина города оказывается статистически незначимой. В целом, это уравнение с точки зрения его объясняющей способности наихудшее.

#### Тестирование модели

Полученная модель сама по себе представляет определенный интерес, поскольку показывает, что российская экономика в основном действует по рыночным принципам и данные, характеризующие экономическую активность, достаточно однородны для проведения оценки стохастических эконо-

**Полученная модель показывает, что российская экономика в основном действует по рыночным принципам и данные, характеризующие экономическую активность, достаточно однородны для проведения оценки стохастических эконометрических моделей.**

метрических моделей. Но главный вопрос заключается в том, позволит ли использование этой модели прогнозировать будущие экономические условия на местном уровне с достаточной степенью точности.

В ноябре 2003 года было проведено первое тестирование модели. В 12 региональных центрах субъектов Российской Федерации были направлены письма с предложением принять участие в проекте и предоставить информацию о социально-экономическом развитии за 2002—2003 годы. На это предложение

откликнулись 9 городов: Тула и Ярославль (Центральный федеральный округ), Калининград и Череповец (Северо-Западный федеральный округ), Энгельс и Пенза (Приволжский федеральный округ), Тюмень (Уральский федеральный округ), Томск (Сибирский федеральный округ), Магадан (Дальневосточный федеральный округ). С помощью разработанной в Институте экономики города модели и на основе предоставленной городами информации для 9 пилотных городов был рассчитан прогноз основных показателей, характеризующих социально-экономическое развитие на 2004 год.

После ознакомления администраций пилотных городов с результатами расчетов были получены следующие отзывы.

**Тула.** По большинству прогнозируемых показателей расхождения в значениях между прогнозом ИЭГ и прогнозом администрации города незначительны, уровень относительной погрешности находится в допустимом диапазоне, что свидетельствует о приемлемости тестируемой модели для разработки прогноза социально-экономического развития города. Наибольшее отклонение наблюдается по численности занятых в экономике, что обусловлено учетом при прогнозировании этого показателя администрацией города структурных сдвигов половозрастного состава населения и saldo миграционных процессов, а также сложившейся ситуации на рынке труда Тулы.

**Череповец.** Прогноз ИЭГ по большинству показателей признан приемлемым, за исключением прогноза роста реальной заработной платы, который администрацией города прогнозируется значительно более высоким.

**Томск.** Относительные отклонения прогнозных значений показателей, рассчитанных ИЭГ, от прогнозов, сделанных администрацией города, по всем показателям находятся в интервале от 0,5 до 2,3%. Администрация Томска планирует приложить прогноз, представленный ИЭГ, к пакету документов, подготавливаемых в рамках бюджетного процесса.

Летом 2004 года, когда были опубликованы официальные данные за 2002 год, прогнозы, сделанные с помощью модели на 2002 год для каждого муниципального образования, входящего в выборку, были сопоставлены с фактическими значениями (с использованием стандартных методов проверки качества прогноза<sup>1</sup>). Дополнительно были рассчитаны прогнозные значения показателей по двум типам авторегрессионных моделей — с включением (тип 1) и без включения (тип 2) во временной ряд данных за 1998 год:

$$Y_t = a + b_1 Y_{t-1} + b_2 Y_{t-2}$$

Тестирование проводилось как для всех городов, так и для отдельных групп городов, выделенных в соответствии с численностью населения. В результате сравнения фактических значений показателей с прогнозными были сделаны следующие выводы.

**1.** Использование предложенной методики для прогнозирования муниципального экономического развития возможно.

**2.** С увеличением динамического ряда и при отсутствии серьезных экономических потрясений точность прогнозов будет возрастать.

**3.** Качество данных и основные тенденции развития, наблюдаемые в городах с разной численностью населения, пусть даже и с одинаковым административным статусом, негативно сказались на полученных результатах.

<sup>1</sup> См., например: Diebold, F.X., and J.A. Lopez. 1996. «Forecast Evaluation and Combination.» Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, Technical Working Paper 192; Croushore, D. 1998. «Evaluating Inflation Forecasts.» Philadelphia: Federal Reserve Bank of Philadelphia, Working Paper No. 98—1.

Поэтому дальнейшая работа над моделью должна идти по пути оценки параметров уравнений регрессии для отдельных групп городов. По крайней мере, предполагается разбить изучаемую совокупность на две части: города с населением более 100 тыс. человек и города с населением менее 100 тыс. человек.

**4.** Для повышения прогностической силы модели следует из динамического ряда исключить данные за 1998 год, это касается как зависимых переменных, так и переменных с лагом в один и два года<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Работа над настоящей статьей проводилась в рамках Кооперативного договора № 118-A-00-01-00135-00, заключенного между Агентством США по международному развитию и фондом «Институт экономики города». Авторы выражают благодарность Г.Ю. Ветрову за ценные замечания, сделанные в ходе работы.

С.М. Никифоров, О.А. Стрелец

## **Бюджетирование, ориентированное на результат: проблемы и перспективы внедрения в российскую практику управления общественными финансами**

---

В настоящее время активно обсуждаются возможности реформирования и повышения эффективности управления системой органов государственной власти России. Практикуемая на сегодняшний день система постатейного бюджетирования, основы которой были заложены в конце 1990-х годов, долгое время отвечала требованиям экономической ситуации в стране. Высокая централизация управления общественными финансами, ограниченные возможности для ответственного финансового управления, коррупция — все это делало необходимым строгий контроль за целевым расходованием финансовых ресурсов. Средствами, обеспечивающими такой контроль, являются подробная экономическая бюджетная классификация, в соответствии с которой производится распределение бюджетных средств, детальная бюджетная роспись, порядок утверждения и доведения

**Формирование бюджета на основе постатейного бюджетирования, предусматривающего распределение бюджетных средств по видам затрат, создает условия для контроля за целевым использованием бюджетных средств, но не гарантирует, что выделяемые ресурсы расходуются эффективно и обеспечивают реализацию государственной политики.**

лимитов бюджетных обязательств. Руководство страны и независимые эксперты сходятся во мнении, что данная модель бюджетирования, несмотря на множество достоинств, изжила себя с точки зрения дальнейшего повышения эффективности управления общественными финансами. Формирование бюджета на основе постатейного бюджетирования, предусматривающего распределение бюджетных средств по видам затрат, создает условия для контроля за целевым использованием бюджетных средств, но не гарантирует, что выделяемые ресурсы расходуются эффективно и обеспечивают реализацию государственной политики.

Главными недостатками существующей системы постатейного бюджетирования являются отсутствие системы оценки результативности и эффективности бюджетных расходов, а также низкий уровень ответственности и инициативности нижнего звена государственного (муниципального) управления, отсутствие заинтересованности в экономии средств.

Чтобы качественным образом усовершенствовать систему управления общественными финансами, необходимо внедрение новых методов бюджетирования. Эти методы были позаимствованы из мировой практики, где на протяжении уже нескольких десятилетий успешно применяется модель

бюджетирования, ориентированного на результат (БОР)<sup>1</sup>.

Впервые попытка по внедрению элементов БОР была предпринята в США. В 1949 году назначенная президентом Трумэном комиссия Гувера рекомендовала федеральному правительству придерживаться принципов бюджетирования, ориентированного на результаты («performance budgeting»), «формируя бюджет на основе выполняемых функций, деятельности, проектов»<sup>2</sup>. С тех пор в течение пятидесяти лет в США были использованы на практике различные модификации концепции БОР: система «планирование — программирование — бюджетирование» (Planning — Programming — Budgeting System, PPBS) в 1962—1971 годах, управление по целям (Management by Objectives) в 1972—1975 годах, планирование бюджета с нуля (Zero-Based Budgeting) в 1977—1981 годах, так называемое «новое бюджетирование, ориентированное на результат» («new performance budgeting») — начиная с 1990-х годов. Однако считается, что наиболее законченный вариант БОР внедрен в Австралии, Новой Зеландии, Великобритании, Нидерландах.

В самом общем виде бюджетирование, ориентированное на результат, можно определить как систему формирования бюджета, отражающую связь между бюджетными расходами и достигнутыми результатами. Одно из принципиальных отличий БОР от традиционного постатейного бюджетирования состоит в том, что при БОР исполнение бюджета оценивается с

**Бюджетирование, ориентированное на результат, можно определить как систему формирования бюджета, отражающую связь между бюджетными расходами и достигнутыми результатами.**

точки зрения не только степени исполнения тех или иных бюджетных статей, но и степени исполнения изначально поставленных целей и задач. Для этого разрабатывается и вводится специальная система показателей, позволяющих на регулярной основе отслеживать степень достижения целей и выполнения задач, проводить мониторинг и оценку эффективности бюджетных расходов. Такой подход дает возможность оценить ре-

зультативность бюджетных расходов, повысить ответственность распорядителей и получателей бюджетных средств за их эффективное использование и на основе полученных данных определить оптимальные пути использования имеющихся ресурсов в интересах граждан.

Предпосылки перехода к новой модели бюджетирования в России содержатся в Бюджетном послании Президента Российской Федерации на 2004 год, Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003—2005 годы), федеральной целевой программе «Реформирование государственной службы Российской

<sup>1</sup> В мировой и российской практике в качестве синонима термина «бюджетирование, ориентированное на результат» часто используется термин «программно-целевое бюджетирование».

<sup>2</sup> U.S. Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, Budgeting and Accounting, 1949. Washington, D.C. P. 8.

Федерации (2003—2005 годы)», «Принципах реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003—2004 гг. и на период до 2006 г.», а также в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах<sup>1</sup> и Положении о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования<sup>2</sup>.

Пока работа по внедрению БОР в России ведется в основном на федеральном уровне. Ряд министерств и ведомств использовали новые методики при подготовке проектов федерального бюджета на 2004 и 2005 годы, а с 2005 года Минфин России намерен внедрить во всех федеральных министерствах и ведомствах новую методику бюджетного финансирования. Очевидно, что в ближайшем будущем эти тенденции будут спроецированы и на уровень муниципальных образований. Об этом говорится и в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации (пока на уровне рекомендаций). Предлагаемые в Концепции основные принципы и направления реформирования бюджетного процесса относятся к бюджетам всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. В ней также содержится рекомендация органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления руководствоваться данными положениями при проведении собственных бюджетных реформ.

Переход к бюджетированию, ориентированному на результат, требует изменения всех стадий бюджетного процесса: планирования, исполнения бюджета, контроля за его исполнением, отчетности.

### **Программный подход к планированию и распределению бюджетных ресурсов**

Бюджет, ориентированный на результат, должен позволять проследить взаимосвязь между поставленными целями, осуществленными бюджетными расходами, выполненными мероприятиями и достигнутыми результатами. Такая логика построения бюджета способствует повышению его прозрачности, а также повышению степени контроля за реализацией программ и расходованием бюджетных средств. Для этого в сопроводительных документах к проекту бюджета должны присутствовать следующие показатели:

- 1)** цели и задачи проводимой политики;
- 2)** показатели результативности проводимой политики, которые позволили бы оценить степень достижения намеченных целей, результативность и эффективность реализации того или иного направления бюджетной политики;
- 3)** описание необходимых для достижения намеченных целей мероприятий — для того чтобы избежать дублирования функций и оценить, насколько проведение того или иного мероприятия оправданно, каких мероприятий, наоборот, не хватает, сколько стоит реализация мероприятия;

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

<sup>2</sup> См. там же.

- 4) финансовые средства, которые затрачены (или, как планируется, будут затрачены — для проекта бюджета) на достижение поставленной цели.

В настоящее время в бюджетной документации большинство этих показателей либо отсутствуют (например, в бюджете), либо не являются конкретными, измеряемыми величинами (в большинстве целевых программ).

Формат представления информации о распределении средств субъекта бюджетного планирования по целям, задачам и бюджетным целевым программам, а также о показателях деятельности субъекта бюджетного плани-

**Для бюджетирования, ориентированного на результат, необходимо, чтобы расходы всех подразделений региональных и муниципальных администраций были разбиты по видам деятельности, направленным на достижение поставленных целей. Для каждого вида деятельности органа управления должна быть разработана своя программа.**

рования, рекомендуемый Минфином для федеральных органов исполнительной власти, приведен в приложениях к Положению о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования.

Одним из важнейших элементов БОР на стадии формирования бюджета является оценка полной стоимости бюджетных программ и услуг. Сформулировав цели и задачи, учреждения должны определить, какой комплекс мероприятий, действий потребуются для их достижения, а также оценить свои расходные потребности на реализацию этих мероприятий. Оценка расходных потребностей должна производиться на основе

расчета полной стоимости бюджетных программ и услуг, чего во многих случаях не может обеспечить существующая система учета. В частности, расчет стоимости часто производится без учета амортизации основных фондов, административных и прочих расходов. При формировании программно-целевого бюджета в бюджеты программ должны включаться все расходы, связанные с реализацией программы: расходы на планирование работы, непосредственное предоставление услуг, административное управление программой, мониторинг реализации программы и др.

Для бюджетирования, ориентированного на результат, необходимо, чтобы расходы всех подразделений региональных и муниципальных администраций были разбиты по видам деятельности, направленным на достижение поставленных целей. Для каждого вида деятельности органа управления должна быть разработана своя программа.

Программы представляют собой комплекс мероприятий, необходимых для достижения запланированных целей и задач. В каждую программу должно быть включено описание:

- целей и задач программы;
- услуг, предоставляемых в рамках программы, и группы потребителей этих услуг;
- мероприятий, необходимых для достижения поставленных целей и

задач;

- индикаторов выполнения программы (количественных показателей выпуска и социально значимых результатов), в частности:
  - значения показателей за предыдущие годы, целевое значение на текущий год;
  - целевое значение на следующий год;
  - целевые значения для второго, третьего и т.д. годов реализации программы (для долгосрочных программ);
- ресурсов, необходимых для выполнения программы, в частности:
  - расходы в предшествующем году;
  - бюджет на текущий год;
  - расходы для второго, третьего и т.д. годов реализации программы (для долгосрочных программ);
- рисков, связанных с выполнением программы.

Использование программного подхода в бюджетировании дает ряд преимуществ:

- четкая ориентация расходов на выполнение определенных целей;
- возможность мониторинга, контроля за выполнением программ через систему индикаторов реализации программ (контроль за ресурсами, продуктом, эффектом программы);
- возможность применения конкурентных принципов распределения бюджетных ресурсов между программами на основе формализованной оценки их результативности и обоснованности.

**В наибольшей степени принципы БОР нашли свое отражение в целевых программах, которые ориентированы на конкретные группы потребителей и в которых указаны цели, бюджет, сроки исполнения программы, мероприятия, ожидаемые результаты реализации программы. Тем не менее даже целевые программы далеко не всегда прозрачны.**

Бюджетные заявки и обоснования расходов при бюджетировании, ориентированном на результат, составляются в разрезе целей и программ. В приложениях к Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах приводятся разработанные для субъектов бюджетного планирования<sup>1</sup> формы представления основных показателей их деятельности, данных о распределении бюджета субъектов бюджетного планирования по целям, задачам и программам.

Следует отметить, что в российской практике управления общественными финансами присутствуют элементы

программно-целевого бюджетирования. В наибольшей степени принципы БОР нашли свое отражение в целевых программах, которые ориентирова-

---

<sup>1</sup> К субъектам бюджетного планирования относятся федеральные министерства, федеральные службы и агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ, федеральные органы законодательной и судебной власти, Центральная избирательная комиссия РФ и Счетная палата РФ.



ны на конкретные группы потребителей и в которых указаны цели, бюджет, сроки исполнения программы, мероприятия, ожидаемые результаты реализации программы. Тем не менее даже целевые программы далеко не всегда прозрачны. Они редко содержат конкретные численные показатели ожидаемых конечных результатов реализации программы, которые позволили бы оценить степень достижения ее целей. Вместо этого описываются общие тенденции и мероприятия, без количественных оценок, поэтому проверить, в какой мере удалось их реализовать, зачастую не представляется возможным.

Учитывая вышесказанное, внедрение принципов программно-целевого бюджетирования в практику управления общественными финансами можно было бы начать именно с совершенствования управления целевыми программами, расширения практики финансирования расходов на программной основе, придания целевым программам внутриведомственного характера. Необходимо установить требования четкого, конкретного формулирования целей и задач программ, а также описания ожидаемых результатов реализации программ и оценки результативности исполнения программ в терминах, позволяющих осуществлять количественный контроль.

#### **Разработка и использование индикаторов результативности бюджетных расходов. Мониторинг результативности**

Согласно концепции БОР, в документах о бюджете и бюджетной политике должны найти отражение индикаторы, позволяющие оценить степень выполнения поставленных задач и целей, причем:

- 1)** показатели результативности и эффективности бюджетных расходов должны содержать описание не только показателей, характеризующих объем выполненных работ и услуг (показатели продукта, прямого результата), но и показателей, отражающих качество услуг и социальный эффект их предоставления (показатели конечного результата, социального эффекта);
- 2)** при выборе индикаторов конечных результатов должно учитываться мнение потребителей;
- 3)** оценка степени выполнения изначально поставленных целей должна осуществляться на основе регулярного мониторинга индикаторов результативности.

В настоящее время документы, определяющие основные принципы и направления внедрения БОР в Российской Федерации, содержат предложения о том, каким образом эти показатели должны быть представлены в бюджетной документации, однако не разъясняют, каким образом и кем будут выбираться индикаторы результативности. Очевидно, что для этого потребуется разработать стандарты качества услуг.

Также не ясно, каким образом при этом будет учитываться мнение потребителей бюджетных услуг. Дело в том, что в концепции БОР предусматрива-

ется включение в число показателей результативности бюджетных расходов таких показателей, которые непосредственно отражают мнение потребителей услуг и измеряются с помощью регулярно проводимых опросов общественного мнения. В зарубежных странах изучению мнения потребителей традиционно уделяется большое внимание, поскольку в конечном счете именно их удовлетворенность качеством бюджетных услуг является главной задачей органов власти. Так, в соответствии с законом штата Техас специализированные агентства изучают мнения потребителей о качестве предоставленных услуг и на основании результатов опроса оценивают эффективность работы органов власти. Подобную процедуру целесообразно внедрить и в России, например утвердить нормативным правовым актом перечень видов бюджетных услуг, для оценки которых должны проводиться опросы населения, а также методику оценки результативности и эффективности бюджетных расходов. Кроме того, нужно принять во внимание, что мониторинг результативности бюджетных расходов представляет собой достаточно трудоемкую процедуру, в связи с чем необходимо определить, кем он будет проводиться и из каких источников финансироваться.

### **Планирование бюджетных расходов: от целей и задач к ресурсам**

В постатейном бюджетировании планирование и выделение бюджетных ассигнований каждый бюджетный год производится, как правило, путем индексации соответствующих показателей расходов предыдущего года. Концепция бюджетирования, ориентированного на результат, предполагает изменение принципов планирования бюджета: потребности в бюджетных ассигнованиях должны планироваться исходя из приоритетов проводимой политики и ожидаемых результатов. Окончательный выбор программ для включения в бюджет производится на основе оценки их экономической и социальной эффективности.

Концепция реформирования бюджетного процесса предполагает разделение всех бюджетных расходов на две категории: «действующие» и «принимаемые». К «действующим» расходным обязательствам относятся действующие на момент планирования бюджета нормативными правовыми актами: трансферты населению, финансирование долгосрочных целевых программ, обязательства, вытекающие из договоров. К «принимаемым» обязательствам, в соответствии с Концепцией, относятся новые расходные обязательства, выполнение которых планируется в том случае, если на их финансирование будут выделены соответствующие ресурсы. Основная идея данного подхода к бюджетному планированию заключается в следующем: выполнение «действующих» обязательств должно гарантироваться в полном

объеме, а финансирование новых, «принимаемых», обязательств становится возможным в случае превышения величины планируемых бюджетных ресурсов над объемом средств, необходимых для финансирования «действующих» обязательств. Предполагается, что внедрение БОР в российскую практику управления общественными финансами по крайней мере в ближайшей перспективе будет касаться только «принимаемых» обязательств.

Изменение принципов бюджетного планирования потребует внесения изменений и дополнений в действующее бюджетное законодательство. В частности, потребуется дополнить состав показателей, представляемых для рассмотрения и утверждения в проекте закона (решения) о бюджете (ст. 181 Бюджетного кодекса Российской Федерации), количественно измеримыми целевыми показателями деятельности.

### **Учет результатов мониторинга результативности бюджетных расходов при планировании бюджета**

При БОР важную роль в процессе бюджетного планирования играют показатели результативности бюджетных расходов предыдущих лет, собранные в ходе мониторинга. На основе этих данных оценивается результативность выполнения мероприятий, выявляются неэффективно выполняемые программы, формируется бюджет на следующий год.

В соответствии с «Принципами реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003—2004 гг. и на период до 2006 г.», результаты мониторинга и оценки будут служить важнейшим источником принятия решений при планировании федерального бюджета на следующий год. Однако на сегодняшний день отсутствуют какие-либо конкретные рекомендации по использованию при бюджетном планировании данных, полученных в ходе мониторинга результативности. Чтобы формализовать этот процесс, потребуется внести соответствующие поправки в действующее бюджетное законодательство, в частности в Бюджетный кодекс, Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» и др. Так, в перечень сведений, необходимых для составления проектов бюджета согласно ст. 172 Бюджетного кодекса, необходимо включить показатели эффективности, результативности бюджетных расходов предыдущих лет.

**Внедрение БОР в практику управления общественными финансами, как правило, сопровождается переходом на многолетнее (среднесрочное) планирование: планирование деятельности учреждения и выделение бюджетных средств на ее реализацию осуществляется не на один год, а на несколько лет вперед, обычно на три года.**

### **Среднесрочное планирование и бюджетирование**

Внедрение БОР в практику управления общественными финансами, как правило, сопровождается переходом на многолетнее (среднесрочное) планиро-

вание: планирование деятельности учреждения и выделение бюджетных средств на ее реализацию осуществляется не на один год, а на несколько лет вперед, обычно на три года. Причины перехода на многолетнее планирование заключаются в следующем:

- для достижения некоторых запланированных результатов требуется финансирование не только из текущего бюджета, но и из бюджетов будущих периодов;
- измеримый эффект от реализации ряда программ не может быть выявлен в течение одного финансового года (например, при оценке эффективности реализации программы по лечению наркомании потребуются время, чтобы выявить процент успешно вылеченных пациентов).

В современном бюджетном законодательстве России уже нашел отражение ряд элементов многолетнего бюджетирования:

- перспективный финансовый план (ст. 174 Бюджетного кодекса) — составляется по укрупненным статьям бюджетной классификации на 3 года;
- планы/программы социально-экономического развития — от 3 до 5 лет;
- целевые программы.

Концепция реформы бюджетного сектора и государственного управления предусматривает усиление роли перспективного финансового плана в бюджетном процессе. Сегодня в России перспективный финансовый план представляет собой дополнение справочного характера к бюджету, не имеющее юридической силы. Во многом это объясняется нестабильной ситуацией в сфере общественных финансов, затрудняющей процедуру планирования, наличием нефинансируемых мандатов, частыми изменениями в налоговом законодательстве и т.д.

Для решения этой проблемы в Концепции предлагается утвердить порядок разработки перспективного финансового плана, процедуру его пересмотра и использования в бюджетном процессе. Предполагается, что при этом будет использоваться «скользящее планирование», то есть в перспективном финансовом плане будет отражено распределение ресурсов между субъектами бюджетного планирования на три года, которое каждый год будет «смещаться» на год вперед, как это практикуется во многих странах мира. В случае успешного использования на практике указанных методов планирования возможно внедрение процедуры законодательного утверждения перспективного финансового плана либо путем утверждения укрупненных показателей бюджета на второй и третий годы бюджетного цикла законом о бюджете, либо путем утверждения перспективного финансового плана отдельным законом.

### **Увеличение самостоятельности распорядителей бюджетных средств и бюджетополучателей в расходовании финансовых средств**

В концепции БОР изменяется характер ответственности отраслевых подразделений органов управления за исполнение бюджета — на них возлага-

ется ответственность в первую очередь за достижение запланированных результатов. Повышение ответственности должно сопровождаться увеличением самостоятельности в расходовании финансовых средств. Распорядители бюджетных средств и бюджетополучатели получают большую свободу в использовании средств в рамках выполняемых программ. Они наделяются правом самостоятельно решать, каким образом следует организовать свою деятельность и распределять ресурсы между статьями расходов для решения поставленных задач наиболее эффективным образом.

Свобода действий в реализации поставленных задач обеспечивается за счет права на *частичное перераспределение ресурсов между программами*, а также права *в рамках установленных лимитов использовать сэкономленные средства в следующем бюджетном году*. Все это расширяет возможности эффективного использования бюджетных ресурсов. Перенос остатков неиспользованных средств на следующий год позволяет избежать известной проблемы нерационального расходования в конце года неиспользованных учреждениями бюджетных средств из-за опасения, что в следующем году ассигнования будут сокращены. В некоторых странах, например в Австралии, помимо переноса неиспользованных в текущем году средств на следующий год, разрешается так называемый *отрицательный перенос средств* — превышение сметы текущего года за счет ассигнований будущего года. Подобная практика существует и в Швеции, где в конце 1980-х — начале 1990-х годов были введены рамочные ассигнования, позволяющие государственным учреждениям переносить на следующий год средства, не использованные в текущем году, а также в определенной степени брать бюджетный кредит из ассигнований следующего года. Кроме того, свобода действий министерств и ведомств при реализации поставленных задач обеспечивается за счет *выделения ассигнований в достаточно агрегированном виде*. Как правило, государственное учреждение получает ассигнования отдельно на внутреннее управление и отдельно — на осуществление основной, профильной деятельности.

Маловероятно, что в ближайшем будущем в России такие элементы БОР будут внедряться в бюджетный процесс в полной мере, ведь это — агрегирование статей, свобода распоряжения средствами — неизбежно приведет к ослаблению административной дисциплины и может спровоцировать различные злоупотребления.

Вероятно, на первых этапах внедрения БОР для предоставления большей свободы в выборе эффективных путей достижения целей необходимо обеспечить быструю обратную связь между ГРБС и РБС и получателями бюджетных средств — последние должны иметь возможность, если возникнет необходимость во внесении корректировок в распределение расходов с целью их оптимизации, оперативно проинформировать об этом РБС и ГРБС и получить разрешение на операцию.

Возможно также внесение в бюджетное законодательство некоторых изменений, предусматривающих расширение полномочий ГРБС и РБС, например увеличение процента бюджетных ассигнований, который главные распорядители, распорядители бюджетных средств имеют право перемещать

между получателями бюджетных средств согласно ст. 233 Бюджетного кодекса. Не исключены и более радикальные решения, например закрепление в бюджетном законодательстве разрешения на перенос неизрасходованных средств на следующий год.

### **Методы стимулирования эффективного использования бюджетных средств**

В концепции БОР важная роль отводится методам стимулирования повышения ответственности руководителей учреждений за эффективность использования полученных средств. Эти стимулы могут носить как финансовый, так и нефинансовый характер.

К финансовым стимулам относятся: увязывание заработной платы с показателями работы, выделение разовых премий для поощрения организаций и программ (например, приобретение нового оборудования), увеличение ассигнований организации в случае добросовестного исполнения программы и достижения запланированных результатов и сокращение финансирования в случае получения низких результатов.

Внедрение финансовых стимулов эффективного расходования бюджетных средств предусматривается и в России. Так, в соответствии с «Принципами реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003—2004 гг. и на период до 2006 г.», предполагается, что результаты мониторинга и оценки будут служить важнейшим источником принятия решений при планировании бюджета на следующий год, включая решения о прекращении финансирования отдельных видов расходов при недостижении поставленных целей.

В соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах, при формировании проекта федерального бюджета на 2005 и 2006 годы планируется проведение эксперимента по внедрению методов БОР, в том числе распределение на конкурсной основе, по результатам формализованной оценки эффективности управления бюджетными средствами, ежегодно выделяемых в составе федерального бюджета средств между органами исполнительной власти и программами, которые они администрируют. Предполагается, что первоначальная сумма таких ассигнований составит 300 млн руб., однако постепенно их доля в общем объеме федерального бюджета будет возрастать. В Концепции также указывается, что финансовые стимулы должны дополняться стимулами нефинансового характера.

Однако отношение к использованию финансовых методов стимулирования эффективного использования бюджетных средств весьма противоречиво. С одной стороны, поощрение организаций, продемонстрировавших высокие показатели достижения поставленных целей и задач, в виде выделения им дополнительных ассигнований и «наказание» организаций, не выполнивших в полной мере поставленные задачи, за счет сокращения или сохранения в прежнем объеме ассигнований представляется вполне логичным с точки зрения экономической эффективности. С другой — при по-

добном подходе на стадии бюджетного планирования не исключены всякого рода оппортунистические действия со стороны управляющего персонала организации. Например, руководству может показаться рискованным закладывать в бюджет высокие целевые показатели, поскольку, если организации не удастся их достичь, к ней будут применены штрафные санкции в виде сокращения бюджетных ассигнований. Напротив, заложив в бюджет низкие целевые показатели и выполнив план, она имеет шанс получить в качестве поощрения дополнительное финансирование.

Следует иметь в виду, что плохие показатели не всегда являются результатом неэффективной работы и поводом к сокращению финансирования — наоборот, во многих случаях они сигнализируют о необходимости дополни-

**Плохие показатели не всегда являются результатом неэффективной работы и поводом к сокращению финансирования — наоборот, во многих случаях они сигнализируют о необходимости дополнительных финансовых вложений для решения проблемы.**

тельных финансовых вложений для решения проблемы. Низкие показатели успеваемости в отдельных школах еще не свидетельствуют о неэффективной работе учителей. Может оказаться, например, что там больше детей из неблагополучных семей. Поэтому во всех случаях, когда финансовые стимулы увязываются со значением показателей результативности работы государственной или негосударственной организации, следует включать в набор показатели, отсеживающие потенциальные нежелатель-

ные негативные эффекты. Если размер финансового поощрения зависит от количества продукта или объема услуг, есть вероятность увеличения результатов работы в количественном выражении в ущерб качеству.

Дополнением к финансовому стимулированию эффективного выполнения целей и задач являются нефинансовые стимулы, к которым можно отнести разрешение администраторам программы проявлять большую гибкость в использовании бюджетных средств (например, возможность переносить неизрасходованные средства на следующий год, «брать займы» из бюджета следующего года, переносить средства между статьями, агрегировать статьи расходов) в случае ее успешной реализации, а также учет результатов мониторинга при аттестации персонала организации.

В настоящее время в России активно обсуждаются перспективы привлечения частного сектора к предоставлению бюджетных услуг. Если услуга предоставляется через частных поставщиков, в договоре с последними важно максимально формализовать требования к качеству предоставляемых услуг, а также включить условие о финансовом поощрении поставщика, если ему удастся достичь высоких показателей качества услуг. Другой перспективной площадкой для внедрения БОР являются федеральные агентства, созданные в процессе реформирования системы федеральных органов власти. Федеральные агентства осуществляют в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за

исключением функций контроля и надзора. В контракты, заключаемые с руководителями агентств, также могут включаться условия о выплате денежного вознаграждения в зависимости от достигнутых результатов.

Таким образом, бюджетирование, ориентированное на результат, является перспективным направлением реформирования системы управления общественными финансами в России и по сравнению с моделью постатейного бюджетирования обладает рядом существенных преимуществ. Оно позволяет органам управления:

- осуществлять контроль за реализацией программ и расходованием бюджетных средств за счет установления показателей результативности и сравнения фактически достигнутых результатов с запланированными;
- устанавливать взаимосвязь между ожидаемыми результатами реализации программы и объемом требуемых для этого ресурсов;
- повышать обоснованность бюджетных заявок;
- более эффективно распределять бюджетные средства между конкурирующими статьями расходов в соответствии с приоритетами государственной политики;
- повышать прозрачность и понятность бюджета, что способствует привлечению инвесторов и повышению доверия населения к органам местного самоуправления.

В российской практике государственного и муниципального управления некоторые принципы БОР уже нашли свое отражение, в частности, в целевых программах, перспективном финансовом планировании и т.д. Активное внедрение БОР в систему бюджетирования неизбежно приведет к необходимости внесения изменений во все стадии бюджетного процесса: планирования, исполнения бюджета, контроля за его исполнением и отчетности. Потребуется изменить формат бюджета, усилить роль перспективного финансового планирования, внедрить систему мониторинга результативности бюджетных расходов и использования данных, полученных в ходе мониторинга, при планировании бюджета. Переход от постатейной модели бюджетирования к БОР

**Переход от постатейной модели бюджетирования к БОР поставит на повестку дня такие проблемы, как повышение свободы администраторов бюджетных средств в распоряжении этими средствами, использование метода начислений в бюджетном учете, выработку принципов контроля за целевым использованием бюджетных средств.**

поставит на повестку дня такие проблемы, как повышение свободы администраторов бюджетных средств в распоряжении этими средствами, использование метода начислений в бюджетном учете, выработку принципов контроля за целевым использованием бюджетных средств. Необходимо будет также изменить систему сбора и обработки информации, используемой в бюджетном процессе, а кроме того, вероятно, пересмотреть структуру и функции отраслевых подразделений органов исполнительной власти (министерств) в соответствии с программно-целевыми принципами.





Э.Н. Аскеров, В.Ю. Прокофьев, С.Б. Сиваев

## Финансирование развития и модернизации коммунальной инфраструктуры для жилищного строительства

---

В декабре 2004 года Государственная Дума Российской Федерации приняла пакет из 27 законопроектов о формировании рынка доступного жилья, направленных в том числе на обеспечение земельных участков, выделенных под жилищное строительство, коммунальной инфраструктурой (системы водоснабжения, водоотведения, централизованного теплоснабжения, электросети, газовые сети)<sup>1</sup>. Для достижения поставленной цели необходимо четко определить границы ответственности при выполнении работ, связанных с обеспечением строительных участков коммунальной инфраструктурой, и источники их финансирования.

### Текущая ситуация

Согласно действующему законодательству<sup>2</sup>, организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, а также водоотведения относится к вопросам местного значения. Однако в муниципальных образованиях Российской Федерации обязанности по развитию инфра-

**Однако в муниципальных образованиях Российской Федерации обязанности по развитию инфраструктуры для новых строительных участков зачастую перекадываются на застройщиков. В частности, средства застройщиков являются практически единственным источником финансирования этих работ.**

структуры для новых строительных участков зачастую перекадываются на застройщиков. В частности, средства застройщиков являются практически единственным источником финансирования этих работ.

Механизм передачи ответственности достаточно прост: застройщикам выдаются технические условия (ТУ) для подключения к объектам коммунальной инфраструктуры, обремененные дополнительными обязательствами по строительству и/или модернизации объектов коммунальной инфраструктуры. Процесс выдачи ТУ, как правило, не

регламентирован, не прозрачен и не согласован с комплексными планами развития городских территорий. Последний фактор имеет высокую значи-

<sup>1</sup> Интервью с руководителем рабочей группы по разработке законопроектов, направленных на создание рынка доступного жилья, президентом фонда «Институт экономики города» Н.Б. Косаревой см.: RBC-daily. 2004. 17 июня ([www.rbcdaily.ru](http://www.rbcdaily.ru)).

<sup>2</sup> См. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 14—16.

мость, поскольку современные города не могут эффективно развиваться без надежных коммунальных систем.

Первым застройщикам новых территорий, по сравнению с застройщиками, которые приходят на участок позже, достаются особенно сложные ТУ, часто включающие прокладку магистральных сетей. Это приводит к тому, что первая компания будет нести более высокие издержки, следовательно, застройщики, чтобы сэкономить средства, будут выжидать, пока кто-то из них все же не начнет осваивать участок. Подобная практика создает экономический барьер для входа на рынок строительства жилья, в результате тормозятся темпы жилищного строительства, сокращается предложение, что ведет к повышению цен на жилье.

Еще одна сложность возникает после того, как застройщик осуществил подключение своего здания к коммунальной инфраструктуре. Как правило, сети и иные объекты коммунальной инфраструктуры, включенные в ТУ, он сооружает за свой счет, и изначально эти объекты находятся в его собственности. Построенные объекты коммунальной инфраструктуры часто предназначены для обслуживания не только объекта заказчика, но и иных зданий и сооружений. Застройщик, как правило, пытается безвозмездно передать эти объекты коммунальным предприятиям, однако нередко ситуации, когда последние отказываются их брать (например, ввиду того, что средства на их обслуживание не заложены в тарифы), и коммунальные объекты остаются в собственности застройщика, который вынужден их обслуживать за счет собственных средств.

Итак, анализ сложившейся на сегодняшний день ситуации показывает, что:

- 1) формируются неравные конкурентные условия для участников рынка жилья и сдерживаются масштабы жилищного строительства;
- 2) не решены вопросы собственности и эксплуатации вновь построенных коммунальных объектов;
- 3) процесс развития коммунальной инфраструктуры не связан с процессом городского планирования.

Масштаб проблем заставляет относиться к ним серьезно, поскольку, как показывает практика, при строительстве жилых домов примерно треть

**Необходимо разработать и внедрить модель финансирования развития коммунальной инфраструктуры и отказаться от существующей практики.**

всей стоимости строительства составляют расходы на обеспечение нового здания доступом к коммунальной инфраструктуре.

Для решения этих проблем необходимо разработать и внедрить модель финансирования развития коммунальной инфраструктуры и отказаться от существующей практики.

Какими характеристиками должна обладать такая модель? Проанализировав недостатки существующей системы, можно вывести ряд принципов, которым она должна соответствовать:

- обеспечение связи развития инфраструктуры с общегородским планированием;

- обеспечение планового и опережающего инженерного обеспечения земельных участков под жилищное строительство;
- распределение ответственности за строительство и модернизацию коммунальной инфраструктуры между застройщиками, коммунальными предприятиями и органами местного самоуправления;
- создание системы выдачи технических условий на подключение к коммунальным инфраструктурным объектам, которая бы обеспечила равные конкурентные условия для всех участников рынка жилья;
- наличие алгоритма определения справедливой и обоснованной платы за подключение к инженерным коммуникациям;
- определение источников и механизмов финансирования проектов по развитию и модернизации коммунальной инфраструктуры для жилищного строительства.

### **Международный опыт**

Исследование международного опыта позволяет обнаружить модели финансирования развития коммунальной инфраструктуры, в той или иной степени соответствующие вышеприведенным принципам. Характерной чертой международной практики является то, что расходы на развитие инфраструктуры для нужд нового строительства финансируются отдельно и не включаются в тарифы на коммунальные ресурсы. Например, практика взимания платы за развитие систем канализации, водопровода и т.п. — System Development Charge (SDC) — уже более десяти лет существует в США. Смысл ее в том, чтобы покрыть часть расходов, понесенных муниципалитетом при строительстве новых сетей водоснабжения и канализации, за счет тех потребителей, для которых эти сети строятся.

Практически в каждом отдельном случае плата за развитие системы состоит из двух компонентов. Первый компонент включает в себя стоимость увеличения загрузки уже существующих структур коммунального предприятия, которая возникает при присоединении новых пользователей. Второй включает в себя стоимость проведения новых сетей и подключения их к новому пользователю. Конечная стоимость подключения в США зависит от диаметра трубы, которую новый потребитель желает провести в свой дом (предприятие). Соответственно, чем больше диаметр трубы, тем выше стоимость подключения. Таким образом, сумма, уплачиваемая новым пользователем, покрывает большую часть издержек, понесенных предприятием при подключении этого пользователя. В данной системе коммунальное предприятие несет ответственность за все работы, связанные с подключением новых потребителей, поэтому новые сети остаются в собственности муниципалитета. Следует отметить, что плата за развитие системы является единовременной и отделена от платы за постоянное пользование коммунальными услугами.

Таким образом, при SDC:

- плата за развитие системы является единовременным платежом,

- а не постоянным тарифом или налогом;
- плата за развитие системы используется строго в целях финансирования развития дополнительных мощностей, необходимых для развития города;
- существующие потребители не платят за развитие системы, кроме тех случаев, когда вырастает потенциальный спрос на услуги коммунальной инфраструктуры;
- плата за развитие системы не используется для финансирования текущего и капитального ремонтов;
- плата за развитие системы имеет своей целью покрыть справедливую долю стоимости работ по развитию и модернизации инфраструктуры, необходимых для обеспечения коммунальными услугами новых потребителей.

Пример альтернативного и относительно упрощенного подхода демонстрируют Нидерланды, где в сфере водоснабжения и водоотведения используется совершенно другая практика финансирования развития инфраструктуры для нужд жилищного строительства. Стоимость новых магистральных сетей, а также всех улучшений в существующей системе, произведенных в целях подключения новых потребителей, включается в обычный тариф на воду. Застройщик оплачивает только стоимость работ по строительству локальной сети до точки ввода в дом. Данная плата, как и в США, является единовременной. Все новые магистральные и локальные сети остаются в собственности муниципалитета, поскольку работы производятся коммунальным предприятием. Интересно отметить, что в Нидерландах плата за подобную услугу не является предметом регулирования. Предприятие водопроводно-коммунального хозяйства самостоятельно устанавливает ее размер, предоставляя все расчеты по стоимости работ застройщику.

**Международный опыт показывает, что процедура подключения новых зданий к коммунальной инфраструктуре может и должна быть прозрачной. Общим принципом также является четкое распределение ответственности за выполнение работ и собственности на новые участки коммунальной инфраструктуры.**

Международный опыт показывает, что процедура подключения новых зданий к коммунальной инфраструктуре может и должна быть прозрачной. Общим принципом также является четкое распределение ответственности за выполнение работ и собственности на новые участки коммунальной инфраструктуры. В этом отношении опыт США и Нидерландов, безусловно, полезен для России. В то же время сделать выбор в пользу одной или другой модели достаточно сложно и рискованно, поскольку эти модели формировались в условиях, отличных от российских. Поэтому возникает необходимость, основываясь на международном

опыте и вышеприведенных принципах, создать модель финансирования развития коммунальной инфраструктуры, адаптированную к современным российским условиям.

## Модель платы за подключение

Прежде чем перейти к обсуждению модели, необходимо определить, какие задачи необходимо выполнить, чтобы обеспечить строительные площадки доступом к коммунальным ресурсам. Существуют три группы задач:

- строительство локальных (внутриплощадочных) инженерных сетей для подключения к инфраструктурным коммунальным системам;
- инженерное обеспечение земельных участков под жилищное строительство необходимыми инфраструктурными коммуникациями (развитие магистральных и разводящих сетей для поставки ресурсов);
- развитие и модернизация имеющихся инфраструктурных коммунальных систем для обеспечения ресурсами новых потребителей.

Финансирование этих задач возможно из следующих источников:

- оплата застройщиками (покупателями жилья);
- оплата всеми потребителями через включение соответствующих расходов в тарифы на коммунальные услуги;
- оплата за счет средств бюджетов различных уровней власти, прежде всего муниципального.

Основополагающим принципом предлагаемой модели является принцип взыскания платежа за развитие коммунальной инфраструктуры с потребителей, получающих выгоду от данного развития. Например, если развитие коммунальных систем затрагивает только

**Основополагающим принципом предлагаемой модели является принцип взыскания платежа за развитие коммунальной инфраструктуры с потребителей, получающих выгоду от данного развития.**

новые дома, то платить за него должны застройщики. Если же в процессе обеспечения новых потребителей доступом к коммунальным услугам происходит модернизация существующих систем, выгоду от которой получают не только жильцы новых домов (строительство которых инициировало модернизацию), но и существующие потребители, то платить должны и те и другие. Если для обеспечения

водоснабжением нового района города необходимо увеличить мощность существующих систем, то существующие потребители получают выгоду в виде повышения качества услуги, а будущие жильцы новых домов получают выгоду от наличия услуги водоснабжения в их доме. Если же часть потребителей, получающих конечную выгоду от развития систем, не могут оплатить стоимость развития инфраструктуры, местное руководство должно решить: дать работать рынку (и тем самым снизить темпы строительства) или поддерживать развитие города через субсидирование развития коммунальной инфраструктуры за счет бюджетных ресурсов. Такой шаг является вынужденной и последней мерой, так как в большинстве случаев развитие коммунальной инфраструктуры все же может финансироваться за счет будущих и нынешних потребителей. Однако местные органы власти также можно признать стороной, получающей выгоду от развития коммунальной инфраструктуры.

Исходя из этой логики и определяются источники финансирования. Строительство новых магистральных и разводящих сетей должно оплачиваться застройщиками, так как именно они получают выгоду от данных действий. Модернизация существующих систем для нужд нового строительства должна оплачиваться как застройщиками, так и существующими потребителями, поскольку они также имеют выгоду от данного процесса в виде повышения качества услуг. Наконец, если местные власти ставят развитие города приоритетом своей политики, то они также получают свою выгоду от развития коммунальной инфраструктуры и, следовательно, должны участвовать в финансировании данного процесса.

Возникает вопрос: какие механизмы можно использовать для реализации данного принципа? В табл. 1 показаны возможные источники финансирования каждого этапа работ по обеспечению новых жилых зданий коммунальными услугами.

**Таблица 1. Задачи развития коммунальной инфраструктуры и финансовые источники их решения**

	Оплата застройщиками	Оплата через коммунальные тарифы	Оплата местным бюджетом
Строительство локальных внутриплощадочных инженерных сетей	З	—	—
Инженерное обеспечение земельных участков (магистральные и разводящие сети)	ТП	—	—
Развитие и модернизация имеющихся инфраструктурных систем	ТП	Т	Б

**Примечание.** ТП — плата за подключение, рассчитываемая как тариф на подключение, умноженный на заявленную мощность объекта строительства; З — собственные расходы застройщика; Т — тариф на коммунальную услугу, Б — бюджетные инвестиции.

Застройщик должен отвечать только за строительство внутриплощадочных инженерных сетей. Будущие собственники квартир в новом жилом доме получают во владение не только квартиру, но и места общего пользования (лифт, лестничные клетки, подвал, и т.п.), а также внутриплощадочные инженерные сети и возможность присоединения к общегородским коммуникациям. Строительство данных сетей осуществляется застройщиком за счет собственных средств, которые включаются в стоимость квадратного метра жилья.

Инженерное обеспечение земельных участков, выделенных под строительство, требует прокладки новых магистральных и разводящих сетей. Как уже было сказано, конечную выгоду от данных действий получают застройщики и жители новых квартир. Поскольку предоставление доступа к коммунальным услугам является единовременным действием, то и плата за него должна быть единовременной. Все необходимые улучшения и расширение существующей системы должны проводиться соответствующим коммунальным предприятием (см. табл. 2 на с. 153). Застройщик оплачивает расширение системы через плату за подключение, которая рассчитывается как тариф за подключение, умноженный на заявленную максимальную нагрузку здания по данному ресурсу. О расчете тарифа на подключение будет рассказано ниже.

Поскольку конечную выгоду от процесса модернизации существующей инфраструктуры получают несколько категорий потребителей, данный процесс может финансироваться каждой из них в пропорциях, соответствующих получаемой выгоде. Расходы на улучшения в инфраструктуре, приводящие к повышению качества услуг для существующих потребителей, должны включаться в тариф на соответствующую коммунальную услугу. Будущие потребители также получают выгоду от данных улучшений, поэтому часть расходов на модернизацию должна также быть включена в тариф на подключение. Подобная система позволяет избежать включения полных инвестиционных расходов на развитие коммунальной инфраструктуры в тариф на коммунальные ресурсы. Все инвестиции, выгоду от которых приобретают

**Тариф на коммунальную услугу должен быть единым как для новых потребителей (которые подключаются в результате развития инфраструктуры), так и для существующих потребителей. У всех должны быть равные условия доступа к этим услугам, и ценовая дискриминация не должна иметь места.**

только новые потребители, включаются в тариф на подключение.

Особо стоит отметить, что тариф на коммунальную услугу должен быть единым как для новых потребителей (которые подключаются в результате развития инфраструктуры), так и для существующих потребителей. У всех должны быть равные условия доступа к этим услугам, и ценовая дискриминация не должна иметь места.

Наконец, местные власти также могут быть заинтересованы в сохранении низких тарифов и выделить бюджетные

средства на модернизацию существующих коммунальных систем. Но, как уже было сказано, подобное вмешательство местных органов власти должно быть крайней мерой, стимулирующей приток частных инвестиций в городское строительство.

## **Распределение финансового бремени и расчет тарифа на подключение**

Важным вопросом является распределение финансового бремени расширения и модернизации коммунальной инфраструктуры между конечны-



ми получателями выгоды, а также расчет тарифа на подключение.

Определение потенциального потребления коммунальных услуг возводимыми объектами в предстоящем периоде (3—4 года) является базой для расчета стоимости подключения. Этот процесс должен происходить в тесном сотрудничестве между коммунальными предприятиями, сотрудниками городской администрации и застройщиками. Основной для определения необходимых действий по расширению и модернизации коммунальной инфраструктуры является план развития города. В итоге по каждому виду коммунальных услуг рассчитывается необходимое увеличение существующих мощностей по производству и предоставлению коммунальных ресурсов.

На основе оценки технологических потребностей производится оценка финансовых потребностей в развитии инфраструктуры. Финансовые потребности распределяются по годам в зависимости от планируемого количества работ по расширению производственных мощностей и инфраструктуры, а также мероприятий по модернизации существующей инфраструктуры. Основным критерием при оценке финансовых потребностей должно быть полное финансирование всех запланированных работ.

После определения общего объема финансовые потребности разделяются на две части:

- 1)** финансовые потребности в развитии новой коммунальной инфраструктуры,
- 2)** финансовые потребности в модернизации существующей коммунальной инфраструктуры.

Такое разделение позволяет определить, какой объем должны компенсировать те или иные группы конечных получателей выгоды.

Критически важно правильно оценить финансовые возможности каждой категории получателей выгоды, поскольку только после проведения подобного анализа можно определить реальные пути финансирования. Допустим, финансирование процесса развития коммунальной инфраструктуры полностью ложится на застройщиков. Зная объем необходимого финансирования, можно оценить общую способность всех застройщиков компенсировать эти расходы. Если выясняется, что застройщики в состоянии восполнить все расходы на развитие инфраструктуры, то формируется тариф на подключение за единицу присоединяемой мощности. Ограничением при формировании данного тарифа выступает рыночная стоимость нового жилья. Если затраты на строительство, включая стоимость подключения, будут близки к рыночной стоимости жилья, это может не обеспечить рыночной нормы прибыли на вложенный капитал, что, в свою очередь, приведет к стагнации строительной индустрии. Поэтому доля расходов на развитие коммунальной инфраструктуры, включаемая в стоимость подключения, регулируется с учетом этого ограничения.

В результате планирования работ по развитию и модернизации коммунальной инфраструктуры, расчета финансовых потребностей и определения источников финансирования формируется тариф на подключение. Для этого все расходы на расширение и модернизацию коммунальной инфраструк-

туры, переключаемые на застройщиков, делятся на общую мощность вводимых зданий. Данный тариф устанавливается на определенное время (3—4 года) и является единым для всех застройщиков. Аналогичным образом формируется инвестиционная составляющая в тарифе для потребителей на модернизацию и развитие инфраструктуры, составляются графики получения внешнего финансирования и выплат по нему, а также графики выделения бюджетных средств на развитие и модернизацию инфраструктуры.

Таким образом, инвестиционная нагрузка в тарифах на коммунальные ресурсы снижается и перенаправляется в тариф на подключение. В результате существующие потребители платят только за те улучшения, от которых они получают реальную выгоду.

Особо следует отметить, что тариф на подключение является регулируемым и устанавливается органами местного самоуправления на фиксированный срок. Установление тарифа на подключение происходит в рамках общей процедуры регулирования тарифов.

## **Распределение ответственности**

Исходя из источников и механизмов финансирования определяются исполнители работ по расширению и модернизации коммунальной инфраструктуры и четко разграничивается ответственность за выполнение работ и конечную собственность. Табл. 2 показывает разделение ответственности и собственности в процессе обеспечения доступа к коммунальным услугам нового жилья.

Как видно из таблицы, основным исполнителем является коммунальное предприятие. Муниципалитет остается собственником всей построенной коммунальной инфраструктуры, а застройщик через продажу квартир передает собственность на локальные сети жильцам. Для обслуживания этих сетей жильцы нанимают компанию по управлению жильем. Данная схема разделения ответственности и собственности аналогична схемам, применяемым как в США, так и в Нидерландах.

**Таблица 2. Распределение ответственности и собственности**

<b>Задача</b>	<b>Исполнитель</b>	<b>Собственность</b>
Строительство локальных (внутриплощадочных) инженерных сетей для подключения к инфраструктурным коммунальным системам	Застройщик	Общедолевая (собственников жилья)
Инженерное обеспечение земельных участков под жилищное строительство необходимыми инфраструктурными коммуникациями	Коммунальное предприятие	Муниципальная
Необходимое развитие и модернизация имеющихся инфраструктурных коммунальных систем для обеспечения ресурсами новых потребителей	Коммунальное предприятие	Муниципальная

## Возможные схемы финансирования

Специфика развития и модернизации коммунальной инфраструктуры в целях обеспечения новых объектов строительства коммунальными услугами заключается в необходимости осуществления масштабных капиталовложений, в то время как платежи от застройщиков и/или потребителей поступят только тогда, когда коммунальная инфраструктура уже подготовлена. Иначе говоря, участок, где будет строиться новый объект недвижимости, должен быть обеспечен коммунальной инфраструктурой к моменту планового завершения строительства.

Возникает необходимость в поиске механизмов финансирования, позволяющих избежать повышения тарифов на коммунальные ресурсы и в то же время повысить ликвидность коммунальных предприятий. Наиболее простой механизм — предоплата со стороны застройщиков. Размер предоплаты может варьировать от случая к случаю, в зависимости от способности коммунального предприятия привлекать внешнее финансирование и от ликвидности застройщиков, например 50/50. Также целесообразно использовать для данных целей заемные средства, однако коммунальным предприятиям в их нынешнем финансовом состоянии может оказаться сложно привлечь внешнее финансирование. Заемные средства могут привлекаться и местным бюджетом. Все зависит от политики финансирования развития и модернизации коммунальной инфраструктуры.

Привлечение заемного финансирования коммунальным предприятием имеет ряд преимуществ. Получая кредит, предприятие получает в свое распоряжение нужные средства, и тариф для потребителей повышается только

**Получая кредит, предприятие получает в свое распоряжение нужные средства, и тариф для потребителей повышается только в части обслуживания долговых обязательств.**

в части обслуживания долговых обязательств. В противном случае предприятию пришлось бы существенно повысить свой тариф, чтобы обеспечить необходимое финансирование. Гарантией возврата привлеченных средств являются платежи потребителей за коммунальные ресурсы и поступления от застройщиков в виде платы за подключение. Возможны различные концессионные механизмы привлечения инвестиций, например «схемы BOT»<sup>1</sup>. Форма привлечения заемных средств зависит от ситуации в каждом конкретном предприятии, условий финансового рынка и т.д.

## Основные выводы

Предложенная модель платы за подключение решает три основные проб-

<sup>1</sup> BOT (Built — Operate — Transfer / Строительство — Эксплуатация — Передача) — схема концессии, по которой частный оператор сначала строит объект коммунальной инфраструктуры за счет собственных средств, затем эксплуатирует его в течение оговоренного срока и в конце срока передает государству.

лемы, связанные с обеспечением земельных участков, выделенных под жилищное строительство, коммунальной инфраструктурой. Проблемы эти следующие:

- 1)** неравные конкурентные условия для участников рынка жилья, сдерживающие масштабы жилищного строительства;
- 2)** нерешенные вопросы в отношении собственности и эксплуатации вновь построенных коммунальных объектов;
- 3)** отсутствие связи между процессом развития коммунальной инфраструктуры и процессом городского планирования.

Тариф на подключение формирует равные конкурентные условия между застройщиками. Развитие инфраструктуры вменяется в обязанность коммунальным предприятиям, становится составной частью инвестиционной программы и обеспечивается источниками финансирования. Тариф на подключение превращается в основной источник финансирования расходов на развитие коммунальной инфраструктуры. В результате снижается доля инвестиционных расходов на финансирование развития инфраструктуры в тарифах на коммунальные ресурсы, что может привести к снижению темпов роста коммунальных тарифов.

**Предложенная система финансирования позволяет проводить опережающее обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой при минимальных рисках убытков для коммунальных предприятий.**

Предложенная система финансирования позволяет проводить опережающее обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой при минимальных рисках убытков для коммунальных предприятий. Прозрачность процесса формирования платы за подключение существенно повышается, и появляется стимул к экономии бюджет-

ных средств. Необходимость согласования интересов застройщиков, коммунальных предприятий и городской администрации позволяет повысить эффективность городского планирования через повышение эффективности планирования развития коммунальной инфраструктуры.

Однако применение модели на практике может натолкнуться на определенные трудности. Во-первых, модель сложна в применении из-за отсутствия четкой методики расчета доли финансового бремени для каждой группы конечных получателей выгоды (поэтому исследования в данной области должны быть продолжены). Во-вторых, высокий уровень износа коммунальной инфраструктуры в муниципальных образованиях России означает, что при реализации большинства проектов по расширению коммунальной инфраструктуры потребуются значительные капитальные вложения в модернизацию существующей инфраструктуры, и не всегда эти расходы можно будет покрыть за счет средств застройщиков и существующих потребителей. Возникнет необходимость в привлечении либо заемного, либо бюджетного финансирования. Привлечение долгосрочного заемного финансирования, в свою очередь, может натолкнуться на трудности с предоставлением кредита значительного объема и на длительный срок.

Российская финансовая система еще не настолько окрепла, чтобы предоставлять подобные кредиты коммунальным предприятиям, которые зачастую рассматриваются финансовыми организациями как заемщики с высокими уровнями рисков. В то же время бюджетные средства муниципалитетов, которые могут быть направлены на проекты в сфере развития коммунальной инфраструктуры, также ограничены. В-третьих, внедрение модели требует дополнительного регулирования. В результате возможно возрастание транзакционных издержек регулирования, так как, помимо обычных процедур регулирования, необходимо будет утверждать еще один тариф с совершенно особой структурой.

Большинство перечисленных недостатков модели является следствием недостаточного внимания, которое уделялось проблеме финансирования развития коммунальной инфраструктуры до настоящего времени. Предложенная модель является первым шагом к упорядочиванию взаимоотношений застройщиков, коммунальных предприятий и муниципалитетов в процессе развития рынка доступного жилья. Дальнейшие исследования и практический опыт в данной сфере позволят сформировать эффективную систему финансирования развития коммунальной инфраструктуры.

Т.Б. Лыкова

## **Эксперимент по внедрению системы персонифицированных социальных счетов граждан на оплату жилищно-коммунальных услуг: результаты и перспективы**

---

Преобразование системы поддержки населения при оплате жилья и коммунальных услуг на данный момент является важнейшей задачей обеспечения как финансовой стабилизации жилищно-коммунального комплекса, так и реальной социальной справедливости. Подпрограмма «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002—2010 годы<sup>1</sup> установила, что «основной идеей экономической реформы жилищно-коммунального хозяйства является передача права распоряжения всеми бюджетными ресурсами, выделяемыми в настоящее время на дотирование отрасли, от коммунальных предприятий непосредственно гражданам —

**Персонифицированный социальный счет — это банковский счет, на который зачисляются субсидии, самостоятельно используемые гражданами для оплаты жилья и коммунальных услуг.**

субъектам, в наибольшей степени заинтересованным в эффективном расходовании этих средств». Этим же документом предусмотрено внедрение системы персонифицированных социальных счетов граждан.

Персонифицированный социальный счет — это банковский счет, на который зачисляются субсидии, самостоятельно используемые гражданами для оплаты жилья и коммунальных услуг. Основное

назначение персонифицированного социального счета — служить инструментом для осуществления расчетов гражданина с предприятиями — производителями услуг посредством ранее перечисленных на счет из бюджета средств субсидий. Помимо жилищных субсидий, социальные счета могут использоваться и для перевода на них других видов бюджетных выплат. Например, уже сегодня региональные и муниципальные льготы населению по оплате жилищно-коммунальных услуг могут быть переведены в денежную форму с последующим перечислением на социальные счета при условии, что льготники будут оплачивать жилищно-коммунальные услуги по установленным ставкам и тарифам.

Цель внедрения системы социальных счетов заключается в том, чтобы сделать граждан — потребителей жилищно-коммунальных услуг и предприятия, предоставляющие эти услуги, главными участниками экономических

---

<sup>1</sup> Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.11.2001 г. № 797.

отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве, исключив из этих отношений бюджет. Внедрение персонифицированных социальных счетов позволит объединить все виды финансовой помощи государства, включая оплату жилья и коммунальных услуг (жилищные субсидии и льготы), полностью переориентировать бюджетные средства, расходуемые на дотирование от-

**Цель внедрения системы социальных счетов заключается в том, чтобы сделать граждан — потребителей жилищно-коммунальных услуг и предприятия, предоставляющие эти услуги, главными участниками экономических отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве, исключив из этих отношений бюджет.**

расли, на предоставление адресной целевой помощи непосредственно гражданам (кроме граждан с высокими доходами, в отношении которых дотирование будет прекращено). В результате граждане, действительно нуждающиеся в помощи, получают возможность контролировать направление и расходование всех бюджетных средств, направляемых на их социальную поддержку. Использование системы социальных счетов будет способствовать повышению прозрачности расходования бюджетных средств и социальной направленности бюджетной политики.

В 2002—2003 годах, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2002 года № 490 «О проведении эксперимента по применению экономической модели реформирования жилищно-коммунального хозяйства», в ряде регионов России был проведен эксперимент по внедрению системы персонифицированных социальных счетов и предоставлению на эти счета субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг семьям с низкими доходами.

Перечень субъектов Российской Федерации и муниципальных образований — участников эксперимента — был утвержден решением Правительственной комиссии по жилищной политике 15 августа 2002 года. В него были включены 8 субъектов РФ: Республика Саха (Якутия), Республика Татарстан, Чувашская Республика, Белгородская область, Нижегородская область, Ростовская область, Тюменская область и город Санкт-Петербург. Позднее, в сентябре 2003 года, также по решению Правительственной комиссии по жилищной политике перечень был расширен до 19 регионов. Настоящий обзор посвящен результатам анализа внедрения системы персонифицированных социальных счетов в регионах, начавших работу в рамках эксперимента в 2002 году. Обзор выполнен на основании данных, представленных регионами — участниками «первого списка» в Госстрой России в рамках мониторинга эксперимента, а также данных, дополнительно собранных специалистами Института экономики города в трех регионах: Чувашской Республике, Нижегородской и Ростовской областях.

## Модели системы персонифицированных социальных счетов, внедряемые регионами и муниципальными образованияами — участниками эксперимента

### Концепции социального счета

В начале эксперимента в процессе разработки нормативных основ регионами рассматривались два принципиально различных концептуальных подхода к формированию системы персонифицированных социальных счетов, которые были основаны на выполнении различных функций социального счета — *учетной* и *расчетной*. Под социальным счетом понимались:

- 1) «аналитический» счет гражданина в небанковской организации, служащий для учета средств бюджетной поддержки, предоставляемой гражданину (только *учетная* функция);
- 2) «реальный», текущий счет гражданина в банке, предназначенный для зачисления на него денежных средств бюджетной поддержки и расчетов за ЖКУ за счет этих средств (*расчетная* и *учетная* функции).

Следует отметить, что первая концепция — «аналитических» счетов — была практически сразу отвергнута большинством регионов и муниципальных образований, участвующих в эксперименте (кроме Санкт-Петербурга и Республики Татарстан), в пользу концепции «реальных» банковских счетов.

### Авансовые и компенсационные схемы перечисления субсидий на персонифицированные социальные счета граждан

В ходе эксперимента на местах были использованы две схемы перечисления субсидий на персонифицированные социальные счета граждан, принципиальное различие между которыми состоит в сроке поступления средств субсидий на социальные счета относительно срока оплаты гражданами жилищно-коммунальных услуг.

При *авансовой* схеме средства субсидий зачисляются на персонифицированные социальные счета граждан до наступления срока оплаты ими жилищно-коммунальных услуг. В подавляющем большинстве муниципальных образований была принята именно такая схема предоставления субсидий: ежемесячно в первый день установленного для населения срока оплаты жилищно-коммунальных услуг средства субсидий уже находятся на счетах граждан. Главным преимуществом такой схемы является очевидный характер помощи: бюджет предоставляет малоимущим семьям недостающие средства, которыми они могут воспользоваться, чтобы своевременно оплатить услуги жилищно-коммунальных предприятий.

При *компенсационной* схеме граждане вначале платят за жилищно-коммунальные услуги из собственных средств, а субсидии зачисляются на их социальные счета по факту оплаты ЖКУ. Таким образом, бюджетная поддержка населения при оплате жилищно-коммунальных услуг фактически принимает форму возмещения гражданам понесенных ими ранее затрат на оплату жилищно-коммунальных услуг, то есть перестает быть субсидиарной.

Такая схема была принята в одном муниципальном образовании Тюменской области — Голышмановском районе. Там компенсации зачисляются



на социальные счета после того, как граждане предоставляют сведения о произведенной своевременной оплате жилищно-коммунальных услуг. Более того, в районе понесенные гражданами расходы компенсируются им не ежемесячно, а ежеквартально. Следует отметить, что компенсационная схема перечисления субсидий на счета граждан не соответствует Федеральному закону «О государственной социальной помощи» и Федеральному закону «Об основах федеральной жилищной политики», который не предполагает никаких дополнительных условий получения субсидий для нанимателей и собственников жилья, признанных имеющими право на субсидию на основании низкого дохода. Поэтому необходимо учитывать, что компенсационная схема может быть опротестована гражданами — получателями субсидий в судебном порядке, а также прокуратурой.

Таким образом, работа системы персонифицированных социальных счетов при авансовой схеме зачисления платежей на счета граждан в большей степени соответствует духу и принципам эксперимента, заложенным в подпрограмме «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации».

#### **«Живые» или «маркированные» деньги**

Одна из наиболее важных, по мнению представителей органов местного самоуправления, концептуальных проблем социальных счетов — это обеспечение целевого использования населением средств жилищных субсидий. В этой связи в процессе подготовки нормативных основ эксперимента на местах решался вопрос о том, какую степень свободы предоставлять гражданам в пользовании средствами со счетов. Практически все города высказались за введение различных ограничений на использование средств субсидий, зачисляемых на счета граждан.

Согласно федеральному законодательству средства, поступившие на счет гражданина от третьего лица, в том числе из бюджета, становятся собственными средствами гражданина. Право пользования средствами, находящимися на банковском счете гражданина, не может быть ограничено ни банком, ни другими лицами. Установление каких-либо мер контроля за тем, как используются гражданином средства субсидий, поступившие на его счет, также являются неправомочными. Несмотря на это, на первом этапе эксперимента большинством муниципальных образований предлагался к рассмотрению вариант предоставления населению субсидий только в форме так называемых маркированных денег, которые можно лишь в безналичном порядке перечислять с персонифицированного социального счета в счет оплаты жилищно-коммунальных услуг и только «разрешенным» жилищно-коммунальным организациям. Главным достоинством «маркированных» денег считается снижение риска нецелевого использования средств субсидий.

Использовать «маркированные» деньги в системе персонифицированных социальных счетов пытались в городах Новочебоксарск и Шумерля Чувашской Республики и в Арзамасе Нижегородской области. В Чувашии на этапе работы со Сбербанком, обслуживающим систему персонифицированных

социальных счетов в городах республики, от введения «маркированных» денег отказались. Инициатором отказа был именно Сбербанк, руководство которого не согласилось включить в договоры с населением требование частичного ограничения прав граждан при использовании ими средств со своих счетов, не соответствующее банковскому законодательству.

Саровбизнесбанк, обслуживающий систему персонифицированных счетов в Арзамасе, на первом этапе пошел на включение в договор банковского персонифицированного социального счета ограничения, касающегося безналичного перевода со счета денежных средств только по разовым или длительным поручениям. Наличные средства гражданин был вправе получить только для оплаты твердого топлива и баллонов со сжиженным газом. Однако впоследствии, понимая, что ограничение использования средств на счете каким-либо одним способом (в данном случае безналичным) вступает в противоречие с правом гражданина распоряжаться

**Во всех муниципальных образованиях, где по состоянию на июнь 2004 года система социальных счетов граждан сформирована и работает, используется модель, не возбраняющая получателям субсидий снимать со своих банковских персонифицированных социальных счетов средства субсидий «живыми» наличными деньгами для оплаты жилищно-коммунальных услуг.**

средствами субсидии, в Арзамасе отказались от использования в системе социальных счетов «маркированных» денег, и в настоящее время все желающие могут получить средства с социального счета наличными.

Таким образом, во всех муниципальных образованиях, где по состоянию на июнь 2004 года система социальных счетов граждан сформирована и работает, используется модель, не возбраняющая получателям субсидий снимать со своих банковских персонифицированных социальных счетов средства субсидий «живыми» наличными деньгами для оплаты жилищно-коммунальных услуг. При этом платежная дисциплина участников программы жилищных субсидий

не ухудшилась, о чем будет сказано далее.

Тем не менее представители органов местного самоуправления до сих пор говорят о том, что опасность неоплаты (несвоевременной оплаты) жилищно-коммунальных услуг получателями жилищных субсидий сохраняется, и для «защиты» бюджетных средств пытаются различными способами ограничить свободу граждан в использовании сумм на социальных счетах. После отказа от схемы «маркированных» денег в ряде муниципалитетов для уменьшения степени риска нецелевого использования субсидий их получателям усиленно рекомендовалось давать банку длительные поручения о безналичном перечислении средств с социальных счетов. Абсолютное большинство граждан в Чувашской Республике и Арзамасе вначале прислушались к такому «совету», что привело к фактическому лишению получателей субсидий права реально распоряжаться своими средствами. По итогам 2003 года, в Новочебоксарске и Шумерле Чувашской Республики

соответственно 95 и 100% получателей субсидий на социальные счета дали длительные поручения банку о безналичном перечислении субсидий организациям ЖКХ, в Арзамасе Нижегородской области — 98,5%.

Необходимо отметить, что форма длительных поручений банку по оплате жилищно-коммунальных услуг, в том числе в части субсидий, в некоторых случаях не только удобна (например, для семей с маленькими детьми, при слабой транспортной доступности, неблагоприятных погодных условиях в зимний период и т.д.), но и необходима (для инвалидов). Естественно, что граждане часто пользуются данной услугой банка, но право выбрать, давать или не давать длительные поручения банку, должно оставаться за гражданином. Некоторые граждане, вначале давшие банкам длительные поручения, впоследствии самостоятельно отказались от них, приняв решение давать распоряжения банку ежемесячно или снимать средства со счета наличными. В Новочеркасске Ростовской области большинство владельцев социальных счетов (70%) предпочли свободно распоряжаться средствами субсидий, в Борском районе Нижегородской области длительные поручения банкам дало менее 1% населения.

#### **Финансирование расходов на субсидии и внедрение системы персонифицированных социальных счетов**

Переход к предоставлению адресной социальной поддержки с помощью персонифицированных социальных счетов увеличивает прозрачность рас-

**Переход к предоставлению адресной социальной поддержки с помощью персонифицированных социальных счетов увеличивает прозрачность расходования муниципальных финансов, но не имеет целью сокращение бюджетных расходов на социальные программы для населения.**

ходования муниципальных финансов, но не имеет целью сокращение бюджетных расходов на социальные программы для населения, и на программу жилищных субсидий в частности. Потребность в средствах на жилищные субсидии при новой системе не уменьшается; она зависит от установленных в муниципальном образовании цен и тарифов на жилищно-коммунальные услуги, а также от действующего порядка предоставления субсидий и от доходов населения.

Кроме того, в период становления системы персонифицированных социальных счетов может возникать потребность в дополнительных бюджетных расходах на внедрение и организацию функционирования системы персонифицированных социальных счетов, например на возможный перевод службы субсидий из структуры жилищного хозяйства в структуру социальной защиты и связанную с этим необходимость ее бюджетного финансирования, на увеличение штатов службы субсидии в связи с расширением ее функций и на возможную выплату вознаграждения банкам.

Основной нормативно-методической задачей в отношении финансирования, которая решалась субфедеральными и местными администрациями

при внедрении системы персонифицированных социальных счетов, следует считать установление источников финансирования расходов на ее создание и порядка финансирования.

**Источники и порядок финансирования расходов на субсидии и на внедрение системы персонифицированных социальных счетов**

В 2004 году на федеральном уровне жестко не установлены ни источники финансирования расходов на субсидии, предоставляемые гражданам на оплату жилья и коммунальных услуг, ни источники финансирования расходов на внедрение системы персонифицированных социальных счетов. В рассматриваемых муниципальных образованиях существуют разные подходы к финансированию расходов на субсидии:

- средства на субсидии закладываются в региональном бюджете (например, в Новочебоксарске и Шумерле, Арзамасе и Борском районе Нижегородской области) с последующей компенсацией установленной доли произведенных затрат за счет средств федерального Фонда софинансирования социальных расходов;
- средства на субсидии закладываются в местном бюджете (например, в Ростове-на-Дону, Волгодонске, Новочеркасске) с последующей компенсацией доли произведенных затрат за счет средств регионального бюджета.

На практике от того, какой бюджетный уровень несет обязательства по финансированию субсидий, зависят механизм и сроки прохождения средств субсидий из бюджета соответствующего уровня до социальных счетов граждан. Если жилищные субсидии финансируются из местного бюджета,

**От того, какой бюджетный уровень несет обязательства по финансированию субсидий, зависят механизм и сроки прохождения средств субсидий из бюджета соответствующего уровня до социальных счетов граждан.**

у получателей субсидий больше шансов получить эти средства вовремя, а задержки, как правило, объясняются несвоевременным поступлением средств из вышестоящих бюджетов.

Что касается расходов на финансирование затрат, связанных с формированием и применением системы персонифицированных социальных счетов, практически все регионы столкнулись со сложностями в процессе установления источника финансирования этих

расходов. Поскольку Правительство Российской Федерации не установило разграничения расходных полномочий консолидированных бюджетов субъектов РФ по соответствующим уровням на финансирование данных расходов, на местах это привело к длительным согласованиям в отношении разграничения полномочий. В итоге в большинстве регионов-участников расходы на обеспечение служб субсидий современной оргтехникой и компьютерными программами были возложены на региональные бюджеты с последующей компенсацией произведенных затрат за счет средств федерального Фонда софинансирования социальных расходов.

Порядок финансирования субсидий утверждается на региональном уровне, если финансирование осуществляется из регионального бюджета, или на муниципальном уровне — при финансировании из местного бюджета.

В 2002—2003 годах только три региона из участвующих в эксперименте (Нижегородская область, Республика Татарстан и Чувашская Республика) издали субфедеральные нормативные документы, регулирующие вопросы финансирования программы субсидий с учетом новой системы. Правительство Нижегородской области и Кабинет министров Чувашской Республики соответствующими постановлениями о проведении на территории своих регионов эксперимента по созданию системы социальных счетов утвердили порядки предоставления муниципальным образованиям — участникам эксперимента средств региональных бюджетов на финансирование расходов в системе социальных счетов. В этих документах установлены этапы прохождения финансовых средств от региональных бюджетов до социальных счетов граждан с указанием сроков подачи муниципалитетами заявки на бюджетные средства в объеме начисленных гражданам субсидий за текущий месяц, сроков рассмотрения заявки, перечисления средств из регионального бюджета в местный и из местного — на счета граждан.

В Ростовской области органами власти в рамках эксперимента не был официально утвержден порядок предоставления муниципальным образованиям средств из регионального бюджета на финансирование расходов в системе социальных счетов и распределения соответствующих средств, поступающих из федерального Фонда софинансирования социальных расходов. Министерство финансов Ростовской области фактически дало устные обязательства администрациям трех муниципалитетов, переходившим на систему социальных счетов, о региональной финансовой поддержке в случае необходимости. Отсутствие нормативно установленных обязательств регионального бюджета может привести к задержкам при перечислении средств в местные бюджеты и, соответственно, при зачислении субсидий на социальные счета граждан, что фактически и произошло в регионе в конце 2003 года. Порядок перечисления и расходования дотаций из областного бюджета на частичное возмещение расходов бюджетов муниципальных образований на предоставление субсидий населению был установлен администрацией Ростовской области с 2004 года.

#### **Своевременность и полнота выполнения бюджетных обязательств перед гражданами**

Главной практической задачей в отношении финансирования программы жилищных субсидий и внедрения системы социальных счетов стало обеспечение своевременного и полного перечисления средств жилищных субсидий на социальные счета граждан.

Основная идея эксперимента состоит в трансформации потоков бюджетной помощи жилищно-коммунальному хозяйству в потоки бюджетной поддержки населения. В этой связи одним из условий успешной реализации эксперимента по внедрению системы персонифицированных социальных счетов является своевременное и полное финансирование расходов на

**Во всех пилотных муниципальных образованиях заметно стабилизировалась ситуация с перечислением из бюджетов субъектов Российской Федерации в местные бюджеты ассигнований на предоставление субсидий.**

программу субсидий.

По итогам первого полугодия 2003 года, как свидетельствуют представленные регионами в Госстрой России данные мониторинговых таблиц, в Чувашской Республике, Нижегородской и Ростовской областях задолженностей бюджета перед гражданами при перечислении средств жилищных субсидий на социальные счета не было. Во всех пилотных муниципальных образованиях заметно стабилизировалась ситуация с

перечислением из бюджетов субъектов Российской Федерации в местные бюджеты ассигнований на предоставление субсидий.

**Таблица 1. Отношение объема перечисленных бюджетных средств к объему предоставленных гражданам субсидий в некоторых муниципальных образованиях, %**

Муниципальное образование	2003 г.	I квартал 2004 г.	II квартал 2004 г.
Арзамас	100	100	100
Борский район	95,5	97,1	102,8
Волгодонск	95	57,9	145
Новочебоксарск	99,2	88,3 — в целом по двум кварталам	
Новочеркасск	92,6	69,6	144,2
Ростов-на-Дону	97,2	119,3	100
Шумерля	100	100	100

**Таблица 2. Случаи нарушения сроков исполнения бюджетных обязательств в некоторых муниципальных образованиях**

Муниципальное образование	Срок перехода на новую систему	Количество случаев нарушения сроков бюджетного финансирования			Длительность задержек в течение 2003 г. — I и II кварталов 2004 г.
		2003 г.	I квартал 2004 г.	II квартал 2004 г.	
Арзамас	01.01.03	0	0	1	18 дней
Борский район	01.01.03 — 31.03.03	0	3	1	5—15 дней
Волгодонск	01.03.03 — 01.11.03	5	3	3	18—73 дня
Новочебоксарск	01.11.02 — 31.06.03	1	3	3	1 месяц
Новочеркасск	01.02.03 — 31.12.03	4	0	0	1—7 месяцев
Ростов-на-Дону	01.01.03 — 31.06.03	5	0	0	1 день — 2 месяца
Шумерля	01.02.03 — 31.07.03	3	0	0	5—10 дней

Однако уже в третьем квартале 2003 года практически во всех регионах — участниках эксперимента сроки перечисления средств из региональных в местные бюджеты были нарушены. Одной из причин недофинансирования были недостатки прогнозирования потребности в бюджетных ресурсах на предоставление жилищных субсидий. Так, в ряде муниципальных образований Ростовской области в конце 2003 года были значительно увеличены тарифы на коммунальные услуги, однако в бюджете рост потребности финансовых средств на субсидии не был предусмотрен. В Борском районе Нижегородской области с 2003 года органы социальной защиты начали пре-

доставлять субсидии на твердое топливо, что также привело к росту потребности в средствах на субсидии, не предусмотренных ранее бюджетом.

Кроме того, существенную роль в возникновении проблемы финансирования сыграли задержки поступления средств из федерального бюджета в субъекты Федерации. Регионы, стремясь сохранить размер заявленной потребности в трансфертах из центра, в свою очередь задержали перечисление финансирования субсидий в местные бюджеты. Это привело к тому, что в Арзамасе в течение, по меньшей мере, двух месяцев средства субсидий поступали на социальные счета с пятидневным опозданием против намеченного срока, хотя и не позже установленного для граждан срока оплаты жилищно-коммунальных услуг. В Новочебоксарске, Новочеркасске и Ростове-на-Дону в третьем квартале средства субсидий также не поступали вовремя на социальные счета, причем задержки были значительны: от десяти дней до одного месяца.

В четвертом квартале федеральные трансферты вовсе не были перечислены регионам, и ситуация обострилась. Практически везде проблема была решена за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, но с существенными задержками поступления средств на счета граждан. В первом квартале 2004 года долг бюджета перед населением Ростова-на-Дону был погашен. В Волгодонске, Новочеркасске и Борском районе он был погашен во втором квартале. На конец второго квартала сохранялся долг бюджета перед населением в Новочебоксарске Чувашской Республики.

Ситуация с финансированием внушает большую тревогу. Бюджетная задолженность перед гражданами может свести на нет положительный эффект от внедрения новой системы, при этом в проигрыше останутся все стороны.

#### **Вознаграждение, выплачиваемое банкам**

Самым актуальным вопросом финансирования эксперимента, который многократно обсуждался еще на стадии разработки основ эксперимента и который должны решать муниципалитеты-участники, является вопрос о размере вознаграждения, выплачиваемого банку.

Размеры банковского вознаграждения по обслуживанию социальных счетов в разных муниципальных образованиях различны. В Борском районе Нижегородской области вознаграждение составляет 2%, в Арзамасе — 1%, в Волгодонске Ростовской области — 1,5%, в муниципальных образованиях Тюменской области — 1—2%. В Чувашии проблема вознаграждения банку решена иным образом: бюджетные средства субсидий поступают в банк за 20 дней до срока зачисления их на персонафицированные счета граждан, и выгода банка от того, что деньги находятся в его фактическом распоряжении, покрывает затраты на ведение счетов.

Как правило, вознаграждения требовал банк, который становился единственным победителем конкурса на ведение социальных счетов, проведенного муниципальным образованием. В Ростове-на-Дону и Новочеркасске, где в обслуживании социальных счетов задействованы практически все банки, вопрос о банковском вознаграждении даже не поднимался. Обслу-



живание социальных счетов осуществляется по общим правилам ведения текущих и вкладных счетов физических лиц, когда банк получает выгоду иным способом — от привлечения дополнительных средств и рефинансирования находящихся на банковских счетах средств.

Ситуация усложняется, если в муниципальном образовании нет филиальной сети другого банка, кроме, например, Сбербанка. Именно Сбербанк требует самое большое вознаграждение, мотивируя это необходимостью оборудовать дополнительные места для работы с клиентами. Действительно, большинство граждан имеют счета именно в Сбербанке, а поскольку получатели субсидий относятся к категории низкодоходных граждан, то пользоваться субсидиями они будут ежемесячно, что увеличивает нагрузку на банк. Возможно, в Борском районе Нижегородской области Сбербанк снизил бы размер своего вознаграждения, если бы имел выгоду от приема платежей граждан за жилищно-коммунальные услуги, но граждане там оплачивают услуги непосредственно в жилищных организациях.

### **Отношение граждан к изменению системы предоставления жилищных субсидий**

На первом этапе эксперимента службы субсидий столкнулись с недовольством части граждан, которое было вызвано изменением привычного порядка получения бюджетной помощи и необходимостью производить для

**На первом этапе эксперимента службы субсидий столкнулись с недовольством части граждан, которое было вызвано изменением привычного порядка получения бюджетной помощи и необходимостью производить для этого определенные действия. Однако главным образом граждане опасались, что власти их обманут и деньги не поступят в срок.**

этого определенные действия (переоформление документов, посещение банка для заключения договора и снятия денег со счета, принятие непривычных решений по распоряжению средствами субсидий и т.п.).

Однако главным образом граждане опасались, что власти их обманут и деньги не поступят в срок (такие настроения отмечались, например, в Борском районе). По итогам первого полугодия, подобные опасения практически исчезли, поскольку, по крайней мере в Чувашии, Ростовской и Нижегородской областях, бюджеты выполняли свои обязательства перед гражданами. Однако последующие задержки перечислений из бюд-

жета, отмеченные в Ростове-на-Дону, Новочеркасске, Новочебоксарске и Арзамасе, могут с большой долей вероятности снова спровоцировать рост недовольства граждан системой социальных счетов.

**Таблица 3. Банковское обслуживание системы персонафицированных социальных счетов**

Муниципальное образование	Количество обслуживающих банков	Способ выбора банка	Способ открытия счета	Размер банковского вознаграждения	Источник вознаграждения
Арзамас	1 (Саровбизнесбанк)	На конкурсной основе	Счет открывает служба субсидий	1% от суммы начисленных субсидий	Бюджет
Борский район	1 (Сбербанк)	На конкурсной основе	Счет открывает гражданин	2% от суммы начисленных субсидий	Бюджет
Волгодонск	1 (банк «Возрождение»)	На конкурсной основе	Счет открывает гражданин	1.5% от суммы начисленных субсидий	Бюджет
Новочебоксарск	1 (Сбербанк)	На конкурсной основе	Счет открывает гражданин	Бюджетные средства поступают в банк на 20 дней раньше срока	Бюджет
Новочеркасск	5 (максимальное число социальных счетов в Сбербанке)	Выбирает гражданин	Счет открывает гражданин	0—2%, в зависимости от выбранного банка; стоимость обслуживания пластиковой карты	Гражданин
Ростов-на-Дону	8 (максимальное число социальных счетов в Сбербанке)	На конкурсной основе	Счет открывает гражданин	0	—
Шумерля	1 (Сбербанк)	На конкурсной основе	Счет открывает гражданин	Бюджетные средства поступают в банк на 20 дней раньше срока	Бюджет

В ходе реализации эксперимента возникали и другие опасения — что граждане, получая средства субсидий наличными деньгами, будут менее добросовестно оплачивать жилищно-коммунальные услуги. Однако практика 2003 года и первого полугодия 2004 года показала, что во всех муниципальных образованиях — участниках эксперимента отмечается высокая платежная дисциплина граждан. В целом, в муниципальных образованиях, участвовавших в эксперименте, уровень платежей населения составлял от 90,5 до 98% в 2003 году и от 95,4 до 100,6% во втором квартале 2004 года. При этом у получателей субсидий платежная дисциплина еще выше, и уровень их платежей за ЖКУ составил в 2003 году 94—98%, а во втором квартале 2004 года — 98—107,3%.

Случаи несвоевременной и/или неполной оплаты жилищно-коммунальных услуг получателями субсидий достаточно легко выявляются при информационном обмене между службой субсидий и управляющей жилищной организацией. До внедрения социальных счетов получатели субсидий практически никогда не лишались субсидии при несвоевременной оплате ими жилищно-коммунальных услуг. Можно предположить, что граждане не всегда были осведомлены о жесткой обязанности выдерживать сроки и объемы оплаты ЖКУ при получении субсидий на социальные счета или не придали этому должного значения. Есть основания надеяться, что платежная дисциплина получателей субсидий в дальнейшем повысится. В любом случае было бы полезно в большей степени использовать средства массовой информации для разъяснения получателям субсидий их прав и обязанностей при пользовании системой социальных счетов.

## Выводы

В результате применения нового механизма предоставления субсидий в ряде городов и районов, обеспечивших гражданам реальную возможность распоряжаться суммами субсидий:

- прекращено прямое возмещение организациям жилищно-коммунального хозяйства расходов на предоставление субсидий;
- уменьшилось административное влияние на организации, предоставляющие жилищно-коммунальные услуги;
- повысилась социальная активность и самостоятельность граждан, уменьшились настроения социального иждивенчества;
- созданы предпосылки для перечисления на один социальный счет всех видов бюджетной помощи (жилищных субсидий, компенсаций, пособий и иных выплат социального характера), а в дальнейшем и сумм «компенсаций федеральных льгот» (система «одного окна»).

Переориентация потоков бюджетной помощи от организаций — производителей услуг к гражданам в рамках новой системы показала ряд преимуществ прежде всего для населения, а также для предприятий жилищно-коммунального комплекса.

Степень социальной защищенности граждан зависит не только от разме-

**Степень социальной защищенности граждан зависит не только от размеров помощи, но и от того, насколько они вольны распоряжаться ею.**

ров помощи, но и от того, насколько они вольны распоряжаться ею. При переходе к новой системе участники программы жилищных субсидий не приобретают прямой материальной выгоды, изменяется только принцип получения жилищной субсидии — от уменьшения платежа к получению средств на банковский

счет. Размер субсидии при этом не увеличивается, и она по-прежнему носит целевой характер. В то же время граждане выигрывают, если им предоставляется свобода решать, как и когда использовать эти средства. Например, можно накапливать их на счете при своевременной оплате услуг из других источников или, скажем, первого числа каждого месяца включать средства субсидии в семейный бюджет для удовлетворения первоочередных материальных нужд, а десятого числа, после получения пенсии, зарплаты или иных доходов, оплачивать жилищно-коммунальные услуги (главное, чтобы оплата была произведена в срок).

Следует отметить, что, получая жилищную субсидию на социальный счет, участник программы приобретает реальный материальный стимул для экономии ресурсов. Размер субсидии рассчитывается с учетом социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг. Если семья потратила электроэнергию меньше, чем положено ей по нормативу, то это не скажется на величине субсидии. То же самое касается потребления воды, газа и тепла, если квартира оборудована соответствующими приборами учета. Таким образом, экономить ресурсы становится выгодно вдвойне: гражданин не только платит меньше за меньшее количество потребленных ресурсов, но и размер субсидии при этом ему не пересчитывается в сторону уменьшения, как это обычно делается вне системы социальных счетов.

Экономическая эффективность мероприятий по переходу на предоставление жилищных субсидий на социальные счета граждан состоит в увеличении объемов реально получаемых организациями жилищно-коммунального сектора сумм от оплаты жилья и коммунальных услуг.

В системе персонифицированных социальных счетов средства субсидий поступают в собственность граждан, которые оплачивают жилищно-коммунальные услуги в полном объеме. Это исключает возможность несправедливого распределения средств субсидий между предприятиями — производителями жилищно-коммунальных услуг. Если органы власти полностью выполняют свои обязательства перед гражданами, то в значительной степени решается проблема выпадающих доходов предприятий — производителей услуг. Перестают накапливаться долги бюджета перед предприятиями жилищно-коммунального хозяйства, что способствует улучшению их финансового положения, инвестиционной привлекательности и повышению качества предоставляемых населению услуг.

На проведенном Минпромэнерго России в ноябре 2004 года семинаре «Основные меры по завершению реформирования ЖКХ» представители

многих предприятий жилищно-коммунального комплекса практически в один голос подтвердили свою заинтересованность в скорейшем переходе на систему персонифицированных социальных счетов и в исключении расчетов с бюджетом за население.

В то же время работа с регионами показала, что администрации регионов и городов не в должной мере заинтересованы в предоставлении жилищных субсидий через социальные счета. Переход на предоставление жилищных субсидий с использованием социальных счетов налагает на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления серьезное бремя финансовой ответственности перед гражданами, исключает возможность нецелевого направления бюджетных расходов, предъявляет повышенные требования к качеству прогнозирования потребности в бюджетных средствах на субсидии и к платежной дисциплине. В результате многие главы муниципальных образований в России сегодня воспринимают систему социальных счетов как излишний груз. Только те руководители городов и областей, которые осознают, что повышение прозрачности бюджетных расходов — это залог эффективности управления, а принципы адресности — основа современной системы социальной поддержки населения, действительно готовы к передаче бюджетной помощи населению через персонифицированные социальные счета.

Итоги эксперимента были подведены в январе 2004 года на специальном заседании коллегии Госстроя России и затем представлены Правительству Российской Федерации. Результаты эксперимента признаны в целом положительными, и принятое 30 августа 2004 года Постановление Правительства РФ № 444 «О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг» содержит рекомендацию органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления «осуществить до 31 декабря 2005 г. переход к перечислению субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг на персонифицированные социальные счета граждан». Это предложение правительства поддерживают и законодатели: Жилищный кодекс Российской Федерации предусматривает в дальнейшем в качестве формы предоставления жилищных субсидий только зачисление на банковские счета получателей.

Таким образом, переход на систему персонифицированных социальных счетов представляется реальной перспективой для регионов и муниципальных образований России на ближайшее будущее.

Е.Ю. Елагина, Р.А. Попов, Н.И. Шевырова

## Городское управление в современной России

**Обзор основных результатов исследования «Городское управление в современной России», проведенного фондом «Институт экономики города» в 2003—2004 годах**

За 10 лет, прошедших со времени принятия новой Конституции Российской Федерации, законодательно отделившей местное самоуправление от государственной власти, в российских городах накопился богатый и разносторонний опыт самостоятельного социально-экономического развития в новых условиях. Принятый в 1995 году базовый Федеральный закон ФЗ-154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установил общие принципы деятельности муниципальных образований. В частности, перечень вопросов местного значения, нахо-

**Муниципалитеты получили высокую степень свободы в поиске эффективных способов решения своих проблем и выборе оптимального пути развития. Однако на практике эта свобода была существенно ограничена дефицитом финансовых и имущественных ресурсов, вызванным неурегулированностью отношений между уровнями публичной власти.**

дящихся в ведении органов местного самоуправления, был открытым, структура органов местного самоуправления не была жестко регламентирована и т.п.

Муниципалитеты, таким образом, получили высокую степень свободы в поиске эффективных способов решения своих проблем и выборе оптимального пути развития. Однако на практике эта свобода была существенно ограничена дефицитом финансовых и имущественных ресурсов, вызванным неурегулированностью отношений между уровнями публичной власти. В этих рамках — между законодательно определенными широкими полномочиями и недостатком реальных управленческих рычагов — и шло развитие рос-

сийских городов. Основным направлением развития (особенно на первых порах) была рутинная работа по осуществлению институциональных преобразований, реформированию самой системы муниципального управления.

Разумеется, интенсивность преобразований в разных муниципалитетах была различной. Выделились, условно говоря, «передовые» города, наиболее восприимчивые к новым веяниям и активные в плане модернизации своего управления, и города по разным причинам «отстающие». Многие зависело от возможностей, которыми объективно располагали муниципалитеты, от среды (в широком смысле), в которой они пребывали, но велика была роль и субъективных причин разного рода. Так или иначе, можно констатировать, что за время существования института местного самоуправления в России сложилась территориально обусловленная *система организации городского управления*, заслуживающая изучения, систематизации и анализа.

Актуальность изучения современного состояния городского управления в России тем более велика сейчас, когда в развитии российских городов начинается принципиально новый этап, который можно назвать переходным. В чем это выражается?

С одной стороны, относительная экономическая стабилизация в стране и критическая масса накопленного опыта позволили многим городам наконец переориентироваться с решения текущих проблем и проведения институциональных преобразований на стратегическое планирование своего развития. «Антикризисный» характер муниципальных программ постепенно сменяется направленностью на реализацию конкретных проектов, имеющих стратегическое значение для развития городов. Все большее распространение получают новые управленческие технологии (стратегическое планирование, мониторинг и оценка программ и т.п.) и инструменты социально-экономического развития (ипотечное кредитование, правовое зонирование и т.п.).

С другой стороны, сама система организации местного самоуправления подвергается коренному реформированию. В рамках принятого 6 октября 2003 года Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 131-ФЗ) меняются территориальная организация МСУ, система распределения полномочий, порядок взаимодействия между уровнями власти. При этом многие эксперты сходятся во мнении, что эти изменения чреваты для российского местного самоуправления различными проблемами, дестабилизацией, снижением стимулов для местной инициативы. В полном объеме закон вступит в силу с 1 января 2006 года, но подготовительная работа в российских регионах идет уже сейчас.

Эти факторы могут вступить во взаимное противоречие: необходимость перестраиваться на новые принципы работы способна затормозить развитие муниципалитетов. Ситуация переходного периода предоставляет хороший повод обобщить достигнутое на сегодняшний день и попытаться заглянуть в будущее.

Прежде всего, назрела необходимость в *инвентаризации накопленного городами опыта* в сфере управления местным развитием с акцентом на таких актуальных параметрах, как информированность местных руководителей о новых управленческих технологиях и распространенность этих техно-

логий, активность муниципалитетов на межмуниципальном уровне, техническая оснащенность администраций. Это первоочередная задача исследования. Нельзя сказать, что российское муниципальное поле прежде не попадало в центр внимания исследователей: его состоянию и проблемам был посвящен ряд обстоятельных работ, среди которых стоит, например, выделить фундаментальный труд В.Н. Лексина и А.Н. Швецова «Муниципальная Россия»<sup>1</sup>. Однако эти исследования, как правило, замыкались на анализе формализованных сторон организации местного самоуправления (количественный состав муниципальных образований, формы функционирования местных органов власти, положения городских уставов и т.п.). Не менее показательные неформализованные проявления деятельности муниципальных администраций (установление внешних контактов, организация планирования муниципального развития, взаимодействие с местной общественностью, внедрение новых управленческих инструментов) выпадали из поля зрения исследователей.

Один из путей выявления тенденций муниципального развития, не отражаемых официальной статистикой, — проведение опроса среди представителей муниципалитетов. В качестве формы организации исследования было избрано анкетирование, позволяющее оценить состояние управления в российских городах с точки зрения самих муниципальных работников, что дает более выпуклую картину по сравнению со статистическими данными. Кроме того, метод анкетирования позволяет решить вторую задачу исследования — выяснить, *как российские муниципалитеты относятся к нововведениям, предусмотренным новым законом о местном самоуправлении*, каким они видят будущий статус своих городов в новой системе (городской округ или городское поселение, не являющееся округом). В настоящее время ощущается нехватка систематизированной информации на эту тему. Между тем отношение и готовность муниципалитетов к реформе во многом определяют перспективы их дальнейшего развития, в том числе социально-экономического.

## Организация и репрезентативность исследования

В сентябре 2003 года в Институте экономики города была разработана анкета под названием «Городское управление в современной России». С ноября по декабрь 2003 года анкета была разослана в 1086 городов — во все города России, за исключением городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга) и Чеченской Республики. Представлять города при ответе на вопросы анкеты должны были главы городов или их заместители. Прием анкет от городов был завершен в конце июня 2004 года. Всего из 1086 городов заполненные анкеты прислали 217. Таким образом, *каждый пятый город* внес свой вклад в формирование общей картины состояния городского управления в современной России. Такой результат поз-

<sup>1</sup> Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципальная Россия: Социально-экономическая ситуация, право, статистика: В 5 т. М.: Эдиториал УРСС, 2001.



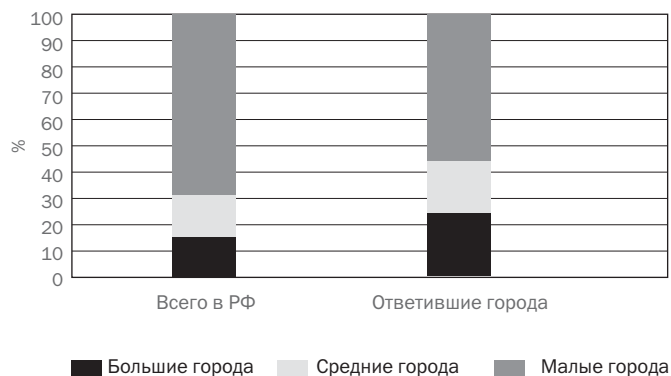
**Результаты исследования нельзя механически экстраполировать на все 100% российских городов. Они отражают процессы, происходящие в самых «передовых» и активных в области развития местного самоуправления городах, носителях наиболее ценного опыта в данной сфере.**

(от 50 до 100 тыс.) и малые (до 50 тыс.). Группа больших городов, в свою очередь, поделена на административные центры субъектов Федерации и города, не являющиеся центрами субъектов Федерации.

воляет считать данную выборку *достаточно репрезентативной*. В то же время результаты исследования нельзя механически экстраполировать на все 100% российских городов. Они отражают процессы, происходящие в самых «передовых» и активных в области развития местного самоуправления городах, носителях наиболее ценного опыта в данной сфере.

Для удобства анализа все города в соответствии с традиционной классификацией разделены на три группы: большие (свыше 100 тыс. жителей), средние (от 50 до 100 тыс.) и малые (до 50 тыс.).

#### Репрезентативность исследования



Из 217 ответивших городов 52 города относятся к большим (из них 25 — центры субъектов Федерации), 43 — к средним, 122 — к малым. Этот результат в целом отражает общее соотношение долей больших, средних и малых городов в России.

Полученная выборка репрезентативна и в географическом отношении. В анкетировании приняли участие города из всех федеральных округов и из 80% всех субъектов Российской Федерации. Во всех округах, кроме Южного, на вопросы анкеты ответила практически одинаковая доля от числа наличествующих городов — в среднем 20%. Южный округ оказался представлен в исследовании главным образом Ростовской областью и Ставро-

польским и Краснодарским краями; большинство городов северокавказских республик не откликнулись на анкету.

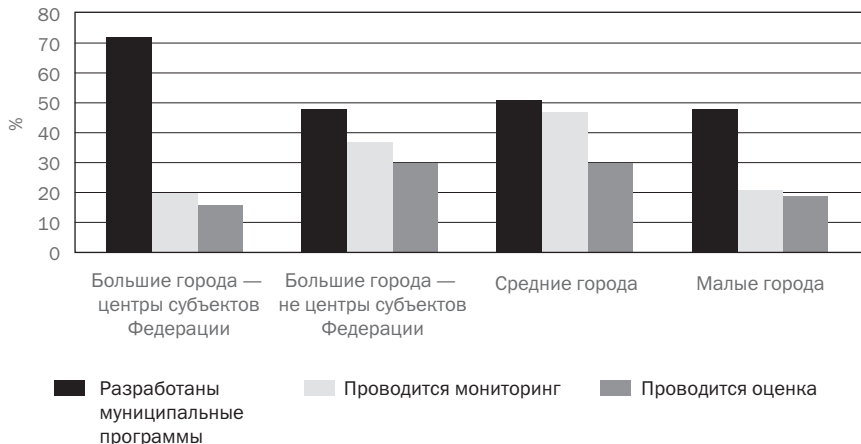
## Основные выводы исследования

Исследование показало высокую заинтересованность со стороны городов. На большинство вопросов были получены четкие и информативные ответы, представители городов довольно часто пользовались предоставленной им возможностью давать свои комментарии при ответах на вопросы.

По итогам исследования можно сделать следующие основные выводы.

**1.** Распространение новых передовых технологий муниципального управления и инструментов социально-экономического развития (стратегическое планирование, мониторинг и оценка муниципальных программ, ипотечное кредитование, в меньшей степени — правовое зонирование) миновало стадию точечного, пилотного внедрения в отдельных городах и стало приобретать массовый характер. Не менее половины городов, участвовавших в исследовании (следовательно, как минимум 10% всех городов страны), знакомы с этими технологиями и находятся на разных стадиях их внедрения.

### Планирование муниципального социально-экономического развития



В большинстве городов разрабатываются прогнозы социально-экономического развития (в 96% от числа принявших участие в исследовании) и комплексные планы развития (в 77% разработаны и в 10% находятся в стадии разработки). В настоящее время многие города переходят от текущего и среднесрочного планирования к разработке долгосрочных стратегий собственного развития. Пока лишь в половине ответивших на вопросы анкеты городов внедрен институт стратегического планирования местного социально-экономического развития. Малые и средние города по этому пока-

зателю не уступают большим, не являющимся центрами субъектов Федерации: во всех трех группах доля городов, разрабатывающих стратегии развития, близка к 50%. Лишь среди центров субъектов Федерации эта доля существенно выше — более 70%.

Около 60% городов, принявших участие в исследовании, заявили, что знакомы с технологией мониторинга реализации муниципальных программ, и немногим меньше число (55%) — что знакомы с технологией оценки. Менее половины из них применяют эти инструменты на практике, причем часто ограничиваются проведением мониторинга.

В целом города, где до конца выдерживается схема «мониторинг — оценка — изменения по итогам оценки», составляют 40% от общего числа городов, разрабатывающих программы и планы муниципального социально-экономического развития.

**2.** Сохраняют актуальность традиционные проблемы местного самоуправления, прежде всего финансовые и кадровые. Финансовые проблемы заняли ведущие позиции в списке проблем, воспринимаемых городскими администрациями наиболее остро (уступив лишь проблемам ЖКХ). Большинство глав городов для выполнения всех необходимых, с их точки зрения функций, желали бы увеличения существующего городского бюджета минимум в 3 раза.

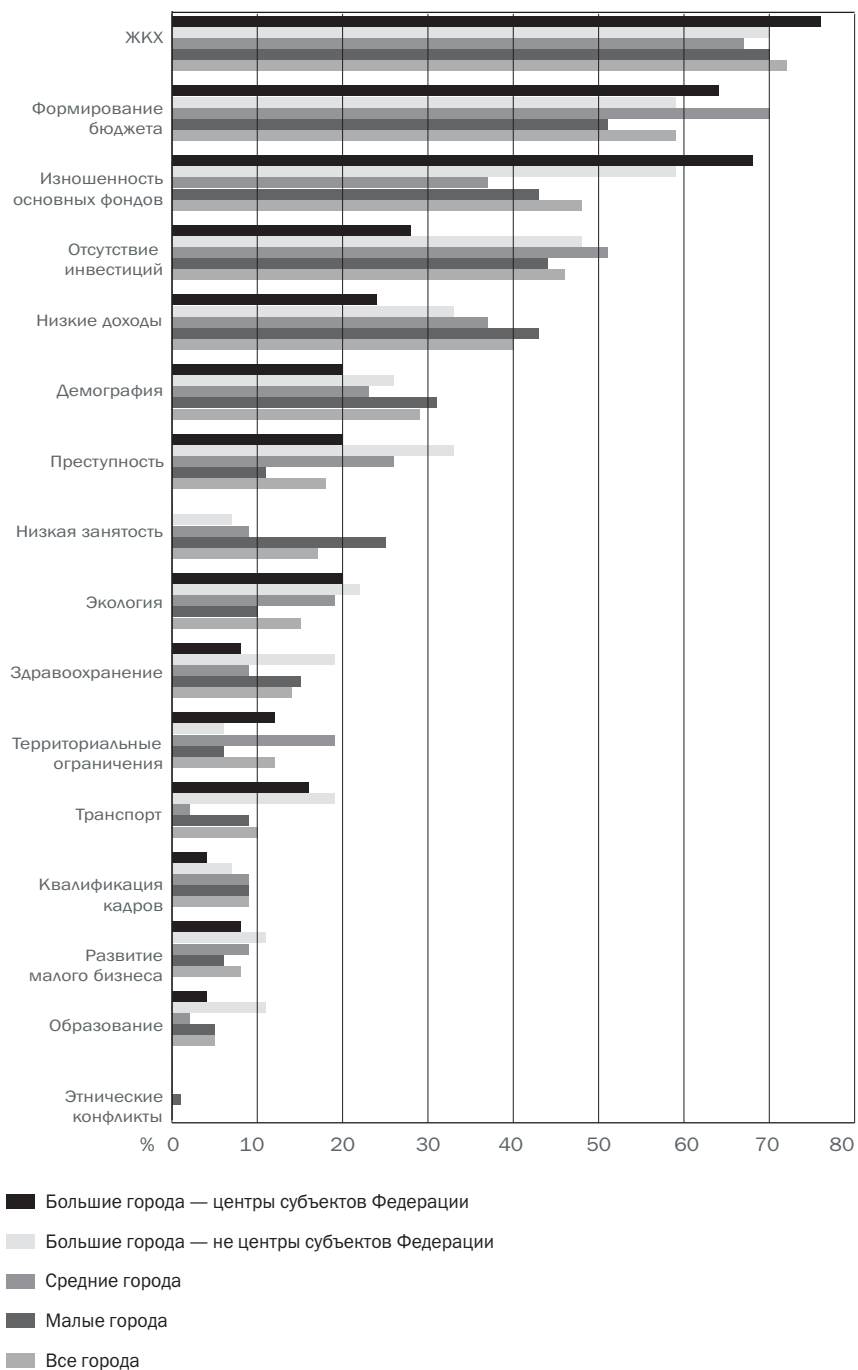
Репутацию самого проблемного сектора городского хозяйства подтверждает жилищно-коммунальная отрасль: проблемы в ЖКХ в качестве наиболее острых отметили более 70% глав всех городов<sup>1</sup>. Далее идут финансовые и экономические проблемы: бюджетный дефицит (59%), отсутствие инвестиций (46%), а также проблема изношенности основных фондов (48%). В средних городах проблемы формирования бюджета выходят даже на первую позицию, опережая ЖКХ (70 против 67%).

Часто при ответе на вопрос об основных городских проблемах респонденты имели в виду не столько общегородские проблемы, сколько проблемы, стоящие перед городской администрацией в плане управления городом. По этой причине социальные и социально-экономические проблемы (низкие доходы населения, низкая занятость, преступность) уступили в итоге финансовым, которые традиционно ощущаются острее именно представителями администраций, непосредственно имеющими дело с муниципальным бюджетом. Сравнительно невысокий показатель (18%) имеет преступность, что объясняется преобладанием в выборке малых городов, где данная проблема ощущается менее остро, чем в больших городах. По той же причине отсутствие инвестиций, сравнительно редко отмечаемое представителями больших городов, получило довольно высокое итоговое место.

Специфика больших городов, не центров субъектов Федерации, проявилась в относительно высокой значимости проблемы территориальных ограничений городского развития (ее отметили 26% городов данной группы) и транспортных проблем (19%). И региональными центрами, и меньшими городами данные проблемы воспринимаются как менее актуальные (в этих группах их отметили по 10—15% городов).

<sup>1</sup> При ответе на данный вопрос можно было выбрать не более трех вариантов.

## Основные проблемы, стоящие перед городами



В свою очередь, сфера образования во всех городах воспринимается как наименее проблемная (ее отметили только 5% всех городов). Не особенно обеспокоены в администрациях городов и проблемами малого бизнеса (8%). Лишь один город (Тутаев Ярославской области) отметил вариант «этнические конфликты».

Многие главы местного самоуправления недовольны структурой и квалификационным уровнем своих администраций, что косвенно свидетельствует как об отсутствии полной свободы в их формировании, так и о том, что существующая система подготовки специалистов в сфере местного самоуправления не способствует эффективному решению кадровой проблемы:

**Многие главы местного самоуправления недовольны структурой и квалификационным уровнем своих администраций, что косвенно свидетельствует как об отсутствии полной свободы в их формировании, так и о том, что существующая система подготовки специалистов в сфере местного самоуправления не способствует эффективному решению кадровой проблемы.**

большинство глав администраций вынуждены направлять сотрудников на курсы повышения квалификации, которые организуют «по разнарядке» региональные органы власти. Кадровая проблема еще более обострится после вступления в силу нового закона о местном самоуправлении, в соответствии с которым большинство городов, участвовавших в исследовании, должны будут увеличить свои депутатские корпуса как минимум в 3 раза или сформировать новые представительные органы (если не получат статуса городских округов). Стали реальностью и активно функционируют сети горизонтальных межмуниципальных контактов.

**3.** Достаточно высокого уровня достигла и информационная обеспеченность населения муниципальных образований, и компьютеризация местных администраций. Подавляющая часть городов, участвовавших в анкетировании, имеют свои СМИ, в том числе электронные. Свое радио имеется в 73% городов, телевидение — в 70%.

В целом компьютеризация администраций городов, участвовавших в исследовании, находится на высоком уровне. Около 90% администраций, в принципе, оснащены компьютерами, при этом в 45% городов на двух сотрудников приходится более одного компьютера. Города, в администрациях которых менее одного компьютера на трех человек, составляют меньше четверти от общего числа. В наибольшей степени компьютеризированы большие города, являющиеся региональными центрами, — среди них доля городов, где на двух сотрудников администрации приходится более одного компьютера, достигает 80%. Большие города — не региональные центры по уровню компьютеризации сближаются с малыми городами, которые компьютеризированы в наименьшей степени.

Довольно высока и степень обеспеченности городских администраций доступом в Интернет. Он имеется в администрациях 85% участвовавших в исследовании городов. В 30% из них доступ предоставлен всем сотрудни-

кам. В общем случае, чем больше город и чем выше его административный статус, тем шире круг сотрудников и подразделений администрации, имеющих доступ в Интернет. В малых городах доступ, как правило, если и имеется, то только для ограниченного круга лиц и реже — для специализированного информационного отдела администрации.

**4.** Укрепляются партнерские связи между российскими городами, причем выделяются города-лидеры, наиболее активные в плане межмуниципального взаимодействия. Подавляющее большинство городов, принявших участие в исследовании (более 80%), входят как минимум в одну муниципальную ассоциацию. Из них примерно четверть — более чем в две ассоциации. В максимальном числе ассоциаций (7) состоит Челябинск; еще 7 городов состоят в 6 ассоциациях. Из муниципальных ассоциаций респондентами чаще всего (60 упоминаний) указывался Союз малых городов Российской Федерации, что объясняется повышенным представительством в выборке малых городов. Также более 20 упоминаний собрали Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Союз исторических городов и регионов России и Союз российских городов.

**5.** Для институционального развития российских городов фактор численности населения не имеет решающего значения. Большие города далеко не по всем позициям являются безоговорочными лидерами. Их превосходство ожидаемо велико по параметрам, требующим концентрации финансовых, человеческих и иных ресурсов (техническая оснащенность администраций, частота проведения опросов общественного мнения, интенсивность жилищного строительства, привлечение независимых организаций к разработке муниципальных программ и планов и т.п.). Но по ряду показателей институционального развития, не предполагающих существенных затрат, средние и малые города, по меньшей мере, не уступают большим. Это, в частности, касается интенсивности межмуниципальных связей (в том числе на международном уровне), внедрения практики стратегического планирования, распространения инструментов мониторинга и оценки муниципальных программ. Недостаток бюджетных ресурсов небольшие города компенсируют инициативностью, восприимчивостью к инновациям и активностью на межмуниципальной сцене.

Следует также отметить, что административный статус является более существенным дифференцирующим фактором, чем численность населения. Большие города, не являющиеся региональными центрами, по многим параметрам институционального развития находятся ближе к средним городам, чем к большим городам — центрам субъектов Федерации. Они в большей степени опасаются за свою независимость после вступления в силу новой редакции федерального закона, регулирующего местное самоуправление.

**6.** Практически все муниципальные образования, принявшие участие в исследовании, знакомы с новой редакцией Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». По состоянию на осень 2003 — весну 2004 года процессам подготовки к проведению реформы в городах дан старт, но деятельность в этом направле-

нии ведется не очень интенсивно<sup>1</sup>. Об этом свидетельствует и тот факт, что за два года до вступления закона в силу более 30% городов, участвовавших в исследовании, так и не определились относительно своего будущего ста-

**В середине 2004 года отношение глав администраций к реформе местного самоуправления было неоднозначным — около 40% городов оценивали новый закон в целом негативно при таком же количестве позитивно настроенных и 20% настроенных нейтрально.**

туса в новой системе местного самоуправления. Это объясняется недостаточной проработкой в тексте закона критериев предоставления муниципальным образованиям нового статуса.

В середине 2004 года отношение глав администраций к реформе местного самоуправления было неоднозначным — около 40% оценивали новый закон в целом негативно при таком же количестве позитивно настроенных и 20% настроенных нейтрально. Скепсис выражали главным образом главы тех городов, ко-

торые с 1 января 2006 года рискуют утратить свою самостоятельность. По преимуществу, это малые города, но также около 30% средних и 10% больших. Некоторые из них «отвоевали» статус муниципального образования в результате длительной борьбы с региональными органами государственной власти, и неполучение статуса городского округа явится для них существенным ударом.

Институт экономики города выражает благодарность всем городам, откликнувшимся на предложение участвовать в исследовании «Городское управление в современной России»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> По данным фонда «Институт экономики города», с середины 2004 г. процессы подготовки к реформе на местах интенсифицировались.

<sup>2</sup> Полная версия отчета об исследовании, снабженная подробной количественной информацией, иллюстративным материалом и расширенным корпусом приложений, представлена на сайте Института экономики города ([www.urbanecomics.ru](http://www.urbanecomics.ru)).

Н.Б. Косарева, А.С. Пузанов, Н.Н. Рогожина,  
А.А. Туманов, М.О. Якубов

## Оценка масштабов и динамики изменения платежеспособного спроса на жилье и объемов жилищного строительства в России<sup>1</sup>

Улучшение жилищных условий было и остается одной из самых приоритетных потребностей населения России. По данным социологических опросов, в 2003 году впервые с начала экономических реформ *жилищно-коммунальные проблемы* опередили бессменного «лидера» рейтинга проблем населения — *финансовые и материальные проблемы*. Сегодня большинство населения страны — более 60% домохозяйств — не удовлетворены своими жилищными условиями, а ведь это более 80 млн человек. За этими цифрами — судьбы конкретных людей, разрушенные семьи, нерожденные дети.

Важная сторона жилищной проблемы — социальное неравенство. Высокий уровень социального расслоения негативно воспринимается обществом. При этом неравенство в жилищных условиях зачастую еще более значимо, чем неравенство в денежных доходах. Хотя реальные доходы населения

**Решение жилищной проблемы может стать локомотивом отечественной экономики, создав сотни тысяч новых рабочих мест, в том числе в малом бизнесе. Приоритетные задачи развития страны — рост ВВП и сокращение бедности — решаются не только (и не столько) в нефтегазовой отрасли.**

растут (в 2003 году они выросли на 9,2% по сравнению с 2002 годом, а в 2004 году прогнозируется их рост на 6,7% по сравнению с 2003 годом), приобретение и строительство нового жилья остается прерогативой групп населения с высокими доходами. Граждане со средним достатком не могут преодолеть «порог» решения жилищной проблемы. Не имея возможности постепенно, по мере роста доходов вкладывать средства в улучшение жилищных условий, люди переориентируются на потребление товаров и услуг, которые носят престижный, но менее значимый

характер (машины, отдых за границей и т.п.). В итоге значительная часть платежеспособного спроса населения «работает» на импорт.

<sup>1</sup> Материал подготовлен по результатам работы, выполненной в 2004—2004 годах по заказу ОАО «Банк внешней торговли» (Внешторгбанк) специалистами Института экономики города совместно со специалистами Центра исследований Российской ассоциации маркетинга, Центра информации и экономических исследований в стройиндустрии, фонда экономических исследований «Центр развития», ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию», ЗАО «АН САВА». Куратор проекта — рабочая группа по формированию рынка доступного жилья Центра стратегических разработок.



Решение жилищной проблемы может стать локомотивом отечественной экономики, создав сотни тысяч новых рабочих мест, в том числе в малом бизнесе. Приоритетные задачи развития страны — рост ВВП и сокращение

**Собственный дом, собственное благоустроенное, качественное жилье важны не только как условия жизнедеятельности, но и как условия позитивного мироощущения людей.**

бедности — решаются не только (и не столько) в нефтегазовой отрасли. Нам нужны рыночные институты, которые активизируют поиск ресурсов на местном уровне, помогут расширить стимулы для трудовой деятельности, для формирования достойных условий жизни, благоприятной социально-психологической среды. Собственный дом, собственное бла-

гоустроенное, качественное жилье важны не только как условия жизнедеятельности, но и как условия позитивного мироощущения людей. Формирование среднего класса с его позитивными жизненными установками — залог стабилизации в обществе, достижения социального мира.

В настоящее время в числе первоочередных задач социально-экономического развития стоит задача формирования рынка доступного жилья через повышение платежеспособного спроса населения на жилье с помощью развития жилищного кредитования и увеличение объемов жилищного строительства.

В данной работе приводятся результаты анализа тенденций, сложившихся на рынке жилья и в сфере жилищного строительства, и прогнозные оценки на период с 2004 по 2010 год<sup>1</sup>.

### **Удовлетворенность жилищными условиями**

Жилищная проблема стоит перед 61% российских семей, которые в той или иной степени не удовлетворены жилищными условиями. Каждая четвертая семья проживает в жилье, находящемся в плохом или очень плохом состоянии. По состоянию на конец 2003 года только 39% российских домо-

**Жилищная проблема стоит перед 61% российских семей, которые в той или иной степени не удовлетворены жилищными условиями. Каждая четвертая семья проживает в жилье, находящемся в плохом или очень плохом состоянии.**

хозяйств удовлетворены жилищными условиями. При этом более четверти семей проживают в жилье, находящемся в неудовлетворительном состоянии, — плохую и очень плохую оценку состояния своего жилья дали 21 и 7% домохозяйств соответственно.

Если оценить текущее состояние жилья в региональном разрезе, то в Москве наблюдается наибольшая доля домохозяйств, оценивших состояние

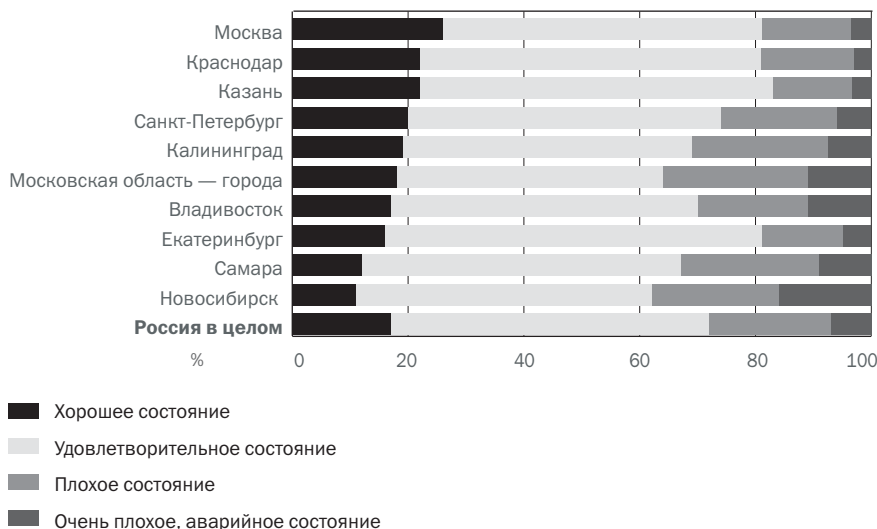
<sup>1</sup> Для этого были проведены опросы населения России, представителей банков, руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, строительных организаций.

своего жилья как хорошее — 26% (рис. 1). Наиболее негативно оценивают состояние своего жилья жители Московской области и Новосибирска.

Жилищные условия населения в российских городах существенно различаются. По уровню удовлетворенности населения жилищными условиями могут быть выделены следующие группы городов<sup>1</sup>:

- высокий уровень удовлетворенности (более 48%) — Калининград, Казань, Самара, Владивосток, Санкт-Петербург;
- средний уровень удовлетворенности (35—46%) — Краснодар, Московская область, Екатеринбург, Москва;
- низкий уровень удовлетворенности (менее 25%) — Новосибирск.

**Рис. 1. Оценка домохозяйствами состояния своего жилья (% от домохозяйств, в среднем по России)**



Отмечается относительно высокий уровень обеспеченности домохозяйств электричеством, холодной водой, газом. Другая ситуация с оставшимися основными видами коммунальных услуг: около 20% домохозяйств не обеспечены канализацией, 35% — горячей водой, около половины — телефонной связью.

### Потребность в жилье и спрос населения

Общая потребность населения России в жилье составляет 1 569,8 млн кв. м, или 17 767,5 млрд руб. (в ценах 2003 года). Удовлетворение этой потребности требует увеличения жилищного фонда на 46,1%. Платежеспособный спрос на жилье, в том числе с использованием жилищных креди-

<sup>1</sup> Углубленный опрос населения проводился в 9 городах России и в Московской области.

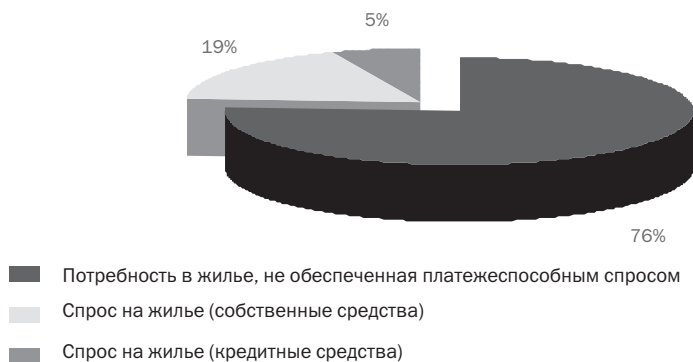
**Общая потребность населения России в жилье составляет 1 569,8 млн кв. м, или 17 767,5 млрд руб. (в ценах 2003 года). Удовлетворение этой потребности требует увеличения жилищного фонда на 46,1%. Платежеспособный спрос на жилье, в том числе с использованием жилищных кредитов, составляет 25% от общей потребности (378,6 млн кв. м, или 4 285,9 млрд руб. в ценах 2003 года).**

тов, составляет 25% от общей потребности (378,6 млн кв. м, или 4 285,9 млрд руб. в ценах 2003 года).

Среди домохозяйств, имеющих потребность в улучшении жилищных условий, на момент опроса 5,3% располагали средствами, достаточными для приобретения желаемого жилья по текущим ценам, еще 15% могли бы приобрести жилье, получив кредит в размере недостающих средств. Таким образом, 20,3% домохозяйств, нуждающихся в улучшении жилищных условий, потенциально могут приобрести жилье за счет собственных или заемных средств (их доля от всех домохозяйств составляет 12,4%). Для удовлетворения спроса домохозяйства смогут привлечь примерно 3,2 трлн руб. в качестве сбережений и средств от продажи имеющегося жилья.

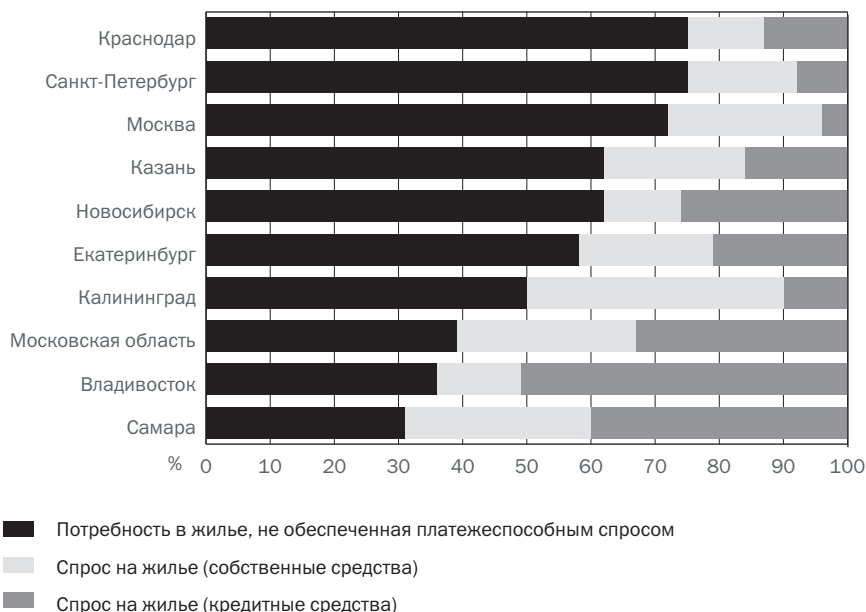
Общий спрос населения на жилищные кредиты (рис. 2) по условиям 2003 года оценивается примерно в 1,1 трлн руб. (в ценах 2003 года). Данная оценка спроса не учитывает возможных ограничений по кредитованию населения и предложению жилья.

**Рис. 2. Потребность и спрос населения на жилье**



При этом на местном уровне имеется значительная дифференциация среднероссийских показателей. Ниже, на рис. 3 приведена информация по спросу и потребности в жилье в 10 российских городах. Даже такая небольшая выборка дает представление о диапазоне различий в статистике спроса и потребности в жилье в городах России.

**Рис. 3. Потребность и спрос населения на жилье в отдельных российских городах**

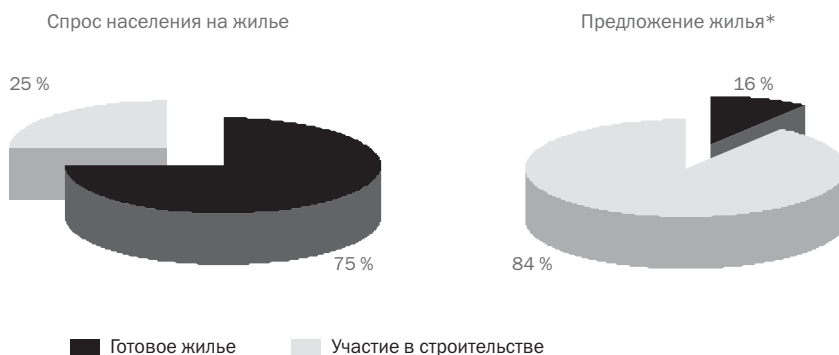


Имеющаяся структура предложения жилья не соответствует структуре спроса населения. Спрос населения сконцентрирован в секторе приобретения готового жилья на первичном или вторичном рынках — около 75% всех домохозяйств желают решать жилищную проблему путем приобретения или строительства жилья (рис. 4). Данные опроса населения показали, что из домохозяйств, планирующих приобрести готовое жилье, 20,6% хотят приобрести жилье на первичном рынке, 30,3% — на вторичном рынке, а 49,1% готовы рассмотреть приобретение жилья как на первичном, так и на вторичном рынке.

Однако в структуре предложения жилья на первичном рынке доля готового жилья, по данным проведенных опросов, составляет лишь 10%, так как строительные организации ориентируются на продажу жилья на стадии строительства, перенося риски на население.

Опросы населения выявили, что около 6% домохозяйств, которые хотели бы приобрести или построить жилье, предпочли бы осуществлять индивидуальное строительство жилья, тогда как приобрести готовое индивидуальное жилье хотели бы 15%. В то же время, по данным Росстата, к индивидуальному относится около 42% строящегося жилья. Это говорит о том, что в условиях ограниченного предложения на рынке готового жилья домохозяйства вынуждены решать жилищную проблему, строя собственными силами индивидуальное жилье.

**Рис. 4. Структура спроса населения на жилье и предложения жилья в 2004 г.**



\* Без учета социального жилья.

### Возможности и предпочтения домохозяйств при решении жилищных проблем

Уже сегодня более 1/3 домохозяйств готовы улучшать жилищные условия самостоятельно. Если государство будет оказывать частичную помощь в приобретении или строительстве жилья,

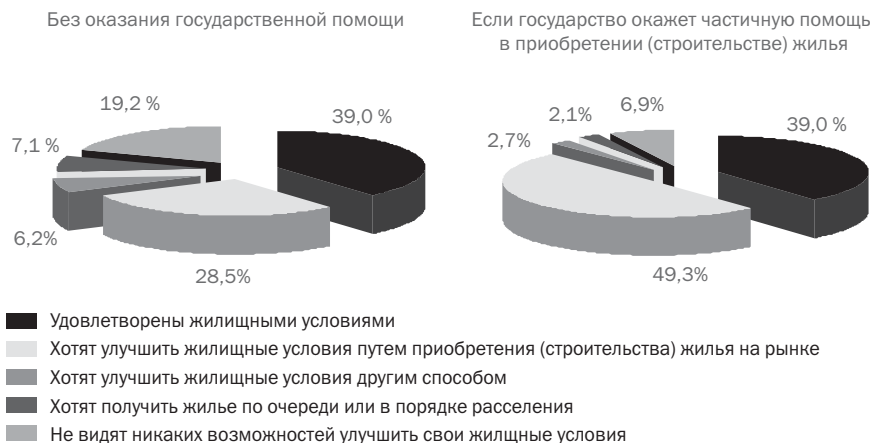
**уже сегодня более 1/3 домохозяйств готовы улучшать жилищные условия самостоятельно. Если государство будет оказывать частичную помощь в приобретении или строительстве жилья, доля таких домохозяйств может составить почти 1/2.**

доля таких домохозяйств может составить почти 1/2.

По данным опросов населения, 34,7% домохозяйств готовы улучшать жилищные условия самостоятельно (приобрести и построить жилье — 28,5%, получить жилье по наследству, арендовать, обменять и др. — 6,2%), 26,3% нуждаются в какой-либо помощи государства. При условии предоставления частичной помощи со стороны государства в 1,7 раза увеличивается доля домохозяйств,

ориентированных на улучшение жилищных условий самостоятельно, с использованием рыночных механизмов (рис. 5). 9% всех домохозяйств будут нуждаться в предоставлении социального жилья и не смогут самостоятельно решить жилищную проблему на рынке даже при частичной поддержке государства.

**Рис. 5. Жилищные потребности населения**



Аналогично статистике спроса на жилье, среднероссийские цифры скрывают достаточно широкий диапазон возможных вариантов распределения жилищных потребностей в конкретных городах (рис. 6).

**Рис. 6. Планируемые способы удовлетворения жилищных потребностей населения в отдельных российских городах**



## Финансовые схемы приобретения жилья, которые предпочитает население

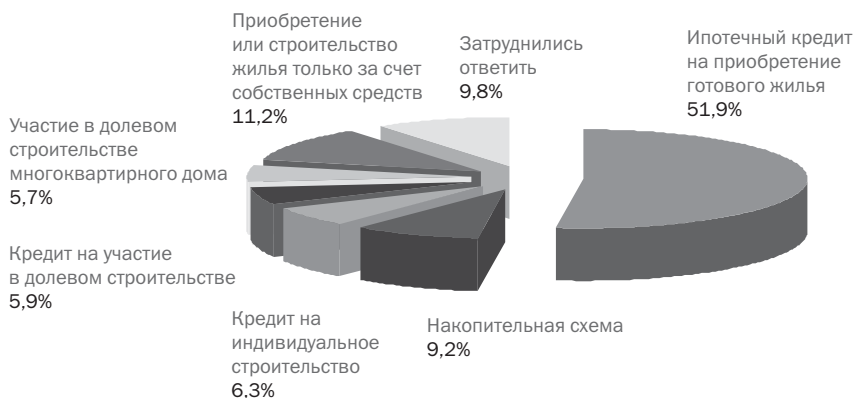
Среди всех финансовых схем приобретения жилья граждане отдают предпочтение ипотечным кредитам на приобретение готового жилья.

**Среди всех финансовых схем приобретения жилья граждане отдают предпочтение ипотечным кредитам на приобретение готового жилья.**

Респондентам, которые соответствовали минимально установленным требованиям для получения жилищных кредитов по доходу и возрасту, а также хотели бы приобрести или построить жилье (17,1% всех респондентов), задавались вопросы о финансовых схемах приобретения жилья, которые они предпочитают.

Респонденты в наибольшей степени готовы использовать ипотечные жилищные кредиты на приобретение готового жилья — 51,9%, 11,2% не хотят использовать ни один из вариантов финансирования и рассчитывают только на собственные накопления (рис. 7).

**Рис. 7. Финансовые схемы приобретения жилья, которые предпочитает население**



В качестве основной причины неготовности использовать банковские кредиты для приобретения жилья около 80% домохозяйств, которые хотят улучшить жилищные условия, но которым не хватает необходимой суммы и они не желают брать кредит, назвали возможные финансовые проблемы, связанные с погашением кредита, 9% указали на отсутствие доверия к банкам.

## Перспективы развития ипотечного жилищного кредитования населения

Планируемое банками предложение ипотечных жилищных кредитов населению существенно отстает от потенциальных возможностей банков. Это

**Планируемое банками предложение ипотечных жилищных кредитов населению существенно отстает от потенциальных возможностей банков. Это отражает осторожное отношение банков к развитию жилищного кредитования и ожидание улучшения законодательных и нормативных условий. Только при формировании благоприятного режима для развития рынка ипотечных ценных бумаг предложение ипотечных жилищных кредитов сможет полностью удовлетворить спрос домохозяйств на них.**

отражает осторожное отношение банков к развитию жилищного кредитования и ожидание улучшения законодательных и нормативных условий. Только при формировании благоприятного режима для развития рынка ипотечных ценных бумаг предложение ипотечных жилищных кредитов сможет полностью удовлетворить спрос домохозяйств на них.

Исходя из прогноза развития банковской системы и нормативных ограничений на деятельность банков потенциальный объем ипотечных жилищных кредитов населению к 2010 году может составить от 427 до 444 млрд руб. (в текущих ценах), то есть более 5% всего кредитного портфеля банков.

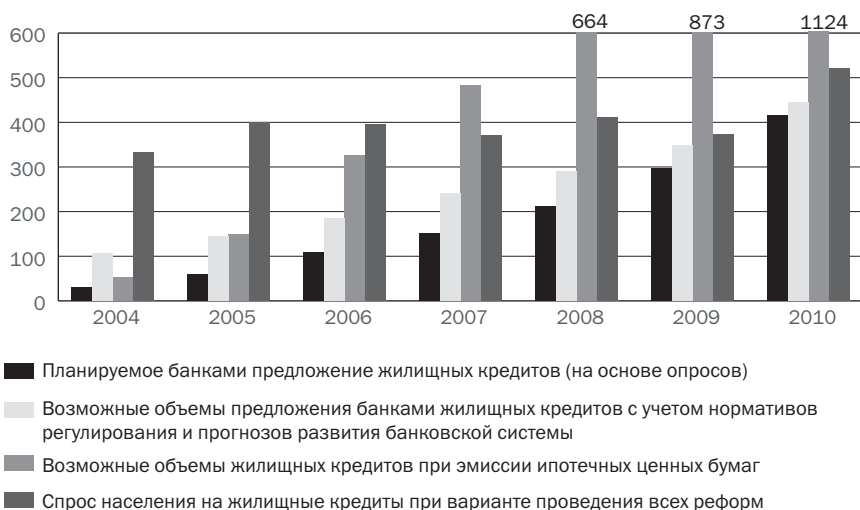
В то же время планируемое банками предложение ипотечных жилищных кредитов, даже по их максимальным оценкам, отстает от потенциальных возможностей банков на протяжении почти всего прогнозного периода. По мини-

мальной оценке, объем жилищных кредитов в 2010 году составит лишь 75 млрд руб. (в ценах 2010 года). По максимальной оценке, банки планируют увеличить объем предоставляемых жилищных кредитов в 2010 году до 415 млрд руб. (в ценах 2010 года), что составляет примерно 94—97% от прогноза потенциально возможных объемов предложения (рис. 8). Это означает увеличение в 30 раз объемов ипотечного жилищного кредитования к 2010 году в реальных ценах по сравнению с 2003 годом.

Развитие рынка ипотечных ценных бумаг позволит банкам расширить финансовую базу ипотечного жилищного кредитования и практически полностью удовлетворить спрос населения на жилищные кредиты начиная с 2007 года. Потенциально возможный объем эмиссии ипотечных ценных бумаг банками, по экспертным оценкам, может составить в 2010 году около 600 млрд руб. (в ценах 2010 года) при условии благоприятного законодательного и нормативного правового регулирования. Потенциальная емкость рынка ипотечных ценных бумаг (возможность инвесторов приобретать ипотечные ценные бумаги) оценивается экспертами в объеме 2,2 трлн руб. (в ценах 2003 года) за период 2004—2010 годов.



**Рис. 8. Динамика изменения предложения ипотечных жилищных кредитов населению (млрд руб. в текущих ценах)**



### Прогноз развития жилищного строительства

Потребность в строительстве жилья составляет 1291 млн кв. м, или 46,1% существующего жилищного фонда. В ближайшие 7 лет ожидается рост объемов строительства жилья. По прогнозу, объемы ввода увеличатся с 36 млн кв. м в 2003 году до 53 млн кв. м в 2010 году при сохранении суще-

**Потребность в строительстве жилья составляет 1291 млн кв. м, или 46,1% существующего жилищного фонда. В ближайшие 7 лет ожидается рост объемов строительства жилья. По прогнозу, объемы ввода увеличатся с 36 млн кв. м в 2003 году до 53 млн кв. м в 2010 году при сохранении существующих тенденций в развитии жилищного строительства или до 72 млн кв. м при условии проведения необходимых реформ.**

ствующих тенденций в развитии жилищного строительства или до 72 млн кв. м при условии проведения необходимых реформ.

При сохранении существующих тенденций в развитии жилищного строительства и жилищного кредитования объемы ввода жилья увеличатся с 36 млн кв. м в 2003 году до 53 млн кв. м в 2010 году, то есть будут расти по 5—6% в год. При условии увеличения платежеспособного спроса населения на жилье через развитие жилищного кредитования и проведения необходимых реформ в сфере жилищного строительства объемы ввода жилья, по оценке регионов и муниципалитетов, можно увеличить до 72 млн кв. м к 2010 году, то есть обеспечить темпы прироста на уровне примерно 10% в год (рис. 9).

Рис. 9. Прогнозы увеличения объемов жилищного строительства



Потенциальные мощности строительных компаний по регионам (городам) по строительству жилья оцениваются на уровне 53,4 млн кв. м, что примерно соответствует уровню ввода жилья, прогнозируемому по первому варианту на 2010 год. Увеличение объемов жилищного строительства до 72 млн кв. м к 2010 году потребует расширения строительных мощностей на 36%.

При этом разные города планируют различные темпы увеличения жилищного строительства, как показано на рис. 10.

На графике видно, что оптимистичность планов городов по развитию жилищного строительства практически не связана с существующими объемами ввода жилья.

### Оценка возможностей предприятий, производящих стройматериалы, по удовлетворению потребностей жилищного строительства

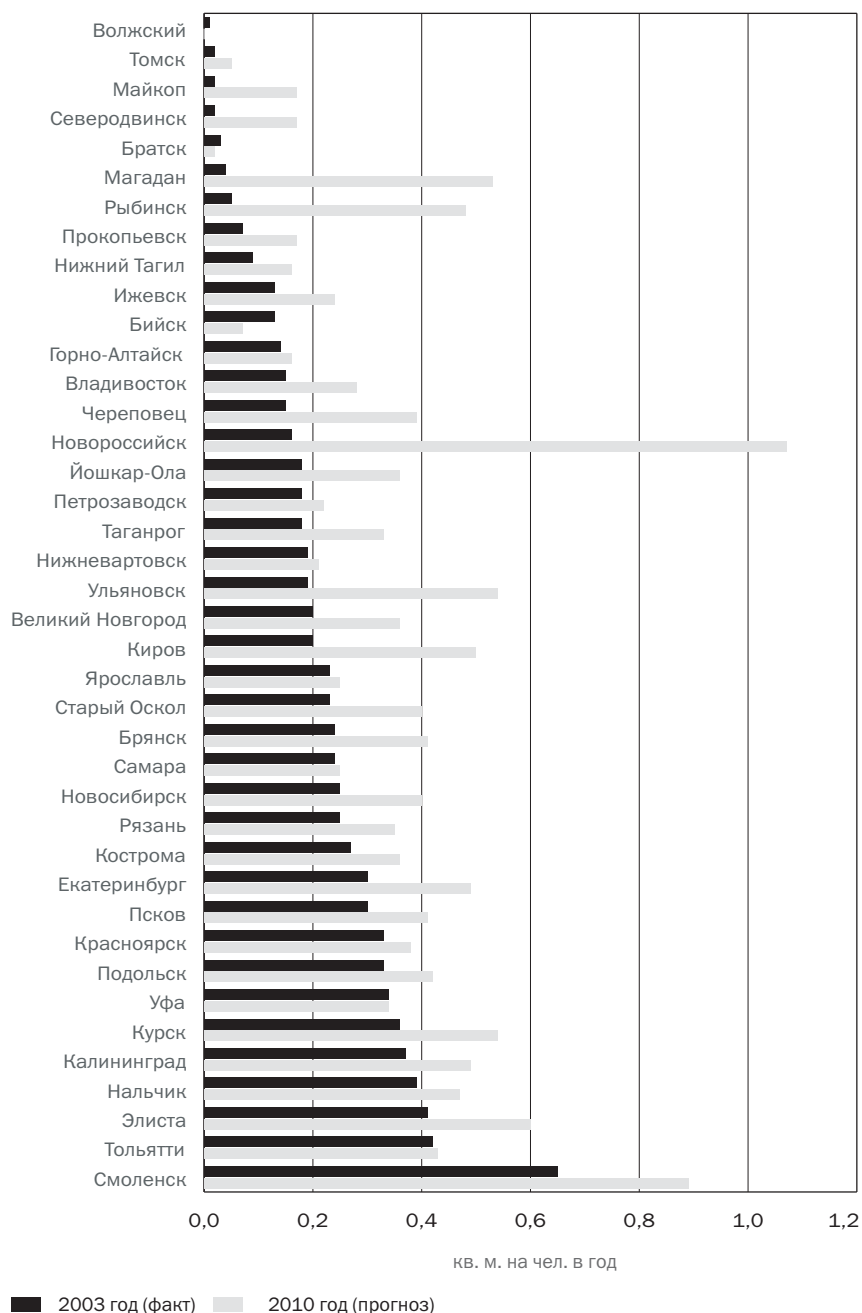
Возможности индустрии строительных материалов не являются принципиальным ограничением для роста объемов жилищного строительства.

**Возможности индустрии строительных материалов не являются принципиальным ограничением для роста объемов жилищного строительства.**

По оценке экспертов, средний уровень загрузки производственных мощностей в промышленности строительных материалов для различных их видов составляет 40—60%.

Возможности индустрии строительных материалов достаточны для прогнозируемых объемов жилищного строительства на период до 2010 года при сохра-

**Рис. 10. Существующие объемы ввода жилья в городах, участвовавших в опросе, и планы городских администраций по увеличению жилищного строительства**



нении существующих тенденций. Однако при увеличении строительства жилья в случае расширения платежеспособного спроса населения запланированные объемы производства некоторых видов строительных материалов окажутся недостаточными уже в 2004 году.

Анализ существующих возможностей индустрии строительных материалов свидетельствует, что в ближайшие 7 лет недостаток мощностей может проявиться в индустрии производства цемента, стеновых и теплоизоляционных материалов, тогда как потенциальные мощности, которые могут быть задействованы для производства кровельных материалов и сборного железобетона, позволят реализовать даже самые оптимистичные планы регионов и муниципалитетов по вводу жилья. При этом важно отметить, что, несмотря на указанное формальное ограничение, производство строительных материалов при необходимости может быть оперативно увеличено, поскольку предприятия промышленности стройматериалов могут быстро реагировать на потребности рынка.

### **Оценка наличия земельных участков для жилищного строительства и возможностей их обеспечения инженерно-технической инфраструктурой**

Отсутствие подготовленных земельных участков для жилищного строительства, обеспеченных инженерно-технической инфраструктурой, является существенным ограничителем роста объемов жилищного строительства.

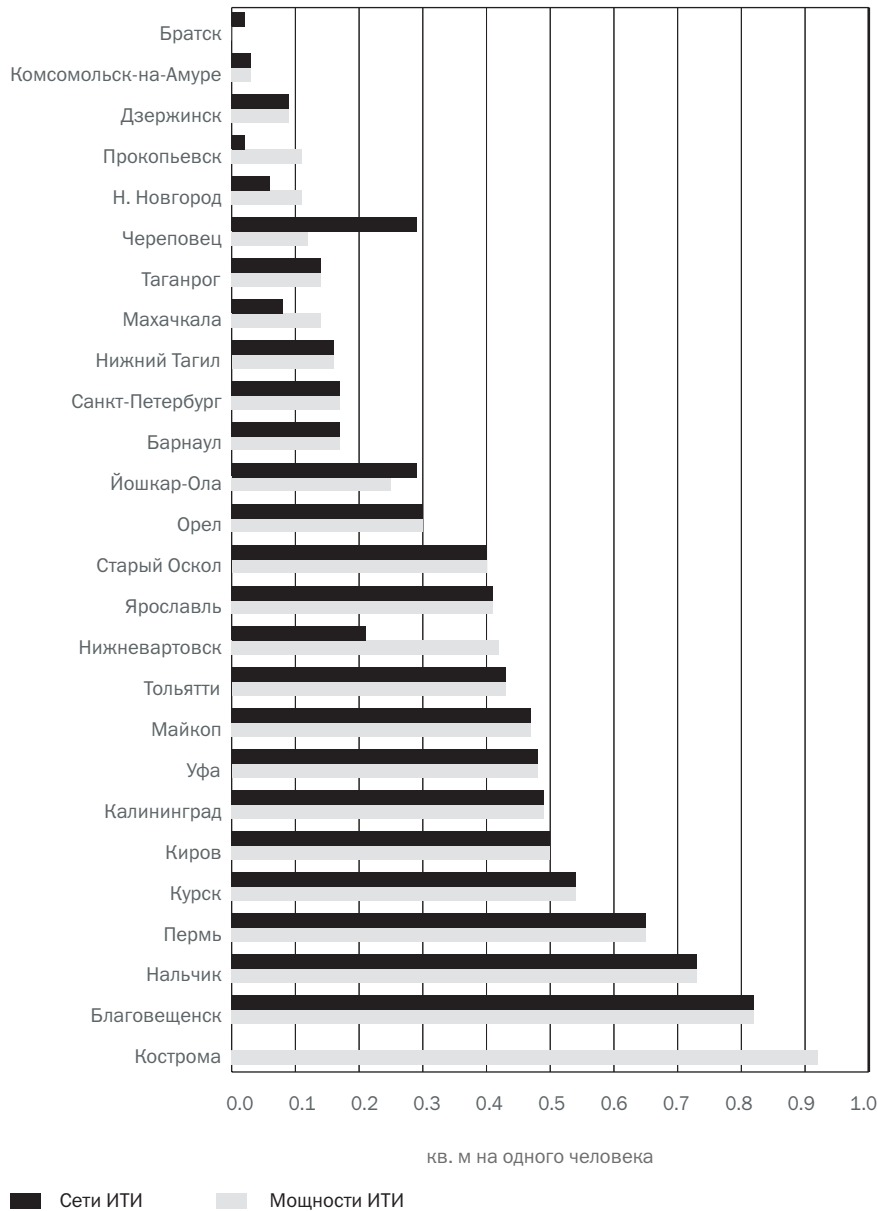
**Отсутствие подготовленных земельных участков для жилищного строительства, обеспеченных инженерно-технической инфраструктурой, является существенным ограничителем роста объемов жилищного строительства.**

Планы городов и регионов по развитию мощностей и сетей инженерной инфраструктуры являются достаточными только при сохранении существующей тенденции роста жилищного строительства. При увеличении платежеспособного спроса населения прогнозируемый рост объемов строительства жилья будет ограничен возможностями по развитию инженерно-технической инфраструктуры уже в 2004 году. Прогнозируемые максимально возможные объемы

строительства жилья обеспечены существующими и перспективными возможностями развития мощностей и сетей инженерной инфраструктуры от 94,2% в 2004 году до 77,1% в 2010 году. При этом, как показал опрос представителей администраций муниципальных образований, в рамках приведенных цифр имеется значительная дифференциация. Ниже на графике (рис. 11) представлены итоги оценки представителями городских администраций перспектив жилищного строительства с точки зрения обеспеченности мощностями и сетями инженерно-технической инфраструктуры.

Как видим, средний прогнозируемый к 2010 году объем жилищного строительства с точки зрения возможностей инфраструктуры составит около 0,35—0,4 кв. м на человека, или порядка 56 млн кв. м в целом по России,

**Рис. 11. Объемы нового жилищного строительства, которые будут возможны в 2010 году за счет планируемого развития мощностей и сетей инженерно-технической инфраструктуры по обеспечению строительства жилья**



что составляет около 77% объема жилищного строительства, который был бы возможен при проведении всех необходимых для этого реформ и преобразований. При этом два города, входящие в пятерку крупнейших в России (Санкт-Петербург и Нижний Новгород), оценивают перспективы увеличения объемов жилищного строительства с точки зрения обеспеченности инженерной инфраструктурой ниже среднероссийского уровня, рассчитывая строить не более 0,11—0,17 кв. м жилья на человека в год. Таким образом, развитие инженерно-технической инфраструктуры напрямую будет определять возможности городов по увеличению объемов жилищного строительства уже на ближайшую перспективу. Для эффективного решения задачи развития сетей и мощностей инфраструктуры необходимо учитывать разнообразие сложившихся в городах ситуаций и направлять основные усилия в наиболее проблемные и одновременно наиболее значимые территории и сферы инженерного обеспечения.

### **Потребности в финансировании жилищного строительства, перспективы развития банковского кредитования застройщиков**

Перспективы развития строительства жилья ограничены возможностями привлечения кредитных ресурсов в жилищное строительство. Банки в период до 2010 года планируют выдавать кредиты застройщикам жилья в объемах, составляющих не более 15% их потребности.

**Перспективы развития строительства жилья ограничены возможностями привлечения кредитных ресурсов в жилищное строительство. Банки в период до 2010 года планируют выдавать кредиты застройщикам жилья в объемах, составляющих не более 15% их потребности.**

Сегодня доля кредитных средств составляет не более 20% стоимости жилищного строительства. До 15% строительства многоквартирных домов на начальной стадии строительства и до 20% на завершающих этапах финансируется за счет инвестиций юридических лиц. Средства населения составляют до 25% всех средств на начальной стадии строительства и до 45% на завершающих этапах. Как правило, юридические лица являются посредниками в привлечении средств населения в строительство, поэтому до 70% строительства жилья на за-

вершающих этапах может финансироваться за счет средств населения.

По оценкам банков, рост кредитования застройщиков в 2004—2005 годах составит в среднем 18—20% в год, в 2006—2008 годах — 14—17% в год, а в 2009—2010 годах — 5—10%. В 2010 году банки планируют предоставить кредитов застройщикам жилья на сумму от 10,92 до 13,17 млрд руб. (в текущих ценах), что составляет не более 15% потребности застройщиков.

По экспертным оценкам, потенциальные возможности банков по предоставлению подобных кредитов могут начиная с 2006—2007 годов полностью обеспечить потребности жилищного строительства по кредитова-

нию застройщиков. Однако для реализации потенциальных возможностей банков необходимо создать условия для повышения надежности и привлекательности кредитования застройщиков жилья.

Развитие банками кредитования застройщиков жилья тормозится из-за таких проблем, как отсутствие обеспечения кредитов (отсутствие прав собственности на земельный участок и трудности залога объектов незавершенного строительства); высокий уровень рисков кредитования строительства; низкий уровень прозрачности финансово-хозяйственной деятельности строительных компаний; отсутствие у банков достаточных финансовых ресурсов; низкий уровень подготовки бизнес-планов, проектов по строительству жилья, долгий срок подготовки и утверждения проектной документации.

### **Возможности увеличения объемов жилищного строительства при снижении административных барьеров и решении других проблем**

Административные барьеры являются серьезным препятствием на пути увеличения жилищного строительства. Строительные компании считают административные барьеры более серьезным ограничителем, нежели недостаток платежеспособного спроса населения. При снижении административных барьеров объем вводимого

**Административные барьеры являются серьезным препятствием на пути увеличения жилищного строительства. Строительные компании считают административные барьеры более серьезным ограничителем, нежели недостаток платежеспособного спроса населения. При снижении административных барьеров объем вводимого жилья может быть увеличен в среднем на 30% по сравнению с прогнозами, основанными на сохранении существующей ситуации в строительстве.**

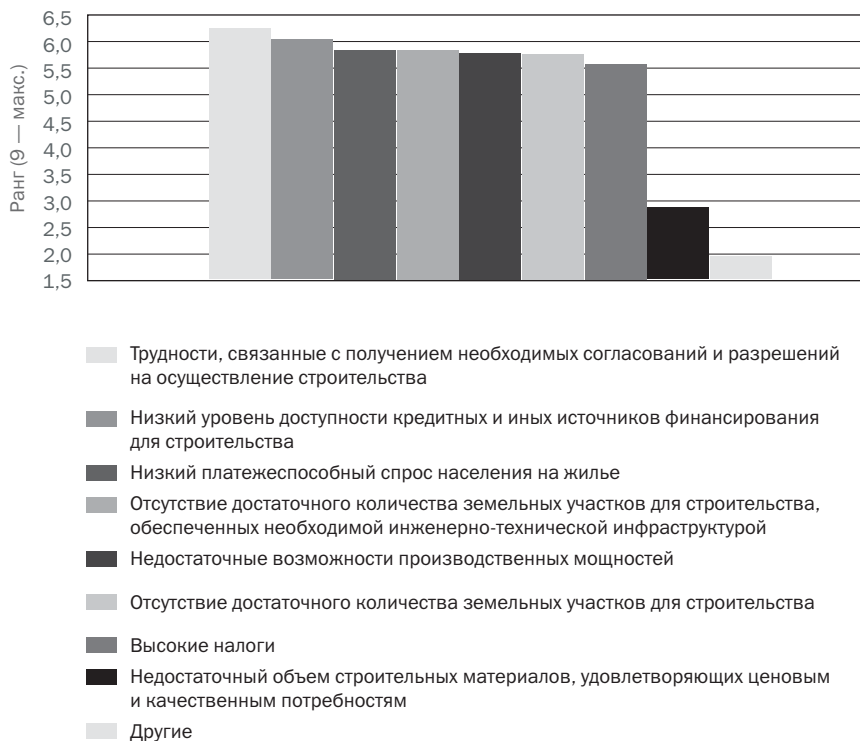
жилья может быть увеличен в среднем на 30% по сравнению с прогнозами, основанными на сохранении существующей ситуации в строительстве.

Более всего строительные компании сегодня обеспокоены трудностями, связанными с получением необходимых согласований и разрешений на осуществление строительства. Первоочередными им видятся шаги по совершенствованию сложившейся системы согласований, в частности по сокращению времени и количества организаций, участвующих в согласовании и проведении экспертиз (рис. 12).

Администрации городов и строители по-разному оценивают затраты, связанные с получением разрешения на строительство. В среднем данные затраты оцениваются на уровне 12—22% общей стоимости строительства. В согласовании исходно-разрешительной документации, экспертизе проектной докумен-

тации и предоставлении разрешения на строительство участвуют в среднем 35 организаций. Этот процесс занимает около 10 месяцев.

**Рис. 12. Основные препятствия для увеличения объемов строительства жилья строительными компаниями**



## Основные результаты прогнозных оценок спроса и предложения на рынке жилья

При формировании сценариев изменения спроса населения на жилье и жилищные кредиты, а также предложения жилья для учета макроэкономических условий были использованы прогнозы Минэкономразвития России «Макроэкономические показатели вариантов развития экономики на 2003—2006 годы и на период до 2020 года».

Прогнозные оценки строились для следующих вариантов:

**1) инерционный вариант** — развитие жилищного строительства с учетом существующих и прогнозируемых ограничений (инфраструктура, стройматериалы, административные барьеры) при ограниченных объемах жилищного кредитования населения;

**2) проведение комплексных реформ**, нацеленных на развитие жилищного кредитования приобретения и строительства жилья населением, на предоставление кредитов застройщикам жилья, а также реформ в сфере развития жилищного строительства, в результате которых будут ликвидированы ограничения на строительство и объемы кредитования;

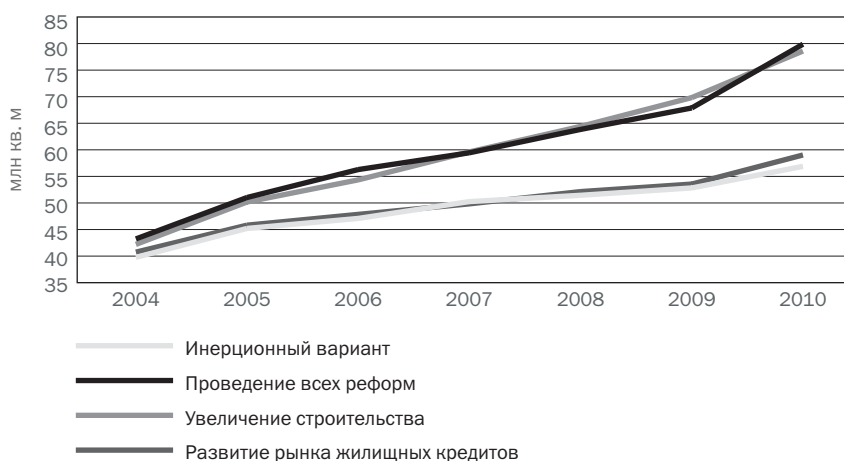


**3) рост строительства** — увеличение объемов жилищного строительства при ограниченных объемах жилищного кредитования населения;

**4) развитие рынка жилищных кредитов** — инерционный вариант развития жилищного строительства при максимально возможном развитии рынка жилищных кредитов населению в условиях развития рынка ипотечных ценных бумаг.

Проведенные оценки тенденций развития рынка жилья<sup>1</sup> показали, что жилищное строительство является главным фактором, влияющим на масштабы рынка жилья. Предложение жилья на вторичном рынке вносит небольшой вклад в совокупные объемы рынка жилья. Жилищное строительство выступает основным ограничителем улучшения жилищных условий населения. Наибольшего объема — 80 млн кв. м в 2010 году — рынок жилья достигает при варианте проведения всех реформ и увеличения объемов строительства (рис. 13).

**Рис. 13. Объем рынка жилья**



Показатель обеспеченности жильем, рассчитываемый как отношение жилищного фонда к численности населения, за рассматриваемый период увеличивается с 19,3 кв. м на человека в 2003 году<sup>2</sup> до 21,2—21,7 кв. м на человека в 2010 году<sup>3</sup> (рис. 14). Темпы роста показателя напрямую зависят от прогнозируемых объемов жилищного строительства: в вариантах проведения комплексных реформ и увеличения строительства данный показа-

<sup>1</sup> Оценка рынка жилья включает объемы продаж жилья на вторичном и первичном (с учетом продаж на стадии строительства) рынках и не учитывает предоставления социального жилья (6% объемов вводимого жилья).

<sup>2</sup> Рассчитано по данным Росстата с учетом итогов переписи населения в 2003 году.

<sup>3</sup> В предположении ежегодного выбытия жилищного фонда в 1% и сохранения неизменной численности населения России.

тель выше, так как объемы жилищного строительства растут более высокими темпами, чем в двух других вариантах.

**Рис. 14. Обеспеченность жильем**



При условии проведения комплексных реформ реальные цены на жилье (за вычетом инфляции) увеличатся в 2010 году в 1,6 раза по сравнению с 2003 годом. Причем в основном рост цен приходится на период 2004—2006 годов (в 1,45 раза по сравнению с 2003 годом) из-за увеличения за счет развития жилищного кредитования спроса на жилье, который пока еще не полностью обеспечивается соответствующими объемами строительства жилья. Начиная с 2007 года, по мере роста объемов жилищного

**Рис. 15. Изменение средней рыночной реальной цены жилья (2003 г. = 100%)**



строительства, происходит стабилизация реальных цен на жилье. При инерционном варианте наблюдается устойчивый рост реальных цен на жилье на 15% в год на протяжении всего периода 2004—2010 годов. Прогнозируется, что к 2010 году при инерционном развитии событий реальные цены на жилье могут вырасти в 1,8 раза по сравнению с 2003 годом (рис. 15).

При проведении всех необходимых реформ реальные цены на жилье в Санкт-Петербурге, Екатеринбурге и Калининграде к 2010 году стабилизируются, увеличившись по сравнению с 2003 годом не более чем на 30%. В Самаре и Новосибирске в 2010 году реальные цены на жилье будут даже ниже, чем в 2003 году. Во Владивостоке увеличение реальных цен за рассматриваемый период составит 80%.

При инерционном варианте в большинстве городов реальные цены на жилье растут на протяжении всего рассматриваемого периода. Наибольшие темпы роста прогнозируются в Екатеринбурге (в среднем около 20% в год) и Владивостоке (в среднем на 13% в год).

**При проведении комплексных реформ доля населения, имеющего ежемесячные душевые доходы выше минимального уровня, необходимого для приобретения стандартной квартиры за счет собственных средств и жилищных кредитов, увеличится с 9% в 2003 году до 31% в 2010 году.**

**За период 2004—2010 годов жилищные условия на рынке жилья улучшат около 9 млн семей.**

При проведении комплексных реформ доля населения, имеющего ежемесячные душевые доходы выше минимального уровня, необходимого для приобретения стандартной квартиры за счет собственных средств и жилищных кредитов, увеличится с 9% в 2003 году до 31% в 2010 году.

За период 2004—2010 годов жилищные условия на рынке жилья улучшат около 9 млн семей.

Минимальные ежемесячные душевые доходы домохозяйства из трех человек, необходимые для приобретения стандартной квартиры (54 кв. м) за счет собственных средств (30% стоимости жилья, или в среднем по России 243 тыс. руб., — в 2002 году) и жилищного кредита (70% стоимости жилья, или в среднем по России 567 тыс. руб., — в

2003 году), во всех рассматриваемых вариантах прогнозов не превысят 10,5 тыс. руб. (в ценах 2003 года) в течение всего прогнозируемого периода. Причем при варианте проведения комплексных реформ минимальные требуемые душевые доходы снизятся с 8,9 тыс. руб. в 2003 году до 8,3 тыс. руб. в 2010 году (в ценах 2003 года). В результате доля населения с душевыми доходами выше минимального уровня, необходимого для приобретения семьей из трех человек стандартной квартиры за счет собственных средств и жилищных кредитов, увеличится с 9% в 2003 году до 31% в 2010 году (рис. 16).

**Рис. 16. Доля населения с доходом, достаточным для приобретения стандартной квартиры с помощью кредита**



При варианте проведения комплексных реформ доля домохозяйств, улучшивших жилищные условия, вырастет с 1,8% в 2004 году (от всех домохозяйств, имеющих потребность в улучшении жилищных условий в данном году) до 4,9% в 2010 году, а при инерционном варианте доля домохозяйств, улучшивших жилищные условия, увеличится к 2010 году до 3,7% всех домохозяйств, имеющих потребность в жилье в данном году. Всего за период 2004—2010 годов число семей, улучшивших жилищные условия, составит 7,1 млн при инерционном варианте и 8,8 млн при варианте проведения всех реформ, то есть на 25% больше.

**При реализации комплексных реформ доля удовлетворенного спроса населения на жилье в 2010 году увеличится до 60—65%. При этом при инерционном варианте развития рынка жилья доля удовлетворенного спроса на жилье будет гораздо меньше (25%).**

При реализации комплексных реформ доля удовлетворенного спроса населения на жилье в 2010 году увеличится до 60—65%. При этом при инерционном варианте развития рынка жилья доля удовлетворенного спроса на жилье будет гораздо меньше (25%).

Удовлетворенный спрос населения на жилье составит в 2010 году при инерционном варианте 1541 млрд руб., при варианте проведения всех реформ — 1912 млрд руб., то есть на 25% больше. При этом неудовлетворенный спрос на жилье при инерционном варианте составит в 2010 году 4477 млрд руб., что значительно больше, чем при варианте проведения всех реформ — 1176 млрд руб. (все в ценах 2010 года).

Удовлетворенный спрос на жилье (рис. 17) будет ограничен объемом предложения на рынке жилья. При инерционном варианте развития событий он составит в среднем за год 29% (30,4% в 2004 году и 25,6% в 2010 году), а в случае проведения всех реформ — около 58% в период 2004—2010 годов (36,2% в 2004 году и 61,9% в 2010 году).

**Рис. 17. Удовлетворенный спрос на жилье (% от спроса на жилье)**



**Основные характеристики рынка жилья в 2004—2010 годах при варианте проведения комплексных реформ  
(в текущих ценах)**

Показатели	Ед. изм	Период								
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010		
1	2	3	4	5	6	7	8	9		
Рынок жилья и цены на жилье										
1. Объем рынка жилья	млн м <sup>2</sup>	43.40	51.28	56.59	59.78	64.22	68.30	80.42		
2. Цены на жилье (средние на первичном и вторичном рынках)	руб. / м <sup>2</sup>	14 448	18 770	26 162	28 807	31 515	33 506	35 421		
Потребность и спрос населения на жилье										
3. Потребность в улучшении жилищных условий	млн м <sup>2</sup> млрд руб.	1 271 17 127	1 307 18 569	1 347 24 764	1 411 36 040	1 474 41 375	1 553 47 471	1 661 53 508		
4. Спрос на жилье	млрд руб.	966	1 415	1 704	1 755	2 099	2 392	3 088		
В т.ч. неудовлетворенный спрос на жилье	млрд руб.	616	772	697	587	752	883	1 176		

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5	6	7	8	9
5. Удовлетворенный спрос на жилье	млрд руб.	350	643	1 007	1 168	1 347	1 509	1 912
В т.ч. без привлечения кредитных средств	млрд руб.	247	346	369	344	485	667	536
С привлечением кредитных средств	млрд руб.	103	298	638	824	862	843	1 376
Банковская система								
6. Спрос населения на жилищные кредиты	млрд руб.	332	400	396	370	410	372	521
7. Предложение банками жилищных кредитов населению	млрд руб.	53	149	326	483	664	873	1124
Жилищное строительство								
8. Объемы жилищного строительства	млн м <sup>2</sup>	41.23	46.43	50.80	55.29	60.74	66.30	72.44
8.1. Объемы жилищного строительства для продажи на рынке	млн м <sup>2</sup>	34.63	38.99	42.66	46.39	51.04	55.7	60.84

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5	6	7	8	9
8.2. Объемы строительства социального жилья	млн м <sup>2</sup>	6.6	7.4	8.4	8.9	9.7	10.6	11.6
Удовлетворение спроса населения на жилье								
9. Доля удовлетворенного спроса на жилье	п. 5 в % от п. 4	36.2	45.5	59.1	66.6	64.2	63.1	61.9
10. Доля домохозяйств, улучшивших жилищные условия:								
10.1. % от домохозяйств, имеющих потребность улучшить жилищные условия в данном году	%	1.8	2.8	3.7	4.3	4.2	4.0	4.9
10.2. % от домохозяйств, имеющих в данном году потребность в улучшении жилищных условий и планирующих ее решить путем приобретения (строительства) жилья	%	3.8	5.8	7.8	9.5	9.7	9.9	12.8
11. Доля населения, которое имеет доходы, достаточные для приобретения стандартной квартиры с помощью кредита*	%	16.1	16.9	14.3	16.7	20.0	25.0	30.5

\* В предположении, что семья из трех человек приобретает стандартную квартиру площадью 54 кв. м с привлечением кредитных средств на текущих условиях кредитования. Предполагается неизменная дифференциация населения по доходу.





Л.Н. Еремеева, Н.Н. Казюкова

## Межбюджетные отношения в 2004 году: взгляд из муниципального образования

Межбюджетные отношения всегда были наиболее проблемной частью взаимоотношений местных и региональных органов власти. Слабая прозрачность, отсутствие надежных методик, позволяющих на основе учета всех факторов объективно подойти к оценке потребности в доходах, оценить расходные обязательства муниципальных образований и субъектов Федерации, отсутствие четких законодательных процедур при финансировании на муниципальном уровне расходов, решения о которых были приняты на более высоком уровне, — все это создает напряженную ситуацию.

Учитывая это, Конгресс муниципальных образований Российской Федерации решил оценить состояние межбюджетных взаимоотношений на уровне «регион — муниципалитет» на основе данных, предоставленных самими муниципальными образованиями. К сожалению, только 59 муниципалитетов предоставили для анализа данные своих бюджетов. Конечно, это снижает репрезентативность выводов, но все же позволяет выявить тенденции, которые сложились в данной сфере, поскольку в опросе участвовали муниципальные образования разных типов и из разных федеральных округов.

Итак, в муниципальные образования были разосланы анкеты с набором показателей, позволяющих оценить, что происходит сегодня с межбюджетными трансфертами на субрегиональном уровне (открытая информация Минфина России дает представление только о состоянии консолидированных местных и региональных бюджетов в целом). Для того чтобы проанализировать финансовые потоки между федеральным бюджетом и бюджетами регионов и муниципальных образований, мы попросили представить следующие данные: доли налогов, перечисляемых на федеральный и региональный бюджетные уровни, и объемы возвращаемых в местные бюджеты трансфертов в виде дотаций, субсидий и субвенций, а также поступление финансовых средств в муниципалитеты по линии федеральных и региональных программ.

Очень интересной и показательной оказалась информация о пропорциях распределения налоговых и неналоговых доходов, собираемых на территории муниципальных образований<sup>1</sup>. Все МО поделились на две практически равные группы в зависимости от того, в какой бюджет идет наибольшая доля налоговых доходов — в региональный или в федеральный. В результате, исходя из представленных итоговых данных за 2003 год, средний процент зачисления собираемых налоговых и неналоговых доходов в региональный бюджет составил 34,7%, в федеральный — уже 38,9%. За первое полугодие 2004 года по тем же муниципальным образованиям распределение собираемых доходов по уровням бюджетной системы изменилось: в региональные

<sup>1</sup> В части налогов, администрируемых налоговыми органами.

бюджеты аккумулировалось 40,7% налоговых доходов, в федеральный — около 33%. Подобное перераспределение явилось следствием проводимой федеральным центром бюджетной и налоговой реформы. Увеличение сборов в региональные бюджеты должно обеспечивать реализацию собственных полномочий субъектами Федерации и оказывать необходимую финансовую помощь муниципальным образованиям, что, в принципе, подтверждается и официальными данными Минфина: бюджетная обеспеченность по консолидированным местным бюджетам за первое полугодие 2004 года, до получения муниципалами финансовой помощи, составила по стране всего 1803 руб., зато после получения всех трансфертов бюджетная обеспеченность возросла почти в 2 раза — до 3252 руб.

Финансовые средства, направляемые в муниципальные бюджеты с вышестоящего уровня под видом безвозмездных перечислений, хотя структурно и состоят из дотаций, субсидий, субвенций и средств, поступающих по взаимным расчетам, для муниципальных образований, в отличие от субъектов Федерации, имеют свои особенности, что и показало анкетирование.

Почти половина опрошенных муниципальных образований (большинство из них — крупные города в европейской части России) не получают дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. Согласно отчету за

**Почти половина опрошенных муниципальных образований (большинство из них — крупные города в европейской части России) не получают дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.**

первое полугодие 2004 года, по местным бюджетам в целом по России в структуре финансовой помощи муниципалитетам дотации на выравнивание составляют только 32,9% (федеральный бюджет 57% своей финансовой помощи направляет на выравнивание субъектов Федерации в форме дотаций). Те же муниципальные образования, которые все-таки получают выравнивающие дотации, получают их в плановом объеме

(исполнено по полугодовым отчетам в среднем на 92%). Исключением оказался только город Благодарный Ставропольского края, который, являясь дотационным муниципальным образованием (бюджетная обеспеченность — 890 руб.), по итогам первого полугодия 2004 года не получил из краевого бюджета запланированных средств на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. Кстати, сам Ставропольский край из федерального бюджета получил почти 73% годового объема финансовой помощи.

Большинство муниципальных образований в своих анкетах указали, что они не получают средств из регионального бюджета по статье «Дотации на возмещение убытков от содержания объектов жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления». Но некоторые из них отметили, что средства на возмещение убытков, а также «на частичное возмещение расходов по предоставлению населению субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг» поступают из региональных бюджетов в порядке взаимных расчетов либо как прочие субвенции (субсидии). Следует отметить, что «прочие» дотации,

субсидии и субвенции занимают в структуре финансовой помощи по местным бюджетам значительную долю (54,8%). Таким образом, субъекты Российской Федерации практически предоставляют муниципальным образованиям больше половины средств из финансовой помощи, не раскрывая направлений их использования, что, естественно, не позволяет получить достоверные данные об этих доходах и проанализировать представленную информацию.

Федеральным бюджетом предусматриваются средства на возмещение убытков, связанных с содержанием объектов жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной сферы, переданных в муниципальную собственность: в 2004 году сумма дотаций планировалась в объеме 5 млрд руб. (выполнение за первое полугодие составило 65%), в 2005 году объем дотаций увеличивается до 5,4 млрд руб., но поступают они в бюджеты регионов. Сколько получают сами муниципальные образования (а трансферты, как видно из определения, предполагаются именно для них), достоверно оценить не представляется возможным, но по итогам первого полугодия 2004 года из 3,25 млрд руб., поступивших в бюджеты субъектов

**Львиную долю финансовой помощи (63%) составляют дотации, субсидии и субвенции на реализацию социальных гарантий, установленных федеральными законами.**

Федерации, только 1,76 млрд руб. перечислены по данному виду помощи в местные бюджеты.

Львиную долю финансовой помощи (63%) составляют дотации, субсидии и субвенции на реализацию социальных гарантий, установленных федеральными законами.

Объемы средств на финансирование льгот инвалидов и ветеранов по федеральным законам поступают в местные бюджеты, судя по анкетам, в достаточном объеме (от 84 до 160%), правда, чуть более трети опрошенных муниципальных образований не занимаются этими категориями льготников вообще (не получают на них средства и не осуществляют расходы по финансированию) — по-видимому, либо отсутствуют носители льгот, либо региональные власти сами осуществляют расходы<sup>1</sup>. Средства на возмещение льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг поступают практически во все муниципальные образования, но их поступление варьируется от 53 до 110% (опять же за первое полугодие 2004 года). Хотелось бы отметить, что субъекты Федерации получили субвенции на оплату этих льгот из Фонда компенсаций в полном объеме.

Трансферты на реализацию прочих льгот (чернобыльцы, репрессированные, Герои и т.д.) перечисляются в муниципальные образования в основном в запланированных (а в некоторых случаях даже больших) объемах.

Таким образом, вся финансовая помощь местным бюджетам формально делится на неравные части: фонд финансовой поддержки муниципальных

<sup>1</sup> Но возможен и третий вариант: субъект Федерации считает, что муниципальное образование должно оплачивать государственные обязательства из своих доходов.

образований, посредством которого осуществляются выравнивающие функции, и средства на реализацию государственных полномочий.

Отдельно хотелось бы остановиться на поступлении средств на выплату адресных субсидий населению, предназначенных для оплаты жилья и коммунальных услуг (их доля в структуре финансовой помощи местным бюджетам в целом по России составляет всего 0,2%). Объемы этих адресных субсидий по всем муниципальным образованиям в динамике (2002—2004 годы) растут устрашающими темпами (в разы), их рост значительно превышает темпы роста расходов местных бюджетов на ЖКХ. За счет софинансирования (то есть за счет поступивших из регионального бюджета средств) местные бюджеты получают и оплачивают в среднем только 25% объема средств, расходующихся на адресные жилищные субсидии. Остальные 75% местные органы власти должны найти в собственных бюджетах. В результате образуется определенный разрыв между начисленными и выплаченными

**В муниципалитетах Центральной России адресные жилищные субсидии оплачиваются значительно лучше, чем в муниципальных образованиях Севера, Сибири и Дальнего Востока.**

адресными жилищными субсидиями. По итогам 2003 года оплачено 81,5% жилищных субсидий от требуемого объема, при этом прослеживается явная региональная дифференциация. Так, в муниципалитетах Центральной России адресные жилищные субсидии оплачиваются значительно лучше, чем в муниципальных образованиях Севера, Сибири

и Дальнего Востока. В первом полугодии 2004 года доля субсидий в расходах на ЖКХ по муниципалитетам варьировала от 0,4% (Нарьян-Мар) до 37% (Малоярославец). Например, в Хабаровске доля адресных субсидий в расходах на ЖКХ составляет незначительный процент (0,5%), но при этом за полугодие выплачено только 3% от начисленного. Объясняется это тем, что реальная бюджетная обеспеченность<sup>1</sup> Хабаровска из всех опрошенных городов — одна из самых низких (всего 3283 руб., на уровне города Буденновска Ставропольского края, численность населения которого составляет 63 тыс. человек).

Мы специально остановились на данной проблеме, поскольку в связи с принятыми поправками в Федеральный закон «Об основах федеральной жилищной политики» нормативы потребления коммунальных услуг, а также цены и тарифы на жилищно-коммунальные услуги будут определять органы местного самоуправления самостоятельно. А вот межбюджетные трансферты на возмещение расходов организаций жилищно-коммунального хозяйства (убытки, адресные субсидии) будут местным бюджетам предоставляться исходя из региональных стандартов оплаты жилья и коммунальных услуг, которые, в свою очередь, будут устанавливаться субъектами Федерации также самостоятельно. Это создает прекрасные возможности для бес-

<sup>1</sup> Реальная бюджетная обеспеченность — это фактическая бюджетная обеспеченность, скорректированная на коэффициент удорожания бюджетных услуг и позволяющая проводить сравнения по различным территориям.

контрольного увеличения цен на жилищные и коммунальные услуги со стороны местных органов власти и необоснованного сокращения межбюджетных трансфертов со стороны региональных властей, так как стандарты у каждого уровня власти будут своими. Крайними же, как всегда, окажутся жители муниципальных образований. Не зря высокие цены на ЖКУ, по данным опросов фонда «Общественное мнение», беспокоят наших сограждан в первую очередь (отмечены почти половиной опрошенных), а вот «нехватка жилья» и его «доступность» стоят только на 11-м месте.

Помимо финансовой помощи, из вышестоящих бюджетов в муниципальные образования поступают средства по линии федеральных и региональных программ, а также капитальные трансферты на финансирование строительства конкретных объектов (в основном социальной сферы). Почти четверть опрошенных МО получают средства на реализацию федеральных целевых программ (включая федеральную адресную инвестиционную программу) — в основном на решение проблем жилищно-коммунального хозяйства, школьного образования и муниципального здравоохранения. Правда, поступают эти средства очень неравномерно. Например, Вологда на сегодняшний момент получила на реализацию федеральных целевых программ только ту часть средств, которая проходит как софинансирование из регионального бюджета. Шелеховское МО (Иркутская область) запланированных государственных капитальных вложений на финансирование объектов по Федеральной адресной инвестиционной программе на дату запроса не получило вообще.

Половина муниципальных образований участвуют также в реализации региональных программ, но не все из них получают запланированные фи-

нансовые средства (например, в города Саянск и Братск Иркутской области на настоящий момент из регионального бюджета ничего пока не поступало).

Процент финансирования за первое полугодие 2004 года как федеральных, так и региональных программ в среднем составлял 50—53%, что, в общем, неплохо, но вот по конкретным муниципальным образованиям этот процент колебался от 0 до 100%. Если проигнорировать данные по тем муниципальным образованиям, в которых финанси-

**Процент финансирования за первое полугодие 2004 года как федеральных, так и региональных программ в среднем составлял 50—53%, что, в общем, неплохо, но вот по конкретным муниципальным образованиям этот процент колебался от 0 до 100%.**

рование либо осуществляется в полном объеме, либо его нет вообще, то получается, что региональные программы финансируются лучше (в среднем на 54%), а вот средства на реализацию федеральных программ поступили из бюджета только в объеме 45%. Средства федерального бюджета на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы по итогам первого полугодия 2004 года поступили в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в размере 53% от запланированного. Но практически все средства по данной статье поступают в бюджеты регио-

нов, и, возможно, они финансируют стройки напрямую. Чтобы получить более подробную информацию, необходимо изучить данные об исполнении формы № 1-ФП и приложения к ней.

Только пятая часть муниципальных образований получает из регионального бюджета средства на осуществление капитальных вложений не в рамках программ, и 6% муниципалитетов средства из региона получили на возвратной основе (в основном на решение проблем жилищно-коммунального комплекса).

Подведем некоторые итоги. Результаты проведенного анкетирования позволяют говорить о том, что из всех налоговых и неналоговых доходов, собираемых (создаваемых) в муниципальных образования, 73—74% распределяются в пользу федерального и региональных бюджетов. Это вклад муниципальных образований в формирование консолидированного бюджета России. Но существует и обратный финансовый поток: «федеральный бюджет — бюджеты субъектов Федерации — муниципальные образования». В среднем порядка 13—15% поступает обратно в муниципальные образования в виде безвозмездных перечислений (дотаций, субсидий, субвенций и пр.), еще 1,7% — как средства на реализацию федеральных и региональных программ (в том числе и в виде капитальных вложений). Большая часть возвращаемых средств идет на финансирование федеральных мандатов. Явно прослеживается тенденция увеличения доли возвращаемых средств по мере движения из центра на восток и север (с 0,3—8% до 40—150%) и значительная дифференциация между муниципальными образованиями по типу (города — 15% и районы — 150%).

## Межбюджетные трансферты по итогам первого полугодия 2004 года (тыс. руб.)

1	2		3		4
	Федеральный бюджет (утверждено законом на 2004 г.)	Получено бюджетами субъектов Федерации	Получено бюджетами местными бюджетами	Получено местными бюджетами	
Финансовая помощь бюджетам других уровней	273 776 129	165 962 785	202 232 449		
Из нее:					
дотации		107 311 825	85 553 956		
субсидии		28 027 621	22 257 691		
субвенции		24 170 573	88 878 566		
В том числе:					
Фонд софинансирования социальных расходов	3 300 000	494 905	494 905		
Из них:					
дотации бюджетам субъектов Российской Федерации на частичное возмещение расходов на предоставление населению субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг	3 300 000	494 905	494 905		
ФФПР	175 810 866	102 199 577	69 051 742		
Из них:					
дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности	165 135 868	95 247 078	67 303 085		



Продолжение таблицы

1	2	3	4
субвенции на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области	2 600 000	1 300 000	0
субсидии на государственную финансовую поддержку закупки и доставки нефти, нефтепродуктов, топлива и продовольственных товаров (за исключением подакцизных) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов	8 074 998	5 652 499	1 748 657
Дотации и субвенции (без ЗАТО)	28 539 227	12 446 263	4 257 958
Из них:			
дотации на возмещение убытков от содержания объектов жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления	5 000 000	3 249 999	1 756 721
дотация бюджету города-курорта Сочи	1 200 000	624 000	624 000
дотации бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	20 159 335	7 680 481	1 398 428
субвенции на реализацию программ развития городов как наукоградов Российской Федерации	500 000	249 999	346 875
субвенции на премирование победителей всероссийского конкурса на звание «Самый благоустроенный город России»	100 000	131 934	131 934

Продолжение таблицы

1	2	3	4
субвенции бюджету города Москвы на выполнение федеральных полномочий по сбору и утилизации радиоактивных отходов в Центральном регионе	927 000	509 850	0
Фонд реформирования региональных финансов	1 215 600	267 344	2 945
Из них:			
субсидии на реформирование и оздоровление региональных финансов, развитие социальной инфраструктуры, повышение эффективности бюджетных расходов, поддержку экономических реформ	1 215 600	267 344	2 945
Фонд компенсаций	49 910 240	23 837 558	9 375 128
Из них:			
субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», за исключением льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг	7 293 000	4 357 825	1 303 790
субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» и Федерального закона «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы»	200 000	30 951	9 014

Продолжение таблицы

1	2	3	4
субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на компенсацию расходов на предоставление льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан, работающих и проживающих в сельской местности	1 691 778	433 303	275 322
субвенции на возмещение льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг в соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг»	15 202 000	7 601 000	3 402 231
субвенции на реализацию Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»	21 564 737	10 071 043	3 823 101
субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг, услуг связи, проезда на общественном транспорте городского и пригородного сообщения гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии на ПО «Маяк» и ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне	1 210 000	524 318	155 962
субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий»	1 638 240	819 118	405 708

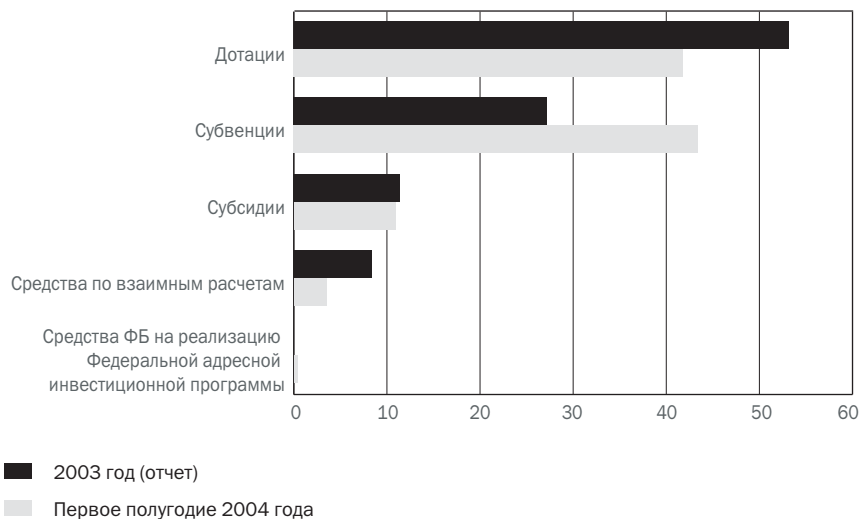
Продолжение таблицы

1	2	3	4
Федеральная адресная инвестиционная программа (млн руб.)			
Средства федерального бюджета на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы	64 091	3 304	846

**Структура финансовой помощи по региональным и местным бюджетам (%)**

1	2	3	4	5	6
	Дотации	Субвенции	Субсидии	Средства по взаимным расчетам, в том числе компенсации дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти	Средства ФБ на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы
Первое полугодие 2004 года (отчет)					
Местные бюджеты	41,8	43,4	10,9	3,5	0,4
Бюджеты субъектов Федерации	64,3	14,5	16,8	2,5	2,0
2003 год (отчет)					
Местные бюджеты	53,1	27,2	11,4	8,4	н\д
Бюджеты субъектов Федерации	58,2	23,3	14,9	3,7	н\д

**Структура финансовой помощи, оказываемой местным бюджетам из вышестоящего бюджета**



**Сводная информация (подготовлена на основе анкетных данных, представленных муниципальными образованиями)**

**1. Структура доходов муниципальных образований (%)**

	2003 Отчет	2004 Запланиро- вано	Исполнение за первое полугодие 2004 г. (% к запланиро- ванному в первом полугодии 2004 г.)
Доходы, всего	100	100	102
Налоговые и неналоговые доходы	73,9	69,1	106
Безвозмездные перечисления из вышестоящего бюджета	24,1	26,3	98
В том числе:			
дотации	9,7	8,7	102
субвенции	6,6	11,6	99
субсидии	7,0	5,4	80

**2. Структура расходов муниципальных образований (%)**

	2003 Отчет	2004 Запланиро- вано	Исполнение за первое полугодие 2004 г. (% к запланиро- ванному в первом полугодии 2004 г.)
Общегосударственные вопросы	9,3	9,7	87
Национальная экономика	6,1	5,2	74
Жилищно-коммунальное хозяйство	22,1	21,4	87
Здравоохранение и спорт	13,4	13,4	88
Образование	35,8	39,1	91
Социальная политика	5,6	5,5	84
Остальные расходы*	7,9	5,8	78

\* Расходы, не вошедшие в вышеуказанный перечень (например, правоохранительная деятельность, охрана окружающей природной среды и пр.).

**3. Структура финансовой помощи, получаемая местными бюджетами из вышестоящего бюджета (%)**

	2003 Отчет	2004 Заплани- ровано	Исполнение за первое полугодие 2004 г.	
			% от за- планиро- ванного в 2004 г.	% от не- обходи- мого
1	2	3	4	5
Финансовая помощь, всего	100	100	58	45
В том числе:				
Субсидии и субвенции на выпол- нение федеральных мандатов	30,2	32,1	50	31
Из них на реализацию:				
— ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»	2,8	2,1	56	13

1	2	3	4	5
— ФЗ «О ветеранах»	12,1	12,3	41	24
— ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»	3,8	2,6	52	52
— на возмещение льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг в соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» и другие законодательные акты Российской Федерации»	7,6	7,1	52	38
— других федеральных законов	3,9	8,0	60	47
Дотации	39,5	36,1	61	29
Из них:				
— на частичное возмещение расходов по предоставлению населению субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг	2,9	0,6	55	5
— на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности	29,8	26,9	53	40
— на возмещение убытков от содержания объектов жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления	6,8	8,6	87	22
Прочие дотации, субсидии и субвенции	27,1	29,4	—	—
Средства по взаимным расчетам	3,2	2,4	—	—



**4. Пропорции распределения налоговых и неналоговых доходов, собираемых налоговыми органами на территории муниципального образования**

	2003 Отчет	Исполнение за пер- вое полугодие 2004 г. (%)
Всего	100	100
В том числе:		
в федеральный бюджет	38,9	33,2
в бюджет субъекта Федерации	34,7	40,7
в местный бюджет	26,5	26,7

Н.И. Миронова

## Межмуниципальное сотрудничество в России

### Муниципальные ассоциации и местное самоуправление

Процессы межмуниципального сотрудничества как в прошлом<sup>1</sup>, так и сейчас напрямую связаны со степенью развития института местного самоуправления, а точнее, со степенью самостоятельности и полноценности этого института. Причины такого положения дел лежат на поверхности, поскольку цель объединения муниципальных образований состоит в коор-

**Если субъекты местного самоуправления (граждане, коллегиальные и единоличные органы местного самоуправления) находятся в политической и финансовой зависимости от государства при решении вопросов местного значения, у них будет отсутствовать и какая-либо мотивация к объединению.**

динации их усилий для реализации собственных прав и интересов, в поиске более эффективного решения проблем в той зоне ответственности, где муниципалитеты чувствуют свою организационную и финансово-экономическую самостоятельность. Если субъекты местного самоуправления (граждане, коллегиальные и единоличные органы местного самоуправления) находятся в политической и финансовой зависимости от государства при решении вопросов местного значения, у них будет отсутствовать и какая-либо мотивация к объединению. Экономически зависи-

мые представители органов местного самоуправления, вместо поиска более эффективных механизмов муниципального управления, ориентированы на выполнение указаний тех, кто их назначил.

Не требует особого объяснения и тот факт, что на этапе сильной централизации государственной власти в советский период российской истории (начиная с 1930-х годов), когда традиции самоуправления и самоорганизации были вычеркнуты из общественной жизни, нет примеров реализации каких-либо объединительных идей на уровне городов или иных административно-территориальных единиц. Интересы местных сообществ, а значит и избираемых ими органов, не имели тогда самостоятельного значения для власти. Они были подчинены исполнению спущенных сверху народнохозяйственных планов.

И наоборот, действующие сейчас в России ассоциации и союзы муниципальных образований (муниципальные ассоциации) начали возникать вместе с появлением и развитием института местного самоуправления в

<sup>1</sup> Российские межмуниципальные объединения имеют достаточно давнюю историю. Так, Союз земств был образован в 1904 году, Союз российских городов — в 1914 году.

его нынешнем виде, то есть с конца 80-х — начала 90-х годов прошлого столетия. Почти пятнадцатилетний период функционирования российских муниципальных ассоциаций свидетельствует о том, что само это объединительное движение не является искусственным или навязанным кем-то сверху. Оно возникло в силу понимания самими муниципалитетами объективной необходимости объединения с двумя основными целями:

- 1) передача опыта муниципального управления для совместного решения сложных проблем управления и развития городов и других муниципальных образований;
- 2) политическое отстаивание интересов территориальных сообществ районного, городского и поселкового уровней для того, чтобы добиться возможности влиять на государственную политику, проводимую по отношению к системе местного самоуправления в целом и отдельным ее элементам<sup>1</sup>.

### Типы муниципальных ассоциаций

Внутри российского межмуниципального движения исторически сложилась типология, критерием которой является территориальный охват муниципальных образований и субъектов Российской Федерации одним объединением. В зависимости от территориального масштаба муниципальные ассоциации делятся:

- на общероссийские объединения;
- объединения, действующие по всей стране, но не получившие формального статуса общероссийских организаций;
- специализированные объединения;
- межрегиональные ассоциации;
- региональные ассоциации.

Общероссийские объединения — это Союз российских городов, Российский союз местных властей, Ассоциация малых и средних городов России. В каждое из этих объединений входят муниципальные образования из более чем половины субъектов Российской Федерации, что официально зарегистрировано органами юстиции при регистрации данного общественного объединения как некоммерческой организации общероссийского уровня.

Особым типом муниципальной ассоциации среди общероссийских объединений является Конгресс муниципальных образований Российской Федерации (КМО РФ), поскольку его учредителями и членами являются не муниципальные образования, а их объединения, то есть другие муниципальные ассоциации всех существующих в России типов. Таким образом,

---

<sup>1</sup> Российское местное самоуправление оказалось зависимым от государственной власти в силу множества причин, исследование которых не входит в задачу этой статьи. Мнение о подзаконности самого института местного самоуправления, то есть зависимости его формирования и развития от законодательной и институциональной среды, предоставляемой для него государством, поддерживается многими экспертами и специалистами сферы местного самоуправления.

Конгресс муниципальных образований Российской Федерации с формальной точки зрения представляет собой ассоциацию ассоциаций<sup>1</sup>. К Конгрессу, в принципе, может быть применен термин «национальная ассоциация», часто используемый в других странах, или «единое общероссийское объединение муниципальных образований», как предусмотрено Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131 от 6 октября 2003 года (далее — Федеральный закон № 131). В указанном законе этот термин относится к объединениям, создаваемым другими муниципальными ассоциациями — советами муниципальных образований субъектов РФ и иными объединениями муниципальных образований (ст. 67).

К объединениям, действующим по всей стране, но не получившим формального статуса российских организаций, относятся Союз представительных органов муниципальных образований Российской Федерации<sup>2</sup>, Ассоциация сельских поселений Российской Федерации<sup>3</sup>, ассоциация по социально-экономическому взаимодействию малых и средних городов России «Муниципальное экономическое развитие»<sup>4</sup>.

Специализированные объединения<sup>5</sup> — это Ассоциация ЗАТО Минатома России, Ассоциация ЗАТО Минобороны России, Союз развития наукоградов России, Ассоциация шахтерских городов, Союз исторических городов, Содружество энергетических городов. Эти объединения созданы городами либо монопрофильными, либо имеющими особый статус среди других российских городов, о чем говорят сами названия ассоциаций.

Межрегиональные ассоциации — Ассоциация Юга России<sup>6</sup>, Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Союз городов Центра и Северо-Запада России, ассоциация муниципальных образований «Города Урала», Ассоциация городов Поволжья и другие, объединяющие муниципальные образования одного или двух федеральных округов.

Что касается региональных ассоциаций муниципальных образований, объединяющих муниципалитеты внутри субъектов Российской Федерации,

<sup>1</sup> К сожалению, Конгрессу муниципальных образований Российской Федерации пока не удалось в полной мере стать объединением ассоциаций. До сих пор наблюдается тенденция взаимодействия КМО РФ непосредственно с муниципальными образованиями, а не с их объединениями.

<sup>2</sup> Союз представительных органов муниципальных образований действует пока без статуса юридического лица по решению его руководящих органов.

<sup>3</sup> Ассоциация сельских поселений России была создана по инициативе сельских муниципальных образований из трех российских областей в ноябре 2003 года и получила статус юридического лица в июне 2004 года.

<sup>4</sup> В ассоциацию «МЭР» входят муниципальные образования из менее чем половины субъектов Российской Федерации.

<sup>5</sup> Они также не являются общероссийскими объединениями с формальной точки зрения.

<sup>6</sup> Ассоциация Юга России с начала 2004 года фактически не функционирует, приняв опросным путем решение о самоликвидации. Скорее всего ее работа будет восстановлена после избрания новых руководящих органов, поскольку потребность в объединении муниципалитетов в Южном федеральном округе объективно существует.

то сейчас сформировано 32 таких объединения, причем в ряде субъектов РФ их более одного (Челябинская, Свердловская области).

Всего в России функционирует более 50 союзов и ассоциаций муниципальных образований, 44 из которых образуют Конгресс муниципальных образований Российской Федерации. Одно и то же муниципальное образование может входить в разные объединения, что, собственно, часто и происходит. Например, крупный город может одновременно входить в Союз российских городов, в одну из межрегиональных ассоциаций и в региональную ассоциацию того субъекта Российской Федерации, где он расположен. Сельское поселение, имеющее статус муниципального образования, может, естественно, стать учредителем и членом региональной ассоциации и Ассоциации сельских поселений Российской Федерации.

**В России получил развитие лишь один тип муниципальных ассоциаций — для решения политических задач. Это отличает Россию от других стран, где муниципальные ассоциации часто формируются с целью объединения материальных ресурсов для совместного решения хозяйственных задач (межмуниципальная кооперация).**

Типологизировать российские муниципальные ассоциации по «функциональному» признаку оказалось практически невозможно. В России получил развитие лишь один тип муниципальных ассоциаций — для решения политических задач. Это отличает Россию от других стран, где муниципальные ассоциации часто формируются с целью объединения материальных ресурсов для совместного решения хозяйственных задач (межмуниципальная кооперация).

К сожалению, для функционирования «хозяйственных» ассоциаций в России пока не созданы необходимые и достаточные правовые условия. Более того, реформа местного самоуправления, в результате которой в каждом субъекте Федерации должна появиться двухуровневая территориальная система «муниципальный район — поселение» (система «матрешек»), затормозит свободное развитие межмуниципальной кооперации муниципалитетов поселенческого типа. У поселений будет ослаблена мотивация к объединению, поскольку районный уровень муниципальной власти в императивном порядке станет координировать их усилия по ведению муниципального хозяйства.

Как и любой общественный организм, каждое из действующих сейчас в России объединений муниципалитетов имеет свои особенности и специфические черты, каждое из них проходит собственные этапы роста и преобразования. Несмотря на это, все они, с одной стороны, в равной степени зависят от общей ситуации с развитием местного самоуправления в нашем государстве, а с другой — обладают установленным нормативными актами статусом, который позволяет им играть далеко не пассивную роль в укреплении местного самоуправления в российских муниципалитетах.

Все муниципальные ассоциации, независимо от типа, к которому их можно условно отнести, отличаются по имеющимся у них ресурсам, а также ме-

**Деятельность всех работающих ассоциаций определяется, как правило, личностью лидера — руководителя либо данной ассоциации, либо ее исполнительного органа. Личностный фактор в сфере общественных отношений является пока определяющим в России.**

тодам, степени активности и результативности своей работы. Те ассоциации, которые создавались «сверху», так и существуют лишь на бумаге. Деятельность же всех работающих ассоциаций определяется, как правило, личностью лидера — руководителя либо данной ассоциации, либо ее исполнительного органа. Личностный фактор в сфере общественных отношений (и межмуниципальное сотрудничество не исключение) является пока определяющим в России.

### **О региональных ассоциациях муниципальных образований**

Межмуниципальное сотрудничество на региональном уровне представлено пока весьма скромно, хотя именно оно в соответствии с новым законодательством должно стать основой для деятельности единого общероссийского объединения. Созданы только 32 региональные ассоциации, 27 из которых входят в КМО РФ. Причем действующих неформально и реально приносящих пользу муниципалитетам, находящимся на территории соответствующего субъекта Федерации, среди них еще меньше.

Крайне редко представители региональных ассоциаций имеют реальную поддержку со стороны органов государственной власти субъекта Федерации — как правило, искренней заинтересованности в сотрудничестве последние не проявляют. В большинстве же регионов муниципалитеты объединились, чтобы противостоять региональной власти.

Большинство действующих региональных ассоциаций учреждены всеми муниципальными образованиями этого региона, поскольку в настоящее время муниципалитеты, как правило, не разделены на разные типы внутри субъекта Федерации. Но в ряде субъектов РФ, особенно там, где есть два уровня местного самоуправления («матрешки»), в одну ассоциацию объединены муниципальные образования только одного вида или уровня. Например, в Калужской области муниципальную ассоциацию создали только города, поселки и сельсоветы, а районы области, также имеющие статус муниципальных образований, в нее не вошли. Причина для этого вполне объективная — муниципальные районы и поселения имеют разные интересы.

Сферой деятельности большинства региональных ассоциаций, как правило, является юридическая помощь муниципальным образованиям в области муниципального права. Поскольку муниципальное право имеет комплексный характер и охватывает вопросы финансов, бюджетных отношений, собственности, земли и т.п., региональные ассоциации занимаются разъяснением федерального законодательства, экспертизой и разработкой региональных законов и нормативных актов органов местного самоуправления в указанных областях. Кроме того, они занимаются судебной защитой органов местного самоуправления, подготовкой и распространением

нием методических материалов, включая модельные акты.

Например, Ассоциация муниципальных образований Оренбургской области специализируется на участии в совершенствовании законодательства в сфере местного самоуправления, организации стажировки муниципальных служащих, подготовке сборников методических материалов, включая сборники федеральных законов и других нормативных актов, регулирующих различные вопросы организации местного самоуправления. Традиционным стало регулярное проведение конкурсов муниципальных служащих в различных номинациях: «лучший юрист», «лучший финансист» и т.п. Такая направленность деятельности ассоциации во многом обусловлена тем, что ее секретарем является В.А. Щепачев — крупный специалист в области российского муниципального права.

На деятельность Ассоциации муниципальных образований Астраханской области повлияло то, что ее исполнительную структуру возглавляет В.Г. Элеменкин. Этот человек, стоявший у истоков российского местного самоуправления и ранее занимавший муниципальные должности в администрации Астрахани, деятельность ассоциации направил на разработку и реализацию областной программы по развитию местного самоуправления. В рамках этой программы совершенствовалось региональное законодательство по местному самоуправлению, шло профессиональное обучение муниципальных кадров, издавались брошюры и методические материалы по формированию нормативной базы муниципалитетов, разрабатывались модельные акты, проводились консультации. По инициативе ассоциации много лет ежегодно отмечается День местного самоуправления в Астраханской области.

К сожалению, эти и многие другие региональные ассоциации обладают ограниченными организационными и техническими ресурсами для развития. На этом фоне выделяется Ассоциация муниципальных образований Калининградской области, имеющая большой опыт партнерства с международными организациями из стран ЕС. Такие возможности в совокупности с мощным организационным и интеллектуальным потенциалом исполнительной дирекции позволили ассоциации весьма активно работать во многих сферах муниципального управления, собранные в ее рамках специалисты по направлениям с успехом сообща решают проблемы, которые не могли бы решить в одиночку. Слабой стороной этой ассоциации пока является отсутствие информационной сети между ее членами.

### **Современная институциональная среда для развития межмуниципального движения в России**

Для эффективного межмуниципального сотрудничества требуются, во-первых, гарантия и поддержка со стороны государства в виде установления правовых и институциональных механизмов, позволяющих муниципальным ассоциациям реализовывать свои цели и функции, а во-вторых, развитие собственного самоорганизационного потенциала.

До сих пор государство в какой-то мере поддерживало межмуниципаль-

**Для эффективного межмуниципального сотрудничества требуются, во-первых, гарантии и поддержка со стороны государства в виде установления правовых и институциональных механизмов, позволяющих муниципальным ассоциациям реализовывать свои цели и функции, а во-вторых, развитие собственного самоорганизационного потенциала.**

ное движение, но недостаточно последовательно. Выразалось это в том, что появлялись законодательные и иные акты в поддержку местного самоуправления и межмуниципального сотрудничества, формировались федеральные структуры, ответственные за конституционные гарантии осуществления местного самоуправления (например, Совет, возглавляемый Президентом РФ, соответствующие структуры в Администрации Президента РФ и в Правительстве РФ). Но в то же время действующие акты оставались нереализованными, а создаваемые федеральные структуры периодически ликвидировались. Федеральный центр крайне редко проявлял

политическую волю к защите нарушенных прав граждан на осуществление местного самоуправления.

Сами муниципальные ассоциации также мало использовали даже тот неполный набор правовых и институциональных инструментов, который формировался для них государством. Кроме того, они не имели реальных механизмов влияния на ситуацию. В этом проявилась не столько вина, сколько беда муниципальных ассоциаций, поскольку их позиция, как правило, не была «услышана» представителями власти, от которых зависит судьба местного самоуправления и межмуниципального движения. Причин для такого положения дел в России предостаточно, но главная заключается в том, что власть пока не осознает тех выгод и преимуществ для себя, которые способно дать эффективно работающее в интересах граждан местное самоуправление. А местное самоуправление как институт гражданского общества не успело еще за столь короткий период своего существования в России проявить себя в полной мере.

Таким образом, исходя из современных представлений о межмуниципальном сотрудничестве созданные к настоящему времени условия для становления этого института в России нельзя считать достаточными, особенно с учетом того, что взаимодействовать муниципалитетам необходимо для решения не только политических, но и хозяйственных задач.

Собственное организационное развитие муниципальных ассоциаций также происходит неравномерно, сложно и противоречиво. В наибольшей степени это относится к Конгрессу муниципальных образований Российской Федерации, от которого ожидали отладки всей системы межмуниципального сотрудничества с тем, чтобы оно было способно иметь большой вес и влияние на государственные органы власти.

Политические, организационные, кадровые ресурсы муниципальных ассоциаций еще не развиты в достаточной степени. Муниципалитеты часто не считают эти объединения серьезными представителями своих интересов.



Большинство ассоциаций не обладают достаточными организационными и техническими возможностями для создания информационной среды современного уровня, которая позволила бы им развиваться как сетевым структурам. А ведь главная идея объединения муниципальных образований состоит в постоянном взаимодействии и поддержке друг друга.

Решение имеющихся проблем осложняется сейчас тем, что на процессы естественного поиска самими ассоциациями оптимальных организационных структур, достаточных финансовых ресурсов, эффективных стилей и методов работы наложился процесс крупномасштабной трансформации муниципальной сферы в рамках реформирования всего государственного устройства.

### **Роль и значение муниципальных ассоциаций**

Несмотря на все трудности и проблемы, наблюдаемый в последнее десятилетие процесс развития муниципальных ассоциаций говорит об их востребованности. Действующие и деятельные муниципальные ассоциации нужны депутатам представительных органов местного самоуправления, мэрам и главам администраций, муниципальным финансистам и экономистам, работникам коммунального хозяйства, образования и культуры, лидерам местных общественных структур. Причем наиболее активно в деятельности муниципальных ассоциаций проявляют себя те из них, кто способен к инновационному мышлению, кто сам находится в постоянном поиске новых управленческих технологий, кто искренне заинтересован в становлении и укреплении полноценного института местного самоуправления на благо жителям городов, сел, поселков, районов.

Ценность муниципальной ассоциации

для таких людей состоит в том, что она является:

- местом осознания проблем становления института местного самоуправления с целью отстаивания интересов местного сообщества;
- площадкой для обмена положительным опытом и профессионального роста руководителей, депутатов и муниципальных специалистов;
- каналом осуществления внешних связей и привлечения материальных, финансовых и интеллектуальных ресурсов негосударственного сектора (НКО, донорских, научных организаций и др.) для решения проблем муниципалитетов, объединившихся в ассоциацию.

Неоценимую помощь могут оказывать муниципальные ассоциации муниципалитетам, развивающим самоорганизацию граждан, их социальную ак-

тивность, способную многократно усилить экономический эффект от небольших вложений финансовых ресурсов. Сама ассоциация должна стремиться к тому, чтобы стать саморегулируемой организацией, способной функционировать на основе собственных конкурентных преимуществ.

Если обобщить роль муниципальных ассоциаций и основные функции, которые они призваны выполнять в современном межмуниципальном движении, то можно выделить два главных аспекта. Независимо от территориального уровня и охвата деятельности (всероссийские, межрегиональные, региональные ассоциации) или от специальных задач их членов (объединения наукоградов, шахтерских городов, ЗАТО и т.п.) любая муниципальная ассоциация должна стать:

- 1)** «лоббистской» структурой по отношению к внешней среде, то есть к органам государственной власти различных уровней в зависимости от территориального уровня самой ассоциации;
- 2)** формой самоорганизации для «внутренней среды», то есть для муниципальных образований или других ассоциаций — членов данной организации.

Как лоббистская структура, любая муниципальная ассоциация должна отстаивать интересы местного самоуправления перед государством. Чтобы заниматься этим и чтобы взаимодействие с органами государственной власти соответствующего уровня: Российской Федерации, федерального округа, субъекта Российской Федерации — было легитимным и конструктивным, необходимо законодательное (правовое) установление соответствующего правового статуса муниципальных ассоциаций. Но не только. Надо также выработать и развивать институциональные механизмы реального влияния на власть.

Как форма самоорганизации, муниципальная ассоциация должна быть озабочена тем, чтобы ее члены получали нужные им организационные, информационные, консультационные и иного рода услуги хорошего качества, чтобы они сами чувствовали выгоду от своего объединения. Причем совсем необязательно, чтобы исполнительные органы ассоциации занимались этим непосредственно. Достаточно (и чаще всего гораздо эффективнее) привлекать действующие на поле муниципального консалтинга научные, негосударственные, коммерческие организации.

Роль руководящих и исполнительных органов любой муниципальной ассоциации, как показала практика, должна сводиться к организации консалтинговых услуг и к координации усилий входящих в ассоциацию членов. Активность работы всей ассоциации фактически складывается из активности входящих в нее муниципальных образований, а значит их руководителей. Будить инициативу членов ассоциации, предлагать новые модели и инструменты муниципального управления — одна из основных и сложных задач исполнительного органа ассоциации. Очень важно при этом переводить деятельность муниципальной ассоциации в проектно-программную плоскость, предусматривающую целевое финансирование отдельными муниципалитетами программ и проектов, предлагаемых для реализации. Ориентирование исполнительных органов ассоциаций на членские взносы

**В ближайшее время предстоит преодолевать негативную тенденцию формирования региональных ассоциаций в интересах региональной власти.**

в условиях скудных местных бюджетов неоправданно и неэффективно.

В ближайшее время предстоит преодолевать негативную тенденцию формирования региональных ассоциаций (по новой терминологии Федерального закона № 131 — советов муниципальных образований субъектов Рос-

сийской Федерации) в интересах региональной власти. *Региональные ассоциации* должны выражать интересы муниципальных образований, а не губернаторов. Причем именно они, а не Конгресс муниципальных образований, должны отстаивать интересы муниципальных образований перед региональной властью. Для укрепления межмуниципального движения на региональном уровне задачей Конгресса и межрегиональных ассоциаций является методическая поддержка и содействие выявлению и обучению лидеров межмуниципального сотрудничества в регионах. Кроме того, КМО РФ и межрегиональные ассоциации должны способствовать конструктивному диалогу созданных и создающихся региональных ассоциаций с представителями органов государственной власти субъектов Федерации. Необходимо соответствующим образом реагировать на произвол региональной власти, политически защищая возникающие снизу межмуниципальные объединения.

*Межрегиональные ассоциации* должны не только помогать муниципалитетам, входящим в эти ассоциации, обмениваться опытом, но и взаимодействовать с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах и тем самым политически отстаивать интересы своих членов на субфедеральном уровне.

Задача каждой *всероссийской ассоциации* на данном этапе реорганизации межмуниципального сотрудничества состоит в сохранении своего статуса как самостоятельного объединения, отстаивающего права муниципальных образований соответствующего типа (крупных городов, малых и средних, районов, сельских поселений). Качество предоставляемых различным типам муниципальных образований услуг также находится в прямой зависимости от степени самостоятельности ассоциации.

*Конгрессу муниципальных образований Российской Федерации* пора наконец стать объединением ассоциацией, а не отдельных муниципалитетов. Его главная цель — превратиться в самоорганизующуюся систему, содействовать созданию других самоорганизующихся систем, организовывать сотрудничество с партнерами, координировать их усилия.

Система финансирования всех ассоциаций должна опираться не только на членские взносы или государственную поддержку, но и на спонсорскую помощь партнерских организаций и проектно-программную деятельность, предусматривающую целевое финансирование предоставляемых ассоциациями услуг. Услуги могут предоставляться как своим членам, так и властным структурам. При реформировании межмуниципального сотрудничества все заинтересованные лица должны действовать так, чтобы минимизировать негативные последствия реализации Федерального закона № 131.

## Обзор негосударственных аналитических центров

---

Негосударственные аналитические центры играют сегодня важную роль в жизни российского общества. Они принимают самое активное участие в определении стратегии реформ, они дают независимую комплексную оценку ситуации в стране, они, наконец, призваны быть организаторами публичного диалога по самым актуальным проблемам современности.

На страницах «Городского альманаха-1» мы впервые представляем наших коллег — независимые центры экономического анализа. Конечно, это далеко не полный список подобных организаций, и в ближайших номерах мы обязательно познакомим читателей с другими аналитическими институтами.

### Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр»

Основан в 1991 году по инициативе мэра Санкт-Петербурга А.А. Собчака и лауреата Нобелевской премии по экономике В.В. Леонтьева. Более чем за 10 лет Леонтьевским центром выполнено более 500 проектов, в том числе 400 исследовательских и консультационных и 60 издательских, проведено 150 конференций и семинаров, подготовлено 1200 публикаций в средствах массовой информации, монографиях, журналах.

Партнерская сеть центра охватывает 34 страны и 150 городов Российской Федерации, включает 80 иностранных и более 300 российских организаций. В Интернете Леонтьевским центром открыты и поддерживаются 15 сайтов, которые ежедневно посещают более 1000 человек. В информационном отделе центра содержится 2500 книг, из них на русском языке — 1500, на иностранных языках — 1000, ежегодная подписка на газеты и журналы насчитывает 50 наименований.

Среди сотрудников Леонтьевского центра представлены экономисты, историки, социологи, географы, математики, инженеры, программисты, специалисты по телекоммуникациям и PR-технологиям.

Сайт — <http://www.leontief.ru>

## **Институт экономики переходного периода (ИЭПП)**

Эта независимая некоммерческая научно-исследовательская организация была основана в 1990 году. В числе институциональных учредителей ИЭПП Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, CASE / Центр социально-экономических исследований (Варшава) и OFCE / Французский институт экономической конъюнктуры (Париж). Высшим органом управления ИЭПП является ученый совет, который координирует направления исследований и занимается планированием научной деятельности. В составе ученого совета 23 известных российских ученых, 18 из них — сотрудники ИЭПП, остальные приглашены из других ведущих российских исследовательских и образовательных организаций: Академии народного хозяйства, Института международных экономических и политических исследований РАН, Международного НИИ проблем управления, Государственного университета — Высшей школы экономики.

Функции контроля и координации деятельности ИЭПП выполняет международный совет попечителей, в который входят, в частности, академик РАН А. Аганбегян (Россия), доктор Ж.-П. Фитусси (Франция) и доктор М. Домбровский (Польша). Каждый член совета попечителей представляет соответствующую организацию-учредителя.

Руководство текущей деятельностью ИЭПП осуществляет совет директоров во главе с доктором экономических наук, профессором Е. Гайдаром, который определяет стратегию научных исследований. Общий контроль над их проведением осуществляет академик РАН Р. Энтов.

В составе ИЭПП 10 научных подразделений, которые объединены в 4 направления: макроэкономики (руководитель — д.э.н. С. Синельников-Мурылев), социально-экономических исследований (руководитель — д.э.н. А. Радыгин), реальной экономики (руководитель — д.э.н. Е. Серова) и политэкономии (руководитель — д.э.н. В. Мау).

Среди сотрудников ИЭПП 1 действительный член Российской академии наук, 11 докторов наук, 20 кандидатов экономических наук.

Институт пользуется широким признанием у международного научного сообщества, активно сотрудничает с различными исследовательскими и политико-аналитическими центрами, в том числе Научно-исследовательским центром постсоветских экономик (Великобритания), University of Kiel (Германия), CASE (Польша), Университетом Пьер-Мендес Франс (Франция), Тайваньским институтом экономических исследований, Гарвардской школой управления, Стэнфордским университетом, Массачусетским технологическим институтом.

Сайт — <http://www.iet.ru>

## Фонд «Бюро экономического анализа» (БЭА)

Фонд создан в 1996 году по инициативе Правительства Российской Федерации при поддержке Всемирного банка для проведения экспертно-аналитических работ и предоставления консультационных услуг в области экономической политики. В дальнейшем БЭА выполняло функции группы по подготовке и реализации проектов, финансируемых в том числе международными финансовыми организациями. Учредителями фонда выступили Академия народного хозяйства при Правительстве РФ и ГУ — Высшая школа экономики.

Органы управления фонда — правление и дирекция. В настоящее время правление возглавляет профессор Е.Г. Ясин, а дирекцию — профессор С.Н. Лавров. Постоянным консультативным органом БЭА является ученый совет, председателем которого избран профессор В.И. Данилов-Данильян. В совет входят ведущие российские и зарубежные эксперты, специализирующиеся в области экономической политики.

Основные направления деятельности БЭА:

- информационное и консультационное содействие российским и иностранным физическим и юридическим лицам, органам государственной власти и местного самоуправления в области анализа эффективности экономической политики и выработке мер, содействующих устойчивому экономическому росту, включая различные вопросы хозяйственной деятельности;
- аналитические исследования по проблемам конкурентной и промышленной политики, реформирования, дерегулирования и де бюрократизации экономики, повышения эффективности государственного управления, реформы технического регулирования; развития частного финансового сектора, социальной, бюджетно-налоговой и кредитно-денежной политики, развития внешнеэкономических связей;
- оказание консультационных услуг в области торгово-закупочной деятельности в соответствии с процедурами международных финансовых организаций (МБРР, ЕБРР и др.);
- создание и обновление информационных и статистических баз данных;
- участие в подготовке и реализации международных проектов и программ, направленных на формирование благоприятных условий для социально-экономического развития Российской Федерации;
- проведение семинаров, конференций и иных общественно-научных мероприятий.

Сайт — <http://www.beafnd.org>

## **Институт национального проекта (ИНП) «Общественный договор»**

ИНП «Общественный договор» создан для разработки и реализации проектов, содействующих запуску позитивного сценария развития России посредством установления нового общественного договора на базе продуктивной культуры, и призван способствовать реализации интересов активной, организованной и договороспособной части общества через упорядоченный переговорный процесс друг с другом и с властью.

Установление нового общественного договора подразумевает решение ряда ключевых задач:

- инициирование диалога в обществе, а также между обществом и властью по проблемам выбора и реализации позитивного сценария;
- достижение договоренности в отношении приоритетов развития между представителями экономической и политической элиты;
- создание и распространение «новой философии успеха»;
- разработка принципиальных черт и важнейших элементов нового общественного договора (реструктуризация экономики, устранение административных барьеров, реформа финансовой системы, коренная реформа системы образования; судебная реформа, в том числе обеспечение доступа к правосудию, внедрение третейских судов, определение нового места России в системе международных экономических и политических связей).

ИНП «Общественный договор» предоставляет обществу независимую экспертизу и проектные разработки, не отягощенные профессиональными стереотипами и частными корпоративными (отраслевыми) интересами. Эти проекты, представляющие собой либо образец для прямого тиражирования силами активных общественных групп, либо прецедент новой формы диалога, способны существенно повлиять на ход решения той или иной ключевой задачи.

Сайт — <http://www.inp.ru>

## Новые издания фонда «Институт экономики города»

**Городская бедность в России и социальная помощь городским бедным: Аналитический доклад** / Александрова А.Л., Гришина Е.Е. — М., 2004. — 168 с. ISBN 5-8130-0090-9



Основной задачей книги является демонстрация масштабов и форм городской бедности, а также ее неоднородности. Анализируется степень социального риска в зависимости не только от социально-демографического типа городских семей, но и от пространственного фактора. Учитывая высокий уровень урбанизации в России, большинство бедных семей проживает именно в городской местности, однако облик «городской бедности» и возможности самостоятельного преодоления негативных социальных последствий экономических трансформаций значительно различаются по типам населенных пунктов и степени их удаленности от развитых рынков труда.

В работе показано, что учет пространственного фактора позволяет не только диагностировать риск возникновения очагов застойного социального неблагополучия, но и разрабатывать программы социальной поддержки таким образом, чтобы они наиболее эффективно учитывали потребности социально не защищенных городских жителей.

Книга адресована прежде всего федеральным и региональным ведомствам социально-экономического блока, а также научной общественности. В то же время она может быть полезна студентам экономических специальностей, интересующимся социальной проблематикой.

**Кодекс лучшей практики в сфере муниципального управления** / под ред. Г.Ю. Ветрова, Ю.С. Зайцевой. — М., 2004. — 116 с. ISBN 5-8130-0091-7



Кодекс лучшей практики в сфере муниципального управления представляет собой итог многолетней работы фонда «Институт экономики города» в области содействия местному самоуправлению и муниципальному социально-экономическому развитию в России. Это систематизированный свод наиболее удачных разработок в сфере управления местным развитием, успешно апробированных в российской муниципальной практике.

В структурном отношении Кодекс лучшей практики состоит из двух частей: собственно Кодекса и Библиотеки лучшей практики. Первая часть содержит стандарты лучшей практики — описания практик, включая формулировку цели перехода к стандарту и краткое изложение его содержания и путей реализации. Вторая часть представляет собой подробные «истории успеха» реализации этих стандартов в конкретных муниципальных образованиях — от исходной си-



туации до финальных результатов, включая мероприятия по реализации, ресурсное, административное и организационное обеспечение, проблемы и пути их преодоления. Для желающих непосредственно выйти на «носителей» практики и получить более подробную информацию в большинстве примеров, вошедших в Библиотеку, содержится контактная информация пилотных муниципалитетов.

Кодекс лучшей практики адресован в первую очередь муниципальным работникам и специалистам в области местного самоуправления. Значение Кодекса для их повседневной деятельности трудно переоценить. Он может служить и каналом передачи передового опыта в различных сферах муниципального управления, и индикатором оценки качества управления в муниципальном образовании, и ориентиром при выборе стратегических направлений местного развития.

Кодекс лучшей практики задуман как динамичный, постоянно совершенствуемый инструмент муниципального управления. В связи с этим планируется его ежегодное переиздание с учетом изменений и дополнений.

К книге прилагается CD.

**Опыт и проблемы развития ипотечного жилищного кредитования в регионах России** / под ред. Н.Н. Рогожиной. — М., 2004. — 128 с.

ISBN 5-8130-0076-3



В сборник вошли статьи, отражающие различные подходы к развитию ипотечного жилищного кредитования в регионах России. Авторы статей — представители тех региональных жилищных фондов и ипотечных агентств, которые одними из первых начали развивать ипотечное кредитование и накопили определенный опыт реализации жилищных программ (Самарская, Иркутская и Оренбургская области). Кроме того, в сборнике содержатся статьи специалистов, занимающихся формированием в своих регионах системы ипотечного кредитования (Пермская, Рязанская области).

Точка зрения авторов не всегда совпадает с позицией фонда «Институт экономики города» по поводу возможных схем и стратегии развития ипотечного кредитования в России. Эта позиция, в том числе оценка существующих региональных подходов к развитию ипотечного жилищного кредитования, отражена в статье Н.Н. Рогожиной «Основные тенденции в области развития ипотечного жилищного кредитования в России».

Цель данного издания — способствовать созданию регионами Российской Федерации своих ипотечных программ и решению возникающих при этом проблем.

**Перспективное финансовое планирование в муниципальных образованиях Российской Федерации** / Григоров В.Э. — М., 2004. — 116 с.  
ISBN 5-8130-0088-7.



В работе исследуются экономические, правовые и социальные аспекты проблемы внедрения перспективного финансового планирования для муниципальных бюджетов, отражено место перспективного финансового плана при разработке программ социально-экономического развития муниципального образования. Описаны ключевые процедуры на каждом этапе разработки и реализации перспективного финансового плана, методики прогнозирования доходов с использованием различного объема статистической информации, представлены подходы к прогнозированию текущих расходов и доходов бюджета, а также к разработке долговой политики муниципальных образований. Особое внимание уделено вопросам формирования программы социально-экономического развития для муниципальных образований на основе оценки ресурсов, доступных для капитальных вложений.

Книга адресована руководителям и сотрудникам финансовых и экономических подразделений администраций муниципальных образований (вместе с тем предложенные подходы могут с минимальными изменениями использоваться и на уровне субъекта Федерации).

**Практика реформы жилищно-коммунального комплекса: Аналитический доклад** / под ред. С.Б. Сиваева. — М., 2004. — 190 с.  
ISBN 5-8130-0077-1



Настоящее издание подготовлено по результатам исследования практики реформирования одного из наиболее социально значимых секторов экономики — жилищно-коммунального комплекса — за последние десять лет. В работе подробно проанализирован ход реформ в жилищно-коммунальном комплексе, проведено сопоставление их результатов с законодательно декларируемыми целями и задачами реформирования. Выполнен также сравнительный анализ хода реформ в различных муниципальных образованиях России, выявлены причины успехов и неудач. На основе полученных выводов авторами разработаны предложения по повышению эффективности проводимых реформ на государственном и муниципальном уровнях.

Книга адресована членам научного сообщества, занимающимся экономическими и юридическими проблемами реформирования отношений в жилищно-коммунальном комплексе, государственным и муниципальным служащим — специалистам в области реформирования ЖКХ на федеральном, региональном и местном уровнях, представителям частного бизнеса, а также преподавателям и студентам, интересующимся данной проблематикой.

**Рынок недвижимости в России: анализ некоторых процессов реформирования: Аналитический доклад** / под ред. Э.К. Трутнева. — М., 2004. — 122 с. ISBN 5-8130-0083-6



Работа посвящена анализу процессов развития рынка недвижимости в России в 1992—2002 годах. Авторы акцентируют внимание на следующих составляющих реформы в этой сфере: приватизация земли в городах и развитие конкурентных процедур предоставления земельных участков (земельные торги); регистрация прав на недвижимость и учет недвижимости; введение современных методов градостроительного регулирования, в том числе правового зонирования. Проведена оценка результативности преобразований, сформулированы основные нерешенные проблемы и предложения по совершенствованию нормативно-правового, информационного и организационного обеспечения развития рынка недвижимости в анализируемых областях.

Книга ориентирована в первую очередь на работников государственных органов власти и органов местного самоуправления, которые отвечают за выработку и проведение государственной и муниципальной политики в сфере земли и иной недвижимости, управление государственным имуществом, в том числе за приватизацию земли в городах, развитие систем учета недвижимого имущества и регистрации прав на него, проведение политики градостроительного регулирования и землеустройства. Кроме того, данный аналитический доклад будет, несомненно, полезен для граждан и юридических лиц — участников рынка недвижимости, специалистов, учащихся высших учебных заведений, всех, кто интересуется проблемами развития рынка земли и иной недвижимости в городах России.

**Социальный счет как модель потребительской субсидии: опыт внедрения в России** / Рагозина Л.Г. — М., 2004. — 140 с. ISBN 5-8130-0086-0



В книге представлены теоретические изыскания и опыт практического внедрения системы социальных счетов по проекту «Увеличение прозрачности местных бюджетов посредством использования технологии индивидуальных социальных счетов», поддержанному Фондом Форда.

Теоретическое описание модели социального счета включает не только изложение его общей концепции, но и предложения по техническому моделированию отдельных видов социальных счетов, а также анализ организационных и институциональных проблем внедрения системы социальных счетов.

Практическая часть книги посвящена апробации отдельных гипотез концепции социального счета в пилотных муниципалитетах: Арзамасе (Нижегородская область), Красноармейске (Московская область) и Магадане. Особое место отведено социально-экономической оценке внедрения.

ренных пилотных проектов, а также обозначению институциональных условий, при которых механизм социальных счетов будет более успешным.

Книга в первую очередь адресована руководителям и практическим работникам органов местного самоуправления и социальной защиты населения, а также аспирантам и преподавателям курса «Государственное и муниципальное управление».

**Формы финансовой поддержки семей с невысоким уровнем доходов при улучшении жилищных условий** / Рогожина Н.Н. — М., 2004. —

84 с. ISBN 5-8130-0079-8



Как экономически развитые, так и развивающиеся страны реализуют программы, цель которых — повысить доступность ипотечных кредитов для семей, имеющих доходы, не позволяющие им получать эти кредиты в банках на рыночных условиях. В книге обобщается зарубежный и российский опыт в области государственного участия в решении жилищной проблемы граждан. На основе анализа этого опыта автор делает выводы о возможных направлениях развития системы государственной помощи гражданам в улучшении их жилищных условий.

Данная работа, несомненно, представит интерес для государственных структур, формирующих и реализующих жилищную политику, для региональных и муниципальных администраций, разрабатывающих программы жилищного финансирования и ипотечного жилищного кредитования, ипотечных агентов и жилищных фондов, банков, а также всех интересующихся вопросами ипотечного жилищного кредитования и жилищного финансирования.

**Энергосбережение в жилищном фонде: проблемы, практика и перспективы: Справочник.** — М.: dena; Фонд «Институт экономики города», 2004. —

108 с. ISBN 5-8130-0082-8



В справочнике описаны возможности и условия проведения энергосберегающих мероприятий в российском жилищном секторе. Освещается методология эффективного управления жилищным фондом, финансовые инструменты для обеспечения инвестиций в энергосбережение и технические аспекты энергосберегающих мероприятий, применяемые в нынешних экономических и политических условиях России и Германии. Большое внимание уделено рекомендациям по практическим действиям для участников процесса энергосбережения на местах. Наряду с конкретными рекомендациями, описываются положительные примеры из практики российских муниципальных образований, которые уже внедрили различные энергосберегающие технологии и получили хорошие результаты. Эти примеры дополнены

описанием опыта, накопленного в Восточной Германии с 1990 года. Представлены пути решения проблем, которые хорошо зарекомендовали себя на практике в течение 15 лет после объединения двух Германий и которые можно было бы с пользой перенести на российскую почву.

Справочник может быть интересен специалистам органов местного самоуправления, предприятий энергосбережения, частных и муниципальных структур по управлению жилищным фондом, а также частным инвесторам и руководителям товариществ собственников жилья.

## Книжные новинки других издательств

### **Конкурентоспособность и модернизация российской экономики /**

Ясин Е., Яковлев А. — М.: Высшая школа экономики. 2004. — 64 с.



Книга представляет собой доклад, подготовленный к V Международной научной конференции «Конкурентоспособность и модернизация экономики», прошедшей 6—8 апреля 2004 года в Москве. Авторы считают, что, проводя политику достижения конкурентоспособности национальной экономики, следует настаивать на длительную перспективу. Венцом преобразований должна стать эффективная рыночная экономика, способная обеспечить высокое благосостояние граждан и процветание страны на основе достижения мирового уровня конкурентоспособности российских товаров и услуг. Доклад подготовлен с учетом результатов экспертных семинаров в ГУ–ВШЭ.

### **Крупный город. Регулирование территориального развития и инвестиционные стратегии /** Лимонов Л.Э. — СПб.: Наука, 2004. — 270 с.



Монография посвящена вопросам разработки инвестиционных стратегий крупных городов. Детально проанализированы принятые в мировой практике системы градостроительного планирования и регулирования, организация рынков недвижимости, а также различные формы частно-общественного партнерства по развитию городских территорий. На примере Санкт-Петербурга и Казани рассмотрено состояние городской среды, инфраструктуры и жилищной сферы, институциональные препятствия инвестициям в развитие недвижимости и подходы, применяемые городами для решения имеющихся проблем. На основе анализа российского и зарубежного опыта

предложен комплексный подход к формированию инвестиционных стратегий развития городов.

Книга предназначена для работников науки и органов управления, а также преподавателей и аспирантов, занимающихся вопросами планирования и развития городских территорий.



### **Некоммерческие организации: бухгалтерский учет, налогообложение и правовой статус /** Гамольский П.Ю.,

Толмасова А.К. — М.: Бухгалтерский учет. 2004. — 400 с.

В книге рассматриваются особенности бухгалтерского учета и налогообложения в неправительственных (негосударственных и немunicipальных) некоммерческих организациях (НКО). Содержатся практические рекомендации по организации деятельности НКО, оформлению документов, оптимизации налогово-

обложения, даются пояснения к изменениям, произошедшим в законодательных и нормативных актах.

Книга предназначена для бухгалтеров, аудиторов, а также для слушателей центров и курсов повышения квалификации.

**Проблемы государственной бюджетной политики** / Улюкаев А.В. — М.: Дело, 2004. — 544 с.



Книга посвящена ключевым вопросам реформы бюджетной сферы и основана на результатах аналитических работ, проведенных по инициативе Министерства финансов Российской Федерации российскими и международными исследовательскими центрами и изложенных в серии обзоров бюджетных расходов — Public Expenditure Reviews.

Анализируются проблемы, связанные с основными направлениями институционального реформирования России — реформой межбюджетных отношений, административной реформой, а также реформой системы бюджетных учреждений.

Рассмотрены вопросы совершенствования бюджетного процесса, финансирования бюджетных расходов по их экономической и функциональной классификации и др.

Книга адресована специалистам в области бюджетной и налоговой политики, а также студентам и преподавателям вузов.

**Combating Conflict of Interest in Local Governments in the CEE Countries.** 2004. Ed.: Barbara Kudrycka. By Open Society Institute. 333 p.



Книга подготовлена Институтом «Открытое общество» в рамках проекта «Local Government and Public Reform Initiative». В сборник вошли независимые исследования, содержащие аналитические материалы по оценке существующих и потенциальных конфликтов в сфере местного самоуправления, рекомендации по преодолению конфликтов интересов на уровне местного самоуправления в странах Центральной и Восточной Европы. Рассматриваются юридические коллизии, организационные и структурные конфликты интересов, конфликты, возникающие при оказании муниципальных услуг, а также направления борьбы с коррупцией на местном уровне. Материалы представлены группами ученых из шести стран: Болгарии, Латвии, Польши, России, Румынии, Словакии.

Книга предназначена для органов местного самоуправления и региональных органов власти, для лиц и организаций, занимающихся практической деятельностью в области управления на местном уровне.

**Local Government Borrowing: Risks and Rewards.** 2004. Ed.: Pawel Swianiewicz. By Open Society Institute. 400 p.



Книга подготовлена Институтом «Открытое общество» в рамках проекта «Local Government and Public Reform Initiative». В сборник вошли независимые исследования, содержащие аналитические материалы и рекомендации в области политики и практики муниципальных заимствований. Исследования подготовлены группами ученых из семи стран Европы: Венгрии, Польши, России, Румынии, Словакии, Чехии и Эстонии. По каждой стране приводится анализ нормативно-правовой базы, регулирующей муниципальные заимствования, структуры и тенденций изменения рынков муниципальных заимствований, влияния макроэкономических факторов на развитие рынка муниципальных заимствований и т.д.

Книга предназначена для специалистов органов местного самоуправления российских городов, для лиц и организаций, занимающихся практической деятельностью в области управления муниципальными финансами.



## АВТОРЫ АЛЬМАНАХА

---

### **Аскеров Э.Н.**

Эксперт направления «Городское хозяйство» Института экономики города. Имеет диплом бакалавра экономики Государственного Университета— Высшей школы экономики, а также диплом бакалавра банковского дела и финансов Лондонской школы экономики. Проходил трехлетнее обучение в Великобритании по курсам GCSE и A-level. Занимается вопросами тарифного регулирования предприятий тепло- и водоснабжения, анализом последствий реформы в электроэнергетике для ЖКХ.

### **Ветров Г.Ю.**

Директор направления «Муниципальное экономическое развитие» Института экономики города. Окончил МГУ им. М.В. Ломоносова, кандидат экономических наук. Работал в Институте востоковедения РАН, на географическом факультете МГУ, в московском представительстве Research Triangle Institute (США). Участвовал в реализации ряда международных проектов, посвященных проблемам муниципальной экономики и местного самоуправления, а также регионального развития России. С 2004 года — заместитель заведующего кафедрой экономики города и муниципального управления Государственного университета — Высшей школы экономики. Являлся научным редактором российского издания журнала «Эра городов» («Urban Age»).

### **Визгалов Д.В.**

Руководитель проекта направления «Муниципальное экономическое развитие» Института экономики города. Окончил МГУ им. М.В. Ломоносова, кандидат географических наук. Работал в Институте географии РАН, Университете штата Висконсин (г. Мэдисон, США). Направления специализации в Институте экономики города: стратегическое и среднесрочное планирование развития городов, системы эффективного управления муниципальной экономикой, муниципальные информационные системы, технологии инвестиционной политики городов и регионов, маркетинг городов, мониторинг и оценка региональных и муниципальных программ.

### **Елагина Е.Ю.**

Директор по развитию общественных связей Института экономики города. Окончила Российский государственный гуманитарный университет. Получила квалификацию на специализированных курсах Российской ассоциации по связям с общественностью, а также в Центре по изучению благотворительности Университета г. Нью-Йорка. В Институте экономики города занимается вопросами взаимодействия с российскими и международными организациями, разработкой программ по продвижению информационных продуктов Института, курирует информационно-издательскую деятельность.

**Еремеева Л.Н.**

Руководитель аналитического центра Конгресса муниципальных образований Российской Федерации, кандидат экономических наук. Профессионально занимается вопросами развития муниципальных образований. Автор более 100 публикаций по проблемам муниципальной экономики, межбюджетных отношений, финансового обеспечения деятельности муниципалитетов.

**Казюкова Н.Н.**

Главный специалист аналитического центра Конгресса муниципальных образований Российской Федерации. Сферой профессиональной деятельности являются вопросы развития муниципальных образований, в частности вопросы муниципальной экономики, межбюджетных отношений, финансового обеспечения деятельности муниципалитетов.

**Косарева Н.Б.**

Президент фонда «Институт экономики города» со дня его основания в 1995 году. Окончила МГУ им. М.В. Ломоносова, кандидат экономических наук. Работала в Институте народно-хозяйственного прогнозирования РАН. Эксперт в сфере жилищной политики, жилищного финансирования, развития рынка недвижимости, а также по вопросам организации местного самоуправления. Принимала участие в разработке значительного числа законодательных и иных нормативных правовых документов по вопросам жилищной политики и развития рынка недвижимости. Является руководителем рабочей группы по формированию рынка доступного жилья Центра стратегических разработок. Автор ряда работ по различным аспектам реформы жилищного сектора в России.

**Лыкова Т.Б.**

Руководитель сектора «Социальные проблемы жилищной сферы» Института экономики города. Окончила МГУ им. М.В. Ломоносова. Работала во Всероссийском научно-исследовательском институте внешнеэкономических связей и в The Urban Institute (США). Имеет квалификацию «Сертифицированный управляющий недвижимостью». В Институте экономики города занимается вопросами политики оплаты жилья и коммунальных услуг и содействия развитию товариществ собственников жилья.

**Миროнова Н.И.**

Окончила Московский энергетический институт и Российскую академию государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат социологических наук. Работала в аппарате органов власти города Москвы (Моссовет, Московская городская Дума) и федеральных органов власти (Управление Президента Российской Федерации по вопросам местного самоуправления), а также в аппарате партии СПС. В настоящее время — преподаватель факультета «Государственное и муниципальное управление» Московского института национальных и региональных отношений. Занима-

ется проблемами реформирования местного самоуправления, межмуниципального сотрудничества, консультированием различных целевых групп по вопросам эффективной организации муниципального управления.

**Никифоров С.М.**

Директор направления «Муниципальные финансы и межбюджетные отношения» Института экономики города. Окончил Ленинградский государственный университет, кандидат химических наук. Работал руководителем Международного экологического центра при администрации г. Санкт-Петербурга, заместителем министра финансов правительства Московской области. Избирался депутатом Государственной Думы.

**Попов Р.А.**

Эксперт направления «Муниципальное экономическое развитие» Института экономики города. Окончил МГУ им. М.В. Ломоносова, кандидат географических наук. Является специалистом в области экономической и социальной географии, географии населения, георбанистики.

**Прокофьев В.Ю.**

Руководитель сектора «Развитие конкурентных отношений» Института экономики города. Окончил Владимирский политехнический институт, кандидат технических наук. Работал начальником отдела координации строительного комплекса администрации г. Владимира. Прошел курс обучения в Германии по организации работы органов местного самоуправления и курс обучения в США по программе «Финансы, инфраструктура и услуги». В Институте экономики города занимается вопросами управления жилищным фондом и коммунальной инфраструктурой.

**Пузанов А.С.**

Генеральный директор Института экономики города. Окончил МГУ им. М.В. Ломоносова, кандидат географических наук. Эксперт в области социальной и жилищной политики, регионального и городского развития. Принимал активное участие в подготовке проекта Жилищного кодекса Российской Федерации и неоднократно участвовал в международных проектах. Автор более 30 публикаций по различным аспектам жилищной политики и регионального развития. Член рабочей группы по вопросам социального жилья Европейской экономической комиссии ООН. С 2004 года — заведующий кафедрой экономики города и муниципального управления Государственного университета — Высшей школы экономики.

**Рагозина Л.Г.**

Руководитель проекта направления «Муниципальное экономическое развитие» Института экономики города. Окончила Ленинградский государственный институт культуры им. Н.К. Крупской, Российскую академию государственной службы, кандидат исторических наук. Работала заместителем мэра г. Шлиссельбурга по социально-культурным вопросам, главным научным

сотрудником Российского научного центра местного самоуправления. Избиралась депутатом Городского совета народных депутатов г. Шлиссельбурга, являлась председателем постоянной комиссии по культуре и образованию. В Институте экономики города занимается вопросами социальной политики и реформы местного самоуправления.

**Рогожина Н.Н.**

Руководитель проекта направления «Реформы в сфере недвижимости» Института экономики города. Окончила МГУ им. М.В. Ломоносова, кандидат экономических наук. Работала в Московской академии управления им. С. Орджоникидзе, Всероссийском научно-исследовательском институте внешнеэкономических связей Минэкономики России, Ипотечном акционерном банке. В Институте экономики города занимается вопросами становления и развития системы ипотечного жилищного кредитования.

**Сиваев С.Б.**

Директор направления «Городское хозяйство» Института экономики города. Окончил Московский химико-технологический институт, кандидат технических наук. Работал в научно-исследовательских институтах, параллельно занимался организацией и строительством молодежного жилищного комплекса (МЖК). Избирался депутатом Городского совета г. Владимира и являлся членом бюджетного и жилищно-коммунального комитетов. В период 1992—1994 годов работал первым заместителем главы администрации г. Владимира.

**Смирнягин Л.В.**

Доцент географического факультета МГУ, научный консультант Института экономики города. Окончил МГУ им. М.В. Ломоносова, кандидат географических наук. Работал в академических научно-исследовательских институтах, руководил отделом региональных проблем Аналитического управления Администрации Президента Российской Федерации. Являлся членом Президентского Совета, помощником Президента Российской Федерации. Читал лекции в ряде университетов США и Великобритании. Занимается вопросами регионального и муниципального экономического развития.

**Страйк Р.**

Старший член ученого совета The Urban Institute (Вашингтон, США). Работал в России, Армении, Польше, Грузии, Венгрии, Шри-Ланке, Индии, Пакистане, Индонезии, Кении, Иордании, Барбадосе, Ямайке, Гондурасе. Работая в Департаменте жилья США (1977—1979), входил в состав комиссии, которая ежегодно рассматривала проекты бюджетов всех ведомств, отвечающих за реализацию программ. В 1992—1998 годах руководил комплексной программой по реформированию жилищного сектора в Российской Федерации. В рамках программы являлся ведущим разработчиком российской программы жилищных субсидий — первой в стране программы на основе проверки нуждаемости.

**Стрелец О.А.**

Ведущий эксперт направления «Муниципальные финансы и межбюджетные отношения» Института экономики города. Окончила факультет международных экономических отношений Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России, кандидат экономических наук. Занимается вопросами оценки стоимости муниципальных услуг и бюджетирования, ориентированного на результат.

**Трутнев Э.К.**

Директор направления «Реформы в сфере недвижимости» Института экономики города. Окончил Московский архитектурный институт, кандидат архитектуры. Работал в Центральном научно-исследовательском институте градостроительства, Институте ГипроНИИ Академии наук СССР, Всесоюзном научно-исследовательском институте теории архитектуры и градостроительства. Является экспертом в сфере правового градорегулирования, землепользования и кадастрового учета объектов недвижимости. Участвовал в разработке проектов нормативных актов федерального и местного уровней (Земельный и Градостроительный кодексы Российской Федерации, Правила застройки и землепользования для ряда городов).

**Туманов А.А.**

Ведущий эксперт направления «Реформы в сфере недвижимости» Института экономики города. Окончил бакалавриат экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова по специальности «Экономика», имеет степень магистра экономики. В Институте экономики города занимается вопросами оценки программ жилищного финансирования и прогнозирования спроса на жилье и ипотечные кредиты на основе математических моделей.

**Уиссокер Д.**

Старший научный сотрудник Центра социальной политики The Urban Institute (Вашингтон, США). Работает в области защиты гражданских прав, занимается вопросами обеспечения населения жильем, жилищного найма, дискриминации при найме на работу, а также анализом возникновения бедности.

**Шевырова Н.И.**

Эксперт направления «Муниципальное экономическое развитие» Института экономики города. Окончила МГУ им. М.В. Ломоносова. Специалист в сфере экономики малых городов России.

**Якубов М.О.**

Ведущий эксперт направления «Реформы в сфере недвижимости» Института экономики города. Окончил магистратуру географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. Является специалистом в области градорегулирования, правового зонирования, установления регламентов разрешенного использования недвижимости, процедур формирования и предоставления земельных участков. Занимался разработкой правил землепользования и застройки для ряда городов России.

## SUMMARY

---

The publication contains a collection of research and analytical documents on urban development. Special thematic emphasis is placed on development of large cities and their role in national economics. A substantial part of "City Almanac" covers critical issue of municipal development in Russia in the light of latest changes to Russian legislative acts on local self-governance. Of special attention are analytical developments on reforming of housing and utility sector in Russian cities, housing construction, urban development regulation, and development of relations between government, private sector and public community to enhance the efficiency of management decision-making at the local level.

The publication is focused on the broad audience of readers who are concerned with issues of urban development: governments officials, representatives of public and scientific associations, students, and entrepreneurs.

## **Вам необходима информация о местном самоуправлении и социально-экономическом развитии городов в России и в мире?**

### **ВОСПОЛЬЗУЙТЕСЬ ИНФОРМАЦИОННОЙ БАЗОЙ ДАННЫХ LOGIN**

С 2002 года фонд «Институт экономики города» является российским участником международной программы «Информационная сеть местных органов власти» (Local Government Information Network — LOGIN). Эту программу в ряде стран Восточной Европы и бывшего Советского Союза (Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Македония, Польша, Россия, Украина) совместно реализуют Совет Европы (Council of Europe), Агентство США по международному развитию (USAID), Всемирный банк (World Bank), Институт «Открытое Общество»/Фонд Сороса (Open Society Institute) и Программа развития ООН (UNDP).

#### **Миссия программы:**

- способствовать обмену своевременной и полезной информацией на муниципальном, региональном и национальном уровнях в странах Центральной и Восточной Европы, а также бывшего Советского Союза;
- предложить организациям и органам местного самоуправления новый способ получения информации;
- познакомить органы местного самоуправления с практическими решениями проблем, возникающих в ежедневной работе, примерами лучших практик.

#### **LOGIN — это:**

- календарь важных событий (конференции, семинары, обучающие программы);
- актуальная библиотека законодательства;
- обширная библиотека исследований, статей, отчетов;
- региональные новости, а также ссылки на многие полезные сайты;
- информация по темам, список которых может быть расширен в соответствии с Вашими интересами;
- больше чем веб-сайт, это инструмент для хранения информации и обмена ею, основанный на интернет-технологиях и доступный Вам совершенно бесплатно!

### Какие документы хранятся в базе данных LOGIN?

- Актуальные статьи
- Лучшие практики
- Доклады на конференциях
- Методические руководства
- Обзоры и обследования, а также многое другое

### Какие темы освещаются в базе данных LOGIN?

- Участие граждан в управлении на местном уровне
- Экономическое развитие и партнерство, привлечение инвестиций
- Демократия на местном уровне
- Методы и инструменты управления
- Устойчивое развитие, а также многие другие

### Как поместить информацию в базу данных LOGIN?

Ваши аналитические работы, тексты принятых нормативных документов, примеры лучших практик присылайте по адресу [login@urbaneconomics.ru](mailto:login@urbaneconomics.ru). Мы ждем статьи в форматах Word, Excel, PowerPoint, Acrobat Reader на русском и/или английском языках. Наиболее интересные материалы попадут в международную базу данных. О Вас узнают многие!

### Контактное лицо:

*Ирина Земцовская*, координатор проекта  
Тел.: + 7095 363-5047, факс + 7095 787-4520  
E-mail: [zemtsovskaya@urbaneconomics.ru](mailto:zemtsovskaya@urbaneconomics.ru)

**LOGIN — БАЗА ДАННЫХ ДЛЯ ВАС  
СОЗДАДИМ ЕЕ ВМЕСТЕ**



**Городской альманах. Вып. 1**

Ответственный за выпуск **М.Ю. Ледовский**  
Редактор **Е.З. Абоева**  
Компьютерная верстка **Н.В. Яйцова**

Подписано в печать  
Печать офсетная  
Тираж

---

**125009, Москва, ул.Тверская, д. 20/1**  
**телефон/факс: (095) 787-45-20, 363-50-47**  
**e-mail: [mailbox@urbaneconomics.ru](mailto:mailbox@urbaneconomics.ru)**  
**[www.urbaneconomics.ru](http://www.urbaneconomics.ru)**

---