

ГОРОДСКОЙ

АЛЬМАНАХ

Выпуск 2



**Институт экономики города
Москва 2006**

ГОРОДСКОЙ АЛЬМАНАХ

Выпуск 2



Фонд «Институт экономики города» • Москва, 2006

УДК 08(1-21)
ББК 94
Г70

Научный редактор
кандидат экономических наук Г.Ю. Ветров

Городской альманах. Вып. 2 — М. Фонд «Институт экономики города», 2006. — 288 с.

«Городской альманах» — информационно-аналитический сборник, посвященный вопросам муниципального развития в России. Очередной выпуск альманаха тематически тесно связан с проблематикой научной конференции «Российские города в XXI веке», посвященной 10-летию юбилею фонда «Институт экономики города». Материалы конференции, в частности, стенограммы наиболее интересных выступлений, составили один из разделов сборника.

Основной темой данного выпуска стало будущее российских городов в свете грядущих глобальных вызовов. Материалы, представленные в сборнике, затрагивают большинство проблем, актуальных для текущего этапа развития муниципальной России. Как и в предыдущих выпусках альманаха, особое внимание уделено мониторингу реализации муниципальной реформы в стране, исследованию реакции муниципалитетов на фундаментальные изменения в федеральном правовом поле. Ряд материалов подготовлен региональными экспертами, представляющими различные субъекты Федерации и муниципальные образования.

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

УДК 08(1-21)
ББК 94

ISBN 5–8130–0113–1

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», 2006

СОДЕРЖАНИЕ

Тема выпуска

Город и грядущие вызовы

Смирнягин Л.В.

7

Города сквозь призму реформы МСУ

Мониторинг реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2005 году

Рагозина Л.Г.

13

Первые итоги муниципальной реформы в России: факты и проблемы

Еремеева Л.Н., Казюкова Н.Н., Калантарова Н.Р.

37

Предоставление муниципальных услуг: взгляд сквозь призму общественного мнения

Александрова А.Л., Кузнецова П.О., Чагин К.Г.

49

Комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований России: проблемы и перспективы

Ветров Г.Ю., Ланцев Д.М.

55

Некоторые проблемы разграничения и перераспределения собственности между уровнями публичной власти

Дементьев А.Н.

63

Российские города в XXI веке

Юбилейная конференция «Российские города в XXI веке»

73

Современные задачи городской цивилизации

Ясин Е.Г.

77

Современные проблемы городского развития и крупные российские городские центры

Бюржель Г.

83

Российские города и развитие местного самоуправления

Мокрый В.С.

91

Местное самоуправление в условиях изменения общественных ценностей Новиков А.В.	99
Города как центры развития современной России Зубаревич Н.В.	103
Стратегии пространственного развития и культура города Высоковский А.А.	109
Городское сообщество в российских городах: в поисках жанра Сунгуров А.Ю.	113
Петрозаводск: творчество города Сухоруков А.С.	119
III Актуальные проблемы городского управления Эффективное управление объектами недвижимости бюджетных организаций местного самоуправления: проблемы, опыт и перспективы Шапиро М.Д., Петрова Е.Ф.	127
Развитие частного бизнеса в секторе водоснабжения и водоотведения России Сиваев С.Б., Прокофьев В.Ю.	137
О правовой природе института «инвестиционных контрактов» и перспективах его применения Трутнев Э.К.	151
Рекомендации по применению действующего законодательства при подготовке проектов межевания застроенных территорий Трутнев Э.К., Гудзь Т.В., Якубов М.О.	167
Развитие муниципального кредитования в России Никифоров С.М., Мещеряков И.А.	177
Высокая мода для городов Гандрабура Е.Ю.	189
Содействие развитию малого предпринимательства в городском округе как вопрос местного значения муниципального образования Рябич А.М.	197
IV Муниципальное развитие в цифрах и фактах Стратегии развития крупнейших городов России: поиск концептуальных решений Вендина О.И.	205

Какую погоду показывает «Городской барометр» Зайцева Ю.С.	227
Почему растут тарифы на жилищно-коммунальные услуги Сиваев С.Б., Родионов А.Ю.	241
Города России завтра и послезавтра Шанин А.А., Смирнягин Л.В.	249
V Обзоры, рецензии, новые издания Как отличить правильные управленческие решения от неправильных? Визгалов Д.В.	265
Информационная сеть местных органов власти	271
Новые издания фонда «Институт экономики города»	273
Книжные новинки российских и зарубежных издательств	281

ГОРОД И ГРЯДУЩИЕ ВЫЗОВЫ

Новый номер «Городского альманаха» приурочен к 10-летию юбилею Фонда «Институт экономики города». В лучших традициях российских экспертных сообществ мы используем юбилей как повод поговорить о некоторых актуальных проблемах большой темы под названием «Город». Наш Фонд является, с одной стороны, научно-экспертным институтом, с другой — сугубо прикладным учреждением, которое сотрудничает с муниципальными и государственными властями в таких областях как землепользование, ЖКХ, финансы и т.п. Вот почему мы хотели бы обратиться в альманахе не только к узким прикладным вопросам развития городов, но и поговорить о достаточно общих вещах, которые имеют, однако, сугубо практическое значение.

По-видимому, через 20-30 лет российские города превратятся в нечто такое, что совершенно не похоже на их сегодняшний облик. Судя по многим признакам, не только граждане, не только власти, но даже и научные сообщества к этим переменам готовы очень слабо. Причина проста: перед российскими городами стремительно вырастают несколько суровых вызовов, которые кардинально изменят облик городов. Что же это за вызовы?

Рынок. Мы все еще живем, конечно, в социалистическом городе, однако рынок медленно, но неуклонно и кардинально меняет структуру наших городов. Притом меняет по общественным законам, которые хорошо известны на Западе, давно сведены в прекрасные модели, в том числе прогностические, но которые нам почти вовсе неведомы. Более того, интерес к этим знаниям удивительно слабый, и это парадоксально — ведь знание того, в какую сторону развивается город, каково его будущее, сулит огромное поле деятельности, например, риэлтерам и вообще тем, кто занят недвижимостью, землепользованием. У нас, несомненно, еще будет огромный рынок для специалистов именно в этих областях.

Депопуляция. Конечно, страшный вызов российским городам — это неумолимая депопуляция нашей страны. Демографы категорически утверждают, что примерно к середине этого века население России сократится вдвое. Это совершенно новая ситуация для нашей страны, к которой практически никто не готов. Может возникнуть, например, проблема не строительства нового жилья, а ликвидации старого, поскольку при сокращении населения вдвое окажется свободным огромное количество

¹ Доцент географического факультета МГУ, научный консультант Института экономики города, доктор географических наук.

жилых помещений, которые могут превратиться в пристанище для бомжей и криминальных элементов, и их придется просто сносить. В отдельных частях нашей страны подобные процессы уже идут! Достаточно сослаться хотя бы на Магаданскую область, в которой с 1990 г. население сократилось с 326 тыс. жителей примерно до 200, а город Магадан, обладавший 150 тыс. жителей, за последние годы вышел из списка стотысячников. Стоит, между прочим, обратить самое пристальное внимание на то, как складывается жизнь именно в этой области, именно в этом городе, потому что, как ни дико это звучит, это будущее нашей страны! И стоит приготовить к этому будущему уже заранее — то есть использовать тот факт, что география дает нам возможность изучить будущее там, где оно уже состоялось сегодня.

Можно надеяться на иммиграцию, но, судя по тем фактам, которые имеют место в Москве, Петербурге, Воронеже и многих других городах, в нашем обществе имеет место ксенофобия, и если все-таки страна перейдет на какую-то управляемую, нормальную иммиграцию, то это будет связано с громадными трудностями. Судя по всему, состоит такая управляемая иммиграция очень не скоро. Но даже если она состоится, это породит еще один вызов в городах. Как говорят демографы, если мы сохраним свое население к 2050 г. на уровне 145 млн. человек, то примерно треть нашего населения будут иностранцами в первом или втором поколении, то есть рожденными за границей или от тех, кто родился за границей. Как они будут расселяться в городе — отдельными кварталами, оставляя остальную территорию привычной для нас сегодня, либо они будут дисперсно селиться по всему городу, облегчая себе адаптацию к нашей культуре? От этого во многом зависит то, как пойдет развитие нашей страны в принципе.

Конкуренция. Третий вызов выглядит несколько парадоксально. Суть его в том, что грядущая депопуляция приводит к процессам, которые я бы назвал насильственной гуманизацией нашего довольно жестокого общества. В ближайшие годы станет совершенно очевидно всем, что самый редкий и драгоценный ресурс в нашей стране — это, конечно же, люди, а не капитал и не земля. Между городами возникнет огромная конкуренция за удержание своего населения и привлечение иммигрантов. В этой конкуренции преуспеют те, кто быстрее других поймет необходимость, так сказать, ухаживать за жителем, видеть в нем желанного гражданина, а не просто рабочую силу или налогоплательщика. К подобной ситуации мы еще как следует не готовы, потому что нам привычнее ситуация, когда город конкурирует не с другими городами, а с селом, притом победоносно конкурирует, «отсасывая» у него лучшие силы.

К этой межгородской конкуренции надо готовиться. В связи с этим перед государством встает политическая по своей сути задача: как перевести эту конкуренцию, грозящую развалить общественное согласие и территориальную целостность страны, в сотрудничество, в содружество, в программу совместного преодоления трудностей, порожденных депопуляцией.

В связи с этим возникает проблема, которая была хорошо знакома специалистам в советское время, но сейчас позабыта — проблема развития городской сети. В советское время это называлось Единой системой рассе-

ления. Это система, где каждый город находит свое место и тем самым включается в общую работу, а не просто конкурирует с другими за свое население. Пора возрождать накопленный нами опыт прошлого и проверить возможности идей Единой системы расселения для перевода жесткой конкуренции на рельсы сотрудничества городов.

Постэкономическая эпоха. Еще один суровый вызов, о котором пока что мало говорят — это так называемая постэкономическая эпоха. Ее суть можно свести к идее Маркса о том, что до капитализма все структуры общества развивались крайне медленно, но зато сопряженно, более или менее гармонично, а вот капитализм, за что и порицал его Карл Маркс, привел к резкому отрыву экономики от всех остальных структур и подчинению последних чисто экономическим целям. Сейчас наступает время, когда экономика снова занимает свое место среди других общественных структур, вполне равноправных, а не подчиненных ей. Это формирует совершенно иную ситуацию, порождающую уже упомянутую гуманизацию общества. В России нужду в таком переходе очень остро чувствуют уже многие эксперты.

Глобализация. Наконец, крайне важный вызов — вызов глобализации, которая в нашем контексте превращается в проблему так называемых «мировых городов». Дюжина или двадцатка мировых городов являются столицами мира. Они живут в основном взаимосвязями друг с другом, как бы зависая над территорией мира, но для своих стран служат проводниками всего нового, что создается в мире, для воплощения этого нового на территориях собственных государств. Россия все еще не обладает ни одним из таких городов. В списках мировых городов Москва числится в мировом рейтинге третьего сорта, где она стоит вместе с Тайбэем или Прагой. Если мы не хотим остаться на обочине мирового развития, — а эта угроза весьма актуальна для нас, — нам необходимо обзаводиться мировыми городами. Для этого хотя бы передовые города на территории нашей страны надо развивать в совершенно ином русле, нежели то, в котором они развиваются сейчас.

Итак, наши города стоят перед несколькими очень серьезными вызовами, которые неизбежно перестроят суть этих городов в ближайшее время самым кардинальным образом. О том, как в этом контексте выглядят сегодня наша страна и другие государства, в каком направлении реализуются наши многочисленные и сложные реформы, как развиваются муниципальные управленческие технологии, рассуждают авторы нового выпуска «Городского альманаха». В этом выпуске также опубликованы наиболее интересные материалы юбилейной конференции Института экономики города «Российские города в XXI веке», состоявшейся 30 ноября — 1 декабря 2005 г. в Москве.

**ГОРОДА СКВОЗЬ ПРИЗМУ
РЕФОРМЫ МСУ**

Рагозина Л.Г.¹

Мониторинг реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2005 году

В 2005 году реформа местного самоуправления в России развёртывалась по следующим основным направлениям:

1. продолжение формирования нормативно-правовой базы для обеспечения местного самоуправления на всех уровнях, в частности:

- принятие поправок в Федеральный закон от 6.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон №131), снимающих противоречия данного закона федеральному законодательству, восполняющих пробелы в части наделения органов местного самоуправления вопросами местного значения и обеспечивающих более гибкую реализацию закона на местах;
- внесение поправок в Налоговый и Бюджетный кодексы РФ, касающихся уточнения структуры налоговой и бюджетной систем Российской Федерации, доходной базы муниципальных образований, разграничения уровней и ответственности бюджетной системы;
- приведение в соответствие с новым федеральным законом регионального законодательства по местному самоуправлению;
- приведение в соответствие с новым федеральным законом уставов муниципальных образований и их регистрация;

2. завершение территориальной реорганизации местного самоуправления путем введения трех типов муниципальных образований;

3. завершение формирования организационных основ местного самоуправления: изменение структуры органов местного самоуправления; проведение местных выборов;

4. подготовка к формированию налогооблагаемой базы муниципальных образований;

¹ Руководитель проекта направления «Муниципальное экономическое развитие» Института экономики города, кандидат исторических наук.

5. начало процедуры разграничения собственности между Российской Федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями.

Ход реформы на федеральном уровне

Институциональная среда для продвижения реформы местного самоуправления на федеральном уровне

В начале 2005 г. создано Министерство регионального развития Российской Федерации (далее — Минрегион России), одной из функций которого является нормативное и методическое обеспечение реформы местного самоуправления. Министерство с момента создания активно включилось в решение наиболее спорных на начало года вопросов реализации Закона №131 — установления границ и статуса муниципальных образований.

С самого начала реализации реформы местного самоуправления сформировались государственные и общественные институты ее мониторинга. Минрегион России при поддержке Аппарата Президента РФ и представителей Президента РФ в федеральных округах организовало сбор и обработку специальной формы статистического наблюдения за ходом реформы. Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления организовал ряд выездных заседаний в регионах России, в т.ч. в пилотных в отношении реализации реформы — Ставропольском крае и Новосибирской области. Аналогичную деятельность вел соответствующий Комитет Совета Федерации. На выездных заседаниях Госдумы и на совещаниях в Совете Федерации законодатели и федеральные чиновники в прямом диалоге с региональными органами власти, руководителями муниципальных образований и экспертами обсуждали проблемы практической реализации нового закона. Это позволило комитетам выйти с рядом инициатив по корректировке отдельных положений Федерального закона №131.

Общественный мониторинг реформы местного самоуправления в течение года осуществлялся силами независимых экспертов, в т.ч. фондом «Институт экономики города», Центром фискальной политики, Институтом экономики переходного периода и другими. Цель общественного мониторинга — независимое наблюдение за ходом реализации Закона № 131 на местах и выявление проблем реализации реформы.

К инициативам по формированию институциональной среды продвижения реформы местного самоуправления на федеральном уровне можно отнести также создание Координационного совета по содействию созданию региональных советов и единого общероссийского объединения муниципальных образований, решение о котором принято на заседании Общероссийского совещания по вопросам межмуниципального сотрудничества 16 сентября 2005 г. 160 представителями муниципальных образований из 77 субъектов Федерации.

Судьба будущей общероссийской организации, призванной представлять интересы местного самоуправления на федеральном и международном уровнях, волнует сейчас не только муниципальное сообщество, но и поли-

тические партии и административные структуры. Так, Счетная палата РФ вновь выносит на повестку дня создание Союза муниципальных контрольно-счетных органов Российской Федерации, декларация о котором была принята еще 13 мая 2002 г. на первой Всероссийской конференции контрольно-счетных органов России.

Партия «Единая Россия» создала рабочую группу для разработки партийного проекта «Местное самоуправление». Официальная цель его такая же, как и у Координационного совета — создание всероссийской общественной организации, только по профессиональному принципу. Предполагается создание всероссийского совета представителей органов местного самоуправления — общественного объединения «Самоуправление России», которое должно стать представителем органов местного самоуправления в Госдуме.

Правовое поле для реализации реформы местного самоуправления на федеральном уровне

Реализация реформы местного самоуправления на федеральном уровне, с одной стороны, осуществлялась согласно планам законопроектной деятельности Комитета Государственной Думы РФ по вопросам местного самоуправления и Правительства РФ, с другой стороны — в режиме оперативного реагирования на проблемы реализации реформы в регионах России.

Реализация реформы местного самоуправления на федеральном уровне, с одной стороны, осуществлялась согласно планам законопроектной деятельности Комитета Государственной Думы РФ по вопросам местного самоуправления и Правительства РФ, с другой стороны — в режиме оперативного реагирования на проблемы реализации реформы в регионах России

План подготовки правовых актов, необходимых для реализации положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (распоряжение Правительства РФ от 3.03.2004 г. №307-р), и План законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2005 г. (распоряжение Правительства РФ от 06.04.2005 г. №355-р) в целом обеспечили правовую поддержку реформы.

Однако в течение всего 2005 года подготовка необходимых проектов нормативных правовых актов значительно отставала от графика, что создавало дополнительные трудности с внедрением Закона №131 на местах. Всего в 2004-2005 гг. было принято 14 федеральных

законов, вносящих изменения и дополнения в Закон №131, и ряд других нормативных актов (см. таблицу 1).

Так, Федеральным законом от 28.12.2004 г. №186-ФЗ были уточнены нормы Закона №131, разграничивающие территории с низкой плотностью населения (п. 1 ч.1 ст. 11), введены нормы, смягчающие императивные тре-

бования пешеходной доступности (п.11 ч.1 ст.11), включение в состав городских поселений иных населенных пунктов было ограничено рамками генерального плана (п.5 ч.1 ст.11).

В развитие положений Закона №131 приняты Федеральный закон «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» и постановление Правительства РФ «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации» от 01.07.2005 г. №350.

Федеральным законом от 29.06.2005 г. №69-ФЗ сняты ограничения в отношении занятия должности выборными должностными лицами местного самоуправления, которые на день вступления в силу указанного Федерального закона являлись депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, избранных до 13 мая 2002 г.

Федеральным законом от 21.07.2005 г. №93-ФЗ устранены несоответствия Закона №131 законодательству о выборах в части проведения местного референдума: по порядку сбора подписей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов, инициативы проведения референдума. Смягчена императивность требований по разграничению представительной и исполнительной ветвей власти в сельских поселениях.

Вместе с тем 2005 год характеризуется значительным отступлением от принципов разграничения ответственности между уровнями власти, самостоятельности и самодостаточности местного самоуправления, первоначально заключенных в Законе №131.

Так, уже в начале года был принят Федеральный закон №34-ФЗ от 18.04.2005 г., усиливший влияние субъектов Федерации на конкурсную комиссию при выборе глав администраций муниципальных образований за счет введения положения о равном числе представителей муниципальных образований и представителей субъектов РФ в составе конкурсной комиссии.

С принятием Федерального закона №93-ФЗ от 21.07.2005 г. наметился серьезный крен избирательной системы, в том числе и на муниципальном уровне, в сторону выборов по партийным спискам.

В конце года был принят Федеральный закон №129-ФЗ от 12.10.2005 г., продлевающий переходный период реформы местного самоуправления до 01.01.2009 г. Это решение явилось отражением противодействия реформе местного самоуправления со стороны ряда региональных руководителей.

Минрегион России выработал для субъектов Федерации ряд рекомендаций по реализации реформы местного самоуправления, в частности, по применению субъектами Федерации Федерального закона №129-ФЗ от 12.10.2005 г. Но, как показывает ход реформы на региональном уровне, практика введения Закона о местном самоуправлении в регионах часто идет в разрез с позицией Минрегиона. Рассмотрим подробно возникающие коллизии.

Ход реформы на региональном уровне

Правовое поле для реализации реформы местного самоуправления на региональном уровне

В соответствии с Законом №131 субъекты Российской Федерации до 1 марта 2005 г. должны были законодательно урегулировать вопросы изменения границ муниципального образования при увеличении численности избирателей муниципального образования более чем на 10%, преобразования муниципальных образований и наделения образований статусом городского округа, муниципального района, городского, сельского поселения.

По данным Минрегиона России, за 1 квартал 2005 г. границы муниципальных образований были установлены в 88 субъектах Федерации (кроме Республики Ингушетия и ряде спорных территорий в Республиках Кабардино-Балкария и Карачаево-Черкесия). К середине года были установлены границы и статус 24504 муниципальных образований, из них: городских округов — 522, муниципальных районов — 1817, городских поселений — 1823 и сельских поселений — 20106.

До 31 марта 2005 г. субъекты Российской Федерации должны были:

- определить порядок формирования представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных образований, установить число депутатов представительных органов и сроки их полномочий (не менее 2 лет);
- определить дату выборов в представительные органы вновь образованных муниципальных образований и обеспечить проведение выборов;
- установить сроки полномочий (не менее 2 лет) и определить дату выборов глав вновь образованных муниципальных образований;
- установить сроки полномочий и дату выборов глав вновь образованных муниципальных образований, в которых не принято решение о проведении референдума (схода граждан) по вопросу о структуре органов местного самоуправления, а также обеспечить проведение их выборов.

До 30 апреля 2005 г. субъекты Российской Федерации должны были определить дату выборов выборных органов и выборных должностных лиц муниципальных образований, предусмотренных структурой органов местного самоуправления, установленной по итогам референдума (схода граждан) во вновь образованных или преобразованных муниципальных образованиях.

Нормативная база для проведения выборов в регионах в целом была подготовлена в срок, но практика показала разную степень готовности регионов

Нормативная база для проведения выборов в регионах в целом была подготовлена в срок, но практика показала разную степень готовности регионов. Первым субъектом Федерации, который провел выборы представительных органов всех 128 муниципальных образований еще в феврале 2005 г., стала

Республика Калмыкия. В других субъектах выборы растянулись до конца октября. Власти некоторых регионов (Московская, Владимирская обл.) пытались приостановить проведение выборов в надежде на отсрочку реализации закона. Не всегда в сельских поселениях удавалось обеспечить количество кандидатов, необходимое для проведения выборов на альтернативной основе (Архангельская обл., Республика Якутия, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ), или явку избирателей (Ненецкий автономный округ, Новгородская обл.). В ряде регионов прошли перевыборы вследствие технической недоработки избирательных комиссий (Красноярский край) или большого процента протестных голосов в некоторых муниципальных образованиях (Чувашская Республика). Но, тем не менее, данный этап реформы к 1 ноября был пройден. Всего были избраны около 60 тыс. депутатов муниципальных образований.

До 1 июля 2005 г. все муниципальные образования, в т.ч. вновь образованные и преобразованные, должны были принять новые уставы или новые их редакции. Не все муниципальные образования смогли реализовать данную норму в установленный срок по объективным причинам. Во-первых, выборы в представительные органы местного самоуправления продолжались до конца октября, во-вторых, в ряде муниципальных образований до конца года продолжался спор, в т.ч. с привлечением судебных органов, о правомерности введения практики выборов главы муниципального образования из состава депутатов.

В целом практика реализации первого этапа реформы местного самоуправления столкнулась со многими проблемами объективного и субъективного характера

реформы обозначились и субъективные моменты, проявляющиеся в прямом торможении некоторыми субъектами Российской Федерации введения закона на их территории.

В целом практика реализации первого этапа реформы местного самоуправления столкнулась со многими проблемами объективного и субъективного характера. К объективным можно отнести запаздывание в формировании нормативной правовой базы местного самоуправления как на федеральном, так и на региональном уровнях. Однако в ходе

Проблемы реализации реформы местного самоуправления в регионах

1. Проблемы территориальной организации местного самоуправления

Традиционные проблемы территориальной организации местного самоуправления (беспорядок с границами низовых территориальных единиц, противоречие между формальными критериями, установленными в Законе, и способностью поселения решать закрепленные за ним вопросы местного значения, включение в состав районов ранее самостоятельных городских муниципальных образований и др.) в течение 2005 г. были решены лишь частично. Практика реализации Закона №131 показала, что его нормы не гарантируют населению в полной мере прав на территориальную ор-

Традиционные проблемы территориальной организации местного самоуправления (беспорядок с границами низовых территориальных единиц, противоречие между формальными критериями, установленными в Законе, и способностью поселения решать закрепленные за ним вопросы местного значения, включение в состав районов ранее самостоятельных городских муниципальных образований и др.) в течение 2005 г. были решены лишь частично

ганизацию местного самоуправления.

1). Статьи 12 и 13 Закона №131 подчеркивают приоритетное значение мнения населения при установлении территориальных основ местного самоуправления. Любая процедура по разделению или объединению поселений или изменению статуса городского поселения, согласно Закону, возможна лишь при учете мнения населения, выраженного голосованием на местном референдуме или сходе. Однако на практике субъекты Федерации пошли по пути упрощения процедур, проводя согласования преимущественно с местными депутатами, без учета мнения населения, чему способствовали и отдельные нестыковки Закона №131. Население по-разному отреагировало на эти процессы, наиболее остро — в некоторых республиках (Карачаево-Черкесия, Кабардино-Балкария), где

представители компактно проживающих национальных меньшинств протестовали против нарушения своих прав на самоуправление в границах территорий своего проживания.

2). Не менее проблематичным оказался вопрос установления статусов муниципальных образований. Более 80 городов, бывших до реформы самостоятельными муниципальными образованиями, после реализации первого этапа реформы потеряли часть вопросов местного значения, а также право реализации государственных полномочий, перейдя в разряд городских поселений. Показателен пример Ангарска (Иркутская область) — 250-тысячного города нефтехимиков и атомщиков, который согласно областному закону превратился в городское поселение в составе Ангарского муниципального района. Подобные действия региональных властей вызвали негативную реакцию населения, вплоть до митингов и манифестаций.

3). Есть проблемы с решением вопросов оптимизации доступа населения муниципального района к его административному центру. Так, свыше тысячи жителей поселений Бокситогорского района Ленинградской области обратились к депутатам областного Законодательного собрания с просьбой учесть их пожелания при принятии областного закона о территориальном устройстве и границах Бокситогорского района и сделать административным центром их района не Бокситогорск, а город Пикалево, имеющий более удобное транспортно-географическое положение. Однако депутаты областного Законодательного собрания не согласились с просьбой населения из-за расходов на устройство новой районной администрации.

Федеральная и региональная судебная практика по спорным вопросам

Федеральная и региональная судебная практика по спорным вопросам территориальной организации местного самоуправления приносила противоречивые результаты

территориальной организации местного самоуправления приносила противоречивые результаты.

В ряде случаев судебные органы выносили решение в пользу местного самоуправления. Например, 20 августа 2004 г. решением Владимирского областного суда удовлетворено требование депутатов города Лакинска о признании недей-

ствительным Закона Владимирской области «О муниципальных образованиях Владимирской области» в части отнесения муниципального образования г. Лакинск к внутригородским (г. Собинка) муниципальным образованиям. Законодательное Собрание и Администрация Владимирской области попытались опротестовать данное решение в Верховном Суде РФ, но Судебная коллегия Верховного Суда оставила решение суда областного без изменений. Примерно в это же время прокуратура Владимирской области оспорила в судебном порядке несколько аналогичных областных законов и добилась судебных решений в пользу муниципальных образований.

Однако есть и противоположные судебные решения. В декабре 2004 г. попытка некоторых депутатов Законодательного Собрания Ленинградской области, прокурора Ленинградской области и заместителя Генерального прокурора Российской Федерации отстоять право на получение статуса городского округа у ряда городов Ленинградской области, бывших до реформы самостоятельными муниципальными образованиями (Сертолово, Светогорск), не увенчалась успехом. Решение Ленинградского областного суда и последующее за ним решение Судебной коллегии Верховного Суда РФ были приняты в пользу Администрации Ленинградской области на том основании, что ст. 24 Закона №131, определяющая порядок учета мнения населения по вопросам изменения границ и статуса муниципальных образований, должна вступить в силу лишь с 1.01.2006 г. (в новой редакции закона — с 1.01.2009 г.).

2. Проблемы разграничения полномочий

Концептуальные проблемы Закона №131

1). Смоделированная в Законе №131 система разграничения полномочий между уровнями власти и типами муниципальных образований была

Смоделированная в Законе №131 система разграничения полномочий между уровнями власти и типами муниципальных образований была осуществлена под минимальные возможности территориального экономического развития

осуществлена под *минимальные возможности* территориального экономического развития. Поэтому каждое поселение получило лишь тот объем полномочий, который способен ресурсно обеспечить самые небольшие сельские поселения. Вместе с тем, российская действительность значительно разнообразнее выстроенной схемы: в разряд поселений попали как маломощные сельские поселения, так и достаточно разви-

Ограниченный перечень полномочий порождает серьезные конфликты из-за сужения возможностей органов местного самоуправления развитых поселений решать вопросы местного значения

тые сельские поселки и города, и даже крупные города (Ангарск, Шелехов, Волхов и др.). Ограниченный перечень полномочий порождает серьезные конфликты из-за сужения возможностей органов местного самоуправления развитых поселений решать вопросы местного значения, а также из-за сокращения муниципальной собственности, которой данные муниципальные образования

обладали в полном объеме по прежнему законодательству.

2). Разграничение полномочий в отраслях социальной сферы в большинстве регионов приводит к централизации предоставления услуг по специализированной медицинской помощи, социальной поддержке и защите населения на уровне регионов, а по первичной медико-санитарной помощи и образованию — на уровне муниципальных районов. Разрушение сложившейся практики оказания жизнеобеспечивающих услуг на уровне городских и сельских поселений в новых условиях разграничения полномочий приводит к значительному снижению доступности услуг для населения и их качества.

3). В Законе №131 не удалось сразу предусмотреть весь перечень полномочий с учетом нюансов территориального развития и отраслевых особенностей. До последних поправок в Законе у районов отсутствовали полномочия по культуре; из-за нечеткости формулировок положений Закона возникают практические трудности разграничения районных и поселенческих дорог; отсутствует возможность сохранения дошкольных учреждений и фельдшерско-акушерских пунктов у поселений. Появляются также проблемы с разграничением полномочий по содержанию детских художественных школ, музыкальных школ и юношеских спортивных школ, вызванные тем, что профиль этих учреждений можно трактовать по-разному — либо как учреждения дополнительного образования, либо как учреждения культуры, физкультуры и спорта.

4). Жесткое разграничение полномочий без учета сложившихся хозяйственных взаимоотношений вызывало уже не одну попытку внесения изменений в статьи 14-16 Закона №131. Но новые модификации Закона в этой части приносят новые проблемы, т.к. их инициатор — Правительство РФ — часто действует за рамками установленных Законом №131 принципов разграничения полномочий. Так, Федеральным законом №199-ФЗ от 29.12.2004 г. к существующим полномочиям местного самоуправления добавился ряд новых, но при этом доходы муниципальных образований на их исполнение не были увеличены.

Тенденции разграничения полномочий в переходный период

1). Введение нового переходного периода полной реализации Закона о местном самоуправлении до 2009 г. породило новые проблемы в разграничении полномочий.

Несмотря на позицию Комитета Госдумы по вопросам местного само-

Введение нового переходного периода полной реализации Закона о местном самоуправлении до 2009 г. породило новые проблемы в разграничении полномочий

ния вновь образованных муниципальных образований по решению вопросов местного значения. Например, Ленинградская область ограничила полномочия муниципальных образований вопросами распоряжения землей, а в остальных вопросах местного значения обязала поселения жестко руководствоваться рамками исполнения методических рекомендаций, издаваемых правительством области. Владимирская область лишила поселения права владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом, права формирования собственных бюджетов, права организации на

Большинство субъектов Федерации «стимулируют» поселения к передаче полномочий на уровень муниципальных районов, куда непосредственно будут направляться субвенции из областного бюджета на выравнивание для исполнения полномочий поселений. Таким образом, органы местного самоуправления поселений в значительной степени исключаются из процесса управления передаваемыми муниципальному району полномочиями

ния полномочий» №199-ФЗ от 31.12.2005 г. Многие статьи нового закона сформулированы в старой концепции разграничения полномочий, при которой государство устанавливало полномочия местного самоуправления без соответствующего финансового возмещения и обязывало органы местного самоуправления нести расходы в определенном объеме. Яркими примерами этого устаревшего подхода стали закрепление в Федеральном законе «О занятости населения в Российской Федерации» возможности финансирования органами местного самоуправления организации обще-

управления и Минрегиона России, согласно которой новый порядок разграничения полномочий должен касаться только вновь образованных муниципальных образований, а лишение поселений права формирования бюджета должно быть исключительной мерой, ряд субъектов Федерации существенно ограничили право органов местного самоуправле-

ния вновь образованных муниципальных образований по решению вопросов местного значения. Например, Ленинградская область ограничила полномочия муниципальных образований вопросами распоряжения землей, а в остальных вопросах местного значения обязала поселения жестко руководствоваться рамками исполнения методических рекомендаций, издаваемых правительством области. Владимирская область лишила поселения права владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом, права формирования собственных бюджетов, права организации на территории поселений транспортных услуг, услуг учреждений культуры, физкультуры и спорта, права организации землепользования и застройки и др.

Большинство субъектов Федерации «стимулируют» поселения к передаче полномочий на уровень муниципальных районов, куда непосредственно будут направляться субвенции из областного бюджета на выравнивание для исполнения полномочий поселений. Таким образом, органы местного самоуправления поселений в значительной степени исключаются из процесса управления передаваемыми муниципальному району полномочиями.

2). По инициативе Правительства РФ принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграниче-

ственных работ в целях поддержки безработных граждан (ст.1 ФЗ №199 от 31.12.2006) и закрепление в Федеральном законе «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» обязанности органов местного самоуправления по созданию призывных комиссий по мобилизации граждан (ст. 16 и 18 ФЗ №199 от 31.12.2006 г.).

Пункт 1 ст. 4 Федерального закона №199-ФЗ дает органам государственной власти субъектов Федерации полномочия по установлению региональных стандартов медицинской помощи на уровне не ниже стандартов, установленных на федеральном уровне. Вместе с тем данные стандарты будут распространяться и на услуги, предоставляемые муниципальными учреждениями в области первичной медико-санитарной помощи. Это правильное по сути решение, на наш взгляд, недоработано в части его финансового обеспечения, так как в подобной редакции оно вступает в противоречие с п. 3 ст. 18 Закона №131, который гласит, что федеральные законы и законы субъектов Федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет местных бюджетов.

Технические проблемы разграничения полномочий на практике

Технические проблемы разграничения полномочий тесно связаны с вопросами разграничения собственности. Оптимизация бюджетной сферы, осуществлявшаяся в ряде регионов (Томская, Курганская области и др.) в 2002-2004 гг., привела к тому, что на уровне сельских поселений учреждения разной направленности (культурной, образовательной, социальной защиты и др.), были объединены в одном здании. Если собственность на здание закреплена за поселением, то в ходе разграничения полномочий возможен конфликт интересов при определении долей на обслуживание зданий между поселением и муниципальным районом. Неясно в чьей собственности закреплять здание, если культура — полномочие поселения, образование — полномочие района, социальная защита — полномочие субъекта РФ и т.д.

3. Проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

Выборочный анализ региональной нормативно-правовой базы, регламентирующей порядок передачи государственных полномочий органам местного самоуправления, проведенный на примере ряда регионов страны, показал наличие положительной тенденции в законодательном оформлении наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Тем не менее, региональное законодательство не всегда точно следует положениям федерального законодательства и во многих случаях не регулирует порядок передачи государственных полномочий органам местного самоуправления с необходимой степенью полноты.

Некоторые субъекты Федерации точно следуют положениям федерального законодательства: в их случаях региональные законы содержат не только перечень муниципальных образований, которым передаются государственные полномочия, но и наименование передаваемых полномочий.

Выборочный анализ региональной нормативно-правовой базы, регламентирующей порядок передачи государственных полномочий органам местного самоуправления, показал наличие положительной тенденции в законодательном оформлении наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Тем не менее, региональное законодательство не всегда точно следует положениям федерального законодательства и во многих случаях не регулирует порядок передачи государственных полномочий органам местного самоуправления с необходимой степенью полноты

Специальное внимание уделяется методике расчета субвенций муниципальным образованиям. В этом плане положительным (хотя и не лишенным отдельных недочетов) можно признать опыт Мурманской области, Ставропольского края, Хабаровского края.

В других регионах, принявших решение о передаче государственных полномочий органам местного самоуправления, ситуация менее благополучна. Сохраняется практика недофинансирования передаваемых полномочий (Амурская обл.), не всегда указывается перечень муниципальных образований, которым передаются полномочия (Амурская, Вологодская обл.).

4. Вопросы разграничения собственности

Правоприменительная практика реализации Закона №131 в части формирования состава имущества муниципальных образований уже на начальном этапе реформы показала спорность и конфликтность отдельных положений данного закона.

Сложность с определением пообъектного состава имущества, которое может находиться в муниципальной собственности в условиях его жесткого закрепления в ст. 50 Закона №131

При формулировке вопросов местного значения, начинающихся со слов: «создание (обеспечение) условий...», например, «создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры» (п.12. ч.1 ст.14), в одних случаях имущество перечисляется, в других — нет. Возникает вопрос: если муниципалитет «создал условия», но в поселении так и не возникла частная столовая или баня, может ли муниципалитет иметь свое имущество для исполнения данных полномочий? Закрытый перечень имущества по вопросам местного значения, закрепленный в статье 50 Закона №131, не позволяет однозначно ответить на этот вопрос.

Сужение возможностей развития услуг на уровне муниципальных образований

Жесткая привязка перечня имущества к перечню вопросов местного значения создает барьер для социально-экономического развития муниципальных образований. Раньше муниципальные образования могли, перепрофилируя свое имущество, гибко реагировать на потребности населения в той или иной услуге. В результате перераспределения имущества по

Жесткая привязка перечня имущества к перечню вопросов местного значения создает барьер для социально-экономического развития муниципальных образований

новому закону возможности решения социальных и экономических проблем муниципального образования сокращаются. Другим примером сужения возможностей развития муниципальных услуг являются положения Закона №131, согласно которым органы местного самоуправления могут брать на себя полномочия по решению вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований или органов государственной власти, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств. На практике может возникнуть замкнутый круг: иметь материальные ресурсы без полномочий нельзя, исполнять полномочия без ресурсов — тоже.

Императивность требований, установленных частью 8 ст. 85 закона № 131 и ст. 154 закона №122-ФЗ

Заложенная в Законе №131 возможность «добровольно-принудительно» изъятия муниципальной собственности привела к конфликту интересов. С одной стороны, отмечаются попытки давления на органы местного самоуправления со стороны государственных органов власти (некоторые субъекты Федерации «стимулируют» передачу им муниципальной собственности, ограничивая финансирование муниципальных образований, поступающее в виде субвенций на выравнивание). С другой стороны, органы местного самоуправления вынуждены защищаться не всегда легитимным способом — например, идти на сокрытие объектов муниципальной собственности, занятых учреждениями социальной защиты, путем перевода данных учреждений в худшие помещения. Подобные действия органов местного самоуправления, безусловно, позволяют им сохранить в будущем

На наш взгляд, схема перераспределения имущества, закрепленная в пункте 11 статьи 154 Федерального закона №122, несправедлива по отношению к муниципальным образованиям. Последние должны будут расстаться с имуществом, построенным или приобретенным за счет средств местного бюджета, в связи с утратой полномочий с учетом их нового разграничения

некоторый запас помещений для маневра в случае необходимости развития сферы услуг, но в настоящий момент значительно ухудшают качество обслуживания населения.

На наш взгляд, схема перераспределения имущества, закрепленная в пункте 11 статьи 154 Федерального закона №122, несправедлива по отношению к муниципальным образованиям. Последние должны будут расстаться с имуществом, построенным или приобретенным за счет средств местного бюджета, в связи с утратой полномочий с учетом их нового разграничения. Кроме того, поправки в статью 154 Федерального закона №122 (Федеральным законом

№199-ФЗ от 31.12.2005) расширили перечень требуемых условий для безвозмездной передачи муниципального имущества в государственную собственность позицией о фактическом использовании муниципального имущества для государственных целей (ЗАГС, федеральная почтовая служба, военкомат, МЧС, налоговая инспекция, паспортно-визовая служба и т.п.).

Именно поэтому мы считаем, что требования Федеральных законов №131 и №122 в их новой редакции могут привести к нарушению конституционных принципов защиты муниципальной формы собственности равным образом, наряду с частной и государственной.

Финансовые вопросы регистрации имущества

Регистрация права собственности на объекты, право собственности на которые возникло у муниципальных образований до введения в действие Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», осуществляется бесплатно. После введения в действие данного закона государственная регистрация прав требует уплаты государственной пошлины. До недавнего времени пошлина не дифференцировалась, и органы местного самоуправления должны были уплачивать за каждый объект 7500 руб. как обычные юридические лица. Однако с 28.08.2005 г. законодательство установило существенную льготу по госпошлине для органов местного самоуправления — теперь она составляет 100 рублей за одно регистрационное действие. С учетом того, что по каждому передаваемому объекту госпошлина должна была взиматься 2-3 раза (за регистрацию права собственности, за переход права собственности, за прекращение права собственности), снижение размера госпошлины до символической суммы представляется своевременным и оправданным действием.

Вместе с тем, для целей государственной регистрации права собственности органы местного самоуправления должны предоставить также кадастровый план земельного участка, на котором расположен передаваемый объект недвижимости, план данного объекта с кадастровым номером и сведения о его реальной стоимости. Зачастую таких документов у органов местного самоуправления в наличии не имеется, поэтому, помимо уплаты государственных пошлин, они должны нести расходы на их подготовку. Эти работы выполняются лицензированными организациями или организациями, аккредитованными Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости. И в том, и в другом случае услуги приобретаются на рынке. Кроме того, возникают расходы на перерегистрацию движимого имущества передаваемых предприятий и учреждений (автотранспортные средства, абонентские телефонные номера и т.д.), а также на лицензирование и аккредитацию новых организаций-собственников, осуществляющих те или иные виды деятельности. Поправки в часть 11 ст. 154 Федерального закона №122-ФЗ несколько смягчили ситуацию, упростив нормы возникновения права собственности на передаваемое имущество. В соответствии с новой редакцией данной статьи «регистрация права государственной или муниципальной собственности на имущественные комплексы государственных и муницип-

ципальных унитарных предприятий или учреждений как юридических лиц при передаче имущества не требуется». Теперь основанием возникновения права собственности являются утвержденные вышестоящим органом исполнительной государственной власти реестры государственного и муниципального имущества. Однако последующие операции с муниципальной собственностью все равно потребуют ее надлежащего технического оформления и, соответственно, всех перечисленных выше расходов.

Проблема разграничения собственности в связи с обременением юридических лиц долгами

Возникает проблема разграничения объектов собственности муниципальных юридических лиц в связи с обременением последних кредиторской задолженностью. В практике разграничения собственности между субъек-

В практике разграничения собственности между субъектами Федерации и муниципальными образованиями старый и новый собственники заключают соглашение о сроках и процедурах погашения кредиторской задолженности

тами Федерации и муниципальными образованиями старый и новый собственники заключают соглашение о сроках и процедурах погашения кредиторской задолженности. Однако в случае возникновения требований кредитора взыскание обращается к основному должнику (в данном случае — последнему собственнику). Пока нет наработанной практики, позволяющей отследить, насколько своевременно бывший собственник исполняет свои обязатель-

ства по погашению кредиторской задолженности, но данная позиция разграничения собственности очень уязвима и может усугубить и без того непростое финансовое положение муниципальных образований.

В сфере ЖКХ объекты собственности могут не только передаваться целиком, но и делиться между поселениями с учетом разделительного баланса,

Пока нет наработанной практики, позволяющей отследить, насколько своевременно бывший собственник исполняет свои обязательства по погашению кредиторской задолженности, но данная позиция разграничения собственности очень уязвима и может усугубить и без того непростое финансовое положение муниципальных образований

составляемого в ходе реорганизации муниципального предприятия. Кредитор реорганизуемого юридического лица вправе потребовать прекращения или досрочного исполнения обязательства, должником по которому является это юридическое лицо. При этом, если разделительный баланс не дает возможности определить правопреемника реорганизованного юридического лица, то вновь возникшие юридические лица несут солидарную ответственность по обязательствам реорганизованного юридического лица перед его кредиторами.

Существует опасность, что часть кредиторов при реорганизации и передаче

Существует опасность, что часть кредиторов при реорганизации и передаче имущества организаций-должников от муниципальных образований в государственную собственность или от муниципальных районов в собственность поселений потребуют досрочного исполнения обязательств, по которым организация или учреждение является должником, а также возмещения убытков. Следовательно, потребуются дополнительные финансовые средства соответствующих бюджетов для досрочного погашения задолженности реорганизуемых или передаваемых государственных/муниципальных организаций и учреждений

имущества организаций-должников от муниципальных образований в государственную собственность или от муниципальных районов в собственность поселений потребуют досрочного исполнения обязательств, по которым организация или учреждение является должником, а также возмещения убытков. Кредиторы могут не захотеть иметь дело с новым собственником или не будут уверены в его платежеспособности. Следовательно, потребуются дополнительные финансовые средства соответствующих бюджетов для досрочного погашения задолженности реорганизуемых или передаваемых государственных/муниципальных организаций и учреждений. Субсидиарная ответственность при этом предусматривается законом лишь на уровне муниципальный район-поселение. Ответственность государства за передаваемые муниципальным образованиям учреждения и организации не предусматривается.

5. Организационные основы местного самоуправления

Не менее остро в ряде субъектов Российской Федерации прошло формирование органов местного самоуправления и принятие новых уставов муниципальных образований.

Новый закон о местном самоуправлении позволяет выбирать главу муниципального образования из состава депутатов. В этом случае глава муниципального образования имеет право возглавлять только представи-

тельный орган местного самоуправления, а во главе исполнительного органа должен встать наемный менеджер. Данную модель приняли в 36 субъектах РФ, но население не везде с ней согласилось. Особенно активно воспротивились городские поселения, имевшие традиции местного самоуправления и опыт

Новый закон о местном самоуправлении позволяет выбирать главу муниципального образования из состава депутатов. Население не везде с ней согласилось

общественной активности. В ряде муниципальных образований по этому поводу прошли или готовятся судебные разбирательства и референдумы.

Проблемы породила и неясность процедуры отзыва главы муниципального образования, выбранного из состава депутатов. Из текста Закона №131 не совсем ясно, кто может инициировать данный процесс: только депутаты или и население тоже.

6. Проблемы выборов в органы местного самоуправления по партийным спискам

С момента становления в России местного самоуправления практика избрания местных представительных органов характеризовалась полным отсутствием интереса со стороны политических партий. Теперь ситуация меняется.

Согласно Федеральному закону №93-ФЗ от 21.07.2005 г., кандидатов в органы местного самоуправления могут выдвигать как политические партии (и их региональные и местные отделения), так и иные общественные объединения. Однако участие в выборах последних сопряжено с рядом ограничений, и основными игроками на муниципальной политической сцене стали партии. Точнее, одна конкретная партия, если учесть специфику современной российской политической системы. На муниципальных выборах 2005 г. наибольшую активность во всех регионах проявила «Единая Россия». Так, в Саратовской области кандидаты от «Единой России» составили 87% от всех кандидатов, выдвинутых по партийным спискам, в Тверской — 94%.

Некоторые субъекты Федерации (Ленинградская область, Вологодская область, Хабаровский край и др.) развили положения федерального законодательства и наделили политические партии правом выдвижения кандидатов на выборы не только представительных органов местного самоуправления, но и глав муниципальных образований.

На наш взгляд, эти изменения в федеральном и региональном избирательном законодательстве будут способствовать усилению политического

Складывающаяся в стране однопартийная система может привести к формированию представительных органов местного самоуправления по принципу партийной принадлежности. В этом случае можно серьезно опасаться полного огосударствления местного самоуправления

влияния государства на органы местного самоуправления. Фактически складывающаяся в стране однопартийная система может привести к формированию представительных органов местного самоуправления по принципу партийной принадлежности. А если учесть, что более 40% регионов России выбрали двухступенчатую модель выбора главы муниципального образования (из состава депутатов), то глава также становится зависим от партийной воли. Таким образом, решения, которые будут приниматься по принципу следования партийной дисциплине, могут быть трансли-

рованы до органов местного самоуправления включительно. В этом случае можно серьезно опасаться полного огосударствления местного самоуправления.

Таблица 1. Нормативные правовые акты, принятые в ходе реформы местного самоуправления

№	Наименование нормативного правового акта	Номер и дата	Дата вступления в силу
1	2	3	4
1	Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	От 6 октября 2003 г. №131-ФЗ	С 1 января 2009 г., за исключением положений, для которых главой 12 установлены иные сроки и порядок вступления в силу
2	Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части уточнения ст. 37 о досрочном прекращении полномочий главы местной администрации, осуществляемых на основе контракта)	От 19 июня 2004 г. №53-ФЗ	С 1 сентября 2004 г.
3	Федеральный закон «О внесении изменений в статью 82 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в статью 84 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	от 12 августа 2004 г. №99-ФЗ	Со дня официального опубликования
4	Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с образованием Федерального казначейства»	от 28 декабря 2004 г. №183-ФЗ	С 1 января 2005 г.
5	Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	от 28 декабря 2004 г. №186-ФЗ	Со дня официального опубликования

Продолжение таблицы

1	2	3	4
6	Федеральный закон «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»	от 29 декабря 2004 г. №191-ФЗ	Пункт 2 и абзац второй пункта 4 статьи 16 — с 1 октября 2005 г.
7	Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований»	от 29 декабря 2004 г. №199-ФЗ	С 1 января 2005 г.
8	Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»	от 30 декабря 2004 г. №211-ФЗ	С 1 января 2006 г.
9	Федеральный закон «О внесении изменений в статью 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	От 18 апреля 2005 г. №34-ФЗ	Со дня официального опубликования
10	Федеральный закон «О внесении изменений в статью 80 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в статью 83 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	От 29 июня 2006 г. №69-ФЗ	Со дня официального опубликования

Продолжение таблицы

1	2	3	4
11	Федеральный закон «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»	От 21 июля 2005 г. №97-ФЗ	С 1 сентября 2005 г.
12	Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации»	От 21 июля 2005 г. №93-ФЗ	Спустя 10 дней со дня официального опубликования
13	Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 83 и 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и в статью 7 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах»	От 12 октября 2005 г. №129-ФЗ	С 1 января 2006 г.
14	Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	От 27 декабря 2005 г. №198-ФЗ	С 1 января 2006 г.

Продолжение таблицы

1	2	3	4
15	Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»	От 31 декабря 2005 г. №199-ФЗ	Ст. 29 — с 1 января 2006 г.
16	Постановление Правительства РФ «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации»	От 1 июня 2005 г.	Вступило в силу
17	Постановление Правительства РФ «Вопросы Министерства регионального развития Российской Федерации» (с изменениями от 7 октября 2004 г., 26 января 2005 г.)	от 28 сентября 2004 г. №501	Вступило в силу
18	Постановление Правительства РФ «О квалификационных требованиях, предъявляемых к руководителю финансового органа субъекта Российской Федерации и к руководителю финансового органа местной администрации»	от 6 ноября 2004 г. №608	С 1 января 2006 г. в части утверждения квалификационных требований, предъявляемых к руководителю финансового органа местной администрации
19	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации и прекращении такого статуса»	от 25 ноября 2004 г. №681	Вступило в силу
20	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Порядка предоставления субвенций из федерального бюджета для финансирования дополнительных расходов наукоградов Российской Федерации»	от 25 ноября 2004 г. №682	Вступило в силу

Продолжение таблицы

1	2	3	4
21	Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1999 г. №1394 «О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления»	От 8 декабря 2005 г. №744	Вступило в силу
22	Постановление Правительства РФ «Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти по утверждению границ муниципальных образований»	от 20 декабря 2004 г. №814	Вступило в силу
23	Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил составления передаточного (разделительного) акта по имущественным обязательствам органов местного самоуправления» (с изм. от 2 августа 2005г.)	От 31 декабря 2004 г. №903	Вступило в силу
24	Распоряжение Правительства РФ «О плане подготовки правовых актов, необходимых для реализации положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	От 3 марта 2003 г. №307-р	План мероприятий реализован полностью за исключением п.7 о подготовке Постановления Правительства РФ об утверждении порядка перераспределения имущества

Продолжение таблицы

1	2	3	4
25	<p>Распоряжение Правительства РФ «О перечне субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой плотностью населения; О перечне субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с высокой плотностью населения» (с изм. от 8 сентября, 4 ноября 2004 г.)</p>	От 25 мая 2004 г. №707-р	Вступило в силу
26	<p>Распоряжение Правительства РФ «О плане законопроектной деятельности Правительства РФ на 2005г.», 2 раздел «Реформа системы государственного управления и местного самоуправления»</p>	От 6 апреля 2005 г. №355-р	План законопроектной деятельности Правительства РФ на 2005 г. по разделу 2 выполнен не в полном объеме
27	<p>Постановление Федеральной службы государственной статистики «Об утверждении статистического инструментария для организации статистического наблюдения за ходом реформы местного самоуправления на 2005 год»; Порядок заполнения и представления формы государственного статистического наблюдения (государственной статистической отчетности)</p>	От 14 июля 2004 г. №27	Форма федерального государственного статистического наблюдения N 1-администрация «Сведения о ходе реформы местного самоуправления» и введена в действие с отчета по состоянию на 1 апреля 2005 г.

Еремеева Л.Н., Казюкова Н.Н., Калантарова Н.Р.¹

Первые итоги муниципальной реформы в России: факты и проблемы

В этой статье мы предполагаем проанализировать ситуацию, складывающуюся в финансовой сфере муниципальных образований разных типов, и подвести первые итоги комплексного осуществления реформы местного самоуправления, которая началась в России с 1 января 2006 г. В соответствии с Федеральным законом от 12 октября 2005 г. №129-ФЗ субъектам Федерации было предоставлено право наделять отдельными государственными полномочиями вновь образованные поселенческие образования по мере их готовности к реализации полномочий, возложенных на них Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Анализ данных Минфина РФ по доходам и расходам муниципальных районов и поселений² позволил определить степень вовлеченности муниципальных образований различных типов в реализацию реформы местного самоуправления по субъектам Российской Федерации.

Так, из 85 субъектов Российской Федерации (кроме Москвы и Санкт-Петербурга, где в соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ установлен особый порядок осуществления местного самоуправления, и Чеченской Республики, по которой анализ не проводился) в 14 субъектах Федерации — Тульской, Ярославской, Калининградской, Новгородской, Псковской, Свердловской, Ивановской, Камчатской, Мурманской и Кемеровской областях, Приморском крае, а также в Республиках Карелии, Адыгее и Удмуртии — поселенческие муниципальные образования с 1 января 2006 г. фактически не стали самостоятельными муниципальными образованиями, в них не были сформированы бюджеты, а ответственность за реализацию полномочий по решению вопросов местного значения поселений была возложена регионами на муниципальные районы.

В семи субъектах Федерации — Белгородской, Московской, Саратовской областях, Республике Ингушетия, Еврейской автономной области, Корьяком и Чукотском автономных округах — представлена общая цифра доходов и расходов по местным бюджетам, без разбивки по типам муниципальных образований. В двух субъектах Федерации — Рязанской и Сахалинской

¹ Еремеева Л.Н. — руководитель Центра аналитических исследований Конгресса муниципальных образований Российской Федерации (КМО РФ), кандидат экономических наук;

Казюкова Н.Н. — ведущий специалист Центра аналитических исследований КМО РФ;

Калантарова Н.Р. — эксперт Департамента законодательства и мониторинга муниципальной реформы КМО РФ.

² Анализ проведен по данным постановлений (решений) муниципальных образований о бюджетах на 2006 г. Оценка исполнения бюджетов муниципальных образований проведена исходя из данных за 1 квартал 2006 г.

областях — дан единый бюджет по поселениям и муниципальным районам. Все это позволило нам отнести эти две группы субъектов Федерации к категории тех, которые не стали вводить у себя на территории в полном объеме Федеральный закон №131-ФЗ. В ряде других субъектов Федерации в результате особенностей территориальной организации местного самоуправления отсутствуют некоторые типы муниципальных образований, т.е. полного соответствия принципам территориальной организации местного самоуправления, заложенным в Федеральном законе, нет. Это Агинский Бурятский и Усть-Ордынский Бурятский автономные округа.

В 62 субъектах Российской Федерации из 85 (73%) бюджетные полномочия на муниципальном уровне были разграничены в полном соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ между городскими округами, муниципальными районами и поселениями. Вместе с тем, следует отметить, что в 26 субъектах из 62 (42%) объем средств, переданных для реализации полномочий поселениям, был весьма незначителен, что заставляет говорить о том, что переданные полномочия в этих субъектах Федерации были ограничены преимущественно выполнением управленческих функций.

Таким образом, основываясь на данных по местным бюджетам в системе бюджетных доходов и расходов субъектов Федерации, можно заключить,

С 1 января 2006 г. комплексное осуществление реформы местного самоуправления на всех трех уровнях началось всего лишь в 36 субъектах Российской Федерации

что с 1 января 2006 г. комплексное осуществление реформы местного самоуправления на всех трех уровнях началось всего лишь в 36 субъектах Российской Федерации. Муниципальные поселенческие образования в 49 субъектах Федерации, по мнению региональных органов власти, оказались не готовы к тому, чтобы им были полностью переда-

ны права на осуществление полномочий, обозначенных статьей 14 Федерального закона №131-ФЗ.

Другой особенностью, на которой хотелось бы остановиться, является формирование в новых условиях доходной базы местных бюджетов. Сравнение данных по доходам местных бюджетов за 1 квартал 2006 г. и 1 квартал 2005 г. показало, что доходы местного самоуправления за год увеличились, и весьма существенно — почти на 26%. Следует обратить особое внимание на структуру доходов. Налоговые доходы местных бюджетов за этот период сократились на 23%, но в полтора раза возросли неналоговые доходы и на 70% выросли субсидии, дотации и субвенции. В результате, если по итогам первого квартала 2005 г. почти 53% доходов местных бюджетов составляли налоговые и неналоговые доходы и 45,2% — безвозмездные и безвозвратные перечисления, то по итогам 1 квартала 2006 г. сумма налоговых и неналоговых доходов составила 36,3%, а доля дотаций, субсидий и субвенций — 63,7%.

Более 33% всех доходов в структуре местных бюджетов приходится на субвенции. Как известно, субвенции используются для финансового обеспечения переданных государственных полномочий. По сравнению с 1 полу-

годием 2005 г. средства, поступающие в местные бюджеты на реализацию этих полномочий, увеличились на 35% и превысили половину безвозмездных и безвозвратных перечислений. Отмечая это, мы решили проанализировать, какими государственными полномочиями наделяются муниципалитеты, какие проблемы возникают при этом, нарушаются ли права органов местного самоуправления при передаче им прав на осуществление государственных полномочий.

Были проанализированы соответствующие законодательные акты 2006 г. в 7 субъектах Федерации, по одному в каждом федеральном округе — в Мурманской, Липецкой и Челябинской областях, Ставропольском, Красноярском, Приморском краях и Удмуртской Республике.

В соответствии со статьей 19 Федерального закона №131-ФЗ (далее — Федеральный закон) при передаче государственных полномочий и Федеральный закон, и закон субъекта Российской Федерации должны содержать ряд обязательных положений:

«1) вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;

2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

4) перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;

5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

6) порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий».

Законы о передаче федеральных и региональных государственных полномочий должны вводиться ежегодно законом о соответствующем бюджете на очередной финансовый год, а в законе о бюджете должен быть обязательно указан объем субвенций, выделяемый на их реализацию из федерального или регионального фондов компенсаций.

Бюджеты субъектов Федерации на 2006 год и федеральные и региональные законы о передаче прав на осуществление государственных полномочий были проанализированы на предмет соответствия требованиям федерального законодательства. Следует отметить, что во всех рассмотренных

региональных законах формально содержатся все необходимые элементы, требуемые Федеральным законом: указан вид или конкретное муниципальное образование, которому передается право на осуществление полномочия; присутствуют разделы, называемые: «Права и обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления», «Передача материальных ресурсов», «Финансовое обеспечение государственных полномочий с методикой расчета нормативов для определения общего объема субвенций», «Порядок осуществления контроля за осуществлением государственных полномочий», «Порядок отчетности органов местного самоуправления», «Условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий».

Однако более детальное рассмотрение регионального законодательства показало следующее.

Права и обязанности органов местного самоуправления и государственной власти при осуществлении полномочий практически переписываются из закона в закон и не отражают особенности реализации того или иного государственного полномочия. В большинстве законов фактически отсутствуют конкретные обязанности местного самоуправления по реализации полномочий, не определены результаты, которые должны быть достигнуты в результате реализации полномочий, отсутствует перечень мероприятий, которые местные органы власти должны реализовать. Все это может привести к спорным оценкам качества реализованных государственных полномочий и

Права и обязанности органов местного самоуправления и государственной власти при осуществлении полномочий практически переписываются из закона в закон и не отражают особенности реализации того или иного государственного полномочия

эффективности использования финансовых ресурсов и явиться формальным основанием для признания исполнения переданных полномочий «ненадлежащим».

Ни в одном региональном законе о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями при наличии соответствующего раздела нет ни перечня конкретных материальных ресурсов для выполнения государственных полномочий, ни порядка определения такого перечня. В ряде региональных законов используются общие слова о передаче материальных ресурсов или имущества для осуществления государственных полномочий со ссылкой на «действующее законодательство», в других указано, что перечень передаваемого имущества указывается в актах приема-передачи имущества отдельно по каждому муниципальному образованию или определяется в договорах. Также некоторые субъекты РФ предлагают муниципальным образованиям использовать для осуществления государственных полномочий собственное имущество. Все это не соответствует требованиям Федерального закона и создает дополнительные

эффективности использования финансовых ресурсов и явиться формальным основанием для признания исполнения переданных полномочий «ненадлежащим».

трудности организационного и финансового плана для местных органов власти при реализации полномочий.

Особого внимания заслуживают вопросы, связанные с определением необходимого объема субвенций. Несмотря на то, что почти во всех региональных законах присутствует «Методика расчета нормативов для определения общего объема субвенций...», практически везде она подменяется методикой расчета общего объема субвенций на выполнение государственного полномочия. В этих методиках отсутствует способ расчета тех самых требуемых нормативов для определения общего объема субвенций, которые и делают прозрачными и обоснованными расчеты конечного объема субвенций, выделяемых местному самоуправлению. Отсутствуют в методиках также федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты, которые требуются статьей 19 Федерального закона. Вместо этого используются отчетные данные за предыдущий год.

Анализ расчетов общего объема субвенций показал, что большинство исследуемых субъектов Федерации не включают в перечень расходов на осуществление государственных полномочий средства на осуществление административных функций, сбор и обработку соответствующей статистики и прочие сопутствующие (почтовые, банковские и т.д.) расходы. В результате этого средства, выделяемые на реализацию полномочий, оказываются меньше необходимых, что требует дополнительных расходов из местных бюджетов.

Статьи о порядке отчетности и контроля за осуществлением государственных полномочий во всех региональных законах написаны по одному и тому же стандарту вне зависимости от особенностей осуществления того или иного полномочия и местной специфики. Возникает опасение, что деятельность по реализации государственных полномочий, учитывая их количество и требования по предоставлению ежемесячных, ежеквартальных, полугодовых и годовых отчетов разных видов, будет подменена деятельностью по подготовке отчетов на муниципальном уровне и их рассмотрению на региональном.

Во всех регионах, попавших в анализируемую выборку, было соблюдено требование о введении в действие законов о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями исключительно законами о региональных бюджетах и предоставлении субвенций на осуществление полномочий из фондов компенсаций.

Далее остановимся на целесообразности, правомерности, а в ряде случаев — и необходимости передачи тех или иных государственных полномочий на муниципальный уровень.

По результатам работы по разграничению полномочий между разными уровнями публичной власти, предшествовавшей разработке Федерального закона, количество полномочий, закрепляемых за местными органами власти, было существенно сокращено, поскольку эти полномочия не отвечали либо принципу субсидиарности, либо духу местного самоуправления, или же не обеспечивали баланс общегосударственных, региональных и местных интересов.

Однако в период с 2003 г., с момента принятия Федерального закона, до 2006 г, начала комплексной его реализации, целым рядом поправок был значительно расширен перечень вопросов местного значения. Причем в этот перечень вошли и те вопросы, которые, по нашему мнению, абсолютно не соответствовали Концепции разграничения полномочий. Это, например, полномочия по гражданской обороне, по созданию и содержанию запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств, по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, по формированию аварийно-спасательных служб, по расчету субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организации предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищным законодательством, по созданию условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции,

В период с 2003 г., с момента принятия Федерального закона, до 2006 г, начала комплексной его реализации, целым рядом поправок был значительно расширен перечень вопросов местного значения. Причем в этот перечень вошли и те вопросы, которые, по нашему мнению, абсолютно не соответствовали Концепции разграничения полномочий

сырья и продовольствия. Таким образом, местные органы власти вместо того, чтобы создавать условия для улучшения жизни населения, часть своих и так незначительных средств должны будут тратить на реализацию по сути государственных обязательств.

Наряду с расширением перечня вопросов местного значения весьма популярной стала практика передачи на муниципальный уровень права осуществления государственных полномочий. Эта практика существовала всегда, но, как правило, перечень этих полномочий был невелик и в основном связан с социальной защитой отдельных категорий граждан.

С 2006 г. количество передаваемых полномочий увеличилось в несколько раз. Так, например, в Красноярском крае и Мурманской области на местный уровень было передано по 23 полномочия, в Ставропольском крае — 17, в Челябинской области — 15, в Липецкой области — 24, в Удмуртии — 9, в Приморском крае — 5. На муниципальный уровень передаются полномочия как федеральные, так и региональные.

В соответствии с действующим законодательством федеральными полномочиями могут наделяться как органы государственной власти субъектов РФ, так и местные органы власти, но при этом наделение должно осуществляться исключительно федеральными законами. Поэтому если субъект Федерации наделяет местное самоуправление федеральными полномочиями, передача которых не предусмотрена федеральными законами, то такие действия органов государственной власти субъекта Федерации являются неправомерными по отношению как к муниципальному уровню, так и к федеральному, поскольку только федеральный уровень при передаче своих полномочий вправе определять условия и порядок наделения

полномочиями местных органов власти.

В настоящее время субъектам Российской Федерации федеральным законодательством предоставлено право наделять муниципалитеты следующими федеральными полномочиями:

- по составлению (изменению, дополнению) списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации»;
- по обеспечению мер социальной поддержки для лиц, награжденных знаком «Почетный донор СССР», «Почетный донор России»;
- по государственной регистрации актов гражданского состояния;
- связанные с перевозкой между субъектами Российской Федерации, а также в пределах территорий государств — участников Содружества Независимых Государств несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, детских домов, школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных и иных детских учреждений;
- по выплате государственных единовременных пособий и ежемесячных денежных компенсаций гражданам при возникновении поствакцинальных осложнений;
- по осуществлению выплат инвалидам компенсаций страховых премий по договору обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств;
- по оплате жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан, предусмотренных Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», Федеральным законом «О ветеранах» (в редакции Федерального закона от 2 января 2000 г. №40-ФЗ), Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 г. №3061-1), Федеральным законом от 26 ноября 1998 г. №175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» и Федеральным законом от 10 января 2002 г. №2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»;
- по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, предусмотренных Федеральным законом «О ветеранах» (в редакции Федерального закона от 2 января 2000 г. №40-ФЗ) и Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Из всех перечисленных полномочий возможность передачи их на муниципальный уровень указана только в федеральных законах №143-ФЗ «Об

актах гражданского состояния»¹, №113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации»² и №53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»³, т.е. все остальные федеральные полномочия автоматически переадресованы субъектами Федерации на муниципальный уровень быть не могут.

Странной выглядит ситуация с наделением федеральными законами местных органов власти полномочиями, которые они «вправе осуществлять за счет собственных средств», притом, что точно такими же полномочиями федеральный уровень наделяет и субъекты Российской Федерации, с той разницей, что региональным властям средства на реализацию этого полномочия в федеральном бюджете предусмотрены. Так, поправками в закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» вносятся следующие изменения:

«Статья 7.1. Передача осуществления отдельных полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации»

1. Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации следующие полномочия:

- организация проведения оплачиваемых общественных работ;
- организация временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые;

2. Средства на осуществление передаваемых в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи полномочий предусматриваются в виде субвенций из федерального бюджета.»

Одновременно глава I дополнена статьей 7.2 следующего содержания:

¹ Статья 4. п.1 абз. 4: «Полномочия на государственную регистрацию актов гражданского состояния являются полномочиями Российской Федерации, которые передаются органам государственной власти субъектов Российской Федерации (с возможностью делегирования органам местного самоуправления), финансирование которых осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета.»

² Статья 5 п.3, п. 14: «3. Списки кандидатов в присяжные заседатели составляются исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований отдельно по каждому муниципальному образованию субъекта Российской Федерации...»

14. Финансовое обеспечение переданных исполнительно-распорядительным органам муниципальных образований государственных полномочий по составлению списков кандидатов в присяжные заседатели осуществляется из средств федерального бюджета в порядке и размерах, определяемых Правительством Российской Федерации.»

³ Статья 8 п.2: «Полномочия Российской Федерации на осуществление воинского учета на территориях, на которых отсутствуют военные комиссариаты, передаются органам местного самоуправления поселений и органам местного самоуправления городских округов. Совокупность таких полномочий именуется первичным воинским учетом.»

«Статья 7.2. Участие органов местного самоуправления в содействии занятости населения»

Органы местного самоуправления вправе участвовать в организации и финансировании проведения общественных работ для граждан, испытывающих трудности в поиске работы, а также временной занятости несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет».

Указанная правовая конструкция заранее предполагает возможность недофинансирования этих полномочий из федерального бюджета и покрытия недостающих средств по финансированию государственного обязательства в требуемом объеме из муниципальных бюджетов.

Помимо федеральных полномочий на муниципальный уровень передает и целый ряд государственных полномочий субъектов Российской Федерации. В соответствии с п.6 ст.26.3 Федерального закона №184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» субъекты Федерации могут передать муниципальным образованиям 41 полномочие из 62 закрепленных за региональным уровнем с финансированием и предоставлением материальных ресурсов из региональных бюджетов. Почти все эти полномочия связаны с предоставлением бюджетных услуг населению и получается, что органы власти субъекта Российской Федерации на законодательном уровне фактически могут переложить ответственность на муниципальные образования за решение всех социальных проблем в регионе. Кроме того, в соответствии с поправками, внесенными в Федеральный закон №131-ФЗ (ст.20)¹, у органов государственной

¹ «4. Органы местного самоуправления вправе участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 настоящего Федерального закона, с осуществлением расходов за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов), если это участие предусмотрено федеральными законами. Указанные федеральные законы могут содержать положения, предусматривающие:

- 1) порядок согласования участия органов местного самоуправления в осуществлении указанных полномочий;
- 2) возможность и пределы правового регулирования органами государственной власти указанных полномочий.

(часть четвертая введена Федеральным законом от 31.12.2005 N 199-ФЗ)

5. Органы местного самоуправления вправе осуществлять расходы за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) на осуществление полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 настоящего Федерального закона, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами.

Органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Финансирование полномочий, предусмотренное настоящей частью, не является обязанностью муниципального образования, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

(часть пятая введена Федеральным законом от 31.12.2005 N 199-ФЗ).»

власти появилась также возможность передавать местным органам власти полномочия, которые те вправе финансировать за счет собственных средств муниципальных образований.

Учитывая сложившуюся практику межбюджетных отношений и административный ресурс органов власти субъектов Российской Федерации, можно заключить, что наличие слова «вправе» не является препятствием для того, чтобы обязать местные органы власти финансировать переданное полномочие за счет собственных бюджетных средств. Таким образом, создан законодательный прецедент, позволяющий вновь плодить на муниципальном уровне те самые нефинансируемые мандаты, задача ликвидации которых была поставлена в число первоочередных при осуществлении работы по разграничению полномочий между уровнями власти.

Объем финансирования государственных полномочий (федеральных и региональных) в доходах местных бюджетов в 1 квартале 2006 г. составил более 50% собственных доходов муниципальных образований и на 20% превысил объем налоговых доходов. Возникает вопрос: насколько эффективно местные органы власти смогут выполнять все полномочия — и по решению вопросов местного значения, и федеральные, и региональные? Исходя из такого объема переданных государственных полномочий, в органах местного самоуправления должно быть на треть увеличено число служащих; как минимум на треть должен возрасти и объем материальных ресурсов, находящихся в пользовании местных органов власти. Статистика же свидетельствует, что количество занятых в органах местного самоуправле-

Складывающаяся практика наделения местного самоуправления и собственными, и государственными полномочиями приводит к тому, что муниципальные органы власти объективно не могут предоставлять бюджетные услуги на должном уровне. В результате же нарушаются не только и не столько права местного самоуправления, а, прежде всего, права населения, проживающего на территории того или иного муниципального образования

ния, несмотря на значительный рост числа муниципальных образований, снизилось, а в качестве дополнительного имущества муниципалитеты получили с федерального и регионального уровней власти только то имущество, которое требует дополнительных расходов, поскольку в его теперешнем виде оно малоликвидно либо неликвидно вообще.

Складывающаяся практика наделения местного самоуправления и собственными, и государственными полномочиями приводит к тому, что муниципальные органы власти объективно не могут предоставлять бюджетные услуги на должном уровне. В результате же нарушаются не только и не столько права местного самоуправления, а, прежде всего, права населения, проживающего на территории того или иного муниципального образования.

Подводя первые итоги комплексного осуществления реформы местного самоуправления, следует отметить следующее. По данным бюджетной статистики, всего лишь в 37 субъектах Фе-

дерации с 1 января 2006 г. начало работать двухуровневое местное самоуправление. В них были сформированы полноценные бюджеты городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений. Почти 50 субъектов Федерации не спешат развивать местное самоуправление на своей территории. Тем или иным способом они сохранили все полномочия поселенческих муниципальных образований за муниципальным районом.

В целом по всем местным бюджетам России доля доходов поселений составляет всего лишь 6,4%, из них 49,5% приходится на городские округа и 44,1% — на муниципальные районы. В тех субъектах Федерации, где некоторые полномочия были все же переданы поселениям, бюджеты, судя по данным Минфина РФ, не формировались; скорее всего, использовался сметный метод финансирования. Профицит местных бюджетов, который отмечается во всех типах муниципальных образований, свидетельствует о том, что казначейская система пока еще не полностью справляется с осуществлением необходимых финансовых потоков. Поступление доходов в местные бюджеты и отчеты по расходованию средств, по всей вероятности, запаздывают, отсюда и технический профицит местных бюджетов, который возрастает с 9,7% в городских округах до 15,3% в муниципальных районах и до 25% в поселенческих муниципальных образованиях.

Налоговые источники местных бюджетов, определенные Бюджетным кодексом РФ в качестве основной доходной базы местного самоуправления, по итогам первого квартала 2006 г. таковыми пока не являются. За счет этих источников еще нельзя создать достаточную доходную базу для развития муниципальных образований. Особенную тревогу вызывают весьма низкие объемы поступления средств от взимания земельного налога и налога на имущество физических лиц. Снижение сбора земельного налога в 20 раз по сравнению с 2005 г. свидетельствует, на наш взгляд, как о явных организационных недоработках по сбору налога, так и о влиянии на объем взимаемых налогов результатов кадастровой оценки земли, введение которой, как и предполагалось ранее, привело к снижению объема поступлений от налога на большей территории страны — в малых и средних городах и сельских муниципальных районах.

В структуре муниципальных бюджетов преобладает налог на доходы физических лиц. Вклад остальных налоговых источников, доли которых субъект Федерации мог бы на долговременной основе закрепить за муниципальными образованиями, незначителен. Следует отметить увеличение поступления средств от налогов на малый бизнес и неналоговых доходов, что свидетельствует о росте активности муниципальных образований по наполнению собственных бюджетов доходами. Однако, несмотря на все предпринимаемые усилия, существенно увеличить доходы своих бюджетов местные власти самостоятельно не могут. Субъекты Федерации, к сожалению, практически не используют возможности, предоставленные им Бюджетным кодексом РФ по закреплению за местными бюджетами долей федеральных и региональных налогов. Большую часть недостающих доходов они предпочитают, несмотря на введенные законом поправки, передавать в виде дотаций.

Треть доходов муниципальных образований поступает в виде субвенций, т.е. эти средства могут быть использованы только на реализацию государственных полномочий. Количество передаваемых государственных полномочий, на наш взгляд, является излишним для большинства муниципальных образований. Для этого у них недостаточно ни кадров, ни имущества. Кроме того, местные органы власти часто вынуждены дополнительно использовать на реализацию государственных полномочий и собственные финансовые средства, которые они должны направлять на решение вопросов местного значения.

Учитывая вышеизложенное, на законодательном уровне следует поработать с вопросом передачи государственных полномочий. Было бы целесообразным дать муниципальным образованиям возможность более внимательно подойти к реализации полномочий по решению вопросов местного значения, а государственные полномочия передавать постепенно, по мере укрепления муниципальных образований.

Александрова А.Л., Кузнецова П.О., Чагин К.Г.¹

Предоставление муниципальных услуг: взгляд сквозь призму общественного мнения

Изучение общественного мнения по вопросам предоставления муниципальных услуг в последнее время становится все более и более актуальным, чему во многом способствуют существующие объективные трудности, не позволяющие сформировать адекватное и полное представление о качестве услуг и их доступности. К числу таких трудностей относятся:

- недостаточность существующей административной информации (нерегулярность сбора информации, слабость систем ведомственного мониторинга, проблемы с сопоставимостью данных и т.д.);
- конфликт интересов, возникающий при оценке качества услуг административно, т.е. самой организацией или органом, предоставляющим услугу;
- слабость или отсутствие обратной связи органов, управляющих предоставлением общественных услуг, с получателями этих услуг;
- отсутствие стандартов качества и доступности большинства услуг, не позволяющих оценивать их качество как высокое, низкое, удовлетворительное и т.п.;
- нехватка индикаторов, характеризующих качество услуг (преобладание характеристик затраченных ресурсов и оказанных услуг).

Изучение мнения получателей услуг позволяет преодолеть, по крайней мере, часть перечисленных проблем. Данные опросов получателей услуг дают исследователям и администраторам возможность получить информацию об охвате целевой аудитории, возможном нецелевом использовании услуги, различных аспектах равенства доступа к услуге (вертикальное и горизонтальное равенство). Кроме того, изучение мнения клиентов позволяет определить основные причины неудовлетворенности качеством тех или иных услуг, что, в свою очередь, помогает выявить те параметры муниципальных программ, которые должны быть изменены с целью преодоления негативного восприятия деятельности органов местного самоуправления.

Концепция выбора услуг и анализа данных по ним основывается на общей цели проведения социологических обследований: определить ключевые проблемы существующей системы оказания муниципальных услуг, в особенности проблемы их качества, прозрачности и подотчетности поставщиков услуг, случаев коррупции и социальных издержек для населения. Кроме этого, данные обследований должны стать основой для разработки предложе-

¹ Александрова А.Л. — директор направления «Социальная политика» Института экономики города;
Кузнецова П.О. — ведущий эксперт направления «Социальная политика» Института экономики города;
Чагин К.Г. — руководитель проектов направления «Социальная политика» Института экономики города.

ний по возможным механизмам улучшения системы предоставления услуг и управления ими как на региональном, так и на местном уровне.

Необходимость внедрения системы опросов населения по поводу качества и доступности общественных услуг связана с целым рядом проводимых и планируемых преобразований, включая переход к бюджетированию по результатам, изменение требований к разработке ведомственных целевых программ (Постановление Правительства РФ №239 от 19 апреля 2005 г.), а также разработку проекта федерального закона «О стандартах государственных услуг и государственного обслуживания». Для того, чтобы успешно внедрить принципы эффективности и контроля за результативностью, органам управления, занимающимся оказанием общественных услуг в той или иной отрасли, необходимо получить полное представление о том, в какой степени существующая практика отклоняется от декларируемых принципов предоставления услуг, какого рода факторы определяют эти отклонения и какие институциональные механизмы (в первую очередь, экономические стимулы) могут быть внедрены, чтобы приблизить практику предоставления услуг на местах к требованиям результативности, социальной справедливости, эффективности. Речь идет о таких, например, механизмах, как:

- минимизация времени, затрачиваемого на личное взаимодействие между получателем услуги и органом, ее предоставляющим;
- учет общественного мнения при определении стандартов услуг, организация механизма обратной связи потребителей с поставщиками услуг;
- повышение степени зависимости поставщика услуги от мнения клиента;
- единые права на уровень получения услуг для всех граждан вне зависимости от места предоставления услуги.

Социологические обследования должны обеспечить получение практических рекомендаций по формированию стандартов общественных услуг с учетом реальных потребностей и трудностей в доступе для целевых групп населения, которые также должны выявляться в ходе обследований.

Важно, чтобы в ходе опросов изучались услуги, предоставляемые не только государственными органами, но и бюджетными учреждениями. Это может существенно повысить полезность анализа для разработки социально-экономической политики, поскольку позволит проводить проверку гипотез об институциональных ограничениях для повышения эффективности расходов на предоставление тех или иных услуг. К таким ограничениям могут относиться, например, имеющийся у населения негативный опыт предоставления общественных услуг частными поставщиками или опасения, связанные с недоверием частному сектору, низкий платежеспособный спрос или просто низкий спрос на отдельные виды услуг, оказываемые учреждениями, отсутствие у населения информации о возможности получения услуг у альтернативных поставщиков (если таковые имеются на рынке) и др.

Часть анализируемых услуг должна быть подобрана таким образом, чтобы их изучение позволяло определить те области, где наиболее тяжелые формы принимает явление социальной исключенности¹, вызванное низ-

¹ Социальная исключенность (называемая также социальной эксклюзией) — понятие, включающее в себя все объективные обстоятельства, не

Важно, чтобы в ходе опросов изучались услуги, предоставляемые не только государственными органами, но и бюджетными учреждениями. Это может существенно повысить полезность анализа для разработки социально-экономической политики, поскольку позволит проводить проверку гипотез об институциональных ограничениях для повышения эффективности расходов на предоставление тех или иных услуг

ким уровнем управления, коррупцией и недостаточной прозрачностью механизмов предоставления услуг. Иными словами, социологические опросы должны разрабатываться с учетом необходимости фокусировки на проблемах доступности общественных служб для наиболее уязвимых групп населения: пенсионеров, лиц с особыми потребностями, лиц с ограниченными возможностями передвижения, бедных семей (с низким доходом), представителей неславянских этнических групп, многодетных семей. Другая же часть должна представлять более распространенные услуги, носящие более общий характер и востребованные широкими слоями населения: различного рода регистра-

ционные услуги, услуги по оформлению документов, пособий, прав.

Выбор для исследования двух видов услуг позволит применить два метода анализа данных опросов. Во-первых, с помощью углубленного сравнительного анализа потребностей социально незащищенных групп и реального опыта получения (или неполучения) ими услуг, руководители органов управления смогут выявить и оценить барьеры в доступе к целевым (т.е. социальным) услугам для групп населения, являющихся объектом оказания именно этих услуг. Во-вторых, на примере массовых услуг можно применять метод сравнения средних по подгруппам получателей и выяснять таким образом, в какой степени массовые услуги равнодоступны различным слоям населения на территории региона. Доступность массовых услуг можно рассматривать также с помощью регрессионного анализа индивидуальных и пространственных переменных, характеризующих и получателей, и систему предоставления услуг.

В качестве примера практического применения изложенной концепции рассмотрим реальный случай из муниципальной практики: реализацию программы предоставления горячего питания остро нуждающимся гражданам пожилого возраста города Владимира.

Данный проект адресной социальной помощи, реализуемый управлением социальной политики города Владимира², интересен как образец ус-

позволяющие человеку в полной мере реализовать свои экономические и социальные права, вести полноценную жизнь члена сообщества, в котором он проживает. Социальная исключенность тесно связана с бедностью, инвалидностью, лишением родительской опеки, поражением в правах, проблемами меньшинств, проблемами территориальной удаленности и другими ограничениями доступа к общественным благам.

² Проект осуществляется при консультационно-методическом сопровождении фонда «Институт экономики города» и при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию.

пешного использования данных исследований общественного мнения (участников программы, ее администраторов и поставщиков услуг) для корректировки основных параметров программы с целью повышения качества и доступности услуг, а также экономической эффективности программы.

В рамках программы предоставление горячего питания остро нуждающимся пенсионерам Владимира осуществлялось по модели «социального ваучера»¹. До начала применения этой модели малоимущие владимирские пенсионеры, которым предоставлялось питание, не имели никакого потребительского выбора и должны были питаться только в одной муниципальной столовой. Это создавало неудобства для значительной части клиентов, и, кроме того, не обеспечивало столовой достаточных экономических стимулов для поддержки и повышения качества оказания услуг.

Целью программы являлось расширение потребительского выбора участников и повышение качества питания. В 2005 г. право предоставлять питание и получать за это оплату из городского бюджета было предоставлено еще одной муниципальной столовой. Клиентами программы стали более 150 человек, которые получили талоны на питание номиналом 40 рублей из расчета 30, 36 или 45 штук на квартал в зависимости от уровня своего достатка. Получатели талонов имели возможность обменивать их на получение горячих обедов в той или иной муниципальной столовой по своему выбору. Оплата поставщикам производилась ежемесячно в зависимости от количества «отоваренных» талонов. Общий объем финансирования программы в 2005 г. составил 500 тысяч рублей.

С целью оценки деятельности программы в ноябре 2005 г. были проведены следующие мероприятия²:

- анкетирование всех клиентов программы в момент выдачи им первых талонов;
- социологическое обследование клиентов программы методом струк-

¹ Программа осуществлялась при консультационно-методическом содействии фонда «Институт экономики города» и при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию.

² Богатство методов, используемых в современных социологических исследованиях, предоставляет организаторам мероприятий по изучению качества и доступности муниципальных услуг большую широту выбора. Среди методов сбора необходимой информации следует выделить структурированные и неструктурированные интервью различной длительности и уровня детализации. Интервью выгодно отличается от письменных опросов существенно более высоким уровнем представительности и качества собираемых данных. Дело в том, что обязательное участие в интервью специально обученных интервьюеров позволяет свести к минимуму неправильную интерпретацию вопросов анкеты, а также существенно снизить долю отказов от участия в обследовании и непропорциональную представленность в нем различных социально-демографических групп. В зависимости от степени детализации объекта изучения интервью может быть подробным или, напротив, кратким, как, например, блиц-интервью на улице или у входа в учреждения, предоставляющие различные бюджетные услуги. Кроме того, общественное мнение не исчерпывается одними лишь потребителями услуг: важным источником информации о муниципальных услугах являются эксперты — как независимые исследователи, так и функционеры различных уровней.

- турированного интервью¹;
- глубинное интервью с руководителями столовых, оказывающих услуги горячего питания;
- глубинное интервью с администраторами программы — сотрудниками Центра социального обслуживания пожилых и инвалидов.

Проведенная оценка продемонстрировала высокую результативность программы в части улучшения характеристик питания клиентов, а также показала, что программа содействовала поддержанию и развитию их социальных связей.

В ходе участия в программе клиенты активно пользовались предоставленным им правом потребительского выбора — предпочтения клиентов распределились между двумя столовыми-участниками программы примерно поровну, при этом половина клиентов питалась как у одного, так и другого поставщика. Совершая свой индивидуальный выбор, клиенты руководствовались главным образом такими критериями, как удобство расположения поставщика, качество и разнообразие питания, а также доброжелательность и внимание персонала.

Вместе с тем, одной из распространенных проблем, с которой столкнулась половина клиентов, была удаленность столовых от места их проживания. Это вело не только к снижению территориальной доступности услуги, но и к тому, что клиенты были вынуждены отоваривать сразу несколько талонов и забирать еду с собой на дом, что ограничивало их в возможности потреблять свежеприготовленную пищу.

В таких условиях особенно нерациональным выглядело имевшее место необоснованное ограничение городской администрацией круга поставщиков питания, в частности, отказ в праве осуществлять питание пенсионеров частным поставщиком. Проведенный анализ территориального распределения мест проживания клиентов показал, что из-за этого отказа более половины клиентов не имели возможности питаться ближе к месту своего жительства. Кроме того, данные действия дискредитировали модель социального ваучера в глазах частных поставщиков питания, что, безусловно, может затруднить их вовлечение в подобные программы социальной помощи и социального обслуживания в будущем.

Для решения данной проблемы городской администрации было рекомендовано стремиться к увеличению количества поставщиков горячего питания, у которых клиенты могут обменять полученный талон на обед, до максимально возможного уровня. Достичь этого можно как строгим выполнением четкой и прозрачной процедуры квалификационного отбора поставщиков, желающих получить право осуществлять питание по талонам, так и совершенствованием нормативной базы для удаления излишних административных барьеров, препятствующих доступу поставщиков к получению

¹ Из 150 клиентов, которые питались по талонам к моменту начала исследования (9 ноября 2005 г.), был опрошен 91 человек. Остальные клиенты оказались недоступны для опроса по различным причинам (отсутствие по месту жительства, болезнь, отказ от общения с интервьюером и т.п.).

этого права.

Своевременная корректировка программы позволила успешно модернизировать ее с учетом мнений как клиентов программы, так и административного персонала. Так, в 2006 г. городская администрация предоставила право оказывать услуги по горячему питанию всем трем поставщикам, изъявившим желание участвовать в программе и прошедшим процедуру квалификационного отбора. При этом двое из этих поставщиков являлись муниципальными, а один — частным. Дальнейшие наблюдения покажут, как этот шаг скажется на качестве и эффективности обслуживания.

В заключение отметим, что регулярный сбор данных о качестве, доступности и эффективности бюджетных услуг позволяет решить сразу несколько задач, стоящих перед органами исполнительной власти.

Во-первых, изучение данных о востребованности оказываемых услуг и их реальном использовании целевыми и нецелевыми группами населения (более и менее обеспеченными гражданами, престарелыми и инвалидами, жителями сельской и городской местности) позволит более эффективно планировать бюджетные расходы и корректировать механизмы предоставления услуг в пользу тех групп населения, доступ к услугам для которых в настоящее время ограничен.

Во-вторых, сбор информации об объективных и субъективных характеристиках качества бюджетных услуг позволит наладить механизм обратной связи между получателями и поставщиками услуг, а также помочь при рас-

Следует особо подчеркнуть важность использования в ходе мероприятий по сбору данных индикаторов, характеризующих именно результаты деятельности производителя услуг с акцентом на влияние, оказываемое на целевую аудиторию, а не произведенные в ходе программы услуги продукты

чете универсальных показателей по оценке деятельности различных бюджетных организаций. Следует особо подчеркнуть важность использования в ходе мероприятий по сбору данных индикаторов, характеризующих именно результаты деятельности производителя услуг с акцентом на влияние, оказываемое на целевую аудиторию, а не произведенные в ходе программы услуги продукты.

Наконец, в-третьих, разработка системы стандартов качества услуг, которая должна стать одной из важнейших целей

административной реформы в 2006-2008 гг., позволит упорядочить и конкретизировать обязательства организаций исполнительной власти перед обществом.

Ветров Г.Ю., Ланцев Д.М.¹

Комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований России: проблемы и перспективы

После принятия и вступления в силу Федерального закона №131-ФЗ от 6.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Закон) ситуация с регулированием социально-экономического развития на местном уровне стала неоднозначной. Если в старой версии данного закона (Федеральный закон № 154 от 1995 г.) «комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования» относилось к вопросам местного значения (п. 4 ст. 6.), то в новой оно исчезло из списка этих вопросов.

Вместе с тем, в перечень полномочий органов местного самоуправления по новому закону попадает «принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования» (ст. 17). Фактически это означает парадоксальную ситуацию: инструмент для управления развитием на местном уровне в руках у муниципалов вроде бы есть, а сферы его применения нет.

Отсюда можно сделать как минимум два вывода. Во-первых, данный нормотворческий казус можно рассматривать как косвенное свидетельство потери в Законе акцента на самостоятельное социально-экономическое развитие муниципалитетов. Во-вторых, тот факт, что за все время обсуждения Закона вопрос о данном несоответствии практически не поднимался, свидетельствует о слабости идеи самостоятельного муниципального социально-экономического развития в принципе: ведь именно местное самоуправление как институт самоорганизации граждан и должно было бы непосредственно этим заниматься.

По данным Санкт-Петербургского «Леонтьевского центра», на середину 2003 г. около 350 российских муниципальных образований имели многолетние стратегические документы, регламентирующие их социально-экономическое развитие. С тех пор их число значительно возросло

Между тем, интерес к работе по комплексному социально-экономическому развитию в самой муниципальной среде год от года нарастает. Об этом свидетельствуют быстрые темпы роста числа муниципальных образований, самостоятельно пытающихся строить свое развитие на основе комплексного подхода, участвующих в подготовке комплексных программных документов

Между тем, интерес к работе по комплексному социально-экономическому развитию в самой муниципальной среде год от года нарастает. Об этом свидетельствуют быстрые темпы роста числа муниципальных образований, самостоятельно пытающихся строить свое развитие на основе комплексного подхода, участвующих в подготовке комплексных программных документов

¹ Ветров Г.Ю. — директор направления «Муниципальное экономическое развитие» Института экономики города, кандидат экономических наук.
Ланцев Д.М. — руководитель проекта направления «Муниципальное экономическое развитие» Института экономики города, кандидат экономических наук.

различного типа. Так, по данным Санкт-Петербургского «Леонтьевского центра», на середину 2003 г. около 350 российских муниципальных образований имели многолетние стратегические документы, регламентирующие их социально-экономическое развитие. С тех пор их число значительно возросло. Только фонд «Институт экономики города» (ИЭГ) в 1998-2005 гг. подготовил совместно с муниципальными образованиями 35 комплексных документов такого рода — программ, планов, стратегий. В этой работе с ИЭГ сотрудничали муниципальные образования самых разных типов и размеров — от миллионных Нижнего Новгорода и Перми до сельских районов (в частности, Кинель-Черкасский район Самарской области).

Даже в нынешних непростых условиях реформирования самых разных сторон общественной жизни, изменения финансово-экономических основ функционирования местного самоуправления муниципальные образования пытаются сами искать наиболее эффективные подходы к решению целого ряда задач. Что это за задачи? Среди них, например, такие: консолидировать местное сообщество, системно и эффективно использовать ограниченные ресурсы, привлекать дополнительные ресурсы развития (как бюджетные, так и небюджетные — коммерческие инвестиции), выстраивать отношения с регионом, с соседями и т.д. Причем особенно важно, что эти попытки не ограничены только стадией разработки — программы и стратегии реализуются, работают. Все возрастающее внимание в муниципалитетах уделяют публичному обсуждению результатов реализации намеченных планов, как это было сделано, например, в Ижевске в сентябре 2005 г., где на общегородской конференции давалась оценка реализации стратегии развития города за 5 лет работы.

Таким образом, желание активно заниматься планированием местного развития, развивать не только практику, но и теорию планирования, у муниципалитетов есть. Проблема в том, что законодательство, за некоторыми исключениями, в основном обходит эти вопросы вниманием. Многие муниципалитетам до сих пор приходится делать по наитию, в отсутствие четких норм.

Желание активно заниматься планированием местного развития, развивать не только практику, но и теорию планирования, у муниципалитетов есть. Проблема в том, что законодательство, за некоторыми исключениями, в основном обходит эти вопросы вниманием

Возможно, причина слабого звучания проблематики социально-экономического развития на местном уровне заключается именно в том, что сегодня больше внимания уделяется его социальной составляющей — тому, как наиболее эффективно использовать ограниченные средства бюджета. В этом направлении сделано действительно много: уточнен перечень вопросов местного значения, соответствующих полномочий органов местного самоуправления, источников финансирования, разрабатываются и обсуждаются необходимые технологии (бюджетирование, ориентированное на результат, и пр.).

К несомненным положительным сторонам Закона относится однознач-

К несомненным положительным сторонам Закона относится однознач-

ный запрет на содержание в федеральных и региональных законах положений, определяющих объем расходов, осуществляемых за счет средств местных бюджетов (п. 3. ст. 18). Государственные органы теперь не могут устанавливать нормы и нормативы по расходным обязательствам муниципальных образований. Все нормативы по хозяйственной деятельности в рамках своих полномочий муниципалитеты разрабатывают сами.

Четче прописан в Законе порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 19). Теперь законодательные акты, содержащие перечень обязательств по передаваемым полномочиям, должны содержать и порядок расчета субвенций на их исполнение, а также перечень имущества, необходимого для исполнения полномочий. Таким образом, полная реализация концепции Закона в идеале позволит решить застарелую проблему так называемых «нефинансируемых мандатов», возлагаемых на органы местного самоуправления. Другое дело, что, как показывает первый опыт применения закона, на местах соответствующие его положения часто реализуются сугубо формально, а то и с прямыми нарушениями, что выхолащивает дух Закона, порой приводя к результатам, противоположным задуманным¹.

Однако если межбюджетные аспекты российской муниципальной реформы — позитивные или негативные — постоянно находятся в центре внимания, их актуальность ни у кого не вызывает сомнения, то собственно экономическая составляющая местного развития звучит в ходе реформы в гораздо меньшей степени, оставаясь в тени. Между тем, во многих странах с

Если межбюджетные аспекты российской муниципальной реформы — позитивные или негативные — постоянно находятся в центре внимания, их актуальность ни у кого не вызывает сомнения, то собственно экономическая составляющая местного развития звучит в ходе реформы в гораздо меньшей степени, оставаясь в тени

развитым местным самоуправлением именно эти вопросы являются одной из основных забот местного самоуправления. Муниципалитеты в этих странах активно занимаются привлечением и удержанием бизнеса, созданием рабочих мест, укреплением налоговой базы, и эта деятельность соответствующим образом законодательно регулируется, ей уделяется первоочередное внимание.

Другой причиной может быть несоместимость принципов местного самоуправления в том виде, как они понимаются в Европейской хартии местного самоуправления и закреплены в действующей

Конституции Российской Федерации, с набирающей силу тенденцией централизации управления. Местное самоуправление сегодня остается практически единственным элементом общественного управления, не включенным в пресловутую «вертикаль власти». Совершенно очевидно, что непосредственная подмена местного самоуправления государственными

¹ См. об этом в статьях Рагозиной и Еремеевой с соавторами в настоящем выпуске.

территориальными органами повлекла бы за собой целый ряд нежелательных последствий и идеологического, и политического характера, потребовала бы пересмотра положений Конституции. Поэтому — и это мнение многих экспертов, работающих в сфере общественного управления, — была выбрана иная стратегия, нацеленная на превращение местного самоуправления в некий суррогат государственной власти, практически лишенный ресурсов. С помощью такого суррогата государственная власть защищает себя от решения проблем населения, указывая каждый раз на то, что именно его (населения) неспособность к самостоятельности и самоорганизации на местном уровне и есть истинная причина всех проблем.

Нередко трактовки законов и других нормативных актов, а также правоприменительная практика, выхолащивают «неудобные» конституционные положения. Это можно сказать и о праве населения на местное самоуправление. Новое законодательство о местном самоуправлении, как отмечалось выше, содержит ряд прогрессивных положений, формально расширяющих самостоятельность муниципальных образований — но в то же время позволяет органам власти субъектов РФ существенным образом ослаблять экономические основы местного самоуправления, не выходя за рамки правового поля. И сегодня противники местного самоуправления этим активно пользуются. Деформирована система межбюджетных отношений, которая делает бюджеты абсолютного большинства муниципальных образований заведомо дефицитными, искусственно дотационными и лишенными собственных ресурсов развития. Ведется наступление на имущественный комплекс местного самоуправления, продолжаются неурядицы с наделением муниципалитетов собственным земельным фондом. В эту же логику двусмысленной по отношению к местному самоуправлению политики вписывается исключение комплексного развития территорий муниципалитетов из вопросов местного значения.

Не исключено, впрочем, что, помимо политических, не последнюю роль в принятии такого решения могли сыграть и чисто технические проблемы, с которыми столкнулся законодатель при описании двухуровневой структуры местного самоуправления. По действующему законодательству вопросами местного значения в комплексе можно заниматься только в условиях городских округов. Районному и поселенческому уровню Закон такой возможности не предоставляет из-за того, что за каждым типом закреплен свой функциональный комплекс, а носителя, субъекта ответственности за решения всех вопросов местного значения в районах просто не существует. Не желая создавать неравенство в положении муниципалитетов различных типов через расширение вопросов местного значения для городских округов, с одной стороны, и не найдя решения для двухуровневой модели местного самоуправления, с другой стороны, законодатель просто извлек соответствующую статью из Закона.

Изменение формулировки и перенос статьи о комплексном развитии из раздела общемуниципальной ответственности в раздел полномочий органов местного самоуправления имеет гораздо более серьезные последствия, чем может показаться на первый взгляд. Возникает ряд ограничений, с ко-

торами муниципалитеты неизбежно будет сталкиваться, пытаясь буквально следовать новой формулировке при развитии собственной экономической базы и комплексном решении социальных проблем поселений.

Так, новая редакция Закона предполагает, что деятельность по социально-экономическому развитию может осуществляться только в рамках реализации муниципальных программ. Это правильно, но лишь отчасти. Действительно, значительную часть и, может быть даже, большинство вопросов социально-экономического развития муниципальных образований можно и нужно решать программными и программно-целевыми методами, через принятие и разработку, в числе прочего, и комплексных программ. Но зона комплексного планирования, хоть и значительна, но далеко не исчерпывает всех вопросов местного значения по социально-экономическому развитию территорий.

В качестве примера можно привести вопросы формирования инвестиционной политики муниципалитетов. Сегодня на семинарах, которые ИЭГ проводит для руководителей экономических служб муниципальных образований, все чаще задаются вопросы о том, насколько необходимо муниципалитетам заниматься инвестиционной политикой и к какому полномочию эту деятельность следует отнести. Ведь в новом законе попросту нет никакой статьи, которая ориентировала бы муниципалитеты на работу по привлечению инвестиций на свою территорию. Еще недавно, при действии старой редакции закона, такой вопрос не мог возникнуть, так как всем было понятно, что инвестиционная политика — это важнейший, приоритетнейший инструмент комплексного развития. В свою очередь, роль муниципалитета как заинтересованного партнера, с которым инвесторам надо выстраивать отношения, оказалась серьезно снижена. То, что новый закон в неявном виде выталкивает муниципалитеты из инвестиционного поля, является серьезной ошибкой, расплатой за которую будет неизбежное ухудшение общего инвестиционного климата, состояние которого в современной России и так оставляет желать лучшего. В мировой практике вопросы привлечения инвестиций занимают центральное место в экономической деятельности муниципалитетов. Например, в США ежегодно выходит объемный справочник «Moody's Municipal and Government Manual», отражающий состоятельность муниципалитетов в их попытках привлечь инвестиции.

Второй вопрос носит еще более принципиальный характер. Как показывают мировая практика и уже достаточно большой отечественный опыт, комплексное программирование может быть эффективным только в условиях привлечения к работе самых широких слоев местного сообщества. Сведение подготовки программ к деятельности органов местного самоуправления делает эту работу во многом бессмысленной, так как набор механизмов и рычагов управления муниципальным развитием у органов местного самоуправления ограничен, в том числе и по упомянутым выше причинам. Выхолащивается сам принцип самоуправления, принятия решений всем местным сообществом под свою ответственность.

Переход на двухуровневую систему организации местного самоуправления естественным образом ставит вопрос о судьбе программ, которые уже

Переход на двухуровневую систему организации местного самоуправления естественным образом ставит вопрос о судьбе программ, которые уже приняты в муниципалитетах. Еще важнее вопрос о формате и статусе комплексных программ, которые еще только будут приняты в будущем

приняты в муниципалитетах. Еще важнее вопрос о формате и статусе комплексных программ, которые еще только будут приняты в будущем.

Именно такая проблема возникла в Шелеховском районе Иркутской области. Реформа местного самоуправления совпала с подготовкой стратегии социально-экономического развития Шелеховского муниципального образования. Работа над стратегией находилась уже в завершающей стадии, когда объект планирования подвергся серьезной структурной перестройке. В ходе реформы

местного самоуправления на территории прежде единого Шелеховского муниципального образования были образованы семь новых муниципалитетов: два городских поселения, четыре сельских поселения и один муниципальный район.

Первая попытка учета новых реалий путем придания уже подготовленному проекту стратегии статуса нормативного акта районного уровня потерпела неудачу. Очень быстро выяснилось, что такое простое решение нереализуемо, в первую очередь, по причинам, о которых речь шла выше. Районный уровень не может охватывать все проблемы местного значения и не обеспечивает необходимой для стратегии комплексности. Принятая на районном уровне стратегия могла отвечать только на часть вопросов местного значения, отнесенных к районному уровню, и быть обязательной только для районных органов власти. Ведь согласно части третьей статьи 17 нового закона, «Подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования не допускается».

По этой же причине поселенческие муниципалитеты также не могли стать объектом стратегического планирования. Кроме того, очевидно, что административное выделение поселенческих муниципалитетов в большинстве случаев не повлекло за собой автоматического образования экономической автономии, которая могла бы стать основой для самостоятельного определения ими направлений комплексного социально-экономического развития. На территории Шелеховского района только город Шелехов обладает сегодня необходимой ресурсной базой, позволяющей ему выстраивать собственную стратегию, да и то при условии, что по очень широкому кругу вопросов будет обеспечена координация усилий и ресурсов с другими муниципальными образованиями района и с самим районом в целом. Другие муниципалитеты с численностью населения от 1 до 5 тысяч человек объективно не обладают необходимыми условиями для перспективного самоопределения. Следует также отметить, что ослабление существующих связей, сложившихся между поселениями района, которое неизбежно воз-

никло бы в случае замыкания муниципалитетов на автономном развитии, существенным образом ослабляло бы позиции каждого из них. Подобная ситуация сегодня типична для большинства муниципалитетов, сочетающих районный и поселенческий уровни муниципального управления.

В ходе обсуждения создавшегося положения главами муниципалитетов Шелеховского района было принято решение подготовить совместную межмуниципальную стратегию развития. В этом случае ей придавался бы статус межмуниципального соглашения или декларации, что не противоречило бы идеологии стратегического планирования на местном уровне, рассматривающей стратегию в первую очередь как продукт общественного согласия, общественный договор местного сообщества. Подобный опыт распространен в мировой практике: нередко муниципальные образования, входящие в крупные агломерации и тесно интегрированные друг с другом (например, Большой Нью-Йорк или Нэшвилл в США), совместно принимают общие, во многом декларативные планы, которые содержат и стратегию общего развития, и обязательства муниципалитетов соотносить с ней свои действия.

Переход от стратегии одноуровневых муниципальных образований к межмуниципальной стратегии потребовал существенным образом перестроить работу над документом, в частности, включить в состав разработчиков представителей вновь созданных муниципальных образований.

Конечно, руководителям новых муниципалитетов было сложно включить в данную работу вследствие недостаточного опыта и некоторого непонимания, зачем такая работа вообще нужна. Для руководителей небольших поселений, ставших самостоятельными муниципальными образованиями, по-прежнему характерна ориентация на указания и ресурсы, поступающие с вышестоящего уровня, в качестве которого они склонны рассматривать район, а не на поиск направлений активизации собственных резервов.

Проблема вовлечения новых муниципалитетов в процесс планирования во многом осложняется и отсутствием информации о реальном положении поселенческих муниципальных образований. Информационная база в большинстве муниципальных образований находится на крайне низком уровне, так как формируется за счет данных, поступающих от государственных территориальных статистических органов, задачей которых является обслуживание интересов государственных структур, а не органов местного самоуправления. Статистика поселений до последнего времени в большинстве случаев вообще не велась или велась по крайне ограниченному числу показателей, собираемых, как правило, в инициативном порядке главами поселений. Поэтому формирование статистической базы поселений для комплексного планирования — это сегодня самостоятельная, важная и вместе с тем весьма затратная задача. Государство, судя по всему, не собирается решать эту проблему — даже статистика по административным районам и крупным городам собирается с трудом. Получается, эта задача должна лечь на плечи самих муниципальных образований, что потребует отдельного финансирования в форме госмандата. В этой связи не лишним будет вспомнить подзабытый отечественный опыт: в дореволюционной

России местную статистику собирали сами земства, и качество ее было чрезвычайно высоким, что, в частности, отмечал еще В.И. Ленин в одной из своих ранних работ.

В Шелехове в условиях дефицита времени работа по сбору дополнительной информации в поселениях проводилась по нескольким направлениям. Во-первых, были собраны все статистические и аналитические наработки, которыми обладали на тот период администрации поселений. Как и ожидалось, материалы были очень разнородными, но некоторое представление о демографической ситуации и истории развития поселений они давали. Во-вторых, было проведено анкетирование всех вновь избранных глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления района и поселений. Помимо расширения и дополнения сведения статистического учета, удалось получить комплексную оценку ситуации поселений и возможных перспектив их развития со стороны наиболее активной и информированной части местного сообщества. В-третьих, были проведены развернутые интервью с руководителями различных служб администраций поселений. Итоги этой работы позволили существенно расширить как аналитический, так и концептуальный разделы стратегии за счет более полного представления проблем и перспектив развития каждого из поселений.

Процедура принятия стратегии предполагала обсуждение ее проекта в представительных органах муниципальных образований поселенческого и районного уровней и последующее подписание ее доработанного и согласованного текста всеми главами муниципалитетов Шелеховского района.

Практика Шелехова показала, что подготовка стратегии в формате межмуниципального соглашения требует особого внимания к следующим вопросам. Во-первых, в общие перспективы развития района должны легко вписываться направления развития каждого поселения. Если такой связки нет, и стратегия описывает только ориентиры района в целом, возникают сложности при принятии документа на поселенческом уровне. Во-вторых, в каждом из разделов стратегии должны быть напрямую отражены особенности перспективного развития каждого муниципалитета. В-третьих, необходим специальный раздел, отражающий направления межмуниципального сотрудничества.

В Шелехове реализацию стратегии в среднесрочной перспективе предполагается осуществлять через комплексную программу социально-экономического развития. Соответственно, блок целевых программ, составляющий эту программу, помимо отраслевой и межотраслевой специализации должен быть дополнен элементами и механизмами привязки планируемых мероприятий к конкретным поселениям — участникам процесса подготовки комплексных программных документов.

Опыт Шелехова может оказаться полезным для большинства муниципальных образований, которые в условиях перехода на двухуровневую модель местного самоуправления занимаются подготовкой среднесрочных и долгосрочных программ и стратегий социально-экономического развития и сталкиваются с пробелами и противоречиями в законодательном регулировании этой деятельности.

Дементьев А.Н.¹

Некоторые проблемы разграничения и перераспределения собственности между уровнями публичной власти

В соответствии с частью 2 статьи 8 Конституции Российской Федерации в нашей стране признается муниципальная собственность. Муниципальная собственность в Российской Федерации защищается законом наравне с частной, государственной и иными формами собственности. Органы местного самоуправления самостоятельно на основании части 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации управляют муниципальной собственностью. В статье 215 Гражданского кодекса установлено, что субъектом права муниципальной собственности являются городские и сельские поселения, а также другие муниципальные образования. Имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение на праве хозяйственного ведения и оперативного управления.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон №131) по сравнению с редакцией 1995 г. существенно сужен правовой режим муниципальной собственности и введены нормы, на основе которых должен формироваться правовой режим муниципального имущества:

- в собственности муниципальных образований могут находиться только такие имущество и собственность, которые предназначены для решения вопросов местного значения и исполнения отдельных государственных полномочий;
- в случае возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не предназначенное для решения указанных вопросов, такое имущество должно быть отчуждено или репрофилировано;
- перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, может быть изменен только путем изменения (дополнения, исключения) перечня вопросов местного значения и соответственно перечня муниципального имущества, установленного Федеральным законом №131.

Эти принципы реализованы в статьях 14-16 Федерального закона №131, устанавливающих перечень вопросов местного значения городских и сельских поселений, муниципальных районов и городских округов, а также в статье 50, устанавливающей закрытый перечень муниципального имущества. В то же время, в статьях 14-16 Федерального закона му-

¹ Заместитель начальника отдела государственного строительства аппарата Совета Федерации Федерального собрания РФ.

ниципальным образованиям предоставлено право решать иные вопросы местного значения, помимо указанных в этих статьях, в случае если эти вопросы не отнесены к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти или не исключены из компетенции муниципальных образований федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации. Решать такие вопросы муниципальные образования могут только при наличии

Принцип «следования перечня имущества за полномочиями» находится в непреодолимом противоречии с правом муниципальных образований иметь в своей собственности материальные ресурсы, в том числе и имущество, предназначенное для решения вопросов, исполнение которых муниципальное образование может «добровольно» брать на себя

собственных материальных и финансовых ресурсов. Что касается собственных «свободных» финансовых ресурсов, то, очевидно, такими ресурсами могут обладать экономически обеспеченные муниципальные образования. Но право муниципального образования решать иные вопросы за счет собственных материальных ресурсов противоречит принципу закрытого перечня муниципального имущества. Поэтому изначально в концепции Федерального закона №131 содержалось противоречие, которое до сих пор не устранено. Более того, принцип «следования перечня имущества за полномочиями» находится в непреодолимом противоречии с правом муниципальных образований иметь в своей собственности материальные ресурсы, в том числе и имущество, предназначенное для решения вопросов, исполнение которых муниципальное образование может «добровольно» брать на себя.

В редакции Федерального закона 1995 г. предусматривалось, что в муниципальной собственности может находиться собственность, которая служит удовлетворению потребностей муниципального образования (статья 28). К таким видам собственности могли быть отнесены муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения, а также другое движимое и недвижимое имущество. Поступления от сдачи в аренду муниципального имущества являлись одной из важных статей неналоговых доходов муниципальных образований. По оценкам некоторых специалистов, в общей сумме доходных источников консолидированных местных бюджетов доля от сдачи в аренду муниципального имущества составляла около 1%. Это обстоятельство являлось одним из оснований для введения закрытого перечня муниципального имущества. Однако необходимо иметь в виду, что для конкретного муниципального образования доля этого неналогового источника могла составлять 10-15% от всех доходных источников местного бюджета. Эта пропорция еще больше увеличилась в связи с существенным сокращением налоговой базы местных бюджетов после принятия поправок в Налоговый и Бюджетный кодексы в 2004 г. В настоящее время в некоторых муниципальных образованиях поступления в местный бюджет от сдачи муниципально-

го имущества в аренду могут достигать 20%. Сохранение принципа закрытого перечня муниципального имущества приведет к необходимости отчуждения значительной его части.

В Федеральном законе №131 содержится бланкетная норма, в соответствии с которой сроки и порядок отчуждения имущества должны быть установлены федеральным законодательством. Переходные положения базового Федерального закона №131 не содержат однозначных указаний на сроки принятия соответствующего закона. Специальным федеральным законом должны быть установлены также особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, а также порядок учета муниципального имущества. Отсутствие таких законов негативно влияет на процесс перераспределения муниципальной собственности между двумя типами муниципальных образований и передачи муниципальной собственности на уровень субъектов Российской Федерации и в федеральную собственность. Практически во всех субъектах Федерации перераспределение собственности происходит на безвозмездной основе, что вряд ли можно считать справедливым, особенно в отношении муниципального имущества, созданного на средства местного бюджета. В этой связи в федеральном законе, устанавливающем особенности возникновения, осуществления и прекращения прав муниципальной собственности, должен быть детализирован конституционный принцип равной защиты форм собственности. В частности, необходимо нормативно закрепить для муниципальной собственности условия применения института принудительного отчуждения имущества для государственных нужд с обязательным предварительным и равноценным возмещением, установленным в статье 35 Конституции Российской Федерации для частной собственности. Представляется, что всякое отчуждение муниципального имущества должно равноценно компенсироваться хотя бы финансовыми средствами.

Данная проблема становится еще более актуальной в связи с сохранением в Федеральном законе №131 принципа «за полномочиями следует собственность». Недолгая практика применения Федерального закона №131 привела в ряде субъектов Российской Федерации к необходимости в течение полугода передать имущество, находящееся в государственной собственности субъектов Федерации, в муниципальную собственность, а затем из муниципальной собственности в государственную собственность субъекта Федерации. Это было вызвано тем, что первоначально к вопросам местного значения муниципального района и городского округа были отнесены организация и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения на территории муниципального района (городского округа), за исключением объектов, экологический контроль которых осуществляли федеральные органы государственной власти (п. 10 ч. 1 ст. 15; п. 12 ч. 1 ст. 1). Затем, в декабре 2005 г.¹ этот воп-

¹ Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»

рос был исключен из перечня вопросов местного значения.

Нахождение рационального баланса распределения вопросов местного и государственного значения зависит от конкретных экономических, исторических, а зачастую и политических условий. Поэтому можно с большой степенью вероятности прогнозировать достаточно частое изменение перечня вопросов местного значения. Это приведет к необходимости каждый раз при внесении изменений в перечень вопросов местного значения перераспределять и имущество между уровнями публичной власти. Такие действия не только сопряжены с рутинными процедурами перерегистрации собственности, переоформления технической документации, земельных участков, но и приводят к дестабилизации управления соответствующими сферами муниципального хозяйства. А как показывает практика, изменение собственника зачастую приводит к судебным разбирательствам, трудовым и производственным конфликтам на предприятиях и в учреждениях, использующих муниципальное имущество.

Содержащийся в Федеральном законе №131 принцип «следования имущества за полномочиями» вступил в противоречие с положениями последнего Федерального закона о совершенствовании разграничения полномочий между уровнями публичной власти (Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»). По этому закону статья 20 была дополнена частью 4, в соответствии с которой органы местного самоуправления вправе осуществлять за счет средств бюджета муниципального образования расходы на осуществление государственных полномочий, которыми они не наделены в порядке, установленном статьей 19 Федерального закона №131, если такая возможность предусмотрена иными федеральными законами. В соответствии с положениями новой части 5 статьи 20 органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств местного бюджета дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих такое право. По существу данные положения в неявном виде приводят к открытому перечню вопросов местного значения городских, сельских поселений, муниципальных районов, городских округов (статьи 14-16).

При реализации положений статьи 50 Федерального закона №131 в субъектах Российской Федерации на практике возникли вопросы о толковании терминов, используемых при перечислении состава муниципального имущества. В части 1 этой статьи используется как непосредственное наименование имущества (например, автомобильные дороги, мосты), так и указание на предназначение имущества сообразно вопросам местного значения. В то же время в статьях 14-16 используются различные термины, раскрывающие содержание вопросов местного значения:

- «организация» (организация мероприятий по охране окружающей среды);
- «создание условий» (создание условий для предоставления транс-

- портных услуг);
- «содержание и строительство» (содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования);
- «организация и осуществление» (организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне).

Очевидно, что в зависимости от того, какое содержание будет вкладываться правоприменителем в толкование этих и других терминов, будет зависеть и формирование конкретных расходных статей местного бюджета и, соответственно, состав муниципальной собственности, необходимый для решения вопросов местного значения. Некоторые специалисты, например, полагают, что употребление термина «создание условий» означает, что в муниципальной собственности не может находиться имущество, предназначенное для решения этого вопроса местного значения. Поэтому в перечень муниципального имущества (статья 50) не включено имущество, предназначенное для создания условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания. Данный перечень имущества особенно необходим самой многочисленной группе вновь образованных и существующих муниципальных образований — сельским поселениям, поскольку в подавляющем большинстве случаев только органы местного самоуправления в состоянии обеспечить такие услуги сельским жителям (муниципальный рынок, баня, парикмахерская и др.).

Таким образом, учитывая практику перераспределения собственности и наделения собственностью муниципальных образований, необходимо отказаться от закрытого перечня муниципального имущества или внести

Учитывая практику перераспределения собственности и наделения собственностью муниципальных образований, необходимо отказаться от закрытого перечня муниципального имущества или внести ограничения его применения в зависимости от конкретных местных условий

ограничения его применения в зависимости от конкретных местных условий (типа муниципальных образований, наличия конкурентной среды, экономических условий и др.).

Не урегулированными до сих пор остаются и процедуры перераспределения собственности между уровнями публичной власти. Правительство Российской Федерации до 1 января 2005 г. должно было утвердить порядок перераспределения имущества между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, а также порядок

разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, городскими и сельскими поселениями, городскими округами. Однако до сих пор такого порядка разграничения и перераспределения собственности между уровнями публичной власти не существует. В то же время, если учесть, что формально сохраняется

действие статьи 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции 1995 г., порядок разграничения собственности между муниципальным районом и входящими в его состав городскими и сельскими поселениями должен устанавливаться законом субъекта Российской Федерации. В этой части налицо конкуренция норм федерального законодательства. При рассмотрении вопросов разграничения собственности между уровнями публичной власти необходимо принимать во внимание, что до настоящего времени сохраняет свое действие Постановление Верховного Совета от 27 декабря 1991 года №3020-1.¹

В первоначальной редакции переходных положений Федерального закона №131 муниципальные образования должны были быть наделены собственностью до 1 января 2006 г. В Федеральном законе от 22 августа 2004 г. №122-ФЗ² была предпринята попытка ввести «жесткую» административную процедуру разграничения собственности, которая позволила бы завершить этот процесс не позднее 31 декабря 2005 г. Заранее была очевидна утопичность подобных предписаний.

Отсутствие постановления Правительства Российской Федерации обусловлено не только изложенными выше формальными противоречиями, но прежде всего объективными причинами. К таким причинам относятся проблемы разграничения имущества в соответствии с вопросами ведения, поскольку реально действующие муниципальные и государственные учреждения и предприятия, использующие муниципальное и государственное имущество, реализуют одновременно как функции местного самоуправления, так и государственные функции. К таким учреждениям и предприятиям относятся в большинстве своем учреждения здравоохранения, некоторые объекты образования, культуры и спорта. Так, большинство районных больниц оказывают не только первичную медицинскую помощь, но и специализированную медицинскую помощь, находящуюся в ведении субъектов Российской Федерации. Разделение имущества в соответствии с вопросами местного значения и полномочиями субъектов Российской Федерации во многих случаях приведет к нарушению сложившихся профессиональных связей, дублированию управленческих функций и т.п. Поэтому разграничение собственности, используемой как для решения вопросов местного зна-

¹ Постановление Верховного Совета от 27 декабря 1991 года № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность».

² Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»».

Разграничение собственности, используемой как для решения вопросов местного значения, так и для исполнения государственных полномочий, невозможно в короткие сроки без существенного ухудшения качества предоставления услуг населению, а в ряде случаев — и нецелесообразно

щими друг с другом муниципальными образованиями не может быть проведено только на основе принципа «за полномочиями следует собственность». На практике для обеспечения эффективности управления, снижения экономических издержек определяющими критериями в большинстве случаев выступают критерии технологического единства коммуникаций, наличия производственной базы и соответствующих кадров. Для организации культуры и спорта (библиотеки, дома творчества, спортивные сооружения и т.п.), использующих имущество, находящееся в собственности муниципальных районов, городских и сельских поселений, городских округов, определяющим критерием является необходимость обеспечения методологического единства их деятельности.

Изменения и дополнения, внесенные в статью 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 22-ФЗ в конце декабря 2005 г.¹, не обеспечивают четкой нормативной правовой основы для разграничения и перераспределения собственности между уровнями публичной власти. При наличии многочисленных противоречий в тексте пунктов 11 и 11 (1) статьи 154 Федерального закона №131 нерешенным остается вопрос о том, какие из органов публичной власти принимают окончательное решение о безвозмездной передаче (приеме) собственности. В тексте пунктов 11 и 11 (1) присутствуют указания на решения различных органов и структур (решения органов местного самоуправления, уполномоченных лиц органов местного самоуправления, органов местного самоуправления, осуществляющих передачу имущества и т.д.), которые так и не дают однозначного ответа на вопрос о субъектах принятия решения по поводу передачи (приема) собственности. Представляется, что окончательные решения на уровне муниципальных образований по вопросам собственности должны приниматься представительными органами. С учетом этих решений законом субъекта Российской Федерации должен утверждаться передаточный (разделительный) акт. Закон субъекта Российской Федерации должен являться

чения, так и для исполнения государственных полномочий, невозможно в короткие сроки без существенного ухудшения качества предоставления услуг населению, а в ряде случаев — и нецелесообразно.

Аналогичные проблемы возникают и при разграничении муниципальной собственности между муниципальными образованиями. Разграничение муниципального имущества, предназначенного, например, для организации электро-, тепло-, газо-, водоснабжения населения, водоотведения между гранича-

¹ Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. №199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

основанием для регистрации права муниципальной собственности.

Таким образом, для правового обеспечения разграничения и перераспределения собственности между уровнями публичной власти необходимо в первоочередном порядке принять следующие меры:

1. Во исполнение положений части 6 статьи 50 Федерального закона №131 подготовить и внести в Государственную Думу проект федерального закона, устанавливающего особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, а также порядок учета муниципального имущества. В проекте должны найти отражение такие вопросы, как возмездный характер изъятия муниципальной собственности, детализация прав субъектов, осуществляющих право муниципальной собственности, условия, при которых муниципальные образования получают право иметь в собственности муниципальное имущество в дополнение к перечню, установленному в статье 50 Федерального закона №131, и др.

2. Необходимо устранить внутренние противоречия, содержащиеся в пунктах 11 и 11 (1) статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. №122-ФЗ с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. №199-ФЗ, и противоречия с положениями иных нормативных правовых актов.

3. Целесообразно, учитывая практику разграничения и перераспределения собственности, отказаться от установления жестких сроков окончания этого процесса.

4. В федеральное законодательство необходимо внести изменения и дополнения, уточняющие и раскрывающие понятия «безвозмездного пользования собственностью», «передаточного (разделительного) акта» и др.

РОССИЙСКИЕ ГОРОДА В XXI ВЕКЕ

**ЮБИЛЕЙНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ФОНДА
«ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»**

МОСКВА, «ПРЕЗИДЕНТ-ОТЕЛЬ»

30 НОЯБРЯ — 1 ДЕКАБРЯ 2005 Г.

Юбилейная конференция «Российские города в XXI веке»

С 30 ноября по 1 декабря 2005 г. в Москве в «Президент-отеле» прошла конференция «Российские города в XXI веке», приуроченная к 10-летию юбилею фонда «Институт экономики города». Цель конференции — обсуждение ключевых вопросов развития городов в XXI веке, основных вызовов

В работе конференции приняли участие свыше 200 человек, в числе которых представители 40 муниципальных образований из 10 стран, научных и экспертных организаций, федеральных органов законодательной и исполнительной власти, общественных объединений и организаций, средств массовой информации, а также эксперты из стран СНГ, Великобритании, США, Франции и Германии

городскому развитию в современном мире, проблемам конкуренции городов, анализу городского образа жизни, вопросам социально-экономического развития на местном уровне.

В работе конференции приняли участие свыше 200 человек, в числе которых представители 40 муниципальных образований из 10 стран, научных и экспертных организаций, федеральных органов законодательной и исполнительной власти, общественных объединений и организаций, средств массовой информации, а также эксперты из стран СНГ, Великобритании, США, Франции и Германии.

Участникам конференции был представлен «Городской манифест», в котором изложены программные тезисы Института экономики города в области

организации жизни в современных городах.

Конференцию открыла президент Фонда «Институт экономики города» Н.Б. Косарева, с приветствиями к участникам конференции обратились помощник Президента Российской Федерации И.И. Шувалов, мэр г. Ярославля В.В. Волончунас, председатель Попечительского совета фонда «Институт экономики города» Е.Ф. Сабуров, директор миссии Агентства международного развития США в России Т. Майерс.

Помощник Президента Российской Федерации И.И. Шувалов в своем выступлении поздравил Институт экономики города с 10-летием и подчерк-

нул что «работа Института с Администрацией Президента, Правительством, региональными и муниципальными властями является ярким примером того, как можно вместе добиваться конкретных результатов». Он подробно остановился на двух направлениях, разрабатываемых при участии Института экономики города — муниципальной реформе и программе формирования рынка доступного жилья, и дал высокую оценку вкладу экспертов Института в разработку законодательной базы этих направлений. В частности, он подчеркнул: «Большая часть решений, касающихся муниципальной реформы — это решения, основанные на экспертных оценках. Было много споров, но основные идеи и основные знания были восприняты от экспертного сообщества. И здесь большая заслуга Института экономики города». Он также отметил роль Института экономики города в разработке пакета законов по формированию рынка доступного жилья и, в частности, Жилищного и Градостроительного кодексов. «И в этом, и в будущем году мы будем продолжать совершенствовать пакет законодательства по доступному жилью. И здесь Круглику и Яковлеву без вас не обойтись», — заявил И.И. Шувалов. Он подчеркнул, что на ближайшие годы перед страной стоят самые серьезные задачи, для успешного решения которых консолидация экспертных сил будет крайне необходима и востребована. «Надеюсь, что нам удастся еще долго вместе работать, пусть Институт экономики города растет, выполняет хорошую работу. Могу вас поздравить с тем, что эта работа качественная, и кто бы ее вам ни заказывал, она всегда носит независимый, экспертный характер. Это очень важно. У Института и его руководителей всегда есть своя позиция, и они отстаивают ее до конца. За это мы их уважаем» — сказал И.И. Шувалов в завершение своей речи.

Большой интерес у участников конференции вызвало выступление президента Фонда «Либеральная миссия» Е.Г. Ясина, который отметил: «С моей точки зрения, выдающееся качество коллектива Института экономики города заключается в том, что в нем соединены высокая компетентность, профессионализм и то обстоятельство, что они искренне болеют за дело. Это не казенная, не чиновная работа. Я знаю, насколько жестко специалисты Института экономики города борются за то, что они считают правильным». Далее в своем выступлении он остановился на наиболее актуальных проблемах, стоящих перед экономикой России в переходный период от индустриального к постиндустриальному обществу. Ключевой тезис выступления Ясина: «Нефть и газ более не являются и уже не будут являться двигателем экономики. Не нефть и газ поднимут страну, а свобода и доверие». Полностью доклад Е.Г. Ясина опубликован в настоящем издании «Городского альманаха».

О доверии говорил и Генеральный директор фонда «Институт экономики города» А.С. Пузанов. В своем выступлении он коснулся основных вызовов, с которыми сталкивается современная городская цивилизация: «Город — это всегда конфликт, это всегда диспропорции. И важно думать и готовиться к тому, как этими конфликтами управлять, как делать их конструктивными, а не деструктивными». Он перечислил основные проблемы городских цивилизаций: ограниченная доступность основных коммунальных благ или

услуг коммунальной инфраструктуры, преступность, диспропорции в социальной сфере, несовершенство территориальной организации, этнические проблемы и многие другие. «Именно в направлении решения всех этих проблем происходит организация общества, — подчеркнул он. — Выталкивание обсуждения этих важнейших вопросов в сферу общественной жизни и есть путь формирования доверия, недостаток которого является ключевой проблемой российских городов сегодня».

В первый день конференции состоялась серия заседаний по темам: «Вызовы городского развития», «Город — это люди», «Город — это инфраструктура и фабрика общественных благ» и «Город — это пространство развития». Перед участниками конференции выступили научный консультант Института экономики города Л.В. Смирнягин, директор лаборатории городской географии Университета Нантьера Г. Бюржель (Франция), председатель Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы В.С. Мокрый, глава представительства корпорации Standard&Poor's в России и СНГ А.В. Новиков, президент Института национального проекта «Общественный договор» А.А. Аузан, профессор Лондонской школы экономики К. Уайтхед, председатель Попечительского совета Института экономики города Е.Ф. Сабуров и другие. Наиболее интересные доклады приведены полностью в настоящем издании «Городского альманаха». День завершился работой специализированных секций, в ходе которых более подробно анализировались проблемы, поставленные во время общих заседаний, и разрабатывались основные направления решения этих проблем.

Второй день работы конференции начался с общего заседания на тему «Город — это развитие», в ходе которого главный специалист The Urban Institute Р. Страйк рассказал о европейском и американском опыте развития городских агломераций. Глава города Дзержинского Московской области В.И. Доркин подробно остановился на преобразованиях последних лет, позволивших этому городу стать одним из наиболее благоустроенных в регионе. Он особо отметил важность проведения общегородских мероприятий, позволяющих привить гражданам города чувство единства и заинтересованности. В качестве примера он привел субботники по восстановлению находящегося в городе Николо-Угрешского монастыря, в которых добровольно участвовали многие жители Дзержинского. «Такие мероприятия из жителей делают народ» — заявил В.И. Доркин.

В ходе общих заседаний второго дня работы конференции обсуждались темы «Город — это идеи», «Город — это будущее» и «Город — это успех для бизнеса», и продолжалась работа секций.

Завершилась конференция итоговым заседанием, которое вели исполнительный директор Института экономики города М.И. Либоракина и научный консультант Института Л.В. Смирнягин. В своей программной речи Смирнягин подвел итоги двухдневной работы конференции словами: «Мы используем свой юбилей как повод поговорить о некоторых самых общих проблемах нашей большой темы под названием «город»... Современные города служат проводниками всего нового, что создается в мире. Если мы не хотим остаться на обочине мирового развития, нам необходимо развивать

города в совершенно ином русле, нежели то, в котором они развиваются сейчас. Наши города стоят перед несколькими серьезными вызовами, которые неизбежно серьезно перестроят их суть в ближайшее время самым кардинальным образом».

Предлагаем вашему вниманию тексты ряда докладов, сделанных на конференции.

Ясин Е.Г.¹

Современные задачи городской цивилизации

Все мы живем в городской цивилизации. Иными словами, мы принадлежим к той части мира, где степень урбанизации настолько высока, что все основные вызовы современности исходят из городов, все основные проблемы сосредоточены в городах и решаться должны тоже городами.

Не будучи специалистом по городским проблемам, я работаю по проблематике, которая самым тесным образом связана со спецификой городской цивилизации. Перед современным миром, и особенно перед нашей страной, стоят задачи экономического роста и модернизации, и эти задачи сегодня никоим образом не могут решаться теми методами, какими они решались до сих пор.

Не так давно я столкнулся с новым понятием — сверхиндустриализация. Приставка «сверх» пусть останется на совести того, кто придумал это слово, поскольку индустриализация — термин достаточно точный и в принципе непонятно, через какую еще индустриализацию, пусть даже «сверх», нам предстоит пройти. Моя же идея заключается в том, что страны, которые достигают высоких темпов роста, обязательно проходят этап индустриализации и именно поэтому могут реализовать модель догоняющего развития. Россия такую модель реализовать не может, потому что она (модель) питается энергией аграрно-индустриального перехода — той энергией, которую приносят с собой в города вчерашние крестьяне. Такая возможность у нас была с отмены крепостного права по недолгий период нэпа, и тогдашний опыт России сегодня, например, успешно использует Китай.

В России же, как известно, впоследствии стала претворяться в жизнь модель сталинской индустриализации. В результате та городская цивилизация, которая была создана за советские годы, породила очень тяжелые

Экономическая теория говорит, что крупные скачки в процессе индустриализации должны опираться на значительный объем свободной рабочей силы. У нас этого резерва нет

проблемы, с которыми нам приходится разбираться. Понятно, что это не способствует решению задач роста и модернизации.

Вследствие урбанизации мы перешли к иному режиму воспроизводства населения и сегодня попали в полосу депопуляции, которая несет с собой серьезные угрозы. В рамках советского города

(я не оговорился, потому что наши города, кроме, может быть, Москвы — это по-прежнему советские города) изменить данную парадигму очень трудно, и этот режим воспроизводства населения еще долгое время будет нас

¹ Президент Фонда «Либеральная миссия», научный руководитель Государственного университета — Высшей школы экономики, доктор экономических наук, профессор.

преследовать. Из этого следует, что мы не можем рассчитывать на экстенсивные факторы роста, на которые опирается индустриализация, основанная на привлечении инвестиций в экономику и предполагающая наличие свободной рабочей силы, которая может быть привлечена для реализации этих инвестиций (для того, чтобы работать на вновь созданных предприятиях, объектах и т.д.). Экономическая теория говорит, что крупные скачки в процессе индустриализации должны опираться на значительный объем свободной рабочей силы. У нас, повторю, этого резерва нет.

Мне могут возразить, что у нас есть некоторые резервы аграрного перенаселения. Но говорить в данном случае о перенаселении можно только с существенной долей условности, потому что большая часть этого людского ресурса, примерно 12 миллионов человек, проживающих в сельской местности и частично в малых городах (согласно, например, исследованиям Е.В. Серовой) — это «исключенные» люди, которые не могут найти себя в рыночных условиях, в условиях современной цивилизации. Для такой огромной страны, как Россия, 12 миллионов, возможно, цифра небольшая, но на самом деле проблема тяжелейшая. В общем-то, резервов труда, которые поддерживают процесс индустриализации, у нас нет.

Конечно, нельзя отрицать, что мы богаты природными ресурсами. Как нельзя отрицать и того, что сейчас в этом отношении сложились действительно исключительно благоприятные условия для России. Я работал в правительстве в те времена, когда цена на нефть была 8 долларов за баррель, и поэтому искренне завидую моим коллегам, которые сегодня имеют дело с ценой порядка 60 долларов, хотя понимаю, что у них в связи с этим есть определенные проблемы.

Как бы то ни было, с 1999 по 2003 годы российская экономика очень успешно развивалась, опираясь, во-первых, на рыночные реформы, на частный бизнес, который возник в России, во-вторых, на девальвацию рубля, связанную с кризисом 1998 года, и на огромный приток нефтедолларов, которые позволили разрешить практически все казавшиеся неразрешимыми финансовые проблемы 1990-х годов (вспомните неплатежи, бартер, невыплату заработной платы и пенсий, бюджетный кризис...).

Поэтому я не стал бы, подобно многим, считать нефтяные богатства России ее несчастьем. Другое дело, что время, когда экспортные доходы позволяли решать все проблемы российской экономики, а затем в течение нескольких лет оказывали весьма благоприятное влияние на темпы экономического роста — это время закончилось. На мой взгляд, где-то еще лет пять у нас в запасе было, но некоторым людям во власти показалось, что уже пришла пора делить то, что заработано. Поэтому и произошли известные события: атаки на ЮКОС, усиление давления государства на бизнес, налоговые проверки.

В результате доля государственного сектора в экономике за последние два года выросла на 10-15% — это примерные цифры, поскольку соответствующие расчеты никто еще не проводил. Разумеется, настроение бизнеса, который был главным двигателем экономического роста, от этого не улучшается. В то же время ситуация такова, что мы и впредь должны будем

рассчитывать на бизнес, потому что в рыночной экономике других сил нет. Но, поскольку его активность упала, нам придется столкнуться с падением темпов экономического роста, причем этот процесс будет происходить параллельно росту инфляции.

Объясню, почему растет инфляция. Отнюдь не потому, что растут тарифы на жилищно-коммунальные услуги, как уверяет господин Греф в расчете на людей несведущих. Конечно, было бы лучше, если бы тарифы на жилищно-коммунальные услуги были каким-то образом либерализованы, чтобы в этой сфере были рыночные отношения, но я вас уверяю, что дело не в этом. Если в экономике такой приток нефтедолларов, который не утилизируется отечественным бизнесом в свободных секторах экономики, то инфляция неизбежно будет расти, и потому будет расти стабилизационный фонд, чтобы умерить ее темп. Он и растет, причем в таких размерах, что мысль о его деленке уже, по-моему, не дает спать даже простым российским гражданам.

Таким образом, получается интересное сочетание: с одной стороны, большой приток финансовых ресурсов, с другой — ослабление деловой активности и как результат — неспособность усвоить эти деньги, обеспечить их вложение в российскую экономику, а альтернативой становится усиление вмешательства государства. Со всех сторон мы слышим: бизнес в России слабый, поэтому надо повысить роль государства. Отсюда же разговоры о государственных капитальных вложениях в инфраструктурные проекты, на подъем «Автоваза», — идеи множатся. Мне это очень напоминает ситуацию 1928—1929 годов, когда Сталин хотел закупать продукцию у крестьянских хозяйств по низким закупочным ценам, а те не хотели продавать, и тогда было решено провести коллективизацию, чтобы покупать зерно по цене, угодной государству.

Короче говоря, резерв, связанный с природными богатствами, тоже ограничен. Тогда, спрашивается, за счет чего мы будем проводить сверхин-

Нефть и газ более не являются и уже не будут являться двигателем российской экономики. А это значит, что, если не произойдет никаких изменений не только в экономической, но и в политической сфере, в сфере государственного строительства, мы не сможем осваивать получаемые деньги и не сможем изменить ситуацию с таким важным фактором, как капитал

дустриализацию или удваивать ВВП, за счет чего вообще будет достигаться в России высокий экономический рост и осуществляться модернизация нашей экономики? Этот вопрос остается без ответа. По крайней мере, без ответа от власти.

Я же, со своей стороны, глубоко убежден, что нефть и газ более не являются и уже не будут являться двигателем российской экономики. А это значит, что, если не произойдет никаких изменений не только в экономической, но и в политической сфере, в сфере государственного строительства, мы не сможем осваивать получаемые деньги и не сможем изменить ситуацию с таким важным фактором, как капитал.

Реально мы можем привлекать капитал в любых количествах. Ограничений нет. Это наглядно демонстрируют иностранные инвесторы, которые в этом году увеличили объем прямых иностранных инвестиций в Россию, по предварительным оценкам, вдвое по сравнению с прошлым годом. Это в 1990-х годах потенциальные инвесторы смотрели на Россию и думали: доверия она не вызывает, кредитные риски высоки, и лучше держаться от этой страны подальше. Но теперь, после присвоения нам всеми основными рейтинговыми агентствами кредитных рейтингов на уровне инвестиционного, — теперь, повторю, мы можем привлекать инвестиции.

Вообще, начиная с 2003 года Россия привлекает прямых иностранных инвестиций на душу населения больше, чем Китай. Китай привлекает 60 млрд. в год, но там 1 млрд. 300 млн. человек населения, а у нас 143 млн. Поэтому те 10 млрд., которые мы привлекаем в этом году, — очень серьезное достижение. Вопрос только в том, как они будут использованы, пойдут на пользу российской экономике или нет.

Если этот капитал будет вкладываться на территории России, может возникнуть очень серьезная проблема, связанная с величиной и качеством рабочей силы. Потому что представления о том, что рабочая сила у нас очень качественная, высокообразованная и т.д., верны лишь отчасти. Я бы сказал так: она довольно сильно сегментирована, и верхний слой — наиболее качественный — в значительной степени уже использован. Часть людей уехали за границу и работают, например, в Силиконовой долине и других подобных местах. Еще часть работают в России в иностранных компаниях и в тех российских компаниях, которые могут конкурировать на рынке труда с иностранными. Например, IBS и другие наши компании, которые работают в сфере IT-технологий, свозят под Дубну, где они строят российскую «Силиконовую долину», программистов со всей Сибири.

Итак, этот слой практически снят, и хэдхантерам уже приходится искать людей, которых можно, так сказать, привлечь. Остальная часть российской рабочей силы не обладает такими высокими качествами. Наоборот, лишенная по тем или иным причинам (связанным не только с технологией образования, но и с его платностью и т.д. и т.п.) доступа к высококачественному образованию, она в значительной степени характеризуется пассивностью и не сможет в ближайшее время претендовать на лучшие позиции на рынке труда.

Это проблема. Причем проблема, вытекающая из нашего менталитета, традиций, особенностей культуры, которые складывались в течение многих веков и сегодня вступили в противоречие с реалиями другой жизни — жизни постиндустриального общества. Потому что, плохо это или хорошо, но мы уже живем в постиндустриальном обществе — правда, в первую очередь, не с точки зрения его достижений, а с точки зрения тех проблем, которые оно перед нами ставит, и тех вызовов, на которые нам необходимо отвечать.

И в этой связи, на мой взгляд, исключительно важно использовать те возможности, те ресурсы, которые заложены именно в изменении культуры. Я имею в виду не отрасль «культуры и искусства», а культуру в широком смысле. Именно здесь лежат наши главные резервы. Если и произойдет в

России экономическое чудо, то только за счет культурных сдвигов, в частности, за счет создания новой системы институтов, соответствующих требованиям постиндустриального общества и глобализации.

Если и произойдет в России экономическое чудо, то только за счет культурных сдвигов, в частности, за счет создания новой системы институтов, соответствующих требованиям постиндустриального общества и глобализации. Мы должны понимать, что не нефть и газ поднимут страну, а свобода и доверие

Мы должны понимать, что не нефть и газ поднимут страну, а свобода и доверие. Именно эти ключевые факторы определяют развитие человеческого потенциала. И в настоящее время — тут я возвращаюсь к тому, с чего начал, — возможности для развития этого потенциала сосредоточены в городах. Это и возможность общения, и возможность получения знаний, это, наконец, сама атмосфера города.

В необходимости свободы, полагаю, убеждать никого не надо. О свободе говорят все, даже те, кто ее душит. А вот о доверии стоит сказать. Доверие — ко-

лоссальный дефицит в России, и с этим надо что-то делать, причем немедленно. Исследованиями многих специалистов — социологов, культурологов, экономистов — доказано, что именно радиус доверия отличает развитые и процветающие страны от стран бедных. И когда очередной рейтинг сообщает нам, что Россия по какому-то показателю находится на сотом и далее месте, можно смело утверждать, что в России существует проблема доверия. Доверия бизнеса к публичным институтам, прежде всего к суду, власти и т.д. Доверия населения к бизнесу и государству, к тем же публичным институтам. Взаимного доверия во взаимоотношениях людей между собой.

С этой проблемой сталкивается всякое общество, которое не очень развито в культурном отношении в современном смысле этого понятия. Последнее я подчеркиваю особо, потому что у кого-то может возникнуть мысль, что я вижу беду в самобытной русской культуре, которая, собственно говоря, создала Россию и которая является нашей славой. Эту культуру мы все должны беречь. Но с тем, что сегодня становится препятствием для развития страны, нам нужно что-то делать. Прежде всего с основанными на взаимном недоверии, воспитанном многими десятилетиями, а может и веками, взаимоотношениями между государством и обществом.

Вы спросите: как решить эту проблему? Я часто привожу пример Испании, которая еще сравнительно недавно в историческом масштабе была диктатурой, а сегодня является демократическим, свободным и высококультурным государством. Решить эту проблему, вылечить эту болезнь могут три простых лекарства. Это демократия. Это свободная экономика. И это гуманизм, человеческое отношение к человеку, которое должны продемонстрировать все государственные, муниципальные и общественные институты. Последнее хочу подчеркнуть особо: общественные институты — некоммерческие, гражданские организации — повсюду в мире и у нас тоже игра-

ют и должны играть еще большую роль.

Но когда у страны много нефти, кажется, что проблему проще решить с помощью нефти. Так вот: с помощью нефти не удастся. С помощью нефти все получится наоборот.

Бюржель Г.¹

Современные проблемы городского развития и крупные российские городские центры

Конец XX века стал свидетелем небывалой в истории человечества революции в сфере городского развития. Впервые численность городского населения планеты сравнялась с численностью сельского населения. В этот период в мире наблюдался также демографический взрыв — население Земли по окончании Второй мировой войны составляло 2 миллиарда человек, а в настоящее время оно составляет более 6 миллиардов. Это отчасти объясняет величину цифр, о которых мы будем говорить: сейчас в городах живут и работают 3 миллиарда человек. К 2020 — 2030 гг. их численность возрастет до 6 из 8 миллиардов, которые будут жить на планете в этот момент. Эти цифры объясняют причины происходящих в настоящее время значительных сдвигов в процессе урбанизации: рост численности городского населения, увеличение его доли в населении планеты, разделение стран и людей по уровню урбанизации и экономическому благосостоянию. Резкий рост городов в южной части планеты только подтверждает справедливость гипотезы о разделении мира по демографическим, социальным и политическим признакам.

Наиболее существенным, без сомнения, является историческое разрушение взаимосвязи между процессами урбанизации и индустриализации. В течение двух веков общность этих процессов обуславливалась материаль-

Наиболее существенным является историческое разрушение взаимосвязи между процессами урбанизации и индустриализации

ной, духовной и культурной экспансией городов Запада. Волна этой экспансии началась в 19 веке в странах Западной Европы (Великобритании, Франции) и быстро докатилась до Северной Америки (Соединенные Штаты), а затем и до Японии, оставляя непреходящий след в этих трех полюсах мирового богатства.

Наиболее типичными проявлениями этого процесса были создание рабочих мест, стимулировавших приток рабочей силы, растущая локализация производства промышленных товаров, неравные условия жизни для большинства людей ценой постоянных социальных конфликтов и постепенный рост жизненного уровня.

Однако для современного процесса урбанизации эти проявления стали неактуальны. Во-первых, потому что индустрия производства услуг для населения и для компаний пришла на смену промышленному производству, опередив его и по темпам роста, и по вкладу в создание благ. Стандартизация производства, значительный рост производительности труда на про-

¹ Директор лаборатории городской географии Парижского университета (Франция).

мышленных предприятиях и, прежде всего, господство новых информационных и коммуникационных технологий за несколько десятилетий буквально взорвали разумное устройство городов. Теперь для всех городских агломераций, как больших, так и маленьких, как тех, что расположены на Севере, так и южных, главным смыслом существования является сфера услуг. В то же время пока еще рано говорить о постиндустриальном обществе, поскольку потребление промышленной продукции сейчас, как никогда, велико и разнообразно. Теперь города перестали быть простыми инструментами и фактически превратились во вполне самостоятельные объекты права.

Кроме того, возможность трудоустройства, особенно в южных странах, больше не является основным фактором привлекательности городов. Возможность получения образования, качественного медицинского обслуживания, безопасность, доступ к международной помощи, а также призрак «огней большого города» — все это оказывается более привлекательным для крестьян, бросающих свои дома, и других нуждающихся слоев населения, покидающих слаборазвитые, политически и экономически нестабильные районы, чем просто возможность трудоустройства. В этом случае город превращается в символ цивилизации. В определенной степени это также является доказательством всеобщего возврата к культурным и общественным ценностям, которые на протяжении тысячелетия были неотъемлемой частью истории развития городов до того, как наступила эпоха промышленных революций.

В то же время данные перемены не означают изменения экономической и материальной сущности городов. Возможность найти работу в городах хоть и стала более ограниченной (структурная безработица в городах Севера, недоразвитость экономики и наличие скрытой экономики в городах Юга), но все равно остается важным условием успешной социальной адаптации к городской жизни. Именно от нее зависят наличие, рост или снижение неравенства между жителями, между отдельными районами одного и того же города, между динамично развивающимися городами-гигантами и городами, вынужденными бороться с последствиями длительных кризисов, вызванных процессами реконверсии, делокализации и недофинансирования. Перераспределение и размывание преимуществ урбанизации еще больше, чем в индустриальную эпоху, приводит к увеличению социальных и территориальных различий.

Таким же образом возрастающее значение застроенных земель и реальная практика территориального планирования опровергают появившееся в 80-х годах прошлого столетия мнение прогнозистов о том, что в будущем общество будет приобретать все более виртуальный характер (телеобработка информации, видеоконференции), при котором территориальные признаки окажутся размытыми и нечеткими. Несмотря на чрезмерное увеличение пригородных районов, никто не будет отрицать наличия таких серьезных архитектурных факторов, как устойчивое желание людей жить в центральной части городов, а также их мобильность, как географическая, так и любая другая (поездки на работу, на отдых, к друзьям и родственникам). Компьютер и Интернет не могут заменить собой личные контакты людей.

Учитывая данные противоречия и трудности, стоящие перед современным процессом урбанизации, крупный город с его населением и избыточными функциями представляет собой квинтэссенцию интересов и проблем. Будучи источником наиболее концентрированных и удивительных инноваций и перекрестком глобальных взаимоотношений как в материальной, так и в культурной сфере, мегаполисы значительно превосходят все остальные города с точки зрения экономической конкурентоспособности. В то же время они являются прибежищем очевидной и ужасающей социальной и этнической маргинализации. Кроме того, они, особенно те, что сохраняют историческую застройку, должны стремиться решать свои задачи, оберегая архитектурное наследие, которое является одним из их основных активов, с одной стороны, и изобретая новые градостроительные формы, свидетельствующие об их современности, с другой. Если говорить более общими словами, то идеи защиты окружающей среды и устойчивого развития олицетворяют собой растущие ожидания людей, которые при этом никак не отражаются ни на уровне их активности, ни на их территориальных требованиях.

Данные трудности еще более возрастают в больших городах, лишенных традиционных механизмов политического управления. Институциональные полномочия государства, регионов и муниципалитетов, похоже, начинают ослабевать как сверху, так и снизу. Глобализация и создание наднациональных структур (например, Европейского сообщества) делают решения, принимаемые на местном уровне, менее актуальными, поскольку и компании, и действующие нормы и правила приобретают международный характер. Рост либерализма должен также учитывать растущее у людей желание участвовать в жизни общества, а также распад политических территорий городов в связи с переходом к единой политике решения проблем в больших агломерациях (жилищно-коммунальный сектор, трудовая занятость населения, транспорт). Стал ли город в результате этого неуправляемым?

Еще одной новацией на пороге нового тысячелетия стала необходимость сочетания присущей нашему времени логики универсализации с сохранением географических, социальных и культурных особенностей различных городских образований.

Еще одной новацией на пороге нового тысячелетия стала необходимость сочетания присущей нашему времени логики универсализации с сохранением географических, социальных и культурных особенностей различных городских образований. Глобализация не означает единообразие

Глобализация не означает единообразие. Учитывая это, какое мы могли бы дать определение понятию «крупный российский город»?

Несмотря на то, что в течение последних двух десятилетий он развивался согласно той же экономической и общественной логике, которая существовала во всем мире и о которой мы только что говорили, его развитие носит и, без сомнения, будет еще в течение многих лет носить на себе отпечаток материальных и функциональных систем советского прошлого, просуществовавших

семьдесят с лишним лет. Нетрудно понять, что, две крупные революции, потрясшие Россию за одно столетие, не могли не оставить след в облике российских городов.

Отталкиваясь от принципов промышленно развитого капитализма, которые были на тот момент все еще сравнительно слабы, за исключением крупных городов империи (Москва, Санкт-Петербург), советские органы власти устанавливали свои правила, эффективность которых была обусловлена наличием исключительного политического, экономического и идеологического единства. Основные принципы этой политики широко известны: предпочтительное развитие промышленного сектора в ущерб сектору услуг, наблюдавшееся вплоть до конца XX века, стремление создавать новые города вместо того, чтобы модернизировать уже существующие, попытки затормозить рост чересчур крупных городов, подозреваемых в буржуазном уклоне, прославление принципов коллективизма при подавлении любой индивидуальной или общественной инициативы.

Коренные изменения, вызванные переходом к рыночной экономике в восьмидесятые годы, были не менее неожиданными. Они шли сверху («гласность» и «перестройка» Михаила Горбачева) в то время, как ни люди, ни технологические системы в России не были готовы к таким переменам. Темп перемен еще более ускорился в девяностые годы, не оставив российскому обществу времени оценить первые плоды столь радикальных трансформаций.

Нетрудно понять политические причины, подстегивавшие эту историческую гонку. Никогда еще ускорение глобальных изменений в мире не способствовало плавному приспособлению к ним городских сообществ. Тому были разные причины; во второй половине XX века во Франции, где условия были гораздо менее драматичны, городам также пришлось пережить похожие перемены. Послевоенный демографический и экономический рост в стране, где урбанизация шла с некоторым опозданием, вступил в противоречие с традиционной политикой государственного централизма и тенденцией к либеральной глобализации. Кризисы в развитии городов всегда позволяют лучше увидеть противоречия в социальной и политической истории.

Говоря о крупных российских городах, мы должны вкратце назвать основные факторы их развития, какими они представляются иностранному наблюдателю. Первый фактор кроется в противопоставлении общественных и экономических сегментов. Даже по сравнению с западноевропейскими крупными городами, где в результате разнонаправленных процессов возникло социальное, региональное и местное неравенство, разрушающее общую базу (инфляционный рост среднего класса, постоянное повышение уровня жизни), Россия стоит особняком как архипелаг местных особенностей и независимых экономических отраслей, о которых мы можем говорить только вкратце.

С одной стороны, сохранились целые блоки прежней системы экономики, особенно в деятельности, носившей до последнего времени неконкурентный характер: снабжение продовольственными товарами, содержание и управление жилищного фонда, городской транспорт. Чаще всего за эти сферы экономики отвечают муниципалитеты. Могут ли они, находясь под

прессом ежедневных проблем, сформулировать прогнозное видение инвестиционных и конкурентных возможностей своих городов?

С другой стороны, мы наблюдаем наличие в стране максимально открытых для конкуренции отраслей: энергетика, телекоммуникационные системы, системы распределения товаров с высокой добавленной стоимостью. Эти отрасли отличает способность более, чем где-либо еще, объединять государственные и полугосударственные структуры, прежних политических руководителей, принявших принципы рыночной экономики, и традиционные схемы международных финансовых потоков.

Наконец, большую роль играет наличие огромной теневой или параллельной экономики, появление которой стало возможным благодаря необходимости удовлетворить потребности населения, прежде всего, в сфере обслуживания, поскольку у все большего числа граждан появлялось желание приобретать имеющиеся на рынке товары. Это более или менее заметно в зависимости от того, о чем идет речь: о меновой торговле между компаниями, уличными торговцами и местными магазинами, или об услугах, предоставлявшихся многочисленными специалистами, работающими как в частном, так и в государственном секторе с целью получения дополнительного дохода. В зависимости от разнообразия и доходности имеющихся в крупных городах видов деятельности, а также доходов и образования их жителей, они могут становиться благоприятной средой для развития этой параллельной экономики, которая необязательно должна носить незаконный характер, но в любом случае способствует росту богатства городского сообщества в период нестабильности и перемен.

Это — первый вызов, с которым приходится сталкиваться крупным российским городам, поскольку они являются центрами сосредоточения материальных, культурных и общественных благ. Это приводит к росту территориального и человеческого неравенства в стране, которая изначально хотела изжить эти различия. В то же время города являются местом, где в первую очередь должна происходить структурная интеграция различных секторов экономики, способная гарантировать расширение тенденции роста как в общественных, так и в территориальных структурах города и страны.

Еще одна проблема кроется в унификации материальной структуры города-мегаполиса. Как мы уже отмечали, застроенные районы обладают гораздо большей инерцией, чем эволюционно развивающиеся социоэкономические модели. Именно это определило длительное наличие в советском градостроительстве особых тенденций. Во-первых, в отсутствие практики оценки недвижимого имущества и широко распространенного недоверия к концепции централизации происходила пространственная инверсия плотности застройки на всех уровнях. В Москве большие многоэтажные жилые кварталы, являющиеся домом для большинства жителей, расположены на окраине города, несмотря на то, что плотность жилой застройки в центре относительно невысока. Аналогичным образом официальная градостроительная политика требовала резервирования больших свободных участков вокруг станций метрополитена, расположенных на окраинах города в тщетной, как по-

том оказалось, надежде возвести на них общественные здания. Эта довольно уязвимая система стала благом для настоящего времени, когда ведется интенсивное строительство, движимое высоким спросом на жилье и нехваткой помещений для торговых и сервисных предприятий. Именно поэтому сейчас новые строительные площадки появляются по всему городу, а не только на его окраинах, как это было раньше. При условии хорошего управления, данный процесс уплотнения может создать условия для сохранения эффективно работающего городского общественного транспорта. Но он также может привести и к полной анархии пространства в результате столкновения двух систем: ценностной системы и системы территориальной организации.

Не менее важно и то, что чрезвычайно высокая функциональность советских городов может также стать серьезным препятствием, в то время как современное градостроительство отдает предпочтение концепции диверсификации использования земель и создания смешанных по своему социальному и экономическому назначению районов. Традиционное разделение города на промышленную зону, жилую зону и зону отдыха, по-прежнему популярное во многих новых больших городах России, может присутствовать и в некоторых более сложных мегаполисах страны: например, в Москве, где район внутри Садового кольца перегружен общественными учреждениями и офисами, а жилье, в основном, находится на периферии города. Такая серьезная асимметрия не только осложняет повседневную жизнь горожан (ограничивает их мобильность, ухудшает экологию), но также является серьезным препятствием для создания в городе однородного культурного пространства и его идентификации как единого целого.

Есть еще один уровень проблем, касающийся структуры больших жилых микрорайонов, которые отличает упрощенная схема организации пространства и жизни их жителей: одинаковая и довольно унылая массовая застройка, основные первичные объекты социальной инфраструктуры (школы, поликлиники, игровые площадки). Этого оказывается явно недостаточно в условиях, когда растет спрос на жилье самого разного качества (по размеру, степени благоустройства и социальному статусу), когда растут требования к качеству бытовых услуг (наличие магазинов, ремонтных мастерских, центров отдыха), а также спрос на гаражи и парковки в связи с ростом количества семей, приобретающих автомобили. И вновь граница выбора проходит между анархической точечной застройкой и комплексной реконструкцией микрорайона.

Короче говоря, в этой области российским мегаполисам, скорее всего, придется столкнуться с неразрешимыми противоречиями, поскольку на фоне растущих потребностей у них также наблюдается нехватка инвестиционных ресурсов. Такое стечение обстоятельств может привести к возникновению ситуации, когда предпочтение будет отдаваться новым градостроительным идеям (строительство городов с нуля, создание коттеджных поселков или даже городов-спутников) вместо того, чтобы искать пути модернизации и реконструкции самого города. Опыт, однако, показывает, что именно поиск таких путей всегда приводит к появлению реальных инновационных градостроительных решений, основанных на идее развития, где главное

внимание уделяется аспектам долгосрочности и эволюции, а не отмене и запрету прошлых градостроительных форм.

Все эти проблемы представляются еще более сложными для решения, если мы вспомним, что российским мегаполисам, среди прочего, грозит также столкнуться с серьезными трудностями политического характера. В дан-

Благодаря повсеместному отказу от советского прошлого во многих городах сложилась ситуация, когда управление является результатом субъективных авторитарных решений, политического давления и общественного вмешательства

ном случае в качестве таковых может выступить повсеместное разрушение и ослабление органов городского управления. Благодаря повсеместному отказу от советского прошлого во многих городах сложилась ситуация, когда управление является результатом субъективных авторитарных решений, политического давления и общественного вмешательства. Без сомнения, каждый город — это структура, которая должна управляться коллективно, одна-

ко как раз этого и не хватает большинству российских городов. Зачастую за рамками приватизации жилья остаются вопросы юридической принадлежности элементов общего пользования в зданиях, а также вопросы ответственности за их содержание и эксплуатацию.

Особенно сильно эти противоречия проявляются при управлении крупными мегаполисами. Такие города, как правило, наследуют от предыдущих времен громадные территориальные образования с сильной централизованной системой управления. Прекрасный пример этого — муниципальное образование Москва, которое одновременно является и субъектом Российской Федерации, что для города служит и преимуществом, и недостатком. Именно на этом уровне возникают все типичные для крупных городов проблемы: экономическая конкуренция, сбалансированность жилищного

Мы не сможем решить проблемы социального и пространственного неравенства, возникающие в результате желания, как это бывало ранее, наказать город за его более высокую конкурентоспособность. Напротив, только путем изучения и использования его противоречий мы сможем улучшить распределение материального и культурного богатства и развитие демократии

фонда и рабочих мест, организация городского транспорта, взаимосвязь между экологией и развитием. И именно здесь, как нигде больше, такая теоретически сильная власть может подзреть в пренебрежении интересами местного населения или, наоборот, в поддержке частных интересов и даже в вопиющем эгоизме. В этом случае остается очень мало места для маневра между небольшими уступками или компромиссами со стороны ограниченных групп влияния, спекулятивным авантюризмом крупных градостроительных предприятий, призванных придать городу более или менее современный вид, и развитием реальной демократии в рам-

ках мегаполиса. Возможно, мегаполисы в России, как и во всем мире, пока все еще пытаются самоопределиться.

В заключение хотелось бы сказать, что крупные города являются краеугольным камнем при поиске ответов на современные вызовы городского развития. Они оказываются в фокусе самых острых социальных, экономических и политических проблем. В то же время большие города благодаря сосредоточению в них творческих и инновационных ресурсов имеют больше шансов разрешить кризисную ситуацию. Данная двойственность больших городов с особой силой проявляется в России. Мы не сможем решить проблемы социального и пространственного неравенства, возникающие в результате желаний, как это бывало ранее, наказать город за его более высокую конкурентоспособность. Напротив, только путем изучения и использования его противоречий мы сможем улучшить распределение материального и культурного богатства и развитие демократии.

Мокрый В.С.¹

Российские города и развитие местного самоуправления

Философия города

«Город — это не дома, а люди». В этих шекспировских словах заключается фундаментальная философская идея города как сообщества людей. Все люди — разные, и по культурно-национальным традициям, и по профессии, и по жизненным ценностям. Недаром еще Аристотель сказал, что «город — это единство непохожих». Но все они должны жить вместе, сообща решая вопросы благоустройства, социального обеспечения, безопасности, помогая детям и старикам. Предоставляя каждому человеку, каждой индивидуальности массу возможностей для свободного развития, город требует совместного принятия решений и потому — сложной системы взаимоотношений между людьми.

Именно в совместном решении повседневных проблем исторически возникло местное самоуправление. Развитие городов неотделимо от развития местного самоуправления

Именно так, в совместном решении повседневных проблем, исторически возникло местное самоуправление. **Развитие городов неотделимо от развития местного самоуправления.**

Российские традиции

Это в полной мере справедливо и для России. Нашу страну еще в древности называли Гардарикой — Страной городов. Однако о традициях городского самоуправления, к сожалению, сегодня мы помним недостаточно.

Корни российского местного самоуправления — не в государственной системе, а в опыте Новгорода и Пскова, в традиции «всем миром» решать важнейшие хозяйственные и политические вопросы, в том числе вопрос призвания князей на царство

Иногда приходится слышать, что их вообще на Руси не было, что местное самоуправление создано «сверху» государством, в ходе реформы 1860-х годов. Но история свидетельствует о другом. Корни российского местного самоуправления — не в государственной системе, а в опыте Новгорода и Пскова, в традиции «всем миром» решать важнейшие хозяйственные и политические вопросы, в том числе вопрос призвания князей на царство.

В XIX веке развитие самоуправления в городах стимулировало Городовое положение 1870 года. Избирательное право предоставлялось каждому городскому обывателю, если он владел в

¹ Председатель Комитета Государственной Думы РФ по вопросам местного самоуправления.

пределах города какой-нибудь недвижимой собственностью или же уплачивал в пользу города сбор со свидетельств: купеческого, промыслового на мелочной торговле (лицензия на право мелкой торговли) и т.п. Городское общественное управление имело сравнительно широкую самостоятельность в ведении городского хозяйства и решении местных дел. Утверждению губернской администрации или, в некоторых случаях, Министерства внутренних дел подлежали лишь наиболее важные постановления Думы (как правило, финансовые).

Уже в то время в качестве основы для налогообложения использовалась оценка ценности и доходности имущества. Это фундаментальная вещь для городской экономики, и мы еще вернемся к ней, когда будем обсуждать современное состояние городов.

Главным, конечным результатом новой модели налогообложения стало осознание населением одной непреложной истины: недвижимость — земля, дом, фабрика или что-то иное — должна «работать» и приносить прибыль. Осознание налогоплательщиками этой простоты, в общем-то, истины сыграло значительную роль в экономическом развитии страны. Лучшее использование собственного имущества всем населением вело к увеличению налогооблагаемой базы и, естественно, городских сборов. Именно это стало главным результатом самостоятельной и под свою ответственность деятельности населения по решению городских вопросов.

При Александре III, в 1892 году, Городовое положение было пересмотрено, в результате чего заметно усилился контроль со стороны правительственных чиновников за местными органами самоуправления с точки зрения не только законности их деятельности, но и целесообразности тех или иных действий по осуществлению своих функций.

Эта система местного самоуправления практически оставалась неизменной вплоть до октября 1917 года, когда старые органы городского самоуправления были упразднены, и им на смену пришли новые, в основу организации которых был положен принцип единства системы Советов как органов государственной власти. Местные Советы и их исполнительные комитеты выступали как местные органы государственной власти и управления, являясь структурной частью единого централизованного государственного аппарата.

Возрождение местного самоуправления: 1990-е годы

Возрождение самоуправленческих традиций в городах началось в ходе «перестройки». Исторической вехой в многовековой истории местного самоуправления страны стало принятие в 1993 году Конституции Российской Федерации, которая определила суть местного самоуправления как «самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» (ст. 130). Согласно российской Конституции органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В то же время органы местного самоуправления могут наделяться законом «отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления

материальных и финансовых средств».

Конституционные принципы легли в основу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ, который конкретизировал права граждан на осуществление местного самоуправления, его правовые, экономические и финансовые основы. Еще одна веха в развитии местного самоуправления — ратификация в 1998 году Европейской хартии местного самоуправления. В Хартии подчеркиваются прежде всего общедемократические начала местного самоуправления, в ее преамбуле отмечается, что «органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя».

Это принципиальнейший момент и для России. Местная власть — это власть, наиболее приближенная к народу и в наибольшей степени подотчетная ему. Именно на местном уровне, в ходе решения вопросов благоустройства своего двора и своего города, в ходе проведения публичных слушаний по вопросам градостроительства и местного бюджета, закладываются навыки демократии. Российское конституционное определение местного самоуправления подчеркивает эту демократическую составляющую. Она важна не только с точки зрения защиты гражданских прав и свобод, но и с точки зрения оптимальной организации предоставления общественных услуг населению. Ведь эффективное управление такой сложной системой, как современный город, невозможно без постоянной обратной связи с населением.

Трудное десятилетие

Десять лет развития местного самоуправления были трудным периодом. Местное самоуправление переживало тяжелые «болезни роста», причины которых носили и политический, и экономический характер.

Широкую известность приобрели попытки органов государственной власти субъектов Российской Федерации на «договорной» основе отстранить органы местного самоуправления от решения отдельных вопросов местного значения или ограничить самостоятельность муниципальных образований иным образом. Сложно шло становление самоуправления на низовом уровне — ТОСов, товариществ собственников жилья.

Хотя по Конституции наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями должно было сопровождаться передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, на практике этот принцип постоянно нарушался. По данным Института экономики города, средний уровень фактического финансирования федеральных мандатов в 1990-е годы составлял около 35%, причем особенно тяжелой была ситуация по компенсации льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг и городского общественного транспорта. В то же время, особенно в конце 1990-х годов, снижалась доля местных налогов и собственных доходов в муниципальных бюджетах. В частности, за 1999-2002 годы доля местных налогов в структуре доходов местных бюджетов сократилась с 13 до 5%. Доля местных бюджетов в совокупном бюджете страны также снизилась.

Недостаточное финансирование исполнения государственных полномочий и в целом постоянное недофинансирование местного самоуправления стали причиной многих бед городов, к которым естественным образом тяготели близлежащие сельские районы, это было особенно тяжело

Недостаточное финансирование исполнения государственных полномочий и в целом постоянное недофинансирование местного самоуправления стали причиной многих бед местного самоуправления. Для городов, к которым естественным образом тяготели близлежащие сельские районы, это было особенно тяжело. Именно для них сложнейшей проблемой стала необходимость обеспечивать общие стандарты предоставления общественных благ. На этой почве выросли серьезные противоречия.

Выступая на конференции, которая проходит в Москве, нельзя не упомянуть о проблемах развития самоуправления

в городах федерального значения. Москва и Санкт-Петербург — это не просто большие города, это быстро разрастающиеся городские агломерации — мегаполисы. В политическом смысле — это самостоятельные субъекты Российской Федерации. Теория и практика управления такими сложными образованиями во всем мире представляет огромную проблему. Объективно здесь необходимы единые требования к управлению городским хозяйством, и в то же время это не повод для сведения функций местного самоуправления практически к нулю. Оптимального баланса между местным самоуправлением и государственной властью в крупнейших городах страны не удалось найти до сих пор, что привело к закономерному разочарованию населения. По данным социологических исследований, число москвичей и петербуржцев, желающих принять участие в работе местного самоуправления, в несколько раз меньше, чем, например, жителей Екатеринбурга. («Почти 73% респондентов из названных городов не проявили никакого желания участвовать в работе органов, которые решали бы проблемы их квартала, улицы, дома», — пишут Т.В. Островская и И.В. Задорин, отмечая «особенно низкий самоуправленческий потенциал» москвичей и петербуржцев¹.)

Реформа местного самоуправления: 2000-е годы

Несмотря на многообразие перечисленных выше проблем, у них была общая причина — нечеткое разграничение полномочий между государством и местным самоуправлением. Необходимостью решить эту принципиальную проблему и была во многом обусловлена реформа местного самоуправления. Она была инициирована в 2001 году в рамках общей работы Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федераль-

¹ Задорин И.В., Островская Т.В. Общественное мнение о местном самоуправлении (по материалам опросов общественного мнения) // Политика. 1998/1999. № 4.

ными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Комиссия предложила принципы разграничения полномочий между Федерацией и субъектами Федерации и между государством и местным самоуправлением, а также в конкретных сферах — от природопользования до межбюджетных отношений.

Обсуждение законопроекта о местном самоуправлении носило самый широкий характер и показало, насколько важна для страны судьба местного самоуправления. Только ко второму чтению наш Комитет рассмотрел беспрецедентное число поправок к законопроекту — более шести тысяч, предложенных законодательными органами субъектов Российской Федерации, депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил новые принципы организации местного самоуправления, в том числе касающиеся его экономической основы. Однако этих принципов было недостаточно для того, чтобы обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие городов. Поэтому в Налоговый и Бюджетный кодексы были внесены изменения, предусматривающие перераспределение доходных источников и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы, а также изменение системы межбюджетных отношений.

Реализация первого этапа реформы

Закон был принят, однако его введение в полном объеме было отложено на два года, чтобы федеральные и региональные власти смогли подготовиться к реализации закона на практике. Столь длительный переходный период, нехарактерный для нашего законодательства, был объективно обусловлен сложностью реформы.

За два года в субъектах Российской Федерации была проделана значительная работа: установлены границы муниципальных образований, региональное законодательство приводилось в соответствие федеральному. На сегодняшний день практически повсеместно прошли выборы в представительные органы местного самоуправления.

Наш Комитет тщательно анализировал процесс реализации закона, рассматривая обращения, поступавшие от органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Представители Комитета неоднократно выезжали в регионы для изучения проблем на месте, дважды проводились парламентские слушания.

В итоге были определены положения федерального закона, требовавшие безотлагательной корректировки, и приняты необходимые изменения и дополнения. В частности, до 1 марта 2005 года был продлен срок установления границ муниципальных образований и наделения их соответствующим статусом.

Остановлюсь подробнее на процессе установления границ и наделения муниципальных образований статусом городского округа. Для многих российских городов он оказался очень непростым. Ряд субъектов Российской

Федерации пытались максимально отойти от поселенческой модели местного самоуправления, аргументируя свое решение целесообразностью формирования экономически устойчивых территориальных образований. Например, в целях укрупнения муниципальных образований происходило искусственное объединение значительного числа сельских поселений с городом и создание единого городского округа, занимающего территорию целого муниципального района (Карелия, Ивановская и Сахалинская области).

Некоторые исторические российские города — Рыбинск (Ярославская область), Гатчина, Ивангород, Волхов, Шлиссельбург (Ленинградская область), а также крупные промышленные центры — Ангарск, Шелехов (Иркутская область), бывшие до реформы самостоятельными муниципальными образованиями, главы которых несли полную ответственность перед населением за социально-экономическое развитие своих территорий, потеряли часть полномочий, перейдя в разряд городских поселений. Понятно, что население крайне отрицательно отнеслось к «снижению» статуса своих городов.

Показателен пример Ангарска — 250-тысячного города нефтехимиков, который согласно областному закону стал городским поселением в составе Ангарского муниципального района. Мэр города и местные депутаты выступили с альтернативной инициативой — придать городу статус городского округа, и эта инициатива была поддержана массовыми акциями жителей. Вопрос неоднократно ставился и снимался с повестки дня сессий областного Законодательного собрания, однако в конце концов за Ангарском был оставлен статус поселения. В 2006 году жители города планируют провести референдум по вопросу об изменении границ муниципального образования и уже на этой основе вновь предложить изменить областной закон.

Реализация реформы выявила многие скрытые, застарелые проблемы — и во взаимоотношениях города и села, и во взаимоотношениях города и субъекта Федерации. Но их можно и нужно решать, в том числе исправляя ошибки, допущенные на первом этапе. Эти трудности ни в коей мере не должны остановить реформу

Этими примерами я хочу подчеркнуть, что реализация реформы выявила многие скрытые, застарелые проблемы — и во взаимоотношениях города и села, и во взаимоотношениях города и субъекта Федерации. Но их можно и нужно решать, в том числе исправляя ошибки, допущенные на первом этапе.

Эти трудности ни в коей мере не должны остановить реформу.

Весной и летом нынешнего года большую популярность получили призывы отложить реализацию нового закона еще на несколько лет. Наш Комитет выступал за то, чтобы дать тем, кто провел всю необходимую предварительную работу, воз-

можность реализовать закон в полном объеме начиная с 2006 года. По имеющейся у нас информации, в частности исходящей от должностных лиц исполнительных органов субъектов Федерации, непосредственно отвечающих за подготовку к реализации Федерального закона № 131, — а это, как правило, заместители губернаторов, — большинство регионов к ней уже готовы.

Вместе с тем мы разделяем обоснованные, на наш взгляд, опасения, что не все впервые избранные органы местного самоуправления смогут в полной мере осуществлять свои полномочия. Определенные трудности могут возникнуть, если не будут решены вопросы формирования налоговой базы муниципальных образований; если органам местного самоуправления не будет вовремя передано имущество, необходимое для решения вопросов местного значения, если не будут решены иные организационные и управленческие задачи.

Для урегулирования этих проблем переходный период продлен до 1 января 2009 года. В это время субъектам Российской Федерации предоставлено право своими законами определять порядок решения вопросов местного значения во вновь образованных муниципальных образованиях.

Очевидно, что наиболее сложная ситуация сложится во вновь образованных поселениях в тех регионах, где раньше не действовал поселенческий принцип организации местного самоуправления. Большинству городов, с их устоявшейся системой управления, будет легче, и они уже с 1 января 2006 года смогут жить по-новому.

Но успокаиваться нам рано. Принцип четкого разграничения полномочий, ликвидации нефинансируемых федеральных мандатов все время подвергается нападкам, если не явным, то скрытым. Совсем недавно в первом чтении был принят законопроект о совершенствовании разграничения полномо-

Принцип четкого разграничения полномочий, ликвидации нефинансируемых федеральных мандатов все время подвергается нападкам, если не явным, то скрытым

мочий между разными уровнями власти. Инициатива его выдвижения принадлежала правительству. Формулировки, предложенные законопроектом, носят расплывчатый, можно даже сказать лукавый характер: «муниципалитеты вправе принимать участие» в решении разнообразных проблем — от организации воинского призыва или общественных

работ до развития сельского хозяйства. С нашей точки зрения, это противоречит принципам, на которых основана реформа местного самоуправления: на собственные средства муниципалитеты должны выполнять только собственные полномочия, любое делегирование полномочий сверху должно сопровождаться выделением соответствующих ресурсов.

Наш Комитет выступал против принятия этого законопроекта, как и против всех других инициатив, направленных на ограничение прав местного самоуправления.

Что может сделать федеральная власть?

Верить в потенциал развития каждого города, помогать инициативам снизу, защищать местное самоуправление, способствовать его развитию — именно в этом состоит ответственность федеральной власти.

Главное, конечно, создать условия для роста благосостояния городов. Лучшее лекарство от бедности, как известно — это достойная заработная плата. Благосостояние города зависит от его конкурентоспособности, от

возможности привлечь и удержать бизнес. При этом понятие «благополучие» шире, чем чисто экономический успех. Это безопасность на улицах, здоровый образ жизни, возможность создавать семью и рожать здоровых детей, не опасаясь плохой экологии. Это внимание к ветеранам, которые никогда, ни при каких обстоятельствах не должны стоять перед выбором, что им на свою пенсию купить — лекарство или хлеб. Это терпимость, уважение к нравственным ценностям, к традициям разных этнических групп и религий.

Основная угроза развитию российских городов состоит в том, что российский «горожанин» не стал «гражданином», в том, что самоуправление на низовом уровне (двора, микрорайона) еще не получило должного развития.

Федеральная власть, даже если захочет, не может предоставить квартиру каждой молодой семье и обеспечить уборку мусора в каждом городе. Но федеральная власть может и должна обеспечить каждому человеку свободу развития, защиту прав собственности для предпринимателей, защиту трудовых прав для наемных работников, гарантии получения конкурентоспособного образования для молодежи и социальную поддержку для инвалидов и ветеранов. А всем им вместе — защиту конституционного права граждан России на местное самоуправление, то есть «самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» (ст. 130 Конституции РФ).

Без реального, эффективного местного самоуправления не было и не будет российских городов. Глубоко убежден, что возможности их развития определяются тем, насколько сильными, самостоятельными, граждански зрелыми являются и местная власть, и местные сообщества.

Новиков А.В.¹

Местное самоуправление в условиях изменения общественных ценностей

Добрый день, уважаемые коллеги! Поздравляю всех с десятилетием Института экономики города. Мне очень приятно выступать здесь, поскольку я пять лет с самого начала образования Института работал в этой организации, и еще потому, что компания, которую я сейчас представляю — Standard&Poor's — обязана развитием своего российского бизнеса Институту. Именно он создал в 1998 году первое рейтинговое агентство, которое впоследствии было интегрировано в глобальную систему Standard&Poor's. Я долго думал, как мне связать мою нынешнюю профессиональную принадлежность с темой «Город — это люди», но потом понял, что это сделать очень просто, поскольку в нашей работе среди факторов риска, которые мы обсуждаем, человеческий фактор становится все более и более важным. И мы все больше внимания обращаем при анализе на качество управления, на взаимосвязь менеджмента городов с населением и т.д.

Безусловно, местное самоуправление — это конституционное право граждан. Это прописная истина. Но у каждого института, общественного и государственного, всегда есть свой звездный час. Такой час был и у парламентаризма несколько веков тому назад, потом это стало рутиной. И такой звездный час наблюдается сейчас у местного самоуправления и у федерализма. Безусловно, в эпоху глобализации, в эпоху постоянно изменяющихся социальных, экономических и финансовых структур самого разного толка, местное самоуправление становится наиболее жизнеспособной формой управления, которая позволяет реагировать на все те вызовы, о которых мы сегодня говорим. Именно люди, их участие в городском самоуправлении, позволяет значительно снижать риски, и не только социальные, но и экономические, и финансовые.

К сожалению, звездный час местного самоуправления и федерализма приходится в нашей стране на эпоху недопонимания, как минимум, если не

Современные тенденции в развитых странах мира показывают, что постепенно страны как субъекты экономического развития, экономической, социальной и финансовой политики относительно уступают свою роль городам

сказать больше, роли этих институтов в обществе. Но, несомненно, процесс глобализации движется настолько мощно, что я вас уверяю, что в течение ближайшего времени мы вернемся на тот путь, на который встали еще со времен развития земств.

Современные тенденции в развитых странах мира показывают, что постепенно страны как субъекты экономического развития, экономической, со-

¹ Глава представительства корпорации Standard&Poor's в России и СНГ.

циальной и финансовой политики относительно уступают свою роль городам. Прежде всего, разумеется, относительно крупным городам. И именно города, а не страны, начинают конкурировать между собой. Хотя, конечно, по-прежнему сохраняется конкуренция стран, по-прежнему национальные государства остаются сильными: они могут затруднить или облегчить развитие городов. Но, так или иначе, экономическая, политическая и социальная фрагментация мира постепенно начинает соответствовать системе расселения, выраженной именно в системе городского расселения. Достаточно привести совсем недавний пример конкуренций двух крупнейших бирж мира — Нью-Йоркской фондовой и Лондонской фондовой. Каждая из них соответствует своему крупному мировому городу. И в связи с принятием довольно жесткого законодательства, так называемого акта Сарбэйнса-Оксли, который регламентирует раскрытие информации компаний, Нью-Йоркская фондовая биржа начала постепенно проигрывать по числу клиентов Лондонской фондовой бирже. И та, в свою очередь, при поддержке мэрии стала активно пропагандировать более легкие регламенты регистрации и т.п. Я не хочу вдаваться в подробности того, правильно это или неправильно. Но сам факт того, что два мегаполиса, в которых находятся два крупнейших финансовых центра мира, конкурируют между собой именно таким образом — это достаточно показательно.

Резко возрастает роль нематериальных факторов развития. В общественных настроениях возникает понимание приоритета свободного времени

В общественных настроениях возникает понимание приоритета свободного времени над доходами

над доходами. Я, разумеется, говорю о развитых странах. Результаты опроса, проведенного по заказу администрации премьер-министра Великобритании ведущим аналитиком Джеффом Малганом, показывают, что время для людей становится гораздо важнее, чем доход. 60%

респондентов сказали, что у них много времени, независимо от того, много у них денег или мало. Этот показатель говорит нам о том, что в общей структуре предпочтений свободное время становится главным фактором, который, в том числе, будет двигать и развитие услуг на местном уровне, определяя их структуру и влияя на их качество.

В мире становится все более и более очевидным рост зависимости городской экономики от населения. И не только на Западе, но и у нас. Так, по данным Председателя Правления РАО «ЕЭС России» А.Б. Чубайса, доля промышленного потребления электроэнергии в 1990 году в РФ составляла 55%, а в 2005 году — 34 %. Остальное потребляет население. И это совершенно новая ситуация для РАО, которая вызывает колоссальную обеспокоенность, потому что в таких городах, как Москва, Санкт-Петербург или Екатеринбург, частный потребитель абсолютно неконтролируем. С ним невозможно установить никаких контрактных взаимоотношений, его нельзя уговорить не тратить электроэнергию по вечерам и т.д. Это совершенно другой тип потребителя, который накладывает отпечаток, в числе прочего, и на энергетическую политику.

Итак, в нашей стране зависимость непосредственно от населения радикально меняет подход даже в таких, казалось бы, прагматических сферах, как электроэнергетика. Баланс ответственности за качество жизни в городе между администрацией и горожанами смещается в пользу горожан. Как ни жестко это звучит, но проводимые администрациями крупных западных городов кампании против курения, пропагандистские мероприятия, связанные с развитием спорта, здоровым питанием и т.д. — это не что иное, как форма снижения расходов на здравоохранение, попытка переложить часть ответственности за здоровье людей на самих людей, что совершенно разумно. В таком виде происходит смещение этого баланса.

Помимо прочего, разумеется, происходит изменение структуры потребностей населения. Населению все в большей степени нужна среда более высокого качества, а не какие-то отдельные ее компоненты. Результаты вышеупомянутого опроса, проведенного Джеффом Малганом, показывают, как реальные блага в системе предпочтения населения уступают место совершенно другим ценностям — человеческим взаимоотношениям, свободе, здоровью, свободному времени и т.д.

Таким образом, цель современной городской администрации состоит в том, чтобы повышать так называемую **социальную зарплату** — набор публичных благ, предоставляемых самой городской средой, — и **социальный**

Цель современной городской администрации состоит в том, чтобы повышать так называемую социальную зарплату — набор публичных благ, предоставляемых самой городской средой, — и социальный капитал

капитал. И в данном случае это совсем другая цель, нежели та, которая стояла, может быть, еще несколько десятилетий и даже несколько лет назад в нашей стране.

Среди факторов конкурентоспособности современных городов важнейшим фактором является гибкость городской управленческой структуры. Гибкость управленческой структуры — это то, что гарантирует нам местное само-

управление в его конституционном виде. К сожалению, пока еще не в практическом виде, потому что большая часть работников местного самоуправления занята отчетностью, и 90% их времени посвящено подготовке документов, а не решению конкретных проблем города. И важнейшим фактором, на мой взгляд, в современной России является **фактор полиэтничности и поликультурности.** Москва никогда не станет мировым городом, если в ней будет сохраняться тот уровень ксенофобии, который в настоящий момент присутствует. То же самое можно сказать и о Санкт-Петербурге. Это важнейшая проблема, которая впоследствии позволит или не позволит этим двум ведущим мегаполисам России стать мировыми городами.

Зубаревич Н.В.¹

Города как центры развития современной России

Во многих исследованиях территориального неравенства регионы рассматриваются как точки, хотя это территории с огромными внутренними контрастами, зачастую более сильными, чем межрегиональные. Роль центров развития регионов выполняют города, причем далеко не все, в очень разной степени и с разным качеством роста.

В современной России сформировались четыре типа городов-центров роста:

- федеральные города Москва и Санкт-Петербург (социально-экономические различия между ними пока еще очень велики);
- прочие города-«миллионники», сильно отстающие от федеральных столиц;
- города-центры регионов (почти все и независимо от численности их населения — такова сила влияния статусного фактора);
- монопрофильные города с ведущими предприятиями крупных компаний, в основном экспортно-ориентированных.

Попробуем сравнить роль, факторы и перспективы развития каждой из этих групп. Сохраняющаяся сверхконцентрация экономических ресурсов в Москве обеспечивает ей устойчивое доминирование: на Москву приходится более 21% суммарного ВРП всех регионов, причем за годы экономического роста эта доля увеличилась. На С.-Петербург — менее 4%. Москва — единственный в стране крупный город постиндустриальной экономики, в структуре ее ВРП 84% составляют услуги, а в С.-Петербурге — только 63%. Чрезвычайно высока степень концентрации торговли и платных услуг в столице — 26-29% всего объема платных услуг и торговли в стране. Только в инвестициях начался, хотя и медленно, процесс движения в регионы: если в конце 1990-х каждый шестой рубль инвестировался в Москву, то в 2003 г. — каждый восьмой. Снижение доли столицы в объеме ввода жилья в последние годы имеет двойную природу — не только из-за активизации строительства в других городах, но и потому, что строительство переместилось из столицы на свободные и более дешевые площадки за МКАД — в Московскую область, оставаясь в пределах агломерации. На фоне столицы доля С.-Петербурга крайне мала по всем индикаторам и она немногим выше доли города в населении. Но все же заметен рост в жилищном строительстве и платных услугах, а это хорошие косвенные индикаторы роста инвестиций и доходов населения.

¹ Директор региональной программы Независимого института социальной политики, доктор географических наук.

Не вызывает сомнений необходимость ускоренного роста С.-Петербурга как второго сильного центра и в чем-то альтернативы Москве, но весь вопрос в том, какой альтернативы и с помощью каких ресурсов? Пока власти С.-Петербурга при поддержке федеральных властей воспроизводят модель опоры на финансовые ресурсы крупнейших компаний-налогоплательщиков, перетягивая их из Москвы и даже из регионов. Эта модель вполне эффективна с точки зрения бюджетного наполнения, но успехи на этом поприще отбивают интерес властей С.-Петербурга к развитию средне-малого бизнеса и сектора услуг, которые являются основой экономики крупных городов в развитых странах. В Москве все же сложилась и вторая опора —

сектор услуг и средне-малый бизнес, и она весьма устойчива.

Суммарный вклад остальных городов-миллионеров почти по всем показателям в 1,5-2 раза ниже Москвы, хотя их общее население значительно больше. Самая большая проблема — стабильно низкая доля инвестиций, она даже ниже доли этих городов в численности населения. Однако есть признаки ускорения развития этих центров

Суммарный вклад остальных городов-миллионеров (в 2003 г. их было 11) почти по всем показателям в 1,5-2 раза ниже Москвы, хотя их общее население значительно больше. Самая большая проблема — стабильно низкая доля инвестиций, она даже ниже доли этих городов в численности населения. Однако есть признаки ускорения развития этих центров. Во-первых, заметно вырос их вес в розничной торговле за счет начавшегося прихода в города-миллионеры крупных компаний и консолидации регионального торгового бизнеса, Во-вто-

рых, постепенно растет их доля в жилищном строительстве, что указывает на рост доходов населения и оживление спроса. Важнейшая задача на перспективу — ускорение этих тенденций за счет роста инвестиционной привлекательности городов-миллионеров.

Роль столичного статуса в развитии городов в постсоветский период оказалась важнее фактора численности населения

Следующая группа роста — региональные центры. Роль столичного статуса в развитии городов в постсоветский период оказалась важнее фактора численности населения. Помимо очевидного примера Москвы, это подтверждают расчеты для всех региональных «столиц», сделан-

ные по трем периодам: конца советских лет (1991 г.), кризиса (1998 г.) и экономического роста (2003 г.).

Во-первых, во всех городах — региональных центрах, независимо от численности их населения, заметно выросла средняя заработная плата относительно средних заработков жителей собственного региона: если в 1990 г. превышение составляло 2-4%, по группам региональных «столиц» с разной людностью, то в 1998 г. — 15-19%, а в 2003 г. — более 20%. Наиболее интенсивно росли различия в период децентрализации и частичного перераспределения политических и экономических ресурсов в пользу регионов,

т.к. региональные столицы получили основную выгоду: в них возникали и концентрировались более высокооплачиваемые рабочие места. После смены политического вектора на централизацию и возросшего изъятия ресурсов жизнестойкость экономики региональных столиц сохранилась, но она все больше обусловлена не благоприятной политической конъюнктурой, а долговременным и хорошо известным фактором — агломерационным эффектом. Чем крупнее региональный центр, тем более развит в нем спрос на новые рыночные отрасли и выше их концентрация, а также уровень оплаты труда. По данным статистики, явно опережающий рост заработков сохранился в городах с населением более 500 тыс. чел., но реальное опережение, скорее всего, продолжается и в менее крупных. Его просто «не видит» официальная статистика, базирующаяся на отчетности крупных и средних предприятий и организаций.

Во-вторых, влияние статуса особенно заметно в развитии торговли: доля региональных столиц в товарообороте торговли своего региона выросла почти вдвое — с 30-35% до 55-60%. Концентрация торговых функций в региональных центрах практически не зависит от людности этих центров. Несмотря на меняющиеся политические условия, все города, обладающие столичным статусом, продолжают концентрировать потребление и услуги, т.е. становятся современными городами с растущей постиндустриальной составляющей экономики. Проблема в другом — эта концентрация происходит за счет «опустынивания» сельской периферии и малых городов регионов, утраты ими большинства сервисных функций. Следовательно, она еще не избавилась от кризисных черт.

Устойчивость развития региональных столиц связана не только с сектором услуг, но и с промышленностью. И эта устойчивость увеличилась, т.к. в 2/3 городов-центров прекратилась деиндустриализация: происходившее в годы кризиса сокращение их доли в промышленном производстве региона сменилось небольшим ростом, за исключением нескольких центров с невысокой численностью населения. Помогло изменение структуры промышленности и рынков сбыта: быстрее всего развивалась пищевая промышленность и другие отрасли, обслуживающие рынок самих городов-центров, своего и соседних регионов. Таким образом, новый этап промышленного развития региональных центров — импортозамещающий и поэтому устойчивый, а экспортные производства чаще расположены в других, менее крупных городах. Для региональных столиц опережающий индустриальный рост позитивен, т.к. им еще очень далеко до городов постиндустриальной экономики, и промышленный рост обеспечивает сбытовые связи с прилегающими рынками. Благодаря сочетанию торговых, инфраструктурных и промышленных функций формируется более устойчивый экономический ландшафт региональных столиц.

Монопрофильные города крупного бизнеса — единственная группа, главным фактором роста в которой является экспортная промышленная специализация, востребованная мировым рынком. Как правило, это города с предприятиями, принадлежащими крупным бизнес-группам и компаниям, включая отраслевой крупный бизнес (в некоторых случаях — и ре-

гиональный), или естественным монополиям. В этих городах концентрируются экономические интересы бизнеса, в том числе потребность в квалифицированной и относительно недорогой рабочей силе. С точки зрения рынка труда такие города — своеобразные «гетто»; в них практически отсутствуют возможности альтернативной занятости с адекватной оплатой труда, а мобильность работников невелика.

В целом к «вотчинам» крупного бизнеса можно отнести более 150 городов, это каждый седьмой-восьмой город страны (без ЗАТО). В большинстве моногородов размещены предприятия крупных частных компаний и бизнес-групп, еще 15% составляют города естественных монополий и крупных госкомпаний (РАО ЕЭС, «Газпрома»).

Роль крупного бизнеса в выделенных монопрофильных городах разная, как и социально-экономическая ситуация в них. Среди моногородов есть базовые для крупного бизнеса, в которых сосредоточены ведущие предприятия компаний, но их доля невелика — 6% от всех городов страны и 7% городского населения. Если добавить к ним города естественных монополий, то можно сказать, что крупный бизнес как доминирующий экономический актор «укоренен» в 8% городов и влияет на жизнь 7% городского населения. Еще 6% — моногорода недавней экспансии крупного бизнеса. В них, как правило, размещены менее крупные производства, идет модернизация предприятий и санация занятости, компании минимизируют издержки, в т.ч. оплату труда. При одинаковой численности базовых городов и городов экспансии последние в среднем в полтора раза меньше по размеру, поэтому в них живет менее 4% горожан России. Самыми малыми размерами отличаются города естественных монополий (РАО ЕЭС, «Газпром»). Это наследие советских лет, типового строительства обслуживающих городов при крупных электростанциях и в районах добычи газа. В 1990-е гг. оно в какой-то мере стало преимуществом: «содержать» социальную сферу небольших городов дешевле. Но у этого преимущества есть и обратная негативная сторона — вся социальная политика госкомпаний в городах базирования становится вынужденно внутрикорпоративной, так как большинство жителей города связаны с базовым производством.

Различия в концентрации городов крупного бизнеса по регионам очень велики. Почти половина субъектов РФ (40 из 89) не имеют монопрофильных городов с доминированием крупного бизнеса. Только каждый пятый субъект РФ, особенно металлургические и нефтедобывающие регионы, выделяется их заметной концентрацией, а максимальное число монопрофильных городов крупного бизнеса имеет Свердловская область.

Базовые города крупного бизнеса, в которых расположены важнейшие активы компаний, еще в 1990-е годы выделялись более высокими заработками (в 1,5-6 раз выше средних по региону) и доходами муниципальных бюджетов. Анализ данных за 2003 г. показывает, что отрыв в заработках сохраняется, растет и модернизируется потребление жителей. Но об устойчивом развитии речи нет: города с монопрофильной экономикой в принципе не могут быть устойчивыми. Еще одна проблема большинства таких городов — невысокое качество населения, за исключением «атомградов».

Именно базовые города крупного бизнеса города обеспечили прорыв за пределы статусных (столичных) зон роста, их развитие помогает передать импульс роста дальше на периферию. Пока перспективы их развития неопределенны и сильно зависят от политики крупного бизнеса: либо удастся повысить качество населения с помощью социальных программ и развить сектора местной экономики, и тогда конъюнктурные колебания не так страшны — поможет мобильность и адаптивность населения, либо будут выжаты все соки из имеющихся ресурсов и активов, а города так и останутся фабричными слободами или поселками недавних мигрантов. Вопрос остается открытым, и региональные различия велики: например, опыт Ханты-Мансийского АО возмужает надеяться на лучшие перспективы, а состояние социальной среды многих индустриальных городов Урала или Иркутской об-

Крупный бизнес все чаще вынужден воспроизводить старую советскую систему, замещая «экономное» государство и фактически беря на содержание муниципалитеты. При такой политике средств на повышение качества населения, как правило, не остается

ласти так и остается проблемным. Крупный бизнес все чаще вынужден воспроизводить старую советскую систему, замещая «экономное» государство и фактически беря на содержание муниципалитеты. При такой политике средств на повышение качества населения, как правило, не остается.

Таким образом, факторы развития городов-центров роста разные — в первую очередь это статус, обеспечивающий концентрацию финансовых ресурсов для развития, затем численность

населения города и связанные с ней концентрация платежеспособных потребителей и лучшее качество населения (для миллионников и столиц регионов). Для монопрофильных городов крупного бизнеса важнейшую роль играют более высокие заработки занятых и поступление в местные бюджеты части экспортных доходов, обеспечивающие рост общественных благ. За исключением Москвы, собирающей все преимущества в сверхконцентрированном виде, всем прочим городам-центрам роста не хватает финансовых ресурсов, особенно инвестиций, менее крупным — и человеческого капитала. Далеко не все города-центры роста притягивают мигрантов, но лишь немногие явно ощущают дефицит трудовых ресурсов.

Возможности и риски развития выделенных групп городов разные, но очевидно одно — других центров роста пока нет (в среднесрочной перспективе в эту группу могут войти приморские портовые города). Главная задача региональной политики — поддержать естественные факторы роста городов, уже проявившиеся в период экономического подъема. Прежде всего — общим улучшением инвестиционного климата и точечными госинвестициями, поддержкой инновационных социальных программ крупных компаний, направленных на рост человеческого капитала, отказом от дальнейшей централизации всего и вся. И тогда импульс роста будет распространяться нормальным эволюционным путем — от центров к периферии.

Высоковский А.А.¹

Стратегии пространственного развития и культура города

Сегодняшняя точка зрения на город все более склоняется к его определению как феномена культуры. Согласно этому определению, город представляет собой уникальную форму поселения и жизнедеятельности людей, необходимую для устойчивого сохранения, воспроизводства и развития ценностей, норм и стереотипов поведения. В такой, «культурологической» трактовке, город может рассматриваться с трех позиций:

- как носитель «языков» культуры, воплощенных в материально-предметном окружении, в пространственной организации, в нормах и схемах поведения, которые в совокупности обеспечивают преемственность самой культуры и удерживают целостность сообщества;
- как территориальное сообщество людей с определенной структурой ценностей, определяющей социальную и материально-пространственную организацию, строение экономики и поведение экономических субъектов, экологию поселения;
- как генератор инноваций, своеобразное устройство для формирования и транслирования вовне новых идей, образцов культуры и технологий.

Городская культура, в рамках развиваемого подхода понимается как система ценностных критериев, относительно которых определяются стратегии пространственного развития и совершенствования городской среды. Сегодня наметилось существенное противостояние экономических субъектов,

Сегодня наметилось существенное противостояние экономических субъектов, реально развивающих город, и субъектов, управляющих и контролирующих этот процесс. Первая группа придерживается с теми или иными оговорками рыночной идеологии, вторая по-прежнему культивирует принципы административно-коррупционного управления

реально развивающих город, и субъектов, управляющих и контролирующих этот процесс. Первая группа придерживается с теми или иными оговорками рыночной идеологии, вторая по-прежнему культивирует принципы административно-коррупционного управления.

В этих условиях важной задачей становится поддержка и продвижение рыночно ориентированной, демократической модели управления развитием города. Основными ее характеристиками можно считать направленность на повышение разнообразия сред, максимизацию возможностей индивидуального выбора, достижения баланса интересов

¹ Директор НФ «Градостроительные реформы», кандидат архитектуры.

сообщества и частных субъектов, усиление ответственности всех субъектов градостроительного процесса, повышение уровня его открытости, допуск к участию в принятии решений тех, кого это решение касается.

Для эффективного управления в рыночных условиях необходимо новое понимание критериев качества пространственной организации нежелезных, которые используются сегодня в системе градостроительной деятельности. Такие критерии были предложены мной 20 лет назад в теории «неравномерно-районированной» пространственной структуры города. Сегодня она успешно апробирована уже более чем в 30 городах при разработке различных программ и проектов. Теория содержит несколько новых положений, в частности:

- Критерии качества проживания должны меняться от места к месту, при общем тренде их изменения от центра к периферии. Речь идет не только о плотностных показателях, но и санитарно-гигиенических, экологических, транспортных и иных характеристиках. Оценка должна происходить по компенсаторному принципу — например, в центре города нормы должны соответствовать наилучшим показателям транспортной доступности при ухудшенных экологических характеристиках;
- Разнообразии среды, многообразии видов деятельности — важнейшая характеристика качества проживания. Проживание в разных местах неравномерно-районированной структуры города становится для людей привлекательным, если соответствует присущим им уровням разнообразия;
- Ядра периферийных районов — места концентрации объектов сферы услуг и торговли и офисов, — должны размещаться не в геометрическом центре планировочного элемента. Наиболее удобной для жителей и эффективной для функционирования публичных объектов является смещение периферийных ядер в сторону центра относительно геометрического центра планировочного элемента;
- Транспортная система должна организовываться из двух элементов с принципиально разными условиями обслуживания потоков и развития. Первый элемент — сеть улиц с возможностями непрерывной остановки и ограничениями движения транспорта, развивающаяся путем уплотнения за счет деления кварталов. Второй — магистрали с дискретным характером остановок (непрерывным транспортным движением), ограничением движения пешеходов, развивающиеся путем расширения проезжих частей за счет реконструкции.

Неравномерно-районированная структура города — это не директивная схема для «проектного воспроизводства», а набор ценностных установок и методов, предназначенных для управления пространственным развитием города. Речь идет о ее использовании в главных секторах управления — в планировании и регулировании.

В планировании неравномерно-районированная структура используется для построения стратегий экономического и социального развития и служит для принятия долгосрочных решений о локализации, привязки к «местам» планируемых социальных или экономических действий.

В регулировании неравномерно-районированная структура используется для установления территориальных зон и градостроительных регламентов при разработке правил землепользования и застройки. В ходе правоприменительной, повседневной практики управления использование неравномерно-районированной структуры обеспечивает соответствия интересов собственников и инвесторов в развитии недвижимости текущим тенденциям и, одновременно, стратегическим целям развития города.

Теория неравномерно-районированной пространственной структуры города должна стать одним из основных компонентов реформы профессионального образования градостроителя. Совокупность знаний и методов о пространственном устройстве города, должны стать ядром образовательного процесса, вместо, ныне практикуемого в нашей стране, «архитектурно-центрированного» образования градостроителей. В ходе обучения, пространственная организация города должна рассматриваться в историческом, культурологическом, инженерно-техническом и других аспектах. В сочетании с экономической, социальной, юридической, инженерной и экологической науками теория пространственных структур формирует научную базу для освоения механизмов принятия решений, построения социальных действий, проектного подхода и других управленческих технологий.

Сунгуров А.Ю.¹

Городское сообщество в российских городах: в поисках жанра

Современная ситуация с развитием местного самоуправления в России может быть описана следующей фразой: «Местное самоуправление без местных сообществ». Действительно, за 15 постперестроечных лет в России

Современная ситуация с развитием местного самоуправления в России может быть описана следующей фразой: «Местное самоуправление без местных сообществ»

на муниципальном уровне сложилась достаточно устойчивая группа муниципальных управленцев, как из исполнительной, так и из представительных ветвей власти, которые хорошо знакомы с европейскими стандартами местного самоуправления и иногда пытаются им следовать на практике. В то же время местных сообществ, понимаемых, как

сообщества жителей города, относящихся к муниципальной власти как к своему представителю, готовых контролировать ее деятельность и способных к осознанной ее замене в случае неудовлетворительной работы, — таких сообществ пока не сложилось. Современное местное самоуправление является фигурой (даже не колоссом) на глиняных ногах.

Итак, с одной стороны, у нас нет сформировавшихся городских сообществ, которые могли бы стать основой, фундаментом, опорой всей системы местного (городского) самоуправления. С другой стороны, нельзя сказать, что городских сообществ нет совсем — какие-то элементы их все же имеются. Поэтому важно рассмотреть существующие структуры и практику влияния жителей на принятие властных решений.

Мы используем здесь предложенную нами еще в 1997 г. типологию неправительственных организаций², которая была затем использована при подготовке раздела Доклада для стратегической программы развития России³. В рамках этого подхода выделяется **четыре типа неправительственных организаций**.

¹ Президент Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия», директор Центра гражданского образования и прав человека философского факультета СПбГУ, кандидат политических наук.

² См.: Сунгуров А.Ю. Классы некоммерческих организаций в контексте взаимодействия // Гражданские инициативы и будущее России / под ред. М.И. Либоракиной, В.Н. Якимца. — М.: Школа культурной политики, 1997. — С. 12-15. (<http://ngo.org.ru/ngoss/get/id14184/> <http://www.owl.ru/win/books/ngoinic/>).

³ См.: Государственная политика в области содействия гражданским инициативам: позиция неправительственных организаций: Доклад для стратегической программы развития России // Межсекторные взаимодействия (методологии, технологии, правовые нормы, механизмы, примеры). Настольная книга-2001 / под ред. Н.Л. Хананашвили. — М.: Благотворительный фонд НАН, 2001. — С. 7-55.

К **первому типу** относятся объединения людей на основе их проблем (например, родители слабослышащих детей, инвалиды, ветераны) или интересов (клубы пчеловодов или собаководов). Этот тип составляет обычно 70-80% всех НКО.

Ко **второму типу** относятся объединения на основе проблем, которые не являются исключительно проблемами членов объединения (например, экологические организации и организации охраны памятников культуры, а также социальные организации и благотворительные фонды). Уровень гражданской ответственности таких НКО выше, чем организаций первого типа, зато их существенно меньше — порядка 20%.

Третий тип — это правозащитные организации, в которые объединяются люди для контроля за действиями властных структур. Их еще меньше, чем организаций второго типа.

Наконец, к **четвертому типу** принадлежат организации, миссией которых является развитие самого гражданского общества, — это ресурсные центры НКО, аналитические и исследовательские группы, центры публичной политики.

Практически все эти организации в той или иной степени взаимодействуют с городскими властями, но характер этого взаимодействия различен.

Для организаций по интересам главное, чтобы власть им не мешала, хотя в ряде случаев от них исходят и инициативы, например по созданию условий для занятий определенным видом спорта либо созданию инфраструктуры для обеспечения более здорового образа жизни. В качестве примера можно привести проект по созданию в городе велосипедных дорожек, который был разработан в рамках семинара Школы публичной политики, состоявшегося в Ставрополе 3 сентября 2005 г. Организации «по проблемам» скорее склонны требовать от городских властей выполнения обязательств в социальной сфере (на городском или федеральном уровне) по поддержке тех или иных уязвимых групп населения, однако в некоторых случаях они способны влиять и на градостроительную деятельность (именно в результате усилий организаций инвалидов-колясочников во многих публичных зданиях стали появляться пандусы).

Наиболее активно на уровне города проявляют себя организации второго типа. Так, социальные и благотворительные фонды часто непосредственно участвуют в решении социальных проблем городов (пример — Санкт-Петербургский фонд «Ночлежка», уже более десяти лет занимающийся решением проблем бездомных). Организации охраны памятников культуры могут играть и часто играют важную роль в решении архитектурных задач, предотвращении сноса старинных домов либо строительства новых зданий, искажающих исторически сформировавшийся облик города. В ряде случаев эти организации проявляют интерес и к проблеме правомерности и эффективности расходования бюджетных средств, выделенных на решение соответственно социальных или экологических проблем. Уже существуют примеры того, как такие организации не только проводят анализ расходования бюджетных средств, но и пытаются влиять на этот процесс, взаи-

модействуя со структурами как представительной, так и исполнительной власти на местах.

Сферой активности организаций третьего типа — правозащитных — является, как правило, контроль за соблюдением законов и нормативных актов региональными и федеральными властными структурами¹. К сожалению, защита социально-экономических прав граждан, которые наиболее часто нарушаются муниципальными властями, не находится в фокусе работы большинства правозащитных организаций. Однако правозащитники достаточно часто обращают внимание на соблюдение (или, точнее, несоблюдение) муниципальными властями такого важнейшего права человека, как право на получение правительственной информации, на степень открытости и прозрачности деятельности в том числе и муниципальной власти.

Организации четвертого типа, особенно те, которые действуют как центры публичной политики, наиболее тесно взаимодействуют со структурами муниципальной власти, причем не по принципу патрон-клиентских отношений, а в рамках развития технологий межсекторного социального партнерства. Примером такого партнерства может служить программа «Городские жители и власти на пути к сотрудничеству: бюджет, который можно понять и на который можно влиять», которую санкт-петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия» реализовывал в 1998-2004 гг.² В некоторых случаях неправительственные организации при поддержке различных фондов работают в сфере повышения квалификации муниципальных служащих и депутатов муниципальных советов. Примером таких проектов могут служить семинары по муниципальной экономике и стратегическому планированию, которые проводили сотрудники и эксперты центра «Стратегия» при поддержке Международного республиканского института в 1999-2000 гг.³

Другими примерами подобной работы может служить деятельность Международного центра социально-экономических исследований «Леонтьевский центр» по развитию стратегического планирования в российских городах, а также разнообразная деятельность Института экономики города.

Важно отметить, что вышеупомянутые примеры относятся к деятельности петербургских или московских организаций в других городах. Что касается местных организаций, то они значительно менее активны. Тем не менее опыт успешного взаимодействия местных неправительственных организаций с муниципальной властью имеется в Перми (деятельность Пермской гражданской палаты, Центра гражданских инициатив, Центра социальных инициатив),

¹ См.: Неправительственные правозащитные организации Российской Федерации. Справочник. Под ред. О.О. Миронова. М.: Республика, 2002.

² Материалы этой программы см., например: Бюджет глазами экспертов. Прикладной бюджетный анализ в регионах России. СПб.: ИК «Синтез», 2004; Бюджетный процесс: анализ прозрачности и общественного участия. Сборник статей. СПб: ИК «Синтез», 2003; Общественное участие в бюджетном процессе: опыт и технологии. СПб: Норма, 2002.

³ По итогам этого проекта был подготовлен сборник «Основы муниципальной экономики» (М.: Весь мир, 2000).

Новосибирске (Сибирский центр поддержки общественных инициатив, «Сиб-Ново-Центр» — Сибирский информационно-аналитический центр по обеспечению коммуникаций между всеми секторами общества), Омске (Центр развития общественных инициатив), Чите (Центр поддержки гражданских инициатив), городах Северо-Запада России¹. Иногда муниципальные власти сами стремятся участвовать в развитии местных сообществ, наладить с ними партнерские отношения, как это было в Петрозаводске² и Владимире³.

Особую роль в становлении местных сообществ в российских городах могли бы играть объединения граждан по месту жительства — организации территориального самоуправления (ТОСы), товарищества собственников жилья, жилищные кооперативы, оставшиеся еще с советских времен. Развитие этих организаций достаточно подробно рассмотрено, например, в работах Е. Шоминой⁴ и И. Кокарева⁵, здесь же отметим, что они часто занимают как бы промежуточное место между собственно общественной организацией и муниципальной властью. Действительно, поскольку местное руководство заинтересовано в стабильных формах организации граждан по месту жительства, оно выделяет определенные ресурсы на поддержку деятельности ТОСов, подбор их кадрового состава. В результате эти организации часто становятся представителями не столько сообщества местных жителей, сколько местной власти на уровне микрорайона.

Иногда весьма эффективно выражать интересы жителей тех или иных частей города могут спонтанно образованные группы протеста против, например, конкретных случаев уплотнительной застройки, вырубки скверов, иных зеленых насаждений и т.д. Однако спонтанность их появления зачастую становится источником неустойчивости и недолговечности. Если же на эти спонтанные группы вовремя обращают внимание НКО соответствующего профиля, как правило экологические, то возрастает вероятность положительного для жителей решения конфликта. В случае его обострения существенную помощь могут оказать и правозащитные организации.

¹ Об опыте работы этих организаций см.: Региональное законодательство о взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления с некоммерческими организациями. Пермь: ПГУ, 2002; Социальное партнерство: Пермский опыт. Пермь, 2000; Органы местного самоуправления и объединения граждан по месту жительства: сверяя интересы / Под ред. И.В. Мерсияновой. Новосибирск: ИДМИ, 2001; Роль территориального общественного самоуправления в жизнедеятельности местных сообществ. Сборник материалов / Центр развития общественных инициатив; сост. З.В. Тикунова и Т.В. Михеева. Омск, 2004; Социальные технологии: взаимодействие корпоративных гражданских инициатив с местной властью. Опыт Северо-Запада России. М.: Изд-во «Фрегат» ООО «Эл.Си.Ай.Си», 2002.

² См.: Создание информационно-коммуникационной среды поддержки развития общественного участия и межмуниципальной кооперации / Авт.-сост. В. Мазалов, А. Печников, И. Раковский. Петрозаводск, 2004.

³ Социальный заказ как инструмент социальной политики органов местного самоуправления. Итоги проекта: Сборник статей. Владимир, ВООО Данко, 2004.

⁴ Шомина Е.С. Жители и дома. (Организация третьего сектора в жилищной сфере). М.: РИД «Муниципальная власть», 1999.

⁵ Кокарев И. Соседские сообщества: путь к будущему России. М.: Прометей, 2001.

По-видимому, именно соединение профессионализма некоммерческих общественных организаций с инициативой и массовостью спонтанных инициативных групп граждан может стать перспективным направлением становления в России реальных городских сообществ.

Сухоруков А.С.¹

Петрозаводск: творчество города

В последние годы в России активно распространяется практика стратегического планирования развития городов, и следствием этого являются определенные эффекты. Часть из них, которые можно обозначить как эффекты рациональные, достаточно хорошо описаны в литературе по стратегическому планированию: развивается система коммуникации между сообществами, формулируется перспективная специализация города во внешней среде, активизируется реклама территории, появляются специальные индикаторы развития, совершенствуется система управления.

В то же время восьмилетний опыт участия в проектах стратегического развития регионов и территорий убеждает меня в том, что успешные опыты стратегического планирования не сводятся к какому-то конечному списку социальных или экономических результатов, которым можно пользоваться как матрицей. Эффекты стратегического планирования принципиально шире: они охватывают те области, которые можно обозначить как управленческий и общественный «дух» территории, — настроения, установки, ценности населения и т.д. Рискну утверждать, что именно изменения в этих сферах являются базовыми, именно они создают основу для устойчивого развития, несмотря на различную остроту и специфику имеющихся у территорий проблем.

Решаясь на стратегическое планирование, город, по сути, заявляет о своей готовности выбрать уникальную траекторию развития, предполагающую творческое (нестандартное) использование своих ресурсов и ресурсов внешней среды.

Далее я хочу предложить определенную систематизацию эффектов стратегического планирования, используя ряд тезисов из современной отечественной психологии творчества и иллюстрируя их примерами из опыта Петрозаводска.

1. Стратегическое планирование способствует расширению временных, пространственных и смысловых горизонтов, с которыми отождествляет себя город.

Стратегическое планирование способствует расширению временных, пространственных и смысловых горизонтов, с которыми отождествляет себя город

Говоря иными словами, психологические границы города раздвигаются, и для него становятся более значимыми процессы во внешней среде, на которые раньше не обращалось такого внимания. Психология творчества говорит по этому поводу, что невозможно решать уникальные задачи, не втягивая

в этот процесс накопленные историей и культурой прецеденты и символы. Город более остро начинает ощущать себя как часть открытого мира, как элемент огромной системы.

¹ Начальник Управления стратегического развития и общественных связей аппарата Администрации г. Петрозаводска.

В Петрозаводске подобное произошло, когда в результате долгих поисков формулировки миссии мы пришли к необходимости североевропейской идентификации города как одной из самых выгодных в стратегической перспективе. Конечно, в силу приграничного положения Карелии со скандинавскими странами поддерживались достаточно интенсивные связи, однако они осознавались скорее как дело республики, а не города. Теперь же пришло осознание того, что внедрение ряда североевропейских подходов к организации городской жизни (в том числе в экономической сфере) может позволить Петрозаводску занять особую позицию в России — позицию транслятора высоких североевропейских стандартов качества жизни. Возникли и конкретные экономические проекты — например, организация и развитие производств каркасного деревянного домостроения и автономных систем жизнеобеспечения (для Скандинавии характерно «коттеджное» освоение пространства, психологически перспективное и для России в силу ее огромных территорий).

2. Стратегическое планирование, усиливая связь с позитивными образами будущего, способствует улучшению настроения элит и горожан. Социологи

Стратегическое планирование, усиливая связь с позитивными образами будущего, способствует улучшению настроения элит и горожан

сходятся в том, что пессимизм и безразличие по понятным причинам занимают сейчас большое место в мироощущении жителей нашей страны. Психология творчества говорит о том, что сомнение в собственных силах и возможностях является нормальным этапом при решении уникальных, творческих задач, поскольку

на первых этапах человек убеждается, что имеющийся у него опыт для нахождения решения недостаточен (а зачастую и вреден). К сожалению, немало людей на этом «ломаются», отказываясь от дальнейших поисков и внутренне дискредитируя все то, что «заставило» их оказаться в ситуации «творческого стресса». «Синица в руке» объявляется общественной нормой, поиски «журавлей» вызывают негативные реакции. Так люди отказываются от мечты.

Те же, кто успешно решает творческие задачки, подкидываемые жизнью, приобретают внутреннее ощущение «могущества», что позволяет им и на мир смотреть позитивней, и мечты свои не только сохранять, но и творить новые.

В процессе подготовки стратегического плана развития Петрозаводска удалось обобщить большой массив данных, касающихся настроений и установок горожан, и при этом выяснилось следующее:

- в описаниях горожанами своих настроений преобладают негативные характеристики: «беспокойство» устойчиво занимает в этом списке первое место (31,2%), далее следуют «пассивность» (19,2%), «злость» и «активность» (по 17,9%), «апатия» (16,2%);
- в отношении к другим социальным группам преобладает недоверие — 72,8% горожан уверены, что бизнесмены заботятся прежде всего о себе, а не о городе (несправедливо высокими доходы большинства

богатых людей Карелии считают 79% жителей Петрозаводска — данные 2002 года); уровень положительных оценок местного и регионального уровней власти не превышают 30%;

- горожане демонстрируют рекордное для России разнообразие политических взглядов: на выборах в Государственную Думу в декабре 2005 года знаменитый «пятипроцентный» барьер в Петрозаводске преодолели не только общероссийский лидер «Единая Россия» (за нее проголосовало 30,2% избирателей), ЛДПР (13,2%), КПРФ (8,3%) и «Родина» (9,5%), но и федеральные «неудачники» — правые партии «Яблоко» (11,2%) и СПС (8%).

Все это говорит о том, что мироощущение общества в Петрозаводске внушает опасения, а местное самоуправление находится под политическим прессингом (впрочем, в других городах России картина вряд ли принципиально другая). На этом фоне одной из приоритетных задач этапа презентации первых выводов работы над стратегическим планом (осень 2003 года) стала демонстрация тезисов, что Петрозаводск прошел кризисный этап своего развития и уже обрел ряд ключевых факторов стабильности. Во время многочисленных презентаций специально подготовленных материалов «Петрозаводск в начале XXI века» для различных городских групп подчеркивалось, что доля малого бизнеса в экономике города достигла 25% (это гарантия от крупных экономических потрясений), что финансовый оборот ежегодно растет более чем на 20%, что за счет миграции растет численность населения города, а безработица устойчиво не превышает 1%. Во время дальнейшей работы были выделены перспективные в глазах горожан модели развития Петрозаводска как «туристического центра» (поддерживает 43% взрослого населения), города с высоким уровнем международных связей (22%) и города с высоким уровнем информационных технологий (17%). Эти данные используются нами при организации информационных кампаний.

Общественное мнение очень инертно, однако материалы стратегического планирования, безусловно, вносят свой опосредованный вклад в наблюдаемое улучшение мироощущения горожан. За 3 года уровень «беспокойства» среди горожан уменьшился на 9%, «отчаяния» — на 5%, «апатии» — на 4%. В то же время на 7,5% вырос уровень «активности», на 4% — «чувства достоинства» и на 3% — «целеустремленности».

3. Стратегическое планирование не только позволяет решать конкретные актуальные задачи, но и увеличивает готовность города работать в уникальном творческом режиме в целом. Задача стратегического планирования —

Стратегическое планирование не только позволяет решать конкретные актуальные задачи, но и увеличивает готовность города работать в уникальном творческом режиме в целом

найти уникальные способы качественного развития города во внешней среде. Подобных результатов невозможно добиться во всех направлениях городского развития сразу, поэтому неизбежно выделяются приоритеты, на которых и концентрируются управленческие ресурсы. Более того, далеко не все из этих

конкретных проектов можно спрогнозировать заранее, включив их в стратегический план, — некоторые из них возникают позже и вроде бы спонтанно (однако за этой спонтанностью все равно просматриваются проработки стратегического планирования).

Эксперименты в рамках психологии творчества показали, что самые масштабные эффекты происходят в том случае, если у людей появляется способность видеть так называемые побочные продукты (то есть те результаты, которые не ожидалось и вроде бы «не из этой оперы») и ставить перед собой на их основе новые творческие задачи. Иными словами, превращение творчества в особый стиль жизни гораздо продуктивнее решения исключительно конкретных задач.

В Петрозаводске в качестве одной из ключевых идей проектного направления «новая экономика города» было обозначено «втягивание» на городскую территорию крупных корпораций российского и международного уровня. Среди приоритетных направлений этого «втягивания», в свою очередь, были обозначены промышленность строительных материалов и технологий, сервисная экономика (в том числе туризм), металлообработка и машиностроение, углубленная переработка лесных ресурсов.

Результаты не замедлили сказаться. Только за последний год в столице Карелии начали реализовываться несколько масштабных проектов. «Российские коммунальные сети», дочерняя компания РАО ЕЭС, в обмен на серьезную реструктуризацию долгов и инвестиции в ЖКХ примерным объемом 1 млрд рублей получила в долгосрочную аренду крупнейшие коммунальные предприятия города — «Водоканал», «Тепловые сети» и «Электрические сети». По аналогичной схеме концерн «Русские автобусы» (собственник заводов ПАЗ, ЛиАЗ, ГолАЗ и др.) подписал с администрацией города и правительством республики договор о реализации четырех инвестиционных программ общим объемом более 350 млн. рублей. Крупный российский инвестор Р. Сафин начал строительство в Петрозаводске гостиницы международного класса (объем инвестиций — 20 млн. долларов). Одна из центральных гостиниц города — «Северная» — передана в долгосрочную аренду «Интуристу», одной из крупнейших туристических компаний России. В обнародованной программе «Интуриста» — вложения в «Северную» объемом около 70 млн. рублей. Началось также строительство компьютерного гипермаркета лидера петербургского рынка компании «Кей» (стоимость проекта — 300 млн. рублей), подала заявку на строительство гипермаркета другая крупная петербургская сеть — «Лента».

Направленность данных проектов не совсем совпадает с выделенными приоритетами. Можно ли в этом случае говорить, что они не вписываются в идеологию стратегического плана? Нет, как раз наоборот, появление массы «незапланированных» проектов свидетельствует о том, что стратегическое планирование как процесс творческий начало приобретать устойчивость. Ведь **успех реализации стратегических планов в целом заключается не столько в стопроцентном предугадывании выигрышных направлений, сколько в организации специальной деятельности по поиску и запуску соответствующих разработанный идеологии проектов.**

Конечно, перенос принципов рефлексивной психологии творчества на такую сложнейшую предметную область, как стратегическое планирование развития территорий, кому-то может показаться достаточно искусственным. Однако за этой попыткой стоит в первую очередь желание рассматривать стратегическое планирование как живой, уникальный, в чем-то непредсказуемый процесс трансформации сложной, со многими уровнями и многими игроками, системы представлений о настоящем и будущем территории. Российские специалисты, занимающиеся процессами стратегического планирования развития территорий и регионов, встали сегодня перед проблемой недостаточности понятий, определений и терминов для описания всей гаммы процессов, с которыми мы сталкиваемся в своей конкретной работе. Расширять список рефлексивных моделей собственной деятельности — одна из ближайших задач профессионального сообщества.

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ГОРОДСКОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

Шапиро М.Д., Петрова Е.Ф.¹

Эффективное управление объектами недвижимости бюджетных организаций местного самоуправления: проблемы, опыт и перспективы

1. «Самоуправление» как основной способ управления

Профессиональное конкурсное управление объектами недвижимости бюджетных организаций в настоящее время в российских муниципальных образованиях не практикуется. Вместо этого широко распространена практика «самоуправления» бюджетных учреждений, при которой они, помимо профильной деятельности (обучения, лечения и т.п.), выступают как управляющие организации и сами заключают договоры с поставщиками коммунальных услуг. В то же время сейчас в штатах учреждений образования практически нет сотрудников, отвечающих за организацию квалифицированного управления зданиями. Основные управленческие решения в части текущего обслуживания зданий и предоставления коммунальных услуг принимают, как правило, директора школ. Недостаток профессионализма влечет за собой низкую эффективность использования средств, направляемых на содержание зданий, и высокий уровень потребления ресурсов. В подавляющем большинстве школьных учреждений вопросами снижения потерь энергоресурсов занимаются, в лучшем случае, завхозы. Контроль за соответствием фактического потребления ресурсов реальной потребности практически не ведется. В свою очередь, потребители энергоресурсов, лишённые экономических стимулов к ресурсосбережению, также не проявляют энтузиазма в их экономии.

Очевидно, что реализация мер по повышению энергоэффективности зданий бюджетной сферы должна быть связана с изменением системы управ-

¹ Шапиро М.Д. — заместитель директора направления «Городское хозяйство» Института экономики города;
Петрова Е.Ф. — эксперт направления «Городское хозяйство» Института экономики города.

ления и созданием необходимых мотивационных механизмов. Но в имеющихся условиях разработка на объектах недвижимости бюджетной сферы каких-либо планов ресурсосбережения обречена на провал, потому что это требует, во-первых, профессиональных знаний в среде управленцев, во-вторых, реальной экономической заинтересованности с их стороны. Ни того, ни другого при управлении бюджетной недвижимостью сейчас не наблюдается. Напротив, при действующем механизме установления лимитов школам абсолютно невыгодно экономить энергетические ресурсы, так как таким образом они сокращают себе на будущее как объемы финансирования, так и физические объемы потребления.

Меры по оптимизации оплаты расходов на обслуживание зданий и потребление коммунальных услуг бюджетными организациями в настоящее время носят в основном административный характер и практически не затрагивают вопросы, связанные с формированием экономической мотивации к рациональному ресурсопотреблению. Совершенно очевидно, что в отсутствие адекватных стимулов к ресурсосбережению эффективность административных механизмов носит ограниченный характер.

Экономические меры по оптимизации расходов на содержание зданий и предоставление коммунальных услуг организациями бюджетной сферы подразумевают, что реальные механизмы ресурсопотребления дадут наибольший эффект только тогда, когда станут сферой экономических взаимоотношений

В связи с этим особую важность приобретают подготовка и внедрение рекомендаций по формированию экономической мотивации ресурсосбережения образовательных учреждений.

Экономические меры по оптимизации расходов на содержание зданий и предоставление коммунальных услуг организациями бюджетной сферы подразумевают, что реальные механизмы ресурсопотребления дадут наибольший эффект только тогда, когда станут сферой экономических взаимоотношений. Причем для

ее решения, очевидно, необходимо развитие двух специализированных видов бизнеса: по управлению недвижимостью и энергосбережению.

2. Ключевые принципы преобразований

Опыт современных городов показывает, что преобразования в управлении объектами недвижимости учреждений бюджетной сферы должны осуществляться на основе следующих ключевых принципов:

- **Профессиональное управление объектами недвижимости.** Управление объектами недвижимости бюджетной сферы предполагает четкое разделение ответственности за профильную деятельность бюджетного учреждения и за эффективную организацию эксплуатации здания этого учреждения между руководителем учреждения (например, директором школы) и управляющей организацией. Профильные функции должны быть отделены от непрофильных (обслуживание зда-

ний, организация предоставления коммунальных услуг). Специализированные функции (обеспечение энергоресурсами, мониторинг потребления ресурсов, обслуживание счётчиков и т.д.), могут выполняться в рамках договоров и передаваться организациям, способным осуществлять их наиболее эффективным образом;

- **Учет интересов заинтересованных сторон.** Одна из наиболее значимых причин отдельных неудач преобразований в системе муниципального управления состоит в игнорировании или недооценке интересов различных сторон, участвующих в процессе. Участники процесса могут оказывать определенное воздействие на преобразования (поддерживать их, тормозить и т.п.). В связи с этим особенно важно определить тех, кого затрагивают те или иные преобразования, осмыслить и учесть их интересы. Эффективная реализация преобразований требует скоординированных усилий представителей муниципальных органов власти и их различных департаментов (экономики, образования, финансов и др.), учреждений образования, представителей частного бизнеса и, конечно, коллективов учащихся. Прежде всего, необходима заинтересованность каждого участника в проведении соответствующих преобразований и понимание ими своей компетенции, прав и способности влиять на ситуацию
- **Бюджетирование по результату.** На муниципальном уровне нужно не просто финансировать те или иные учреждения, а принимать программы, направленные на решение конкретных проблем, важных для местного сообщества. В рамках этих программ должны быть четко сформулированы цели и показатели, по которым можно отследить получаемые в ходе их реализации результаты. Внедрение принципов бюджетирования по результатам в практику муниципального управления предполагает переход от оценки деятельности органов власти по общему объему произведенных услуг и выполненных работ к оценке их качества и удовлетворенности потребителей полученными услугами. Бюджетирование по результатам помогает муниципальным администрациям оценивать экономическую и социальную эффективность предоставления бюджетных услуг, сравнивать различные варианты осуществления бюджетных расходов и выбирать оптимальный, повышать прозрачность и подотчетность общественности. Мерой эффективности деятельности органов местного самоуправления в сфере управления объектами недвижимости учреждений должны стать организация качественного обслуживания и создание комфортных условий для осуществления учебного процесса. Это означает, что бюджет заказывает определенное качество услуги (температурный режим, бесперебойную подачу воды, электричества и т.п.), а не определенное количество того или иного ресурса;
- **Переход от финансирования конкретных муниципальных организаций, предоставляющих соответствующие услуги, к размещению муниципального заказа** и выбору исполнителя услуг на конкурсной основе, заключению договоров, ориентированных на результат;

- **Переход от краткосрочных (на 1 год) к среднесрочным договорам и внедрение среднесрочного и долгосрочного планирования.** Необходимо внедрить механизм заключения среднесрочных договоров с управляющими организациями и ежегодной их корректировки в зависимости от изменения финансовых условий. На муниципальном уровне необходим переход от практикуемого в настоящее время бюджетного планирования на однолетней основе и финансирования по смете — к планированию бюджетных расходов и реальному применению среднесрочного/долгосрочного финансового плана;
- **Конкурсный принцип управления объектами недвижимости.** Конкурсный принцип предполагает разработку критериев, а также положения о порядке проведения открытого конкурса и отбора управляющих организаций в сфере управления объектами недвижимости бюджетных учреждений;
- **Переход к мониторингу и оценке целевых программ, а также деятельности управляющих организаций в зависимости от результата.** Мониторинг является эффективным инструментом получения объективной информации и принятия на уровне муниципальной администрации управленческих решений, направленных на повышение качества предоставления услуг потребителю.

Данные принципы лежат в основе предлагаемых направлений повышения эффективности управления объектами недвижимости учреждений бюджетной сферы. Рассмотрим их на примере реализации в городе Рязани.

3. Внедрение системы стимулирования экономии энергоресурсов и воды на объектах бюджетной сферы (на примере города Рязани)

3.1. Общая ситуация

Бюджетная сфера города Рязани включает 269 учреждений образования, здравоохранения, культуры, спорта, социального обеспечения. Затраты на энергоснабжение учреждений социальной сферы за 2005 год составили 173,3 млн. руб. Для реализации имеющихся резервов экономии энергоресурсов, помимо внедрения новой и модернизации действующей техники, в 2005 году был разработан комплекс организационно-экономических мер, направленных на сокращение потерь и усиление режима экономии топливно-энергетических ресурсов (ТЭР).

В целях повышения эффективности использования ТЭР учреждениями социальной сферы и дальнейшего внедрения энергосберегающих технологий был утвержден План мероприятий по внедрению системы стимулирования экономии энергетических ресурсов и воды на объектах социальной сферы (далее — План). Данный проект, а также необходимые методические документы для его осуществления, были разработаны сотрудниками управления экономики города Рязань совместно с экспертами Фонда «Института экономики города» в рамках рабочих программ.

Идеологию Плана можно сформулировать следующим образом: «Экономическая мотивация как альтернатива административному лимитированию». Внедрение системы стимулирования экономии энергетических ресурсов и воды на объектах социальной сферы проходило в несколько этапов:

1. формирование реестра общего состояния объектов социальной сферы;
2. утверждение графика установки приборов учета тепло- и водопотребления в учреждениях социальной сферы;
3. проверка лимитов потребления энергетических ресурсов и воды в учреждениях социальной сферы;
4. утверждение помесечных лимитов потребления энергетических ресурсов и воды по видам энергоносителей в разрезе муниципальных учреждений социальной сферы (в натуральных единицах);
5. создание системы мониторинга показателей потребления энергоресурсов в учреждениях социальной сферы (в натуральном и денежном выражении), отработка процедуры обмена информацией между структурами, участвующими в процессе энергосбережения;
6. перезаключение договоров по энерго-тепло-водоснабжению учреждений социальной сферы в связи с установкой приборов учета;
7. организация конкурса по рациональному энергоресурсосбережению среди муниципальных образовательных учреждений;
8. разработка мероприятий по энергосбережению в учреждениях социальной сферы, финансируемых за счет высвобождающихся в результате экономии ТЭР бюджетных средств.

Реализация Плана практически не потребовала дополнительных финансовых ресурсов и не привела к увеличению численности муниципальных служащих и работников учреждений социальной сферы.

Была проведена проверка лимитов потребления ТЭР, в договоры по энерго-тепло-водоснабжению учреждений социальной сферы были внесены изменения. Разработанная система показателей ресурсопотребления позволила вести отдельный учет потребления и оплаты ресурсов по каждому учреждению образования. В новых условиях, в отличие от ранее существовавшей схемы оплаты ресурсопотребления, руководители и работники учреждений социальной сферы оказались заинтересованы в проведении мероприятий по энергосбережению, так как стала действовать система материального стимулирования.

**В результате осуществления
Плана мероприятий экономия
бюджетных средств по оплате
ТЭР на объектах социальной
сферы по сравнению с лимитами
по итогам 2005 года составила
22,1 млн. рублей**

В результате осуществления Плана мероприятий экономия бюджетных средств по оплате ТЭР на объектах социальной сферы по сравнению с лимитами по итогам 2005 года составила 22,1 млн. руб. Сэкономленные средства были направлены в учреждения социальной сферы на решение социальных задач и стимулирование мероприятий по энергосбережению (установка при-

боров учета, внедрение ресурсосберегающих технологий, капитальный и текущий ремонт объектов коммунальной инфраструктуры).

Успешное внедрение механизмов эффективного управления объектами недвижимости бюджетных учреждений в немалой степени зависит от своевременности, доступности и полноты информации о результатах деятельности органов местного самоуправления по стимулированию энергосбережения, от внимания общественности и СМИ к данному процессу. При реализации Плана это было учтено. Фрагменты видеозаписи подведения итогов конкурса энергоресурсосбережения среди муниципальных образовательных учреждений использовались для социальной рекламы на телевизионных каналах Рязани. Богатый наглядно-агитационный материал на тему энергоресурсосбережения, представленный на конкурс коллективами школьных и дошкольных образовательных учреждений, послужил основой и иллюстрацией к публикациям о конкурсе в городских СМИ.

3.2. Первый в России конкурс энергоэффективности

Как упоминалось выше, План включал в себя, среди прочих мероприятий, организацию и проведение конкурса по эффективности потребления энергоресурсов учреждениями образования города Рязани. Это был первый в России конкурс подобного рода. Целесообразно рассмотреть данный опыт подробнее.

Для подготовки и проведения конкурса были разработаны и утверждены администрацией города нормативные правовые акты и методические документы, направленные на стимулирование энергосбережения, оптимизацию бюджетных расходов и создание конкурентной среды в сфере управления бюджетной недвижимостью. По существу, конкурс энергоэффективности стал наиболее простым и наглядным инструментом сокращения нерациональных потерь ресурсов и затрат бюджета. Проведение конкурса также способствовало воспитанию у учащихся навыков рационального ресурсопотребления.

Положение о проведении конкурса энергоэффективности, принятое в Рязани, определяет порядок и условия его проведения по двум основным номинациям: наиболее рациональное использование энергоресурсов и воды (среди учреждений образования) и лучшие наглядно-агитационные материалы и выступления творческих коллективов на тему энергосбережения (среди школьных коллективов).

Необходимым условием участия в конкурсе для учебных заведений являлась организация коммерческого учета тепла, воды, электроэнергии, газа и других видов потребляемых ресурсов, по крайней мере, в одном из отдельно стоящих зданий, занимаемых этим юридическим лицом. Участники должны были предоставить конкурсной комиссии всю информацию, позволяющую оценить эффективность использования ими энергоресурсов и воды.

Работа конкурсной комиссии осуществлялась в два этапа:

1. прием и изучение представленной участниками конкурса информации об энергосберегающей деятельности, проверка ее достоверности, расчет оцениваемых показателей энергоэффективности; подведение

- итогах по первой номинации «Рациональное ресурсопотребление»;
2. прием и изучение представленных участниками наглядно-агитационных материалов и смотр выступлений на тему энергосбережения, подведение итогов по второй номинации «Лучшая наглядная агитация».

Основными критериями определения победителя конкурса служили показатели потребления энергоресурсов, проведенные мероприятия по энергосбережению (в соответствии с представленной анкетой), качество представленных наглядно-агитационных материалов и выступления творческого коллектива.

Для оценки по критерию проведенных мероприятий каждое учреждение образования представляло на конкурс заполненную анкету о проведенных малозатратных мероприятиях по энергосбережению, таких как оформление уголка по пропаганде энергосбережения, наклейка окон, поддержание исправности санитарного оборудования, проведение тематических выставок, викторин, декад энергосбережения и массовых мероприятий по пропаганде энергосбережения, использование в образовательном процессе методических рекомендаций по проведению энергосберегающих мероприятий и т.п. Необходимым условием также было наличие Приказа руководителя учреждения о мерах по энергосбережению с назначением ответственных лиц.

Основными направлениями оценки объектов для определения победителей конкурса являлись:

1. По расходу тепла на цели отопления:

- удельное потребление тепловой энергии в расчете на кв.м., зафиксированное приборами учета;
- отклонение фактического уровня потребления, скорректированного на соблюдение режимов теплоснабжения, от расчетного уровня потребления в сторону уменьшения (чем значительнее отклонение, тем, при прочих равных условиях, весомее роль фактора эффективной эксплуатации здания);

2. По потреблению горячей воды:

- удельный показатель расхода горячей воды или теплоносителя на цели горячего водоснабжения, выраженный в л/чел. в сутки при выполнении двух условий:
 - соответствия данного показателя нормативу потребления горячей воды или приближения к нему;
 - выполнения требований обеспеченности исправными водоразборными приборами;

3. По потреблению холодной воды:

- соответствие фактического среднесуточного расхода холодной воды нормативу в расчете на 1 потребителя (учащегося/преподавателя);
- отклонение фактических абсолютных объемов потребления от расчетных в сторону уменьшения с учетом выполнения требований обеспеченности исправными водоразборными приборами.

4. По потреблению электроэнергии: удельная характеристика потребления электроэнергии на цели освещения — по соответствию расхода электроэнергии на цели освещения нормативу.

В конкурсе приняли участие 17 образовательных учреждений Рязани. По результатам конкурса за один месяц выявлена экономия бюджетных расходов на оплату энергоресурсов учреждений образования города в сумме более 32 тыс. рублей

В конкурсе приняли участие 17 образовательных учреждений Рязани. В процессе проведения конкурса была проведена оценка потребления энергоресурсов и представленной документации о проведенных мероприятиях по энергосбережению, состоялась выставка рисунков, плакатов, лозунгов, листовок по тематике конкурса-фестиваля, прошел конкурс агитбригад образовательных учреждений по теме «Рациональное ресурсопотребление». По результатам конкурса за один месяц выяв-

лена экономия бюджетных расходов на оплату энергоресурсов учреждений образования города в сумме более 32 тыс. рублей.

Первый в России конкурс энергоэффективности среди бюджетных учреждений наглядно продемонстрировал следующее:

1. Внедрение механизмов энергоресурсосбережения и экономического стимулирования позволило направить усилия всех заинтересованных сторон на достижение экономии средств, направляемых из муниципального бюджета на оплату коммунальных услуг и содержание зданий учреждений образования.
2. Проведение ресурсосберегающих мероприятий способствует экономии бюджетных средств.
3. Полученная экономия может и должна стать одним из основных возобновляемых источников финансирования модернизации школьных зданий.
4. Профессиональное управление бюджетными объектами недвижимости эффективно для всех участников процесса. Для муниципалитета как собственника объектов недвижимости эффект заключается в улучшении технического состояния объектов недвижимости за счет сокращения нерациональных текущих расходов и использования этих средств на цели капитального ремонта и модернизацию, в оптимизации расходов и привлечении инвестиций на содержание объектов. Для потребителей обеспечиваются комфортные условия в зданиях; улучшается экологическая ситуация за счет рационального ресурсопотребления. Для управляющих организаций и энергосервисных компаний эффект выражается в появлении возможностей для расширения бизнеса.

4. Перспективы внедрения механизмов экономической мотивации ресурсосбережения

Для запуска предложенных механизмов необходимо решить ряд организационных, финансовых и технических проблем относительно следующих основных аспектов:

- *Устойчивость параметров и срок договора с управляющей организа-*

цией. Договор с собственником должен быть заключен на срок, несколько превышающий срок окупаемости инвестиционного энерго-сберегающего проекта, т.е. на несколько лет. Поэтому для реализации мероприятий по стимулированию эффективного использования ресурсов в бюджетной сфере встает необходимость заключения договоров (или представления обязательств в других формах) на срок более одного года.

- **Возможность перераспределения бюджетных средств.** Разница между фактическим потреблением и установленным финансированием может быть перераспределена на другие статьи финансирования учреждения. И хотя средства, выделенные на коммунальные услуги, не могут быть перераспределены на статьи, связанные с выплатой заработной платы, в то же время, после соответствующей процедуры утверждения, эти средства могут быть перераспределены на статьи, связанные с текущим или капитальным ремонтом зданий, или использованы для закупки оборудования.
- **Внедрение долгосрочного финансового планирования как основы устойчивых финансовых механизмов ресурсосбережения в бюджетной сфере.** Необходимо принять Положение, регулирующее вопросы перспективного финансового планирования и заключения долгосрочных контрактов.
- **Пересмотр форм действующих договоров.** Стимулирование рационального ресурсопотребления требует пересмотра условий и форм действующих договоров. Действующие договоры, как правило, заключены с позиций диктата ресурсоснабжающих предприятий-монополистов, носят односторонний характер и для реализации механизмов повышения энергоэффективности у потребителей энергоресурсов требуют существенного пересмотра. В договорах теплоснабжения с учреждениями образования, как правило, не определены параметры качества и температурный график поставки тепла, а также параметры, определяющие расход теплоносителя. Такая форма договоров исключает возможность предъявления экономических претензий ресурсоснабжающим организациям в случае нарушения режимов теплоснабжения, непорочности оплаты за оцененное на основе показаний приборов учета принудительное предложение тепловой энергии. В действующих договорах, как правило, не указаны списки объектов, которым поставляется вода, информация о режиме подачи воды, в том числе при пожаротушении, лимиты отпуска питьевой воды. Договоры нередко содержат условия авансовых платежей и безакцептного списания средств за ресурсопотребление. Вопрос о контроле выставленных счетов поднимается только в случае, если выставленные объемы потребленных услуг превышают лимиты, а лимиты не соответствуют показаниям приборов учета.

В договорах поставки ресурсов граница ответственности за техническое состояние сетей установлена, как правило, по границе земельного участка, закрепленного за бюджетным учреждением. Эта

норма представляется абсолютно неправильной, поскольку по существу обязывает бюджетные учреждения отвечать за состояние подземных сетей на их территории. На самом деле, ресурсоснабжающие организации должны нести ответственность за состояние сетей до ввода в здание.

- **Реорганизация системы обслуживания приборов учета потребления ресурсов.** Существующие в настоящее время технические недостатки организации приборного учета ресурсопотребления на объектах во многом обусловлены нечеткими формулировками требований к конструкции, установке и эксплуатации приборов учета. Высокие цены на поверку приборов учета удорожают их обслуживание.

Назрела необходимость разработки и утверждения Положения «Об организации учета потребления топливно-энергетических ресурсов и воды в учреждениях бюджетной сферы». В нем должно быть закреплено положение о заключении договоров на обслуживание узлов учета и дано указание о составлении реестра узлов учета; должна быть определена стоимость обслуживания приборов учета тепловой энергии и утверждено Положение о порядке финансирования технического обслуживания приборов учета и организации мониторинга показателей энергоучета. Необходимо также организовать выполнение работ по обслуживанию приборов учета на конкурсной основе в рамках муниципального заказа и заинтересовать организации в получении заказа на такие виды работ. Кроме того, должны быть упорядочены вопросы ответственности за состояние инженерных коммуникаций.

Внедрение принципов профессионального управления объектами недвижимости бюджетной сферы позволит существенно повысить эффективность бюджетных расходов и создать комфортные условия для потребителей.

Сиваев С.Б., Прокофьев В.Ю.¹

Развитие частного бизнеса в секторе водоснабжения и водоотведения России²

Введение

В последние годы представители отечественного частного сектора региона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) начали играть определенную роль в водопроводно-канализационном хозяйстве (ВКХ) нескольких стран ВЕКЦА. Наиболее ярким является пример Российской Федерации, где создано несколько крупных частных операторов, каждый из которых преследует цель занять существенную долю российского рынка. В настоящее время 39% систем водоснабжения эксплуатируется организациями частной формы собственности, при этом более чем в 20 муниципалитетах Российской Федерации, в основном крупных и средних, частные операторы осуществляют эксплуатацию муниципальных систем водоснабжения

В настоящей статье анализируются тенденции развития частного бизнеса в водопроводно-канализационном хозяйстве России на протяжении последних двух лет и делается попытка выявить основные проблемы и возможности, создаваемые этой новой ситуацией. Рассматривается вопрос, устойчива ли в долгосрочной перспективе модель участия частного сектора, применяемая в Российской Федерации, и как она способствует процессу реформ.

Российский рынок услуг водопроводно-канализационного хозяйства и ПГЧ

В настоящее время отечественные частные компании оказывают услуги водоснабжения и водоотведения приблизительно 11% городского населения и функционируют, по меньшей мере, в 20 городах Российской Федерации (см. таблицу 2). Население большинства из этих городов составляет более 250 000 человек в каждом. В период с 2003 по 2004 гг. годовой доход

¹ Сиваев С.Б. — директор направления «Городское хозяйство» Института экономики города, кандидат технических наук;

Прокофьев В.Ю. — руководитель сектора «Развитие конкурентных отношений направления «Городское хозяйство» Института экономики города

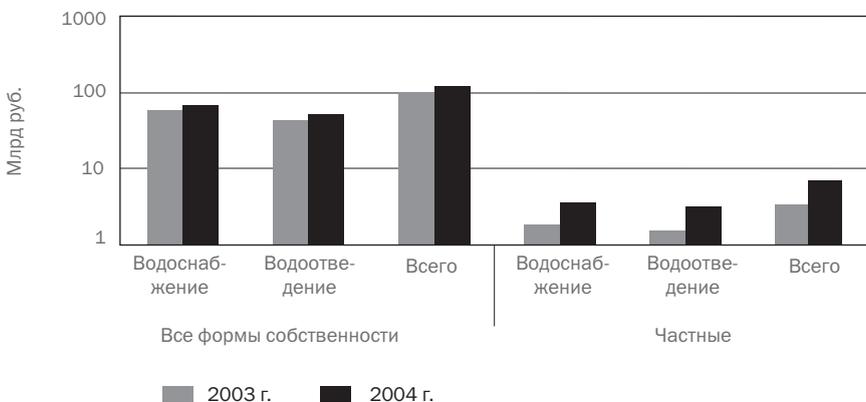
² Статья основывается на докладе, подготовленном при поддержке Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР/СРГ ПДОС).

от основного вида деятельности частных операторов в этих городах возрос более чем в 2 раза и в настоящее время составляет 6,9 млрд. руб., или приблизительно 6% общих доходов от основного вида деятельности государственных, муниципальных и частных предприятий ВКХ Российской Федерации (120 млрд. руб. или 4,21 млрд. долл. США). В 2004 г. рост доходов муниципального водопроводно-канализационного хозяйства составил 18%, что значительно ниже роста доходов частных предприятий ВКХ, составившего 202% (см. таблицу 1).

Хотя в 2004 г. агрегированный финансовый результат муниципальных предприятий ВКХ все еще был отрицательным¹, наблюдается тенденция к улучшению, по большей части благодаря тому, что тарифы на воду для домашних хозяйств растут быстрее (28 процентов) производственных затрат для этой группы потребителей (26%, см. таблицу 1). В крупных городах с населением 250 000 человек и более большинство предприятий ВКХ получали операционную прибыль, тогда как в малых городах (т.е. городах с населением менее 5 000 человек) и сельской местности большинство предприятий ВКХ несли убытки.

Вхождение частного бизнеса в ВКХ России датируется 2003 г., когда многие крупные субъекты бизнеса заявили о желании и готовности взять на себя ответственность за энерго-, тепло- и водоснабжение конечных потребителей России. В таких заявлениях велика была политическая компонента: в канун президентских выборов власть была заинтересована в том, чтобы разделить с бизнесом ответственность за тяжелое положение в секторе. В то же время, крупный бизнес увидел в ВКХ новый потенциальный рынок со стабильным спросом, крупными финансовыми потоками и ограниченными возможностями для развития конкуренции.

Рис. 1. Объём рынка водоснабжения (в том числе водоотведения), приходящегося на организации частной формы собственности



Источник: Федеральное статистическое агентство.

¹ В этом случае финансовые результаты определяются как доходы от основного вида деятельности за вычетом операционных затрат всех предприятий ВКХ.

Этот процесс характеризовался следующими особенностями:

- появление в сжатые сроки (за полгода) 5-6 компаний, которые позиционировали себя как общенациональные операторы на рынке коммунальных услуг;
- активная экспансия этих компаний в различных регионах России с целью получения контроля над коммунальными системами электро-, тепло-, водоснабжения и водоотведения, причем на начальном этапе преимущественно по политическим, а не экономическим причинам;
- заключение приблизительно 20 краткосрочных договоров аренды коммунальных систем (без инвестиционных обязательств) и прояснение многих объективных и субъективных препятствий на пути вхождения частного бизнеса в коммунальный сектор;
- безусловное доминирование на начальном этапе компании ОАО «Российские коммунальные системы», которая в течение первого года работы открыла свои дочерние предприятия и филиалы в 24 субъектах Российской Федерации.

2004 и 2005 годы внесли достаточно большие изменения во взаимодействие власти и бизнеса в коммунальном секторе. Выделим наиболее существенные его стороны:

1. Принципиально изменилась в лучшую сторону законодательная среда в коммунальном секторе. Приняты законы «Об основах тарифного регулирования организаций коммунального комплекса» (декабрь 2004), «О концессионных соглашениях» (июль 2005), новый Жилищный кодекс Российской Федерации (декабрь 2004). Эти законы должны существенно улучшить инвестиционный климат в коммунальном секторе, в частности в водопроводно-канализационном хозяйстве. Однако реальный эффект от этих законов наступит не раньше 2006 года.
2. Крупные частные российские компании, заявившие два года назад о своем интересе к коммунальному сектору, стали менее политизированы и более прагматичны. Наиболее серьезные изменения произошли в самой заметной частной компании — ОАО «Российские коммунальные системы», деятельность которой в этой области в настоящее время продолжается только в 13 регионах страны.
3. Наметилась новая важная тенденция — заключение долгосрочных договоров аренды систем водоснабжения и водоотведения с инвестиционными обязательствами (которые легко преобразовать в концессионные соглашения). В ВКХ уже заключено более 16 таких договоров.
4. В течение прошедшего года муниципалитеты впервые предложили свои системы ВКХ в управление частным операторам на конкурсной основе.
5. Наряду с крупными компаниями, позиционирующими себя как операторы коммунальных услуг национального масштаба, в регионах России стали появляться частные операторы регионального масштаба,

которые обычно аффилированы либо с энергетическим бизнесом в регионе, либо с политическим руководством региона.

6. Во многих странах обычной практикой является привлечение иностранных операторов к оказанию услуг водоснабжения, в отличие от России, где они пока не только не достигли заметных успехов, но и снизили свою активность.

Эти аспекты подробнее обсуждаются ниже.

Изменения в нормативной правовой базе отрасли

Два недавних изменения в правовой сфере должны помочь заметно улучшить ситуацию и обеспечить долгосрочное участие частного сектора в эксплуатации инфраструктуры водопроводно-канализационного хозяйства в Российской Федерации.

Новый закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» (федеральный закон № 210-ФЗ) вступает в силу 1 января 2006 г. Ожидается, что этот закон поможет снизить тарифный риск для предприятий, сделав изменение тарифов более предсказуемым, так как им требуется, чтобы органы, устанавливающие тарифы, принимали во внимание полные затраты на эксплуатацию и содержание систем ВКХ и устанавливали тарифы на установленный срок. Кроме того, этот закон требует, чтобы в процессе установления тарифов участвовала общественность и проводилась обязательная оценка финансовой доступности услуг водоснабжения и канализации для населения, что должно улучшить принятие повышения тарифов населением. Им также вводится система мониторинга результатов работы предприятий ВКХ на основе показателей работы, в том числе опубликование данных мониторинга.

Для улучшения правовой основы участия частных операторов в ВКХ законодатели также приняли федеральный закон «О концессионных соглашениях» (федеральный закон № 115-ФЗ, принят в июле 2005 г.). В этом законе содержатся положения, регулирующие основополагающие гарантии прав и законных интересов концессионера, направленные на защиту его инвестиций от экспроприации и неблагоприятных изменений в режиме налогообложения и/или регулирования. Этим законом также предусматривается, что концессионные соглашения должны присуждаться исключительно на конкурсной основе.

Пакетом законов по жилищно-коммунальной отрасли, принятым осенью 2004 г., создана система участия частного сектора, основанная на т.н. «французской» модели. Этому решению предшествовали напряженные дебаты, которые велись на протяжении нескольких лет в Российской Федерации. В ходе дебатов рассматривались также «немецкая» модель (акционирование предприятий ВКХ, в том числе передача права собственности на инфраструктуру ВКХ предприятиям, но с сохранением контрольного пакета в руках муниципалитетов) и «английская» модель (полная приватизация инфраструктуры ВКХ с осуществлением регулятивного надзора государством). Итоговый выбор «французской» модели был вызван тем, что в дан-

ной модели возможны более активная роль частного сектора и более широкая конкуренция, чем в «немецкой», но при этом не требуется создавать такой же высокий потенциал регулирования на уровне центрального правительства, как в «английской».

Контракты

Тогда как в начале большинство ПГЧС представляли собой краткосрочные договоры аренды, за прошедший год около половины из них было преобразовано в долгосрочные договоры аренды. В 2003 и 2004 гг. было заключено более 10 контрактов сроком от 15 до 49 лет, а общая численность населения, охватываемого ими, приближается к семи миллионам. Несомненно, это стратегически значимый результат, который будет стимулировать приток частных инвестиций в ВКХ.

Следует помнить о том, что в первые годы эксплуатации инфраструктуры ВКХ частными операторами в России предпочтение отдавалось краткосрочным договорам аренды, срок действия которых, как правило, составлял не более 11 месяцев. Главной причиной этого были «технические барьеры», которые делали невозможным подписание долгосрочных договоров аренды: российским законодательством предусматривается обязательная регистрация подобных договоров аренды, которая, в свою очередь, предполагает обязательную оценку и регистрацию арендуемого имущества. Однако в России отсутствовала практика оценки и регистрации муниципального имущества, находящегося под операционным контролем. Поэтому в связи с недостаточной развитостью реестров муниципального имущества и рынков оценки имущества процедуры оценки и регистрации предприятий ВКХ, как оказалось, отнимали много времени и средств. По этой причине частные операторы, заинтересованные в быстром получении доступа к рынку, предпочитали заключать краткосрочные договоры аренды, не подлежащие обязательной регистрации.

Но осторожное отношение как инвесторов, так и государственных органов к долгосрочным контрактам объяснялось и другими факторами.

Государственные органы были озабочены в основном риском утраты права собственности на имущество, так как по российскому Гражданскому кодексу арендатор, после выполнения инвестиционных обязательств, может претендовать на право собственности на вновь построенные или модернизированные мощности.

Частные инвесторы также подвержены рискам, связанным с долгосрочными контрактами — главным образом, с неопределенными тарифами, когда неясно, имеют ли договорные механизмы в отношении тарифов преимущественную силу над полномочиями администрации на установление тарифов.

Как следствие, долгосрочные договоры аренды, заключенные за прошедший год, весьма ненадежны с юридической точки зрения, поэтому многие из них носят декларативный характер и больше похожи на меморандумы о договоренности, а не на настоящие контракты. Однако нельзя отри-

Новый закон о концессиях ставит участников рынка перед интересной дилеммой. Договаривающиеся стороны должны будут выбирать между меньшей конкуренцией при более высоких рисках на стадии выполнения договора, с одной стороны, и конкурсным отбором оператора с минимизацией дальнейших рисков, с другой

что эти контракты имеют огромную политическую ценность, поскольку положили начало формированию долгосрочных договорных отношений между частными операторами и органами местного самоуправления.

Новый закон о концессиях ставит участников рынка перед интересной дилеммой. Причина заключается в том, что контракты, в основе которых лежит новый закон о концессиях, позволят решить или смягчить большинство существующих проблем на долгосрочной основе. Однако подобные контракты могут заключаться только на конкурсной основе, тогда как договор аренды заключается без конкурса. Договаривающиеся стороны должны будут выбирать между меньшей конкуренцией при более высоких рисках на стадии выполнения договора, с одной стороны, и конкурсным отбором оператора с минимизацией дальнейших рисков, с другой. Вероятнее всего, оба варианта будут пользоваться спросом.

Структура отрасли

За прошедший год отрасль претерпела значительную реструктуризацию. Некоторые компании позиционируют себя как национальные операторы ВКХ, т.е. декларируют свою заинтересованность развивать водоснабжение в различных регионах России. За каждой из этих компаний стоят акционеры с большими финансовыми возможностями.

К этой группе операторов следует отнести:

- компанию «*Российские коммунальные системы*» («РКС»), имеющую водный бизнес в шести городах России с общим населением около 2 миллионов человек;
- компанию «*Евразийское водное партнерство*», имеющую водный бизнес в двух городах России с общим населением более 2 миллионов человек;
- компанию «*Новогор-Прикамье*», имеющую водный бизнес в двух городах России с общим населением около полутора миллионов человек;
- компанию «*Росводоканал*», имеющую водный бизнес в двух городах России с общим населением более 1 миллиона человек.

Три компании из этой группы работают на коммунальном рынке с 2003 г., а «Евразийское водное партнерство» было создано только осенью 2004 г. Два других предприятия, которые первоначально намеревались войти на российский рынок водопроводно-канализационного хозяйства, пока не проявили никакой активности.

Наряду с активизацией участия крупных бизнес-структур в рынке коммунальных услуг, за последний год в ВКХ наметилось несколько новых тенденций, связанных с акционированием предприятий ВКХ.

Первая тенденция состоит в быстром возникновении региональных частных операторов в коммунальном секторе. Эти структуры, как правило, тесно аффилированы либо с местными высокопоставленными чиновниками, либо с региональными энергетическими компаниями. Хорошим примером служит создание в Красноярске частной «Красноярской коммунальной компании», которая получила в управление коммунальные и жилищные активы миллионного города, включая системы водоснабжения и водоотведения. Возглавляет эту компанию бывший вице-губернатор края.

Примерами активности региональных энергетических компаний на рынке коммунальных услуг служат многие города России. Например, особого внимания заслуживают их инициативы в Барнауле (столица Алтайского края с населением более 500 тыс. человек) и Ленинградской области. В этих случаях региональные энергетики совместно с национальными операторами создали предприятия для управления коммунальными системами. Так, в Барнауле такое предприятие для управления ВКХ города было создано «Росводоканалом», национальным оператором, совместно с «Барнаул-энерго», региональной энергетической компанией. В Ленинградской области топ-менеджеры «Ленэнерго», региональной энергетической компании, и компании «Новогор» совместно создали предприятие для управления электрическими сетями низкого напряжения, находящимися в муниципальной собственности сельских населенных пунктов Ленинградской области. Такая тенденция носит позитивный характер и свидетельствует о том, что наряду с крупным бизнесом из Москвы все больший интерес к коммунальному сектору проявляет и местная бизнес-элита. Договорные механизмы, применяемые в этих случаях, аналогичны механизмам, применяемым в случае общенациональных операторов: инфраструктура остается в государственной (муниципальной) собственности и управляется частными компаниями на договорной основе. Доля рынка частных региональных операторов в ВКХ оценивается в 3-5 процентов.

Вторая тенденция заключается в преобразовании муниципальных предприятий водоснабжения в акционерные общества, являющиеся владельцами инфраструктуры ВКХ, при сохранении 100% акций в собственности муниципальных и региональных властей. Примерами акционирования по такой модели служат Южно-Сахалинск, Приморский край (Владивосток) и Ставрополь. В этих случаях право собственности на инфраструктуру ВКХ, эксплуатируемую бывшими муниципальными/государственными предприятиями ВКХ, было передано вновь созданным частным компаниям как вклад в акционерный капитал по «немецкой» модели. Тенденция к использованию этой модели, как представляется, неуклонно усиливается. Крупными частными операторами подобная практика воспринимаются негативно как инструмент скрытой приватизации государственного имущества в интересах местных чиновников. На приватизированную инфраструктуру приходится около 2-3% услуг ВКХ.

Конкуренция

В отличие от российских частных операторов, добившихся внушительных успехов на рынке ВКХ, международным операторам пока не удалось закрепиться на этом рынке. За прошедший год они не выиграли ни одного контракта на управление предприятиями ВКХ. Неоднократные попытки французского оператора «Веолия» получить операционный контроль над водопроводно-канализационным хозяйством города Подольска и других городов Московской области успеха не принесли. Ситуация со всеми другими иностранными операторами аналогична. Главная причина — низкая прозрачность заключения сделок. До настоящего времени основная доля договоров аренды, в том числе дол-

В отличие от российских частных операторов, добившихся внушительных успехов на рынке ВКХ, международным операторам пока не удалось закрепиться на этом рынке. Главная причина — низкая прозрачность заключения сделок

госрочных, заключалась без конкурса. Применяемая практика непубличных переговоров привела к тому, что определенный приоритет отдается отечественным операторам. Он является результатом того, что российские операторы лучше знакомы с местными особенностями ВКХ и механизмами принятия решений, а вовсе не обязательно результатом коррупционной практики (хотя этот риск не следует полностью исключать в условиях низкой прозрачности).

Возможности международных частных операторов для участия в рынке расширятся, когда в этот сектор будут привлечены значительные инвестиции, так как они обладают конкурентным преимуществом доступа к дешевому капиталу. Поэтому важно, чтобы они продолжали функционировать на российском рынке услуг ВКХ, несмотря на скромные успехи, достигнутые к настоящему времени, с тем чтобы они узнали рынок и были готовы войти в него, когда появится такая возможность.

До настоящего времени только в двух российских городах (Омске и Березниках) состоялись конкурсы для присуждения контрактов на управление услугами ВКХ. Оба конкурса были оспорены. Конкурс в Омске подвергся критике за манипуляции, в результате которых *только один* участник мог всерьез рассматриваться муниципальными властями. В результате конкурса в Березниках было подано две серьезные заявки, но после этого присуждение контракта одному из участников конкурса было оспорено в суде, а критерии оценки заявок подверглись критике как слишком субъективные. С принятием недавно российского закона «О концессионных соглашениях», по которому присуждение договоров концессии должно осуществляться исключительно на конкурсной основе, количество конкурсов, вероятно, возрастет, что позволит накопить необходимый опыт и потенциал для более эффективной организации конкурсов в дальнейшем. Однако, как указано выше, отсутствие серьезных участников конкурсов может снизить эффективность этого подхода.

До настоящего времени только в двух российских городах (Омске и Березниках) состоялись конкурсы для присуждения контрактов на управление услугами ВКХ. Оба конкурса были оспорены. Конкурс в Омске подвергся критике за манипуляции, в результате которых *только один* участник мог всерьез рассматриваться муниципальными властями. В результате конкурса в Березниках было подано две серьезные заявки, но после этого присуждение контракта одному из участников конкурса было оспорено в суде, а критерии оценки заявок подверглись критике как слишком субъективные. С принятием недавно российского закона «О концессионных соглашениях», по которому присуждение договоров концессии должно осуществляться исключительно на конкурсной основе, количество конкурсов, вероятно, возрастет, что позволит накопить необходимый опыт и потенциал для более эффективной организации конкурсов в дальнейшем. Однако, как указано выше, отсутствие серьезных участников конкурсов может снизить эффективность этого подхода.

Инвестиции

Только сейчас, когда стало практиковаться заключение долгосрочных договоров на конкурсной основе, можно реально ожидать притока частных инвестиций в ВКХ. Год назад, когда практически все договоры были краткосрочными, вопрос об этом не поднимался. Но и сегодня реальные частные инвестиции — редкость. Имеющаяся информация об инвестициях в коммунальную инфраструктуру показывает, что в настоящее время эти ин-

В настоящее время эти инвестиции финансируются за счет собственных средств операторов: либо из тарифа — за счет прибыли, амортизации и отчислений на капитальный ремонт, либо из акционерного капитала. Эта ситуация указывает на то, что сектор еще не привлекателен для частных инвестиций в связи как с его низкой рентабельностью в настоящее время, так и с серьезными финансовыми рисками, с которыми связана эта деятельность.

вестиции финансируются за счет собственных средств операторов: либо из тарифа — за счет прибыли, амортизации и отчислений на капитальный ремонт, либо из акционерного капитала.

Эта ситуация указывает на то, что сектор еще не привлекателен для частных инвестиций в связи как с его низкой рентабельностью в настоящее время, так и с серьезными финансовыми рисками, с которыми связана эта деятельность.

Поэтому частные операторы призывают к тому, чтобы государство предоставляло гарантии, которые защитили бы их деятельность от некоторых из этих рисков и предоставили доступ к льготным кредитам с возможностью использования будущих потоков доходов от основной деятельности в качестве залога по банковским кредитам, что в настоя-

щее время не допускается российскими коммерческими банками. Кроме того, они требуют усовершенствовать институциональную структуру, что позволит им снизить риски, например, сделает более предсказуемыми процедуры установления тарифов и обеспечит более эффективный контроль за взиманием платежей с потребителей посредством более действенных механизмов принуждения к выполнению обязательств, в том числе путем отключения потребителей, которые не платят.

Таблица 1. Основные показатели деятельности предприятий ВКХ в 2003-2004 гг.

	Все формы собственности			Государственная собственность		
	водо-снабжение	водоотведение	всего	водо-снабжение	водоотведение	всего
Доходы от основного вида деятельности, тыс. руб.						
2003 год	57744235	44372839	102117074	14714520	12059103	26773624
2004 год	68002955	52103634	120106589	17511683	13579240	31090923
Прирост	10258720	7730795	17989515	2797163	1520137	4317300
Темп роста	118%	117%	118%	119%	113%	116%
Доходы населения, тыс. руб.						
2003 год	26467915	21583541	48051456	6455328	6103558	12558886
2004 год	34532948	27820568	62353516	8769012	7364511	16133524
Прирост	8065033	6237027	14302059	2313684	1260953	3574638
Темп роста	130%	129%	130%	136%	121%	128%
Расходы по основному виду деятельности, тыс. руб.						
2003 год	65192384	46330241	111522625	15968005	11951771	27919775
2004 год	74234471	54039785	128274256	18809901	13750133	32560034
Прирост	9042086	7709544	16751631	2841897	1798362	4640259
Темп роста	114%	117%	115%	118%	115%	117%
Финансовый результат, тыс. руб.						
2003 год	-7448149	-1957402	-9405551	-1253484	107333	-1146152
2004 год	-6231516	-1936151	-8167667	-1298218	-170893	-1469111
Прирост	1216634	21251	1237885	-44734	-278226	-322960
Темп роста	84%	99%	87%	104%	-159%	128%
Дебиторская задолженность, тыс. руб.						
2003 год	28472642	21047000	49519642	5821375	5129593	10950968
2004 год	27875024	21006191	48881215	5138927	4383715	9522642
Прирост	-597618	-40809	-638426	-682449	-745878	-1428327
Темп роста	98%	100%	99%	88%	85%	87%
Кредиторская задолженность, тыс. руб.						
2003 год	28638130	21316949	49955078	4857185	4017194	8874379
2004 год	28134244	20990059	49124303	4835777	3870306	8706083
Прирост	-503886	-326889	-830775	-21408	-146888	-168296
Темп роста	98%	98%	98%	100%	96%	98%

Продолжение таблицы

	Муниципальная собственность			Частная собственность		
	водо- снабжение	водоот- ведение	всего	водо- снабжение	водоот- ведение	всего
Доходы от основного вида деятельности, тыс. руб.						
2003 год	39978741	29617254	69595994	1845367	1552078	3397444
2004 год	45571485	34367223	79938708	3644158	3222729	6866887
Прирост	5592744	4749969	10342713	1798792	1670651	3469443
Темп роста	114%	116%	115%	197%	208%	202%
Доходы населения, тыс. руб.						
2003 год	18537823	14387502	32925325	937111	712120	1649231
2004 год	23187132	18477400	41664532	1855192	1493076	3348268
Прирост	4649310	4089898	8739207	918081	780955	1699036
Темп роста	125%	128%	127%	198%	210%	203%
Расходы по основному виду деятельности, тыс. руб.						
2003 год	45052275	31145882	76198157	2541813	1806852	4348665
2004 год	49269470	35605384	84874853	4465295	3547337	8012632
Прирост	4217195	4459501	8676696	1923482	1740485	3663967
Темп роста	109%	114%	111%	176%	196%	184%
Финансовый результат, тыс. руб.						
2003 год	-5073534	-1528629	-6602163	-696446	-254774	-951221
2004 год	-3697985	-1238161	-4936146	-821137	-324608	-1145745
Прирост	1375549	290468	1666017	-124691	-69834	-194524
Темп роста	73%	81%	75%	118%	127%	120%
Дебиторская задолженность, тыс. руб.						
2003 год	21376728	14941020	36317747	738215	521993	1260208
2004 год	20743763	15092041	35835804	1444850	1155500	2600351
Прирост	-632965	151021	-481944	706635	633507	1340142
Темп роста	97%	101%	99%	196%	221%	206%
Кредиторская задолженность, тыс. руб.						
2003 год	22769866	16308128	39077994	347464	361055	708519
2004 год	21290564	15638202	36928765	1331969	1142654	2474622
Прирост	-1479302	-669927	-2149229	984505	781599	1766104
Темп роста	94%	96%	95%	383%	316%	349%

Источник: Федеральное статистическое агентство.

Таблица 2. Проекты в водопроводно-канализационном хозяйстве Российской Федерации с участием отечественных частных операторов

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Город	Наименование компании — оператора	Акционеры компании	Год вхождения	Тип договора	Срок действия соглашения	Объем инвест. обязательств	Присуждены ли контракты по конкурсу? (да/нет)	Население города
Пермь	ООО «Новая городская инфраструктура Прикамья»	ЗАО «Новая городская инфраструктура»	2003	Долгосрочная аренда + Инвестиционный договор	49 лет	Не менее 750 млн. рублей на 2005-2009 гг.	Нет	1009,4 тыс. чел.
Береznики	ООО «Новая городская инфраструктура Прикамья»	ЗАО «Новая городская инфраструктура»	2005	Долгосрочная аренда + Инвестиционный договор	25 лет	Отказ от участия в проекте Всемирного Банка	Да	250 тыс. чел.
Омск	ОАО «ОмскВодоканал»	ООО «Евразийское водное партнерство»	2004	Долгосрочная аренда + Инвестиционный договор	25 лет (с возможностью продления до 49 лет)	4,3 млрд. руб. на 10 лет, 450 млн. руб. на 2005-2006 гг.	Да	2058,5 тыс. чел.
Ростов-на-Дону	ООО «Ростовское водное партнерство»	ООО «Евразийское водное партнерство» и другие	2005	Инвестиционный договор	Нет данных	1,2 млрд. руб., из которых 0,8 млрд. руб. уже инвестированы	Нет	1070,2 тыс. чел.

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Киров	ОАО «Кировские коммунальные системы»	ОАО «Российские коммунальные системы»	2003	Долгосрочная аренда + Инвестиционный договор	15 лет	20 млн. долл., на 2006 год запланировано 46,6 млн. руб.	Нет	502,9 тыс. чел.
Тамбов	ОАО «Тамбовские коммунальные системы»	ОАО «Российские коммунальные системы»	2003	Долгосрочная аренда + Инвестиционный договор	25 лет	Отказ от участия в проекте Всемирного Банка	Нет	294,3 тыс. че.
Томск	ОАО «Томские коммунальные системы»	ОАО «Российские коммунальные системы»	2003	Долгосрочная аренда + Инвестиционный договор	49 лет	Нет данных ¹	Нет	487,7 тыс. чел.
Благовещенск	ОАО «Амурские коммунальные системы»	ОАО «Российские коммунальные системы»	2003	Долгосрочная аренда + Инвестиционный договор	10 лет	Нет данных	Нет	223,7 тыс. чел.
Волгоград	ОАО «Волгоградские коммунальные системы»	ОАО «Российские коммунальные системы»	2003	Краткосрочная аренда	11 месяцев	Незначительны	Нет	1012,8 тыс. чел.

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Качканар	ОАО «Свердловские коммунальные системы»	ОАО «Российские коммунальные системы»	2003	Краткосрочная аренда	11 месяцев	Незначительны	Нет	47,4 тыс. чел.
Петрозаводск	ОАО «Петрозаводские коммунальные системы»	ОАО «Российские коммунальные системы»	2005	Долгосрочная аренда + Инвестиционный договор	20 лет	Нет данных	Нет	266,2 тыс. чел.
Оренбург	ООО «Оренбург Водоканал»	ООО «Росводоканал»	2003	Долгосрочная аренда	20 лет	Нет данных	Нет	548,8 тыс. чел.
Барнаул	ООО «Барнаулский водоканал»	ООО «Алтайводоканал», созданный ООО «Росводоканал» ОАО «Барнаул-энерго»	2005	Краткосрочная аренда	11 месяцев	Незначительны	Нет	662,2 тыс. чел.
Красноярск	ООО «Красноярская коммунальная компания»	Нет данных	2005	Нет данных	Нет данных	Нет данных	Нет	912,8 тыс. чел.

Примечания: 1. В эту таблицу не включена информация о некоторых других российских городах, в которых успешно функционируют частные компании (например, о городах Сызрани, Отрадном и Москве) из-за отсутствия необходимой информации.

2. В 2006 г. ОАО «Российские коммунальные системы» будет обсуждать привлечение 70-100 млн. долл. США заемных средств под проектное финансирование. По прогнозу, в пятилетней перспективе объем заимствований ОАО «Российские коммунальные системы» может увеличиться до 400-500 млн. долл. США.

Трутнев Э.К.¹

О правовой природе института «инвестиционных контрактов» и перспективах его применения

В системе действий по выделению и предоставлению земельных участков для реконструкции и строительства инвестиционные контракты (соглашения, договоры) получили широкое практическое распространение в различных городах России. На региональном и местном уровнях подготовлена и применяется соответствующая нормативная правовая база². Однако вопрос о правовой природе инвестиционных контрактов, проблемах и перспективах их применения до сих пор не был должным образом обсужден и решен в окончательном виде.

Данная статья ставит целью дать ответы на следующие три ключевых вопроса:

- особенности правового статуса субъектов инвестиционного контракта и особенности объекта — земельного участка, в отношении которого такой контракт заключается;
- правомерность института инвестиционных контрактов и особенности системы регулирования, в которой этот институт используется;
- состояние и перспективы развития правовых механизмов преобразования застроенных территорий.

Особенности правового статуса субъектов инвестиционного контракта и особенности объекта — земельного участка, в отношении которого такой контракт заключается

Область отношений, определяемая практикуемыми инвестиционными контрактами в строительстве, характеризуется специфическими особенностями, которые в совокупности резко отличают данный вид контрактов от всех иных контрактов, соглашений, договоров. Эта специфика определяется двумя исходными положениями.

Во-первых, действия по предоставлению земельных участков может осуществлять только публичная власть, которая впервые выделяет (создает посредством планировки территории) и формирует из состава государ-

¹ Директор направления «Реформы в сфере недвижимости» Института экономики города, кандидат архитектуры.

² В наиболее полном виде порядок подготовки и применения инвестиционных контрактов регламентирован Постановлением Правительства Москвы от 27 апреля 2004 г. №255-пп «О порядке проведения конкурсов и аукционов по подбору инвесторов на реализацию инвестиционных проектов» (с последними изменениями от 14.06.2005 г.). Имеются подобные акты и в других городах России, например, Постановление главы муниципального образования города Краснодар от 20.02.06 №112 «Об утверждении положения об отборе инвесторов для проведения реконструкции центральной части города Краснодара».

ственных или муниципальных земель ранее не существовавшие (в юридическом смысле) земельные участки для распоряжения ими после государственного кадастрового учета в пользу частных лиц и организаций для осуществления строительства, реконструкции.

Область отношений, определяемая практикуемыми инвестиционными контрактами в строительстве, характеризуется специфическими особенностями, которые в совокупности резко отличают данный вид контрактов от всех иных контрактов, соглашений, договоров

Во-вторых, порядок предоставления сформированных, т.е. прошедших государственный кадастровый учет, земельных участков исчерпывающим образом определяется Земельным кодексом Российской Федерации. Согласно установленному кодекском порядку:

- предоставляться частным лицам могут только сформированные земельные участки;
- сформированными и пригодными для предоставления могут считаться только те земельные участки, которые свободны от прав третьих лиц, то есть находятся исключительно в собственности субъекта публичной власти, осуществляющего предоставление (или имеющего полномочия осуществлять предоставление)¹.

¹ Иногда это положение опровергается на основании нормы п. 4 ст. 31 Земельного кодекса РФ, согласно которой: «Орган местного самоуправления информирует землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, законные интересы которых могут быть затронуты в результате возможного изъятия для государственных и муниципальных нужд находящихся соответственно в их пользовании и владении земельных участков, в связи с предоставлением этих земельных участков для строительства. В случае, если в целях размещения объектов необходимо выкупить земельные участки для государственных или муниципальных нужд из земель, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, орган местного самоуправления информирует собственников этих земельных участков об их возможном выкупе».

Эта норма не может считаться опровержением исходного положения по двум основаниям. Во-первых, предоставление фактически впервые созданного и сформированного земельного участка на месте ранее существовавших и изымаемых участков не может состояться, пока планируемые к изъятию участки не освобождены от прав их правообладателей и третьих лиц. Можно говорить лишь о предварительных действиях, предшествующих изъятию ранее существовавших земельных участков и предоставлению вновь образованных. Власть может сама осуществлять такие действия, а может доверить их осуществление частному лицу. Факт их осуществления частным лицом не означает предоставления ему земельного участка, образованного на месте изымаемых. Это разные действия.

Во-вторых, реализация инвестиционных контрактов не может считаться государственной или муниципальной нуждой, для которой допускается принудительное изъятие недвижимости. Она связана с извлечением инвесторами прибыли от вложения их собственных средств путем продажи или сдачи в аренду построенных объектов. Такой инвестор не строит для государственных или муниципальных нужд, в противном случае использовался бы механизм не инвестиционных контрактов (когда деньги

То есть, публичная власть, как и любой иной субъект, может распоряжаться только тем, что ей единолично принадлежит. В эту сферу не попадает не только то, что принадлежит другим лицам на праве собственности, но и то, на что у частных лиц есть право общей долевой собственности, даже еще не реализованное — например, право собственников квартир на общую долевую собственность на земельные участки многоквартирных домов. Федеральное законодательство не устанавливает временных пределов реализации этого права — предельных сроков государственного кадастрового учета сформированных земельных участков многоквартирных домов. Поэтому согласно федеральному законодательству:

- на застроенных многоквартирными домами территориях до тех пор, пока посредством документации по планировке территории не проведено межевание и не произведен государственный кадастровый учет сформированных земельных участков, в юридическом смысле

дает инвестор), а размещения государственного или муниципального заказа (когда деньги дает публичная власть, имеющая дело не с инвестором, а с подрядчиком, нанимаемым по результатам конкурса).

Может ли то, что строит по инвестиционному контракту инвестор, являться государственной или муниципальной нуждой, для реализации которой федеральное законодательство допускает изъятие земельных участков и иных объектов недвижимости?

Земельный кодекс РФ (и в прежней, и в действующей редакции) дает однозначный ответ — «нет». В подпункте 2 п. 1 ст. 49 Земельного кодекса РФ содержится исчерпывающий перечень объектов, для размещения которых допускается изъятие объектов недвижимости. Это исключительно «инфраструктурные объекты» федерального, регионального и местного значения — дороги, сети инженерно-технического обеспечения и т.п. Коммерческие объекты в этот перечень не входят. Несмотря на эту федеральную норму, на местах до сих пор еще создаются противоречия по данному вопросу. К примеру, Закон Нижегородской области от 13.12.2005 г. №192-З «О регулировании земельных отношений в Нижегородской области», в п. 2 ст. 7 содержит следующую норму: «Решение об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков из земель, находящихся в собственности Нижегородской области и муниципальной собственности, помимо случаев, установленных ст. 49 Земельного кодекса Российской Федерации, осуществляется в случаях, связанных с: ... 5) размещением объектов, строительство которых предусмотрено Правительством Нижегородской области». То есть, установленный федеральным законом запрет на расширение перечня случаев принудительного изъятия земельных участков попросту игнорируется. Очевидно, что «на ровном месте» создается источник неправомερных действий, конфликтов и судебных разбирательств.

Кроме того, и в прежней, и в действующей редакции ст. 49 Земельного кодекса РФ говорится о «размещении объекта государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов». В случаях, когда строительство осуществляет инвестор (по инвестиционному контракту либо по иным основаниям), мы имеем дело с такими объектами, строительство которых всегда может быть обеспечено посредством выбора «других вариантов». Такими вариантами могут быть как места вне пределов застроенной территории, так и свободные от прав третьих лиц сформированные земельные участки в ее пределах. Указанные случаи, таким образом, не подпадают под норму федерального закона, оправдывающую принудительное изъятие объектов недвижимости.

не существуют и не могут существовать свободные от прав третьих лиц земельные участки, которые могли бы предоставляться публичной властью частным лицам для строительства, реконструкции;

- в принципе не может быть иных процедур предоставления публичной властью земельных участков частным лицам для строительства, реконструкции, кроме тех, которые предусмотрены Земельным кодексом РФ — в силу того, что кодексом установлен исчерпывающий перечень случаев и процедур предоставления сформированных участков.

С учетом изложенных положений должна быть обоснована правовая возможность существования института инвестиционных контрактов.

В порядке гипотезы для дальнейшей проверки такая возможность может быть определена «методом отсечения» — выявления тех не определенных Земельным кодексом РФ случаев, применительно к которым могли бы использоваться инвестиционные контракты. Очевидно, что в состав таких случаев не могут входить свободные от прав третьих лиц земельные участки, поскольку в противном случае применялся бы порядок, определенный Земельным кодексом РФ.

Значит, остается только одно: случаи незавершенного процесса выделения земельных участков из еще «не размежеванных» застроенных территорий, занятых правами третьих лиц. При этом есть две возможности — гипотетическая и реальная, определяемые положением момента предоставления земельного участка в общей продолжительности срока действия инвестиционного контракта.

Первая возможность — предоставление земельного участка происходит до завершения срока действия инвестиционного контракта. Эта гипотетическая возможность не может быть реализована по следующим причинам. До предоставления совершаются и завершаются действия по формированию предоставляемого земельного участка. Сформированный участок может быть предоставлен исключительно в порядке, определенном Земельным кодексом РФ.

Инвестиционный контракт — это документ, который может регламентировать только и исключительно подготовительные действия, предшествующие предоставлению земельного участка

Предоставление завершается оформлением договора аренды или купли-продажи земельного участка. После этого никакого инвестиционного контракта уже быть не может, поскольку новоявленный правообладатель автоматически приобретает статус застройщика, который будет совершать комплекс действий, исчерпывающе определенный законодательством —

обеспечивать подготовку и утверждать проектную документацию, получать разрешение на строительство, строить, получать разрешение на ввод построенного объекта в эксплуатацию. Логика с неизбежностью приводит к выводу: инвестиционный контракт — это документ, который может регламентировать только и исключительно подготовительные действия, предшествующие предоставлению земельного участка. Парадокс состоит в том, что в

содержательном отношении такой контракт бессмысленно именовать «инвестиционным». Он мог бы называться, например, соглашением о градостроительной подготовке территории для предоставления сформированных земельных участков.

Вторая возможность — предоставление земельного участка совпадает с моментом завершения срока действия инвестиционного контракта. Именно это схема является единственно возможной и практикуемой в действительности.

Однако и эта схема имеет свои проблемы на следующем уровне детализации ее содержания. Инвестору, вкладывающему свои деньги в проектирование и строительство, «неприлично» не иметь прав на земельный участок. Права могут быть получены от публичной власти через предоставление. Предоставление, при котором формально соблюдены требования федерального законодательства, уничтожает правовую возможность существования инвестиционного контракта, который с позиции интересов администрации надо «оправдывать и спасать». Поэтому надо и предоставить и не предоставить одновременно — то есть, выполнить своего рода псевдо-предоставление. Если задаться вопросом, какими должны быть характеристики такого псевдо-предоставления, чтобы оно не подпадало под требования Земельного кодекса РФ о предоставлении и чтобы была сохранена правовая возможность существования инвестиционного контракта, то ответ должен быть таким:

а) границы земельного участка должны существовать в приближенном виде (с возможностью их периодического изменения по причине несформированности земельного участка) вплоть до завершения инвестиционного контракта, когда происходит «закрепление» границ по факту наличия построенного объекта. То есть инвестор фактически должен обладать не сформированным земельным участком, а «пятном с нечеткими очертаниями»;

б) псевдо-предоставление должно происходить на правах краткосрочной аренды. При этом срок аренды не может совпадать с периодом проектирования и строительства, который заведомо длится больше одного года, поскольку в противном случае краткосрочное псевдо-предоставление превращается в подлинное предоставление и подпадает под требования Земельного кодекса РФ с неизбежным упразднением возможности существования инвестиционного контракта. Поэтому срок аренды должен быть менее одного года с возможностью периодического продления договора аренды на каждый следующий год. Только при таких условиях не потребуются проводить государственный кадастровый учет, то есть надо будет не допускать завершения процесса формирования земельного участка.

Субъект псевдо-предоставления — публичная власть, использующая процедуры инвестиционных контрактов:

- фактически занимает позицию недопущения предоставления земельного участка вплоть до завершения срока действия инвестиционного контракта, то есть до завершения строительства объекта. Об этом, в частности, свидетельствует и название применяемой проце-

дуры, которая называется не предоставлением, а «подбором инвесторов на реализацию инвестиционных проектов». То есть, администрация посредством конкурсов, аукционов не намерена предоставлять земельные участки, а всего лишь ищет инвесторов, готовых на сомнительных условиях вкладывать свои деньги в строительство на не принадлежащих им земельных участках;

- фактически не обладает правом предоставлять земельные участки по причине наличия иных субъектов — третьих лиц, собственников квартир, которые наряду с администрацией (но не участвуя третьей стороной в инвестиционных контрактах) имеют равные с ней права на соответствующие земельные участки до тех пор, пока не будет доказано, что эти земельные участки свободны от прав третьих лиц (то есть, до проведения межевания). Но как только это состоится, сразу вступает в силу противоположная логика — отпадает и потребность в инвестиционных контрактах, и полностью исчезает их правовая возможность.

Правомерность института инвестиционных контрактов и особенности системы регулирования, в которой этот институт используется

Выше было показано, что имеется очень ограниченная область, где применение института инвестиционных контрактов не противоречит федеральному законодательству и является правомерным. Однако такое заключение может считаться только предварительным. Для окончательного заключения необходим анализ еще одной стороны изучаемого вопроса: о правовой возможности какой-либо из сторон инвестиционного контракта выступать в статусе застройщика.

Сначала о правовом статусе инвестора. Есть два типа инвесторов, с которыми по результатам торгов по подбору инвесторов на реализацию инвестиционных проектов заключаются: 1) договор аренды земельного участка, 2) инвестиционный контракт.

В случае заключения договора аренды земельного участка инвестор приобретает статус застройщика — владельца участка. Здесь не возникает проблем в части доказательства возможности существования и применения соответствующих правовых механизмов. Могут возникнуть проблемы иного рода — например, вопросы о соответствии нормам федерального законодательства — предлагаемой формы договора аренды земельного участка, о наличии ясного порядка (формулы) определения размера арендной платы на протяжении срока действия договора аренды и другие вопросы, которые не являются непосредственно предметом настоящего анализа¹.

¹ Ограничимся комментарием по поводу двух моментов.

Во-первых, следует считать некорректным включение в документ, описывающий порядок подбора инвесторов на реализацию инвестиционных проектов, форму договора долгосрочной аренды земельного участка. Подбор инвесторов и предоставление земельных участков — это принципиально разные вещи, которые не должны

Применительно ко второму случаю, когда заключается инвестиционный контракт, должна быть доказана сама правовая возможность существования статуса лица, заключившего инвестиционный контракт, а при наличии такой возможности — правовые последствия такого статуса.

Инвестор, заключивший инвестиционный контракт, с правовой точки зрения может существовать только как лицо, которое:

- имеет «не предоставленный», не сформированный земельный участок на правах краткосрочной аренды продолжительностью до 1 года с периодическим продлением срока аренды на каждый следующий год;
- не может быть застройщиком (лицом, которому принадлежит земельный участок — см. п. 16 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ) и, следовательно, не имеет права: а) обеспечивать подготовку (быть заказчиком) проектной документации и утверждать ее, б) получать разрешение на строительство, в) получать разрешение на ввод построенного объекта в эксплуатацию.

Инвестиционный контракт не может быть реализован без строительства. Чтобы состоялось строительство, должен быть застройщик. Если инвестор, заключивший инвестиционный контракт, не может быть застройщиком, то кто может им быть? Есть три гипотетически возможных варианта, каждый из которых необходимо рассмотреть в деталях, чтобы определить их легитимность.

смешиваться. Однако, в контексте анализа допустимо предположение, что такое смешение — нахождение в одном документе и легального договора аренды, и квазилегального инвестиционного контракта, «легализует» последний.

Во-вторых, в документе в виде приложения размещена форма договора аренды земельного участка на 49 лет. В п. 7.3 формы содержится следующая норма «В случае самовольной передачи Арендатором своих прав аренды в залог (ипотеку), в совместную деятельность или в качестве вклада в уставный капитал юридического лица, отчуждения права аренды, а также в случае предоставления Участка другим лицам в безвозмездное или возмездное пользование (субаренду) без согласия Арендодателя либо использования земельного Участка не по целевому назначению Арендатор уплачивает Арендодателю неустойку (штраф) в размере годовой арендной платы, рассчитанной по ставкам текущего года без учета льгот (при их наличии у Арендатора) по арендной плате за землю». Эта норма входит в прямое противоречие с нормой п. 9 ст. 22 Земельного кодекса РФ, согласно которой «При аренде земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на срок более чем пять лет арендатор земельного участка имеет право в пределах срока договора аренды земельного участка передавать свои права и обязанности по этому договору третьему лицу, в том числе права и обязанности, указанные в пп. 4 и 5 настоящей статьи, без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления. Изменение условий договора аренды земельного участка без согласия его арендатора и ограничение установленных договором аренды земельного участка прав его арендатора не допускаются. Досрочное расторжение договора аренды земельного участка, заключенного на срок более чем пять лет, по требованию арендодателя возможно только на основании решения суда при существенном нарушении договора аренды земельного участка его арендатором».

Вариант 1: в юридическом смысле «застройщик» вообще не появляется, так как нет сформированного земельного участка. Застройщик может появиться только тогда, когда инвестор, заключивший инвестиционный контракт, завершает формирование земельного участка, и такой участок предоставляется лицу, которое станет застройщиком, в порядке, определенном Земельным кодексом РФ. Но тогда инвестиционный контракт — это всего лишь документ, регламентирующий действия инвестора по градостроительной подготовке территории и формированию земельного участка, после чего действие контракта должно быть прекращено.

Вариант 2: множественность лиц на стороне «застройщика» или правообладателя земельного участка. На территории, где не сформирован земельный участок — объект инвестиционного контракта, имеются правообладатели объектов недвижимости, земельные участки которых также не сформированы. Однако в таком случае можно предположить, что участок сформирован в границах всего квартала, применительно к которому выполнен государственный кадастровый учет. Таким образом, первое условие для появления застройщика выполнено — имеется сформированный земельный участок. Второе условие — наличие у участка собственника. В данном случае это, с одной стороны — администрация, а, с другой стороны — собственники квартир в многоквартирных домах, расположенных в пределах квартала. И администрации, и собственникам квартир участок в пределах квартала фактически принадлежит на праве общей долевой собственности. Чтобы этот факт состоялся де-юре, необходимо его официальное признание публичной властью. Для этого нет явных правовых препятствий. Здесь возможны два случая:

1) В пределах квартала нет «избыточных» площадей, которые могли бы быть выделены посредством проекта межевания в виде сформированного земельного участка для строительства. В таком случае администрация не заинтересована в механизме инвестиционных контрактов (негде строить-уплотнять). Однако могут и должны использоваться более эффективные механизмы, в частности, градостроительное зонирование. Установление градостроительных регламентов, допускающих и гарантирующих возможность более плотной и высокоэтажной застройки, создаст экономические мотивации и для собственников недвижимости, и для привлечения средств «внешних» инвесторов на преобразование территории в режиме реализации частно-правовых отношений. В данном случае для механизма инвестиционных контрактов не остается места.

2) В пределах квартала имеется «избыточная» площадь. Здесь опять возникает разветвление на два варианта:

- «избыточная» площадь выделяется в виде свободного от прав третьих лиц сформированного земельного участка. Такой «избыточный» участок не может быть выделен без определения границ окружающих земельных участков, на которых расположены здания, включая многоквартирные дома. То есть, при таком варианте подготавливается проект межевания квартала, а выявленный и сформированный «избыточный» земельный участок предоставляется в порядке, определен-

ном Земельным кодексом РФ, или, другими словами, при таком варианте опять-таки нет места для инвестиционного соглашения;

- «избыточная» площадь не выделяется в виде свободного от прав третьих лиц земельного участка, который не формируется и существует в невыделенном виде в пределах квартала как единственного сформированного земельного участка, у которого есть «множественный» правообладатель — администрация и собственники квартир. Такой вариант возможен только при выполнении следующих взаимосвязанных условий: собственники квартир обязуются не проявлять инициативу по выделению земельных участков под отдельными многоквартирными домами, а администрация обязуется не производить по своей инициативе межевание в пределах квартала (за исключением необходимых действий по установлению границ зон действия публичных сервитутов для обеспечения прохода, подъезда к домам неограниченному кругу лиц). То есть, фактически должен быть принят нормативный правовой акт о признании соответствующего квартала неделимым на отдельные земельные участки. При наличии указанных условий может быть образовано юридическое лицо, представляющее интересы всех собственников недвижимости в пределах квартала. Это юридическое лицо и будет застройщиком. Застройщик может осуществлять застройку «избыточной» площади за свои и (или) заимствованные средства и за привлеченные средства «внешнего» инвестора. В последнем случае должен быть заключен инвестиционный контракт, но совершенно другого рода. В нем должны быть учтены коммерческие интересы и имущественные права всех сторон — застройщика, представляющего интересы собственников квартир и администрации, и инвестора.

В рамках рассматриваемого второго варианта это единственный случай, когда имеется на первый взгляд не противоречащая законодательству возможность существования и использования механизма инвестиционных контрактов. Однако этот случай не может превратиться из гипотетического в реальный по двум причинам.

Первая причина состоит в том, что у администрации никогда не будет «интереса» к такой схеме. Дело в том, что «доля города» по мере реализации такой схемы быстро «обнулится», поскольку по причинам коммерческой заинтересованности в рассматриваемом квартале все без исключения квартиры будут приватизированы, и администрация лишится права общей долевой собственности на земельный участок-квартал. Поэтому администрация будет вынуждена вернуться к схеме, которая обеспечивает более справедливый для нее доход — к схеме выделения, формирования и предоставления земельного участка на месте «избыточной» площади в пределах квартала без использования инвестиционного контракта.

Вторая причина — это наличие нормы ч. 4 ст. 43 Градостроительного кодекса РФ, согласно которой «Размеры земельных участков в границах застроенных территорий устанавливаются с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов и правил, действовавших в

период застройки указанных территорий. Если в процессе межевания территорий выявляются земельные участки, размеры которых превышают установленные градостроительным регламентом предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, для строительства предоставляются земельные участки, сформированные на основе выявленных земельных участков, при условии соответствия их размеров градостроительному регламенту». То есть, описанная выше схема с «избыточной» площадью может быть оспорена в судебном порядке любым заинтересованным лицом. А это чрезмерно большие риски для инвестора, даже при наличии согласия между администрацией и жильцами квартала.

Таким образом, при втором варианте, также как и при первом, фактически не может быть лица в статусе застройщика. Остается рассмотреть последнюю, третью гипотетическую возможность существования лица в статусе застройщика.

Вариант 3: застройщиком является уполномоченный орган администрации города. В этом варианте, также как и в двух предыдущих, не возникает правовой возможности существования лица в статусе застройщика. Причина очевидна — уполномоченный орган администрации города не является единственным лицом, которому принадлежит еще не сформированный земельный участок. Чтобы стать правомерным застройщиком, этот орган может: 1) стать одним из равноправных участников в составе «множественного лица» наряду с другими лицами (собственниками квартир), обладающими неотъемлемым правом на еще не сформированный земельный участок (вариант 2); 2) стать единоличным правообладателем, превратив посредством документации по планировке территории «пятно территории с неопределенными границами» в сформированный земельный участок и предоставить его в соответствии с требованиями законодательства без использования инвестиционного контракта.

Итак, при использовании механизма инвестиционных контрактов не возникает и не может возникнуть лица в статусе застройщика. Этот объективный вывод не препятствует тому, что на практике функции застройщика выполняет уполномоченный орган администрации города. Поскольку в строго юридическом смысле он не может быть застройщиком, он является квази-застройщиком, и его правомочия могут быть оспорены в судебном порядке по причине фактической узурпации прав других лиц — граждан, которые являются собственниками недвижимости на реконструируемой территории.

Теперь выясним, какие последствия проистекают из наличия квази-застройщика, неизбежно возникающего в условиях использования механизма инвестиционных контрактов.

В правовой системе застройщик может действовать только в рамках, которые устанавливает для него публичная власть. Квази-застройщик же сам себе устанавливает рамки и пределы — характер и объемы того строительства, которое предписывается оплачивать инвестору, заключившему с администрацией инвестиционный контракт. Кроме того, квази-застройщик не является нейтральным лицом, он лицо заинтересованное — уполномочен-

ное, в числе прочего, и на обеспечение максимально возможной «доли» города от использования средств инвестора. Поэтому критически важным становится решение вопроса о том, каким способом администрация уста-

Правовое регулирование в условиях рынка недвижимости выработало универсальный способ установления пределов для застройщиков, определяемых с позиций соблюдения общественных интересов. Название этого способа — градостроительное (правовое) зонирование

навливает пределы строительства для квази-застройщиков. Постановка этой задачи выводит на «реконструкцию» сначала технологии, а затем и идеологии, на которой основана практикуемая система регулирования.

Правовое регулирование в условиях рынка недвижимости выработало универсальный способ установления пределов для застройщиков, определяемых с позиций соблюдения общественных интересов. Он может и должен варьировать в деталях, но остается неизменным

в базовых принципах. Название этого способа — градостроительное (правовое) зонирование. Результат его применения — градостроительные регламенты, которые: а) являются юридически значимыми пределами строительства, распространяемыми в одинаковой степени на каждый земельный участок в границах отдельных территориальных зон, количество и характер использования которых варьирует в широких пределах; б) заблаговременно предъявляются всем и каждому в виде нормативного правового акта — Правил землепользования и застройки, подлежащих обязательно опубликованию; в) не могут быть произвольно нарушены ни застройщиком, ни администрацией. Именно такая правовая схема введена в России с 1998 г. первым Градостроительным кодексом РФ, закреплена Земельным кодексом РФ в 2001 г. и развита до уровня правовой технологии новым Градостроительным кодексом РФ 2004 г.

Альтернативная по отношению к федеральному законодательству технология и идеология системы регулирования, при которой используются механизмы инвестиционных контрактов, предопределена двумя базовыми посылками: а) администрация является квази-застройщиком, б) квази-застройщик «сам себе хозяин». Квази-застройщик хочет быть свободным хозяином, которому не нужны заведомо установленные (в виде градостроительных регламентов) пределы. Решение таким образом сформулированной задачи становится делом техники. Результат — особая система регулирования, характеризующаяся отказом от установления гарантированных пределов строительства, определяемых юридически значимыми градостроительными регламентами. Очевидно, что по причине противоречия федеральному законодательству такой отказ должен быть завуалирован. Для этого есть простой способ — использовать терминологию федерального законодательства, вкладывая в нее иной смысл. Например, градостроительный регламент предписывается каждому земельному участку в отдельности посредством индивидуального административного решения («акта разрешенного использования земельного участка»), а не всем участкам

сразу в пределах соответствующей территориальной зоны посредством Правил землепользования и застройки.

Отсутствие градостроительных регламентов подразумевает отсутствие имеющих юридическую силу предельных значений, «потолков» предельных объемов строительства в каждом месте. Для существования системы, основанной на индивидуально-выборочных решениях квази-застройщика, требуются два условия: отсутствие регламентов-гарантий и возможность произвольно изменять квази-потолки, установленные квази-регламентами. Соблюдение этих условий открывает широкое поле деятельности для квази-застройщика в части повсеместного «выжимания» максимально возможной «доли» города от использования средств инвесторов. Если же вспомнить, что инвестиционные контракты могут применяться только на территориях, занятых правами третьих лиц, то становится понятным, за счет чьих интересов происходит «выжимание максимума». Это именно третьи лица, в частности, собственники квартир в многоквартирных домах¹.

¹ О том, что речь идет об ущемлении прав собственников квартир в многоквартирных домах, свидетельствуют следующие положения формы инвестиционного контракта, содержащейся в приложении 5 к постановлению Правительства Москвы от 27 апреля 2004 г. №255-ПП:

а) п. 5.1.4 формы инвестиционного контракта, согласно которому: «Администрация обязуется: ... Не осуществлять приватизации, сдачи в аренду, продажи жилых и нежилых площадей, земельных участков и прав на земельные участки, а также изменения договоров найма жилых площадей и вселения граждан для постоянного проживания на жилую площадь в инвестиционных объектах, кроме случаев, установленных действующим законодательством». Однако, если администрация берет на себя обязательство «не осуществлять приватизации ... жилых ... площадей», то она осуществляет противоправные запрещенные федеральным законодательством действия. Оговорка «кроме случаев, установленных действующим законодательством», только выявляет намерение сделать неопределенность из очевидного положения. Завуалированный запрет на приватизацию квартир, провоцируемый указанной нормой, в случае его реализации на практике, будет означать противоправное принудительное изъятие недвижимости с неадекватной ее рыночной стоимости компенсацией (без учета земельной компоненты и месторасположения).

б) п. 5.1.10 формы инвестиционного контракта, согласно которому: «Не позднее ___ месяцев с момента подписания Сторонами настоящего Инвестиционного контракта (договора) представить Инвестору сформированный на основании данных Департамента жилищной политики и жилищного фонда города Москвы список физических лиц, постоянно проживающих в городе Москве не менее 10 лет и желающих улучшить свои жилищные условия с использованием ипотечных (залоговых) схем кредитования, займов и субсидий, а также список юридических лиц, принимающих на основании заключенных с Департаментом жилищной политики и жилищного фонда города Москвы договоров участие в реализации городских жилищных программ, с которыми Инвестору надлежит заключить договоры соинвестирования на условиях, определяемых Инвестором». Данное положение неявно подразумевает, что администрация признает факт наличия прав собственников квартир многоквартирных домов на территории действия инвестиционного контракта, но признает его «задним числом». Это означает, что лиц, имеющих неотчуждаемые (но еще не реализованные формально) права на несформированные земельные участки, приглашают к соинвестированию

Далее логика следующая:

- Отсутствие потолков-гарантий — это невозможность четкого и заблаговременного планирования развития инженерной инфраструктуры ввиду отсутствия юридически гарантированных предельных объемов строительства, которые можно «взрывать» индивидуальными административными решениями квази-застройщика.
- Невозможность планирования как соотношения юридически гарантированных предельных объемов строительства с задаваемыми показателями объемов инженерных ресурсов обеспечения — это медленно надвигающийся, но неизбежный хаос, наступление которого можно оттягивать, но не бесконечно.
- Чтобы как-то избежать дисбаланса и грядущего хаоса, отсрочить его посредством элементарного планирования, надо максимально много «строить самим», то есть выполнять функции квази-застройщика, строить с максимальным использованием бюджета, заниматься «административным бизнесом»;
- Для обеспечения «административного бизнеса» квази-застройщику необходимо отказаться от введения института юридически значимых и обязательных для исполнения градостроительных регламентов. Иначе такой бизнес был бы невозможен. Круг замыкается.

Инвестиционный контракт проясняет многое, поэтому его можно назвать ключевым звеном практикуемой системы регулирования. Он активно и широко используется в программах преобразования застроенных территорий жилого назначения¹. Это неслучайно, а в рассматриваемой системе — неизбежно, поскольку инвестиционные контракты, как было показано выше, могут использоваться только и исключительно применительно к застроенным территориям, занятым правами третьих лиц. В отношении этих программ следует отметить содержащееся в них неправомерное допущение возможности принудительного изъятия недвижимости на преобразуемой застроенной территории². Однако, как было показано ранее, на те виды объектов, строительство которых планируется в рамках программы, не может распространяться действие нормы Земельного кодекса РФ о возможности принудительного изъятия недвижимости в связи с реализацией государственных или муниципальных нужд, поскольку в указанных случаях планируемые действия не связаны с реализацией таких нужд.

уже после стадии подписания инвестиционного контракта, то есть ставя перед свершившимся фактом.

Следовательно, действия по информированию граждан приобретают исключительно «ритуальный» характер, а их последствия никого не обязывают и не ограничивают. Единственное ограничение — опасение квази-застройщика рассориться со своими гражданами-избирателями, однако его всегда можно преодолеть, «переведя стрелки» на инвестора.

¹ См., например «Среднесрочная программа капитального ремонта, модернизации, реконструкции и реновации зданий, сооружений, а также реорганизации территорий сложившейся застройки города Москвы на 2004-2006 гг.», Приложение 2 к постановлению Правительства Москвы от 30 марта 2004 г. №178-ПП.

² Приложение 2 к постановлению Правительства Москвы от 30 марта 2004 г. №178-ПП.

Итак, возможно ли с правовой точки зрения существование и применение института инвестиционных контрактов? Зафиксируем выявленную коллизию.

С одной стороны, существование института инвестиционных контрактов возможно в очень узком спектре случаев при обязательном сочетании следующих условий: 1) контракты могут заключаться только применительно к застроенной, не размежеванной территории, занятой правами третьих лиц, при отсутствии сформированных земельных участков, в том числе земельных участков многоквартирных домов; 2) по причине несформированности земельные участки должны оставаться не предоставленными на весь период действия контракта, вплоть до завершения строительства и завершения расчетов сторон контракта между собой; 3) в рамках контрактов применительно к несформированным земельным участкам заключаются с инвесторами договоры краткосрочной аренды, продолжительность которых не может превышать одного года, с постоянно возобновляемым продлением договоров; 4) инвестор, с которым заключен инвестиционный контракт, по существу, является доверенным лицом администрации и не может быть застройщиком, то есть не имеет права утверждать проектную документацию, получать разрешение на строительство и разрешение на ввод построенных объектов в эксплуатацию.

С другой стороны, институт инвестиционных контрактов невозможен по причине того, что с правовой точки зрения не может возникнуть ни одного лица в статусе застройщика — им не могут быть ни инвестор, ни уполномоченный орган администрации, ни собственники квартир многоквартирных домов. Гипотетическая множественность лиц на стороне застройщика блокируется нормой федерального законодательства, предписывающей предоставление свободных земельных участков в пределах застроенной территории, которое может осуществляться только по процедурам Земельного кодекса РФ, не предусматривающего применение для этого процедур заключения инвестиционных контрактов. Отсутствие отвечающего требованиям законодательства застройщика делает невозможным легитимное существование инвестиционного контракта — даже в той очень ограниченной области, которая рассмотрена выше.

Из проведенного анализа следуют **три вывода**:

1. Институт инвестиционных контрактов, заключаемых между администрациями и инвесторами применительно к застроенным и занятым правами третьих лиц территориям, не имеет оправдывающих его существование правовых оснований.

2. Рассчитанные на средне- и долгосрочную перспективу правовые процедуры преобразования застроенных территорий могут быть реализованы только на основе градостроительных регламентов, утвержденных в составе нормативных правовых актов — правил землепользования и застройки.

3. Зарождение, применение и необходимость отмены инвестиционных контрактов применительно к застроенным территориям — это объективный результат процесса развития и вызревания законодательства, процес-

са, который с неизбежностью был сопряжен со следующим главным противоречием.

С одной стороны, на начальном этапе перехода к рыночным методам регулирования объективно отсутствовали необходимые основания для системного регулирования. Генеральные планы городов, если и были, то часто не соответствовали новым реалиям и задачам, Правил землепользования и застройки не было и не могло быть. Отсутствие этих оснований требовало их незамедлительного замещения: жизнь не могла ждать, строительство не могло и не должно было останавливаться по такой формальной причине. Такое замещение было объективно необходимым и оно было немедленно предъявлено в виде индивидуально-выборочных (то есть внесистемных) процедур предварительного согласования мест размещения объектов строительства — федеральным законодательством и в виде инвестиционных контрактов — региональным законодательством;

С другой стороны, однажды по необходимости введенные внесистемные замещения и квази-правовые институты стали укрепляться и развиваться путем создания целой административной индустрии по производству «исходно-разрешительной документации», которая существует по своей внутренней логике и уже во имя самосохранения отвергает логику возвращения к системным действиям и правовым механизмам, адекватным рыночным реалиям.

Это коллизия имеет системный характер и приводит в тупик. Федеральное законодательство нашло выход из этого тупика применительно к процедурам предварительного согласования мест размещения объектов строительства, которые при отсутствии правил землепользования и застройки, начиная с 01.01.10 не могут применяться (за исключением отдельных случаев). Применительно к инвестиционным контрактам выход более простой: достаточно понять неправомочность этого института, а поняв — признать необходимость отказаться от его применения и перейти к правовым методам регулирования процессов преобразования застроенных территорий¹.

¹ Отсутствие универсальных, общепризнанных в мировой практике правовых методов градорегулирования негативно отражается на инвестиционной привлекательности российских городов, так как повышает финансовые риски для потенциальных инвесторов. Например, Москва в части рискованности инвестирования в строительство находится на последнем месте среди 27 крупнейших городов Европы. В то же время, Москва занимает второе место среди обследованных городов по потенциальным возможностям вложения инвестиций в строительство и реконструкцию, которые до сих пор не могут состояться по причине высоких рисков. Источник: Emerging Trends in Real Estate, Europe 2006. Washington, D.C.: ULI — The Urban Land Institute.

Трутнев Э.К., Гудзь Т.В., Якубов М.О.¹

Рекомендации по применению действующего законодательства при подготовке проектов межевания застроенных территорий

Недостаток свободных земельных участков, обеспеченных коммунальной инфраструктурой, с одной стороны, и значительный спрос на жилье — с другой, приводят к практике «уплотнительной» или «точечной» застройки в пределах сложившихся кварталов и микрорайонов. Широкое распространение такая практика получила в крупнейших городах, где особенно остро ощущается дефицит свободных и пригодных для застройки участков, а спрос на жилье значительно превышает его предложение.

Размещение новых зданий в сложившейся застройке помогает более эффективно использовать имеющуюся территорию, но часто точечное строительство производится за счет интересов и фактически на территории существующих домовладений. Защитой от возможного ущемления прав для жителей многоквартирных домов становится выделение земельных участков под такими домами.

Вопрос выделения земельных участков многоквартирных домов регламентируется федеральными законами, методическими рекомендациями и инструкциями. Однако до сих пор выделение земельных участков под мно-

До сих пор выделение земельных участков под многоквартирными домами не получило широкого распространения. В одних случаях местные власти находили возможность затягивания процесса выделения земельных участков и их передачи домовладельцам, в других — сами домовладельцы часто оказывались не заинтересованными в приобретении собственности на земельный участок

квартирными домами не получило широкого распространения. В одних случаях местные власти находили возможность затягивания процесса выделения земельных участков и их передачи домовладельцам, в других — сами домовладельцы часто оказывались не заинтересованными в приобретении собственности на земельный участок, так как собственность на участок влечет за собой необходимость оплаты земельного налога и исполнения других обязанностей собственника. Пока жильцы не оказываются перед реальной перспективой того, что в их дворе будет построено новое здание, оформление земельного участка в собственность выглядит, на первый взгляд, бес-

¹ Трутнев Э.К. — директор направления «Реформы в сфере недвижимости» Института экономики города, кандидат архитектуры;
Гудзь Т.В. — в 2002—2006 гг. сотрудник направления «Реформы в сфере недвижимости» Института экономики города;
Якубов М.О. — руководитель проекта направления «Реформы в сфере недвижимости» Института экономики города

полезным и малопривлекательным. Жильцы могут пользоваться необходимой им территорией бесплатно. Инициатива по выделению земельных участков многоквартирных домов может исходить от органа местного самоуправления, который заинтересован в том, чтобы последовательно создавалась ситуация, когда за пользование землей на территории города местный бюджет получал бы соответствующие поступления.

Предлагаемые рекомендации охватывают основные позиции федерального законодательства, регламентирующие подготовку проектов межевания застроенных территорий с выделением земельных участков многоквартирных домов в сложившейся застройке. В тексте также приведены комментарии к наиболее важным позициям.

Основные положения законодательства, относящиеся к подготовке документации по планировке территории применительно к сложившейся застройке, сводятся к следующему.

Проекты межевания территорий являются видом документации по планировке территории.

Градостроительным кодексом Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (далее — ГрК РФ) установлена норма, согласно которой документация по планировке территории подготавливается применительно ко всем территориям — застроенным или подлежащим застройке (часть 2 статьи 41), а также незастроенным и не предназначенным для строительства (часть 3 статьи 41). Таким образом, планировка территории является универсальным способом упорядочения организации территории.

ГрК РФ установил случаи, когда не требуется подготовка документации по планировке территории. Это три случая, когда правообладатели земельных участков по своей инициативе: 1) разделяют один земельный участок на несколько земельных участков, 2) объединяют несколько земельных участков в один земельный участок и 3) изменяют общую границу нескольких земельных участков. Во всех указанных случаях подготавливается землеустроительная документация в порядке, предусмотренном земельным законодательством, при соблюдении следующих трех требований, установленных частью 4 статьи 41 ГрК РФ:

- размеры образованных земельных участков не должны быть меньше минимальных или больше максимальных размеров земельных участков, определенных градостроительным регламентом применительно к соответствующей территориальной зоне¹;
- в наличии подъезды, подходы к каждому образованному земельному участку;
- объединение земельных участков в один участок допускается только при условии, если образованный земельный участок будет находиться в границах одной территориальной зоны согласно правилам землепользования и застройки.

¹ Градостроительные регламенты являются составной частью нормативных правовых актов — правил землепользования и застройки.

Наличие в федеральном законе указанных требований означает необходимость проведения проверки землеустроительной документации на ее соответствие этим требованиям и обеспечения со стороны органов местного самоуправления соответствующего контроля действий правообладателей недвижимости с позиций упорядочения планировочной организации территории.

В ГрК РФ предусмотрены следующие случаи подготовки и соотношения различных видов документации по планировке территории:

- проекты планировки без проектов межевания в составе проектов планировки (согласно части 1 статьи 42);
- проекты планировки с проектами межевания в составе проектов планировки и градостроительными планами земельных участков в составе проектов межевания (согласно частей 3 и 6 статьи 43);
- проекты межевания с градостроительными планами земельных участков в составе проектов межевания (согласно части 1 статьи 43 и части 6 статьи 43);
- градостроительные планы земельных участков вне состава проектов межевания в виде отдельных документов (согласно части 2 статьи 44).

Назначение проектов планировки определяется двумя позициями: выделение элементов планировочной структуры и установление параметров планируемого развития элементов планировочной структуры (часть 1 статьи 42).

В ГрК РФ, равно как и в других федеральных законах, не содержится определения термина или понятия «элементы планировочной структуры». Тем не менее, содержание этого понятия раскрывается посредством перечисления этих элементов — «кварталы, микрорайоны, иные элементы», содержащегося в части 1 статьи 41, а также посредством анализа содержания понятий «красные линии» и «территории общего пользования» (пункты 11 и 12 статьи 1). Необходимость обращения к понятию «красные линии» определяется тем, что в основной части проекта планировки должны содержаться красные линии, которые подлежат утверждению в составе именно этого и никакого иного вида документации по планировке территории. Красные линии отделяют территории общего пользования¹ от других территорий, которые находятся или могут находиться в собственности физических и юридических лиц. Кроме этого, красные линии обозначают границы земельных участков линейных объектов. Следует также принять во внимание, что красные линии обозначают как существующие, так и планируемые (изменяемые, вновь образуемые) границы территорий общего пользования и границы земельных участков линейных объектов. Это означает, что посредством проектов планировки можно как фиксировать сложившееся положение дел в части расположения границ «публичных» и «частных» земель (если такая фиксация является рациональной), так и менять такое

¹ Под территориями общего пользования Земельный и Градостроительный кодексы Российской Федерации понимают территории, которыми может беспрепятственно пользоваться неограниченный круг лиц (включая площади, улицы, проезды, набережные, скверы, бульвары) и которые не подлежат приватизации.

распределение между «публичными» и «частными» землями путем утверждения соответствующих предложений — например, по расширению улиц и проездов, прокладке новых автомобильных дорог, в том числе проходящих по земельным участкам, находящимся в собственности физических и юридических лиц. В последнем случае факт утверждения планируемых (изменяемых, вновь образуемых) красных линий не означает автоматического причисления соответствующих земельных участков и их частей к территориям общего пользования. Утвержденные в составе проектов планировки красные линии должны в этом случае использоваться как основание для последующего принятия решений о резервировании, об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Таким образом, можно говорить о том, что при установлении красных линий посредством проектов планировки осуществляется первая стадия регулирования планировочной организации территории, когда «публичные» земли в качестве инфраструктурного планировочного «каркаса» территории (в виде дорог, сетей инженерно-технического обеспечения) отделяются от «частных» земель. Первая стадия задает условия и «рамки» осуществления в пределах установленных планировочных элементов последующей стадии регулирования планировочной организации территории — установления границ земельных участков посредством проектов межевания.

В федеральном законодательстве отсутствует однозначное определение понятия «межевание». По этой причине имеются разночтения в понимании этого термина.

Применительно к проектам межевания территории в ГрК РФ устанавливаются следующие положения:

- проекты межевания территории всегда подготавливаются в границах элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов), то есть в границах красных линий, установленных проектами планировки (часть 1 статьи 43);
- посредством проектов межевания территории всегда устанавливаются границы земельных участков, расположенных в пределах элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов) как застроенных, так и подлежащих застройке территорий (части 1 и 2 статьи 43);
- проекты межевания территории всегда содержат в своем составе градостроительные планы земельных участков (часть 6 статьи 43);
- проекты межевания территории могут подготавливаться в составе проектов планировки территории или в виде отдельного документа — в случае, когда проекты межевания территории подготавливаются применительно к элементам планировочной структуры (кварталам, микрорайонам), имеющим красные линии, ранее утвержденные в составе проектов планировки (части 1 и 3 статьи 43).

При подготовке проектов межевания застроенных территорий жилого назначения надлежит выполнять два важных требования, регламентирующих размеры земельных участков, на которых расположены многоквартир-

ные дома, которые должны устанавливаться с учетом: 1) фактического землепользования и 2) градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки указанных территорий (часть 4 статьи 43 ГрК РФ).

«С учетом» означает следующие три возможности применительно к устанавливаемым размерам земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома, когда такие размеры могут быть:

- равны показателям, определенным в соответствии с градостроительными нормативами и правилами, действовавшими на период застройки — в случаях, когда сложившееся землепользование (наличие соседних земельных участков и иных объектов недвижимости):
 - позволяет выдерживать такие показатели без их уменьшения (то есть, не возникает необходимости их уменьшать по причине «стеснения» со стороны существующих соседних объектов);
 - не требует увеличения таких показателей (во избежание возникновения чересполосицы);
- меньше показателей, определенных в соответствии с градостроительными нормативами и правилами, действовавшими на период застройки — в случаях, когда сложившееся землепользование (наличие соседних земельных участков и иных объектов недвижимости) не позволяет выдерживать такие показатели и требует их уменьшения по причине «стеснения» со стороны существующих соседних объектов;
- больше показателей, определенных в соответствии с градостроительными нормативами и правилами, действовавшими на период застройки — в случаях, когда сложившееся землепользование не только позволяет выдерживать такие показатели, но и устанавливать размеры земельных участков больше таких показателей, однако в некоторых пределах, определяемых с учетом:
 - наличия выявленных, вновь образуемых свободных от прав третьих лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, которые могут быть предоставлены физическим и юридическим лицам для строительства определенных типов объектов на таких земельных участках без ущемления прав правообладателей существующих объектов (при соблюдении минимальных расстояний между существующими и планируемыми к строительству объектами, обеспечении подходов, проездов, соблюдении иных предусмотренных законодательством требований);
 - предложений о включении выявленных, вновь образуемых свободных от прав третьих лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в состав территорий общего пользования (например, в качестве парков, скверов);
 - предложений о признании соответствующих элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов) неделимыми с передачей в общую долевую собственность собственникам помещений в многоквартирных домах, собственникам иных

объектов недвижимости земельного участка в границах соответствующего элемента планировочной структуры без его «внутреннего» разделения на земельные участки при том, что в согласованных пределах будет иметь место превышение указанных показателей.

В отношении выполнения требования об учете фактического землепользования следует принять во внимание содержание проблемного вопроса о правомерности сложившейся в последнее время в некоторых городах России практики установления границ земельных участков по внешнему контуру зданий («под отмостку»).

Что касается выполнения требования части 4 статьи 43 ГрК РФ об учете градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки территорий, то рекомендации состоят в следующем.

Федеральный закон устанавливает принцип соблюдения минимального стандарта в части закрепления еще не реализованных прав собственников, нанимателей квартир на пространство вокруг домов, в которых они

Федеральный закон устанавливает принцип соблюдения минимального стандарта в части закрепления еще не реализованных прав собственников, нанимателей квартир на пространство вокруг домов, в которых они проживают. Это право может быть реализовано только одним способом — путем межевания. На практике до сих пор существует и реализуется противоположный по смыслу принцип, который противоречит федеральному законодательству

проживают. Это право может быть реализовано только одним способом — путем межевания. При его проведении (независимо от того, по чьей инициативе и с какими целями оно проводится) должны соблюдаться указанные минимальные стандарты, которые определяются не возникшими в данный момент намерениями (например, намерениями уплотнить существующую застройку путем дополнительного нового строительства), а ранее сложившейся ситуацией. Это предполагает следующую последовательность действий: сначала фиксация и правовое закрепление факта землепользования, который состоялся задолго до возникновения намерений сегодняшнего дня, а затем — публичное решение вопроса о возможности или невозможности изменения сложившегося землепользования.

На практике до сих пор существует и реализуется противоположный по смыслу принцип, который противоречит федеральному законодательству.

Состав проектов межевания определяется частью 5 статьи 43 ГрК РФ. При этом следует отметить следующее. В отличие от проектов планировки, проекты межевания имеют не две, а только одну часть, подлежащую утверждению, и эта часть включает только чертежи межевания территории. Объяснение такого положения дел состоит в том, что проекты межевания подготавливаются на основании или в составе проектов планировки, кото-

рые и содержат все необходимые материалы по обоснованию решений по планировке соответствующей территории.

Градостроительные планы земельных участков подготавливаются не для всех земельных участков, а только для тех участков, которые застроены или предназначены для строительства, реконструкции объектов капитального строительства (часть 1 статьи 44 ГрК РФ).

Градостроительные планы земельных участков подготавливаются:

- в составе проектов межевания, которые являются составной частью проектов планировки;
- в составе проектов межевания, которые подготавливаются как самостоятельные документы применительно к ранее выделенным элементам планировочной структуры (кварталам, микрорайонам);
- в виде отдельного документа.

В виде отдельного документа градостроительные планы земельных участков могут подготавливаться в случаях, когда одновременно имеется сочетание следующих условий:

- градостроительные планы запрашиваются применительно к ранее сформированным земельным участкам (применительно к которым проведен государственный кадастровый учет и зарегистрированы права), расположенным на уже застроенной территории, при намерении осуществить реконструкцию существующих объектов или построить новые объекты на таких участках;
- применительно к территории расположения указанных земельных участков установлены посредством правил землепользования и застройки градостроительные регламенты.

Только при таком сочетании указанных условий применяется норма части 17 статьи 46 ГрК РФ об отсутствии необходимости проведения процедур подготовки, проведения публичных слушаний и утверждения документации по планировке территории, определенных частями 1-16 статьи 46 ГрК РФ.

Во всех случаях, когда мы имеем дело с не разделенной на земельные участки территорией, независимо от того, является ли такая территория застроенной или незастроенной, но подлежащей застройке, надлежит подготавливать проекты планировки с проектами межевания в их составе, либо проекты межевания. В таких случаях градостроительные планы земельных участков подготавливаются не как самостоятельные документы, а в составе проектов межевания.

Решения о подготовке документации по планировке территории могут приниматься и при отсутствии документов территориального планирования. Однако такие решения могут приниматься не позднее 1 января 2008 г. С этой даты вводится в действие часть 6 статьи 45 ГрК РФ, согласно которой не допускается осуществлять подготовку документации по планировке территории при отсутствии документов территориального планирования.

При этом существуют два исключения из этой нормы: подготовка проектов межевания застроенных территорий и подготовка градостроительных планов земельных участков по заявлениям физических или юридических лиц.

В первом случае производится юридическая фиксация ранее состоявшегося, но еще не закрепленного факта в части прав собственников квартир, других объектов недвижимости на использование земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома, иные объекты недвижимости. То есть производятся действия, не связанные непосредственно с территориальным планированием, предопределяющим будущее развитие событий.

Второй случай также непосредственно не связан с территориальным планированием, поскольку он распространяется на ситуацию, когда уже имеются границы ранее сформированных земельных участков, и нет необходимости производить планировку территории.

Решение о подготовке документации по планировке территории принимается органом местного самоуправления поселения или городского округа по инициативе указанных органов либо на основании предложений физических или юридических лиц о подготовке документации по планировке территории.

Указанное решение подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, в течение трех дней со дня принятия такого решения. Решение должно быть размещено на официальном сайте поселения или городского округа в сети Интернет (при наличии такого сайта).

Со дня опубликования решения о подготовке документации по планировке территории физические или юридические лица вправе представить в орган местного самоуправления поселения или орган местного самоуправления городского округа свои предложения о порядке, сроках подготовки и содержании документации по планировке территории (части 1-3 статьи 46 ГрК РФ).

Указанные нормы частей 1-3 статьи 46 ГрК РФ свидетельствуют о том, что физические и юридические лица вправе обеспечивать подготовку проекта планировки, проекта межевания. Заинтересованное лицо вправе предложить органу местного самоуправления обеспечить за свой счет подготовку документации по планировке территории и представить ее органу местного самоуправления для проверки, проведения публичных слушаний и утверждения в установленном порядке. В свою очередь, орган местного самоуправления вправе принять положительное либо отрицательное решение по поводу поступившего предложения.

Подготовленная документация по планировке территории проверяется на соответствие следующим требованиям: техническим регламентам, градостроительным регламентам, с учетом границ территорий объектов культурного наследия, границ зон с особыми условиями использования территорий (охранных, санитарно-защитных зон, зон охраны объектов культурного наследия, водоохраных зон, зон охраны источников питьевого водоснабжения, зон охраняемых объектов, иных зон).

Указанную проверку осуществляют органы, принявшие решения о подготовке документации по планировке территории.

Таким образом, ГрК РФ, номинально упразднив согласование и государственную экспертизу документации по планировке территории:

- сохранил все необходимые требования, связанные с проверкой такого рода документации;
- технологически объединил разрозненные действия по согласованию и государственной экспертизе в одно сводное действие по проверке такой документации на соответствие всем необходимым требованиям;
- переложил ответственность на органы, осуществляющие такую проверку.

ГрК РФ установил ряд особенностей подготовки документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решения органа местного самоуправления поселения или органа местного самоуправления городского округа, по сравнению с подготовкой такой документации на основании решений иных органов публичной власти. Эти особенности сводятся к установлению норм:

- о праве физических и юридических лиц представлять предложения о порядке, сроках подготовки и содержании документации по планировке территории (часть 3 статьи 46);
- об обязательном рассмотрении на публичных слушаниях проектов планировки территории и проектов межевания территории, подготовленных в составе проектов планировки территории (часть 5 статьи 46);
- о праве представительного органа местного самоуправления на основании документации по планировке территории вносить изменения в правила землепользования и застройки в части уточнения установленных градостроительным регламентом предельных параметров разрешенного строительства и реконструкции объектов капитально строительства (часть 15 статьи 46).

Порядок организации и проведения публичных слушаний по проекту планировки территории и проекту межевания территории определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования с учетом положений статьи 46 ГрК РФ.

По этому вопросу необходимо учесть следующее. Согласно части 5 статьи 46 ГрК РФ до утверждения обязательно рассмотрению на публичных слушаниях подлежат проекты планировки территории и проекты межевания территории, подготовленные в составе проектов планировки территории. Это означает, что федеральный закон:

- не предусматривает обязательности публичных слушаний по рассмотрению проектов межевания, подготовленных в виде самостоятельных документов (когда проекты межевания подготавливаются в пределах существующих, ранее установленных красных линий кварталов, микрорайонов без изменения таких красных линий);
- предоставляет органам местного самоуправления самим решить вопрос об обязательности или факультативности публичных слушаний применительно к проектам межевания, подготовленным вне состава проектов планировки.

При этом, если орган местного самоуправления посредством соответствующего нормативного правового акта (устава муниципального образо-

вания, правил землепользования и застройки) принимает решение о том, что применительно к проектам межевания, подготовленным вне состава проектов планировки, не проводятся публичные слушания, то одновременно должны быть определены иные (помимо публичных слушаний) процедуры согласования границ земельных участков их правообладателями.

В случаях принятия решения о разработке документации органами местного самоуправления документация по планировке территории утверждается главами местных администраций.

Установлено требование об обязательности опубликования документации по планировке территории в порядке, установленном для официально опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации. В соответствии с частью 2 статьи 57 ГрК РФ орган местного самоуправления городского округа, орган местного самоуправления муниципального района в течение четырнадцати дней со дня получения соответствующих копий документации по планировке территории должны разместить их в информационных системах обеспечения градостроительной деятельности. Утвержденная документация по планировке территории может быть оспорена в судебном порядке.

Действия по подготовке проектов планировки и проектов межевания территории в их составе в случаях разделения территории на земельные участки, на которой расположены многоквартирные дома, регламентируются помимо норм статьи 46 ГрК РФ также частью 2 статьи 6 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации», согласно которой при утверждении указанной документации по планировке территории не допускается требовать предоставления других документов. Под понятием «другие документы» в данном случае понимается, в частности, и такой документ, как положительное заключение государственной экологической экспертизы.

Никифоров С.М., Мещеряков И.А.¹

Развитие муниципального кредитования в России

В России идет реформа местного самоуправления, направленная на децентрализацию власти. В процессе перераспределения полномочий между уровнями власти бóльшая часть обязательств по развитию инженерной и социальной инфраструктуры населенных пунктов передается органам местного самоуправления. Однако передача на уровень местного самоуправления ответственности за предоставление населению важнейших услуг в социальной и коммунальной сферах не подкрепляется передачей соответствующего объема финансовых средств.

Муниципалитеты испытывают недостаток финансовых ресурсов даже для поддержания в должном состоянии муниципальной инженерной инфраструктуры. Внесенные в Бюджетный кодекс РФ поправки, в соответствии с которыми доходные источники перераспределяются между уровнями бюджетной системы на постоянной основе, не создали предпосылок для улучшения ситуации. Уже понятно, что при таком распределении доходов российские муниципальные образования не смогут осуществлять капиталовложения в развитие инфраструктуры в необходимых масштабах.

Для финансирования проектов реструктуризации и развития муниципального хозяйства необходим доступ к частным внутренним сбережениям. Наиболее важным путем привлечения частных средств на цели развития

Для финансирования проектов реструктуризации и развития муниципального хозяйства необходим доступ к частным внутренним сбережениям. Наиболее важным путем привлечения частных средств на цели развития городской инфраструктуры является развитие местных кредитных рынков

городской инфраструктуры является развитие местных кредитных рынков. При децентрализованном управлении внутренние кредитные рынки должны быть достаточно развиты, чтобы обеспечивать муниципалитеты долгосрочными финансовыми ресурсами на приемлемых условиях.

В мировой практике сформировались два вида муниципальных кредитных рынков. В Западной Европе основным источником финансирования муниципальной инфраструктуры являются кредиты банков. В США и Канаде муниципалитеты привлекают средства глав-

ным образом посредством выпуска облигационных займов. Выбор того или иного пути связан с рядом страновых особенностей — прежде всего, со степенью финансовой автономии местных органов власти.

¹ Никифоров С.М. — директор направления «Муниципальные финансы и межбюджетные отношения» Института экономики города; Мещеряков И.А. — руководитель проекта направления «Муниципальные финансы и межбюджетные отношения» Института экономики города.

В нашей стране для большинства муниципальных образований пока не доступны ни первый, ни второй способ привлечения финансовых ресурсов. Муниципальные образования, за исключением некоторых наиболее экономически развитых, не имеют возможности осуществлять заимствования на открытом рынке. Банковские кредиты удается привлечь лишь на короткий срок и по завышенной цене. Что касается рынка муниципальных облигационных заимствований, то его развитие сдерживают четыре основных фактора: низкий профессионализм муниципальных администраций, несовершенство законодательного регулирования данной сферы и слабость, малые объемы муниципальных бюджетов (максимум ежегодного бюджетного дефицита большинства городов меньше, чем минимальный рыночный объем облигационного займа) и недостаточно широкое распространение и практическое внедрение кредитных рейтингов муниципальных образований.

Проблемы, с которыми сталкивается Россия, не уникальны — они свойственны всем странам, реформирующим государственное устройство в направлении децентрализации. Почти во всех таких странах действуют специальные государственные программы, направленные на развитие систем муниципального кредитования. Цель этих программ — облегчить доступ муниципалитетам к заемным ресурсам путем развития **института финансовых посредников**.

В рамках реализации программ решаются следующие задачи:

- предоставление местным органам власти финансовых ресурсов для развития инфраструктуры;
- содействие местным органам власти в планировании и отборе инвестиционных проектов;
- повышение квалификации служащих муниципальных финансовых органов.

Финансовые посредники могут иметь различные организационно-правовые формы и формы собственности. В одних странах создаются специализированные финансовые институты, имеющие право работать только с муниципалитетами. В других странах льготные кредиты органам власти предоставляют банки реконструкции и развития, кредитующие также и частный бизнес. В третьих странах для предоставления займов для развития местных сообществ создаются подразделения в органах государственной власти.

Кредитование местных органов власти через систему специализированных финансовых посредников за рубежом имеет долгую историю. Нашей стране не нужно повторять все этапы этого пути. Важно определить причины отсутствия долгосрочного, т.е. инвестиционного, муниципального кредитования в современной России и понять, как нейтрализовать этот «провал рынка».

Общие принципы работы СФА

Теория и практика общественных финансов показывает, что капитальные расходы на развитие региональной инфраструктуры в основном должны финансироваться за счет заемных средств и оплачиваться в течение срока использования данных объектов.

Сегодня в России объемы заемных средств, привлекаемых муниципальными образованиями, существенно меньше, чем объем средств, направляемых на капитальные вложения. Если предположить, что все заемные средства, включая ссуды из бюджетов других уровней, расходуются на капитальное строительство, то даже в этом случае за счет заемных средств будет финансироваться не более чем 9,5% расходов на капитальные вложения. В западных странах эта доля выше.

На Западе привлечение заимствований для решения муниципальных проблем имеет давнюю историю и богатые традиции. При этом перед органами местной власти всегда стоит задача снижения цены заемных ресурсов. Давно появилась идея создания финансового учреждения, цель которого была бы не в получении максимальной прибыли, а в обеспечении минимальной стоимости кредитных ресурсов, предоставляемых членам некоей ассоциации. Для реализации этой идеи создавались кредитные товарищества, общества взаимного кредитования, институты муниципального кредитования. В начале XX века в Европе были широко распространены муниципальные банки, специализировавшиеся на предоставлении местным органам власти долгосрочных финансовых средств и иных связанных с этим услуг. Муниципальные банки пользовались многими привилегиями, что позволяло им предоставлять местным администрациям дешевые льготные кредиты. Развитие банковского сектора и сокращение государственного вмешательства в его работу привело к изменению роли муниципальных банков в кредитовании муниципалитетов.

В США основным способом привлечения финансовых средств в муниципалитеты является выпуск муниципальных ценных бумаг. Однако облигационный рынок предъявляет определенные требования к величине эмиссии. Эта величина часто превышает потребности малых и средних муниципалитетов. Поэтому они не могут выйти на рынок без помощи финансовых посредников и привлекают заемные средства — в первую очередь, в виде кредитов, предоставляемых муниципальными инфраструктурными банками и облигационными банками.

Функции финансового посредничества могут выполнять организации, имеющие различные организационно-правовые формы и названия — муниципальные банки, облигационные банки, фонды муниципального развития, револьверные (оборотные) фонды и другие. Они выпускают долгосрочные облигации и используют привлеченные таким образом средства для предоставления заемных ресурсов в форме кредитов органам местного самоуправления.

Такие финансовые организации дают возможность малым и средним муниципалитетам сформировать кредитный пул, с помощью которого последние могут привлекать дополнительные ресурсы для финансирования своих инвестиционных программ. Их деятельность характеризуется наличием административных ограничений по стоимости предоставляемых ресурсов и видам выполняемых операций и узкой специализацией, за счет которой сокращаются издержки. Поскольку узкая специализация — один из основных факторов успеха организаций муниципального кредитования, в дальнейшем мы

СФА и рынки муниципальных облигаций дополняют друг друга, удовлетворяя спрос местных органов власти на долгосрочные кредиты. У местной власти появляются два источника финансирования капиталовложений, из которых они могут выбрать наиболее подходящий с учетом уровня развития экономики и ресурсной базы, то есть кредитоспособности

будет называть их **специализированные финансовые агентства (СФА).**

СФА и рынки муниципальных облигаций дополняют друг друга, удовлетворяя спрос местных органов власти на долгосрочные кредиты. У местной власти появляются два источника финансирования капиталовложений, из которых они могут выбрать наиболее подходящий с учетом уровня развития экономики и ресурсной базы, то есть кредитоспособности.

СФА могут оказывать услуги трех видов: долгосрочное кредитование, кредитование кассовых разрывов и финансовый лизинг. В некоторых странах СФА способствуют приходу частного капитала

в муниципальный сектор, предоставляя кредиторам гарантии от определенных политических рисков.

Сотрудничество с СФА позволяет городам:

- существенно снизить кредитные риски и повысить доверие инвесторов к обязательствам конкретных муниципалитетов;
- снизить расходы на обслуживание долга;
- проводить постоянный и профессиональный анализ ситуации на финансовом рынке, а также мониторинг муниципальных проектов;
- развить новые инструменты заемного обеспечения инвестиционных программ, проектного финансирования;
- расширить практику приобретения оборудования в лизинг.

СФА, обеспечивающие средним и малым муниципальным образованиям доступ к недорогим заемным ресурсам, в России отсутствуют, а российский финансовый рынок развит недостаточно.

Однако следует избегать создания исключительных преимуществ для финансовых посредников в сфере муниципального кредитования. Свободная конкуренция на рынке приведет к тому, что у заемщиков появится выбор финансовых инструментов, и наиболее продвинутые предпочтут выпускать муниципальные облигации или занимать средства у банков самостоятельно. Те же, кто делает первые шаги в этом направлении, будут иметь возможность воспользоваться услугами финансовых посредников. Развитие конкуренции будет залогом устойчивости рынка муниципального кредитования.

Окончательной целью является создание системы муниципального кредитования, работающей на рыночной основе. Исходя из этого, финансовые агентства должны стать мастерской, в которой будут разрабатываться и испытываться различные финансовые инструменты и способы секьюритизации займов. В дальнейшем в законодательство нужно будет внести изменения, которые сделают эти инструменты доступными для всех частных кредитных институтов, желающих предоставлять заимствования муниципальным

образованиям для развития социальной и инженерной инфраструктуры.

С самого начала надо ясно понимать, что задача финансовых посредников — вывести регионы и муниципалитеты на рынок частных кредитов. Эта деятельность может растянуться на годы, но и выполнение поставленной задачи не обязательно означает автоматического ухода финансовых посредников со сцены. Накопив опыт, они могут превратиться в конкурентоспособных кредиторов, способных привлекать финансовые ресурсы без помощи государства.

Международный опыт деятельности СФА

Рассмотрим основные финансовые институты муниципального кредитования: фонды муниципального развития (развивающиеся страны), облигационные банки и револьверные фонды (США), муниципальные финансовые агентства и муниципальные банки (Западная Европа).

Фонды муниципального развития (Municipal Development Funds)

Фонды муниципального развития являются инструментами обеспечения местных органов власти заемными средствами в развивающихся странах. Фонды муниципального развития в большинстве случаев учреждены и капитализированы государством и фактически являются инструментами центральных правительств по осуществлению инвестиционной политики в сотрудничестве с местными властями.

Фонды муниципального развития также осуществляют оценку экономической эффективности и отбор проектов. В развивающихся странах это имело смысл, поскольку на местах не было специалистов по технической и экономической экспертизе. Источником инвестиционного ресурса, которым оперируют эти фонды, являются правительственные субсидии и кредиты международных финансовых учреждений.

Фондам муниципального развития присущи специфические недостатки. Факт их учреждения государством несовместим с функциями по независимой оценке кредитоспособности заемщиков, а также оценке и отбору инвестиционных проектов. В результате кредиты нередко предоставляются по политическим мотивам, в систему муниципального кредитования вносятся не свойственные развитому рынку политические риски. Поэтому на определенном этапе развития рынка фонды превращаются из инструмента, способствующего развитию рынка, в инструмент, сдерживающий его развитие.

Облигационные банки (Bond Banks)

В США получили распространение облигационные банки — учрежденные правительством штата юридические лица, которые выпускают ценные бумаги и предоставляют кредиты муниципалитетам.

В массе своей облигационные банки следуют традиционному подходу к процедуре выпуска облигаций, объединяя несколько небольших выпусков территориальных образований в один общий выпуск, который затем продвигается на рынок облигаций с помощью андеррайтеров.

Облигационный заем, выпущенный сильным муниципалитетом, может быть размещен по стоимости ниже, чем заем, выпущенный облигационным банком. Такие муниципалитеты не выходят на рынок через облигационные банки, поскольку, с точки зрения сохранения кредитоспособности, им не выгодно объединяться с массой более слабых муниципалитетов. Из-за этого услугами облигационных банков в большинстве случаев пользуются слабые муниципальные образования, которые, к тому же, могут получать от облигационных банков дополнительные услуги по экспертизе проектов или проведению семинаров для муниципальных служащих. Деятельность облигационных банков наиболее успешна в сельских регионах США.

Финансирование новых проектов и рефинансирование значительных сумм долга через облигационные банки может быть экономически выгодно местным заемщикам по следующим причинам:

- достигается экономия за счет эффекта масштаба на выпуске облигаций;
- пул займов менее рискован, чем отдельный заем, поскольку риск невыполнения обязательств диверсифицирован;
- облигационный банк имеет возможности использовать различные механизмы секьюритизации заимствований, механизм перехвата доходов или использовать иные способы повышения кредитного рейтинга, улучшая качественную составляющую местных заимствований.

Револьверные фонды

Револьверные (оборотные) фонды — это облигационные банки, капитализированные за счет средств федерального бюджета. Револьверные фонды имеют право:

- предоставлять кредиты;
- рефинансировать существующие долговые обязательства;
- гарантировать или страховать местные долговые обязательства;
- гарантировать долговые обязательства штата, выпущенные для капитализации револьверных фондов;
- предоставлять гарантии по займам для «субординированных» револьверных фондов.

В США доходы по муниципальным займам не облагаются налогами. Это способствует динамичному развитию револьверных фондов в этой стране — прежде всего, в природоохранной сфере. Данная ситуация стимулирует учреждения, управляющие средствами револьверных фондов, не только к предоставлению кредитов, но и к осуществлению заимствований путем размещения облигационных выпусков.

Система револьверных фондов представляет собой пример достаточно эффективно работающей системы финансирования природоохранных мероприятий, построенной на административных принципах. Данная система не является рыночной, т.к. займы выдаются по ставкам ниже рыночных (вплоть до 0%).

Финансовая помощь револьверных фондов может распространяться

только на строительство очистных сооружений, не находящихся в частной собственности. При этом решающее значение имеет именно вид собственности, то есть наличие частной управляющей компании на муниципальных или государственных очистных сооружениях не является препятствием для получения финансирования со стороны револьверных фондов.

Каждый револьверный фонд имеет уникальные характеристики в плане как финансовой структуры, так и администрирования, адаптированные для потребностей конкретного штата. Некоторые штаты находят или создают независимые организации для администрирования револьверных программ. Другие привлекают экологические агентства штатов для управления револьверными программами. Третьи распределяют ответственность за револьверную программу между двумя или более агентствами: одно управляет финансовой частью программы, другое выбирает и утверждает проекты и отслеживает их реализацию.

Револьверные фонды имеют право зарабатывать проценты на средства фонда, а также использовать свои активы для оплаты приемлемых административных издержек при условии, что их величина не превосходит 4% от всех денежных средств полученных фондами в виде грантов. Издержки в размере, превышающем указанную величину, должны финансироваться из иных источников.

Допустимые административные издержки включают в себя все приемлемые затраты, понесенные по управлению программой револьверных фондов и по управлению проектами, получившими финансовую поддержку от револьверных фондов. Характерные для револьверных фондов затраты, такие как затраты по обслуживанию выданных займов или эмиссии собственных долговых обязательств, на запуск программы револьверных фондов, на юридическое консультирование и на консультирование по вопросам финансового менеджмента, также относятся к допустимым.

Капитализация револьверных фондов осуществляется на основе федеральных грантов, при этом обязательным условием для предоставления данных грантов — внесение со стороны штата не менее 20% от суммы гранта. Кроме этого требования, условием предоставления грантов на капитализацию револьверных фондов является создание надлежащей системы внутреннего учета фондов и регулярный надзор за их деятельностью (в том числе аудит). Ежегодно револьверные фонды должны подавать отчетность по расходованию средств в федеральные контролирующие органы.

Муниципальные финансовые агентства (Municipal Financing Agencies) и специализированные муниципальные банки (Specialized Municipal Banks)

Европейские муниципальные финансовые агентства, как и облигационные банки в США, эмитирующие облигации с целью финансирования муниципальных инвестиций, имеют целью обеспечение своих участников более дешевыми ресурсами через гарантийную систему, объединяющую гарантии отдельных ее членов (муниципалитетов).

Муниципальные финансовые агентства и специализированные муниципальные банки, выполняя сходные функции, отличаются историей создания

и структурой собственности.

Учредителями специализированных муниципальных банков являлось государство. В 1980-1990 гг. правительствами Бельгии и Франции было принято решение об их приватизации. Специализированные муниципальные банки в процессе приватизации потеряли историческую монополию, однако благодаря наработанной клиентуре сохранили профиль деятельности и успешно расширяют ее.

Собственниками некоторых других муниципальных финансовых агентств, таких как KommuneKredit (Дания) и Kommuninvest (Швеция), изначально являлись муниципалитеты.

В настоящее время структура собственности муниципальных финансовых агентств и специализированных муниципальных банков размыта. Основными собственниками как большинства специализированных банков, так и муниципальных финансовых агентств являются муниципалитеты, правительство, частные банки, акционеры, купившие акции на фондовом рынке.

Облигации с покрытием (Covered Bonds)

Один из способов обеспечения ликвидности ценных бумаг, эмитированных СФА, — оформление пула стандартных кредитов в качестве обеспечения (покрытия) облигационного выпуска. В случае банкротства эмитента владельцам облигаций направляются денежные средства, вырученные от реализации покрытия.

Сегодня в Европе быстро развивается рынок т.н. облигаций с покрытием (Covered Bonds), которые эмитируются узкоспециализированными кредитными учреждениями. Изначально Covered Bonds являлись исключительно ипотечными ценными бумагами, покрытием которых служили требования по ипотечным кредитам. Однако в настоящее время законодательством ряда европейских стран установлено, что покрытием могут являться и требования по кредитам, предоставленным органам власти или организациям, которые они контролируют.

Быстрое развитие рынка облигаций с покрытием заставляет финансистов объединять усилия для преодоления препятствий, связанных с различиями в законодательстве европейских стран. Притом, как и в России, к развитию рынка облигаций с покрытием подходят «с двух сторон». С одной стороны, в развитии рынка заинтересованы специалисты по ипотеке, которые нашли здесь возможности применения отработанных методик на новых рынках. С другой стороны, в развитии рынка заинтересованы специалисты по секьюритизации, которые видят в облигациях с покрытием эффективный инструмент секьюритизации.

Привлечение денежных средств с помощью нерыночных ценных бумаг

Дополнительным источником привлечения средств для СФА могут стать нерыночные ценные бумаги, а именно — именные сберегательные облигации. Они могут распространяться путем продажи через другие кредитные учреждения, через компании (путем распространения среди своих сотрудников), через почтовые отделения. Данные облигации облагаются налогом

и являются облигациями с повышающейся стоимостью. Процент по ним платится только при погашении в размере, равном разности цены, по которой они были проданы, и стоимостью их погашения. По прошествии 6 месяцев с момента выпуска они могут быть погашены в любой момент. Держатель облигаций не имеет право продать их или передать другому лицу. В США такие облигации продаются со сроком погашения 10 лет, номиналом от 50 до 10000 долл., по цене, равной половине стоимости на момент погашения. Один инвестор имеет право приобрести данные облигации на сумму не более 15000 долл. (цена при покупке).

С начала 1980-х гг. облигации стали давать право на получение плавающего, основанного на рыночных условиях процента. Выплата федеральных налогов на накопленный процент может производиться регулярно или откладываться до погашения облигации. Такой тип облигаций может быть привлекательным для людей, ожидающих выхода на пенсию. Международный опыт можно использовать для создания такого типа облигаций и в России, для чего потребуются внесение поправок в налоговое законодательство.

Возможность приобретения данных облигаций предоставит возможность людям с относительно высокими доходами оптимизировать свои налоговые выплаты и тем самым будет стимулировать их раскрывать реальные суммы своих доходов. Это должно создать положительный экономический эффект как для государства в целом, так и для кредитного учреждения, призванного кредитовать муниципальные образования.

Страхование и гарантирование кредитных рисков СФА

Рынок муниципального кредитования в России находится на начальном этапе развития, вследствие чего объем информации по муниципальным заимствованиям незначителен. Поэтому целесообразно развивать мониторинг рынка муниципального кредитования через создание бюро кредитных историй. Определяющим фактором успешной реализации этой схемы является желание местных органов власти идти на сотрудничество по пре-

Целесообразно развивать мониторинг рынка муниципального кредитования через создание бюро кредитных историй. Кредитное бюро в силу своей статистической направленности меньше зависит от политических тенденций, а также способно повысить качество оценки рисков и уменьшить страховые тарифы

доставлению информации. Кредитное бюро в силу своей статистической направленности меньше зависит от политических тенденций, а также способно повысить качество оценки рисков и уменьшить страховые тарифы. Результаты мониторинга могли периодически публиковаться в справочниках типа Moody's Municipal.

На начальном этапе создания бюро кредитных историй необходимо определить, на каких условиях будет передаваться кредитная история, а также обеспечить сотрудничество между СФА, страховой компанией и бюро кредитных историй.

Управление кредитным риском может также осуществляться путем использования производных кредитных инструментов: кредитных опционов, кредитных спрэд-опционов, кредитных свопов и т.д. Данные инструменты дают инвестору возможность перепродажи части кредитного риска. Такой эффект достигается не продажей обязательств заемщика, а покупкой и продажей контрактов, которые дают право получения выплат от третьей стороны в случае ухудшения финансового состояния заемщика, то есть третья сторона действует как перестраховочная компания в той части риска, которая обеспечена производными инструментами. Таким образом, производные инструменты способствуют диверсификации кредитных рисков.

Самые «передовые» российские банки уже начали занимать сегмент рынка производных кредитных инструментов, хотя самого рынка в стране практически не существует. Умение использовать производные кредитные инструменты при последовательном развитии финансового рынка обеспечит кредитным учреждениям конкурентные преимущества, поскольку диверсификация риска неизбежно приведет к уменьшению процентных ставок, что в условиях конкуренции создаст положительный экономический эффект и стимул для дальнейшего развития всего финансового рынка.

Поэтому в связи с разработкой темы СФА нужно обратить внимание на то, что развитие рынка муниципального кредитования неизбежно приведет к необходимости развития рынка производных финансовых инструментов. Но этот рынок, в силу своей новизны, не сможет развиваться теми темпами, которые требуются для поддержки рынка традиционных финансовых инструментов.

Рынок производных финансовых инструментов на начальном этапе развития практики муниципального кредитования может быть эффективен только в сочетании с отлаженной системой страхования кредитных рисков.

Пока практика страхования кредитных рисков не получила широкого распространения в России. В тех же случаях, когда кредитные риски были застрахованы, основные участники процесса — банки и страховые организации — негативно отзывались о подобной практике. На внешнем рынке активным участником является государственная компания Ингосстрах, страхующая обязательства российских банков перед зарубежными финансовыми институтами. Для минимизации кредитных рисков требуется создание механизма страхования кредитных рисков и формирование бюро кредитных историй.

СФА должно уделить особое внимание страхованию кредитных рисков в силу специфики своей работы. Факторами, повышающими кредитный риск учреждения муниципального кредитования, являются долгосрочный характер заимствований и специфический тип заемщиков.

Для покрытия рисков СФА может быть создана страховая организация с государственным участием. Такая форма организации оптимизирует процесс списывания «проблемных» займов с СФА, а также позволит страховой компании эффективнее взаимодействовать с заемщиком по вопросам возврата долгов или передачи залога (если кредитование осуществляется по залоговой схеме) после выплаты страхового покрытия СФА. Государ-

ственное участие в страховой организации позволит СФА сконцентрироваться на оценке кредитоспособности заемщиков и не тратить время на контроль над страховой компанией, что очень часто происходит в практике коммерческого кредитования.

С целью минимизации рисков и формирования процесса предоставления кредитов анализ кредитных рисков должен осуществляться одновременно СФА и страховой организацией. Появление страховой организации подобного типа способно существенно уменьшить стоимость финансовых ресурсов, путем уменьшения рисков составляющей в ставке процента. Наличие системы страхования муниципальных заимствований положительно повлияет на возможность СФА привлекать деньги из-за рубежа, что создаст конкуренцию на российском рынке муниципального кредитования между российским и иностранным капиталом. Такое развитие событий будет стимулировать российские банки активнее участвовать в кредитовании муниципальных образований и снижать процентные ставки.

Гандрабура Е.Ю.¹

Высокая мода для городов

Сегодня, в век визуальной культуры главные изобретения в сфере потребления связаны с поиском новых образов. Новые образы становятся торговыми марками, торговыми мифами, иными словами — брэндами

Процесс творчества, поиска решений и новых идей генетически связан с развитием. Сегодня, в век визуальной культуры главные изобретения в сфере потребления связаны с поиском новых образов. Новые образы ста-

новятся торговыми марками, торговыми мифами, иными словами — брэндами. За неповторимые образы конкурируют производители мыла, шоколадных конфет, рестораны, телеведущие и мы сами. Узнаваемые и неповторимые образы нужны и городам. Париж — город влюбленных, Лондон — город туманов, Барселона — город парков. С этими образами можно поспорить. Почему город

парков — Барселона, а, например, не Санкт-Петербург, где парков едва ли меньше? Да просто именно этот образ стал торговой маркой города. Точно так же Санкт-Петербург известен как «город белых ночей». Этот природный феномен так тесно связан с мифопоэтической историей города, что стал его «фирменной» достопримечательностью, хотя вообще-то белые ночи летом можно наблюдать на довольно обширной части России.

Брэнды крупных столичных городов сложились исторически и закрепились с течением времени. Сегодня на рынке брэндов выступают уже не только большие города, или города, которые нуждаются в преодолении сложившегося негативного (с точки зрения экологии или качества жизни) образа. Многие небольшие и сравнительно благополучные муниципальные образования начинают работу над своим образом, над тем, чтобы этот образ был современным и привлекательным как внутри города, так и за его пределами. Это особый тип коллективного творчества, сочетающий множество процессов.

Возьмем, например, Сургут. Это финансово благополучный нефтегазовый город, с развитой инфраструктурой и фактическим приростом населения — но и с психологией временных жителей и ощущением «островной» жизни. Назрела необходимость «разомкнуть» эту ситуацию, продемонстрировать местному сообществу, что Сургут — это не край земли, и что в таких же климатических условиях живут и на других территориях. Так был придуман проект «60 параллель», который объединил города, расположенные на 60-й параллели и севернее ее. В городе ежегодно стал проводиться форум, собирающий представителей городов 60-й параллели и экспертов со всего мира. Поднимаются темы нового стандарта жизни на севере, открылся Фонд развития и коммуникации северных городов «60 параллель», который

¹ Гандрабура Е.Ю. — в 2004—2006 гг. сотрудник сектора «Социальное партнерство» Института экономики города.

издает двуязычный журнал и реализует множество партнерских проектов.

В том же Сургуте несколько лет назад был реализован проект «Сургут — город тепла». Суть проекта очень проста: средствами социальной рекламы изменить уныло-однообразную визуальную среду города. В рамках проекта была проведена своего рода фотовыставка под открытым небом. На пятиэтажных домах были размещены грандиозные баннеры с сюжетами, которые напоминали сургутянам о тепле чувств, эмоций, лета. Этот простой проект зародил новый образ Сургута для его жителей — образ Города тепла.

В современном мире образ может возникнуть на основании уже имеющихся гуманитарных ресурсов, интерпретация которых поможет взглянуть на привычное наследие, на историю, на деятельность горожан заново, и использовать их как материал для нового и яркого «платья» города. Это платье должно быть чем-то небывалым, революционно меняющим всю ситуацию.

Еще один яркий пример — Томск, который позиционирует себя как «Сибирские Афины». Томск гордится своими университетами, каждый четвертый житель города — студент. И выходя на специфический рынок городов-университетов, Томск попадает в самую точку в контексте постиндустриального общества. Конкурировать за студентов центральной России с Москвой или Санкт-Петербургом он не может, а вот с Новосибирском — может и успешно конкурирует. Куда же поступать амбициозному выпускнику, как не в университет Афин, пусть даже сибирских?

Часто города используют для формирования брэнда собственное название. Например, город Мышкин Ярославской области, который стал местом паломничества туристов только потому, что удачно использовал фактор своего привлекательного названия. В честь грызуна, давшего городу имя, там был создан музей — Музей мыши. Это неплохой провинциальный музей, но не более того. Там нет шедевров искусства или, к примеру, редких икон. Однако Музей мыши посещаем и любим не менее Эрмитажа или Лувра, если исходить из соотношения числа жителей города и туристов. Позже, отчасти за счет доходов от посещений Музея мыши в городе возникли и другие музеи — Музей русского валенка, Народный этнографический музей, на фоне которых собственно «мышиный» музей несколько поблек (сейчас он реконструируется). Мышкин, таким образом, успешно конвертировал собственное имя в туристическую привлекательность.

Другой пример — город Шелехов, расположенный в Прибайкалье, в Иркутской области. Город был построен в 1960-е гг. вокруг алюминиевого завода. Русский путешественник Григорий Иванович Шелихов исторически не имел к нему никакого отношения. Жил он в Иркутске, где сохранилось подлинное здание, в котором располагалась основанная им Российско-Американская компания. Однако в Шелехове этот факт никого не смущает: из уважения к памяти этого великого человека, в честь которого был назван город (к сожалению, с ошибкой в написании фамилии), там основали его персональный музей, которого в самом Иркутске нет.

Большая часть экспозиции музея посвящена жизненному пути Григория Ивановича. Из экспозиции можно узнать, что город Шелехов заключил побратимские связи с городом Рыльском (Курская область), где путешест-

венник родился, и с городом Номии в Японии. А в скором времени будут заключены побратимские связи с американским городом Кадьяком. Шелеховские дети ездят в Японию и принимают у себя японских сверстников. Образ города, связанный с именем человека и историей его жизни, вывел город на уровень международного сотрудничества и наделил его новым культурным и историческим значением. Для развития городской идентичности это чрезвычайно важно и неоспоримо наделяет город конкурентными преимуществами перед другими промышленными городами, которые по существу являются малопривлекательными для проживания местами.

Кроме того, город входит в состав Прибайкалья, а через Шелеховский муниципальный район пролегает одна из трасс, ведущих к Байкалу. Туристы проезжают мимо, не останавливаясь, и в этом смысле территория проигрывает своим соседям. Для того, чтобы «зацепить» транзитных туристов был придуман проект «Остров Орхидей»¹. Это действительно природный феномен, признанный учеными и специалистами. На острове Березовый, расположенном на реке Иркут, произрастает 11 видов орхидных. Массовое цветение сибирских орхидей наблюдается в июне, число цветущих экземпляров составляет 10-12 единиц на 1 кв. м. — уникальное явление не только для Иркутского региона. Соответственно, целью проекта стала организация на остров современного цивилизованного туристского маршрута, в котором были бы заинтересованы специалисты и любители орхидей со всего мира. Перед проектом ставилась задача создания туристической инфраструктуры, которая не вредила бы природе и одновременно способствовала бы формированию положительного образа территории.

Проект был реализован и в результате оказался даже сильнее, чем предполагалось изначально, его эффективность превзошла ожидания разработчиков. Теперь в образе города Шелехова постепенно закрепляется ассоциация с Островом Орхидей, земля в поселке близ острова постепенно дорожает, местные жители начинают ориентироваться в своих предпринимательских начинаниях на создание дополнительных сервисов для приезжающих туристов. Пока еще рано говорить, что Остров Орхидей стал брендом территории, однако такие показатели, как частота упоминаний об острове в Интернете и местных СМИ, репутация среди местных жителей и оценка внешних экспертов, свидетельствуют, что сильнее образа на этой территории нет.

Успех этого проекта в привлечении финансовых² и организационных ресурсов вдохновил соседние поселения на разработку подобных начинаний, которые могли бы сделать их известными, привлечь туристов и инвесторов и создать новые формы занятости для местных жителей. Последнее особенно актуально с учетом того, что по климатическим и иным причинам развитие сельского хозяйства в этих поселениях — дело затратное и невыгодное.

Остаются, тем не менее, и скептики. Многие недоумевают: что может дать

¹ <http://acm.org.ru/base/project/Shelehov>

² Проект был профинансирован в рамках конкурса Благотворительного Фонда им. В.Потанина и Ассоциации менеджеров культуры «Меняющийся музей в меняющемся мире» 2005 г.

городу подобный малобюджетный проект, не имеющий отношения, например, к производству товаров? Зачем в него вкладываться?

Возьмем примеры других территорий. Разведение тех же орхидей — страсть, которой одержимы жители одного из островов Гавайского архипелага. Орхидеи здесь выращивают все: шофер грузовика, адвокат, художник, домохозяйка. Орхидеи наполняют сады перед домами, школьные оранжереи, общественные парки, разводят их и как комнатные растения. При этом местных видов орхидей на Гавайях всего три (даже в «ледяной» Гренландии их больше). Все дело в том, что местный климат настолько подошел чужеземным орхидеям, что те буквально оккупировали остров! Сюда завезли различные виды из других мест и стали их культивировать. При неизменном тепле и неустранимой высокой влажности эти растения развиваются с невиданным в других местах размахом. На Гавайских островах уже образовалось полтора десятка обществ любителей орхидей, есть у них и периодические печатные издания, и своя телепередача. В местном университете ведутся обширные исследования по культуре орхидей, получению новых гибридов, промышленному их разведению. Работают лаборатории, защищаются диссертации, пишутся книги...

Со стороны, вообще-то, возникает вопрос: а зачем? Зачем экспериментировать, комбинировать варианты, создавать новые и новые оттенки и формы цветов — при уже существующем разнообразии? Зачем создавать эту инфраструктуру и вкладываться в нее? Отчасти дело и в том, что разведение орхидей — прибыльное занятие. Эта индустрия приносит немалую долю дохода пятидесятому штату США. В хозяйствах города Хило — «столицы орхидей» — культивируют многие тысячи гибридных каттлей, фаленописов, дендробиумов, и в особенности — ванд. Именно эту орхидею, «эмигрантку», уроженку Юго-Восточной Азии, особенно любят гавайцы. Наверное, за то, что она лучше всех прочих подходит для изготовления традиционных ожерелий — леи. Леи, гирлянда из орхидей — бренд Гавайских островов. Леи из упругих цветков ванды дарят гостю и при прощании, желая доброго пути. Всем известна интернациональная примета — если хочешь вернуться в полюбившийся край, брось монетку в воду. На Гавайях в море монет не бросают. Здесь принято бросать за борт леи, чтобы волны вынесли гирлянду орхидей на песок оставшегося позади острова. Бюджет острова пополняется от налогов с продаж орхидей по всему миру и туристической индустрии.

Примеров из практики, подтверждающих необходимость создания уникальных образов для городов, на сегодняшний день довольно много. Уже можно говорить не только о европейских или американских, но и о российских городах, делающих ставку на такого рода проекты. На данном этапе важно изучить их опыт, вывести закономерности их успехов или неудач, разработать управленческие рычаги, необходимые для того, чтобы эти проекты в дальнейшем не затухали, а развивались.

С этими целями сейчас проводятся многочисленные конференции, выставки, форумы. Одним из подобных мероприятий стал форум «Культура плюс», который проходил в Москве осенью 2005 г. Форум был инициирован

Институтом культурной политики в рамках программы Совета Европы «Мосты к новым партнерствам в культуре» при участии фонда «Институт экономики города», комитета по культуре правительства города Москвы, Министерства культуры Московской области, Агентства Arts and Business (Великобритания) и других общественных и государственных организаций. Один из дней форума был посвящен теме творческих городов, и с лекцией выступил Чарльз Лэндри, автор книги «Креативный город», поделившийся опытом европейских и американских муниципалитетов в данной области.

На форуме развернулась дискуссия «Судьба города через призму культуры. Творческие города России», которая в итоге вылилась в самопрезентацию, самовыдвижение городов в статус творческих. Среди этих городов были Калининград, Беломорск, Раменское, Муром и один даже не город, а деревня — Никола-Ленивец. Если город Муром позиционировал себя как территория, где должны реализовываться инфраструктурные мероприятия вокруг исторически сложившегося культурного ядра — монастырей, то деревня Никола-Ленивец в лице художника Николая Полисского и представителя местной администрации сделала ставку на реализацию инновационного художественного проекта как залог рождения нового образа территории. И в том, и в другом случае поселения интерпретировали те ресурсы, которые у них уже есть, выделяя «ядерный», базовый образ и выстраивая все другие вокруг него как своего рода «ожерелье».

В свою очередь, город Беломорск решил, подобно Мышкину, сыграть на своем названии и выстроить проектную активность вокруг него: Белое море,

белый снег, белый кот, белая ночь и так далее. Получился насыщенный «фестиваль» всего белого. Зимой он может быть посвящен снеговикам, летом — белым ночам и т.п.

Итак, можно сказать, что города строят политику в области маркетинга двумя основными способами:

- основываясь на уже имеющихся ресурсах в области историко-культурного наследия, мифопоэтического ландшафта, феноменов природы, климатических условий, творческого потенциала местного сообщества;
- создавая новые, прежде не существовавшие художественные или культурные смыслы и образы.

Необходимое условие успешности проекта — вдохновение этим образом местного сообщества. Город должен на-

учиться играть эту роль, научиться носить это платье. Для этого существуют специальные механизмы, ориентированные на «прививку» местному сообществу новой эстетики. Какие рецепты можно дать? Выделяются два этапа,

Города строят политику в области маркетинга двумя основными способами:

- **основываясь на уже имеющихся ресурсах в области историко-культурного наследия, мифопоэтического ландшафта, феноменов природы, климатических условий, творческого потенциала местного сообщества;**
- **создавая новые, прежде не существовавшие художественные или культурные смыслы и образы**

для каждого из которых актуальны свои рекомендации.

Первый этап:

1. Начать обсуждение этой темы с городским сообществом на семинарах, круглых столах, дискуссиях, привлекая, в первую очередь, предпринимателей, художников, сотрудников музеев и других учреждений культуры и искусства.

2. Регулярно освещать эту тему в местных СМИ, при наличии Интернет-ресурсов — запустить обсуждение на форуме.

3. Понять, сколько в городе действительно существует творческих людей и какие идеи они могут предложить городу.

4. Создать условия для самоорганизации художественной активности города в форме фестивалей, карнавалов, игр, соревнований, конкурсов. Можно использовать существующие городские праздники, с ориентацией на то, чтобы событийный ряд был запущен на весь год.

Второй этап:

1. Исходя из информации и предложений, собранных в ходе первого этапа, составить шорт-лист ключевых образов, которые максимально близки разным группам горожан.

2. Провести серию обсуждений и опубликовать материалы по этой теме в местной прессе.

3. Запустить программу по созданию визуальных знаков в городской среде с учетом уже существующего ландшафта (возможно реализовать это через создание малых архитектурных форм, современное искусство или просто художественное выявление уже существующей доминанты, к которой все привыкли и которую необходимо «обновить» за счет новой формы подачи).

4. Выбрать образ, который метафорически отражал бы главную суть устремлений и амбиций города. Каким город хочет быть? Таким он и должен себя позиционировать. Иногда для этого требуется смелость!

5. Решиться.

6. Принять на местном уровне необходимые законодательно подтвержденные решения об использовании городом выбранного образа. Это может касаться и торговых марок, и стиля вновь строящихся объектов, и технологий строительства и практики работы со средой, и содержания массовых мероприятий.

Можно сказать, что первый этап — это время сбора и анализа информации, а также самоопределения, выбора главной темы и проектирования. Второй этап — это технологизация. Этот процесс отчасти похож на запуск нового производства или бизнеса, только в другом содержательном пространстве: в пространстве экономики впечатлений. Термин «экономика впечатлений» был предложен американскими социологами во второй половине XX в. Авторы книги «Экономика впечатлений» Б. Джозеф Пайн II и Джеймс Х. Гилмор¹ приводят в качестве примера «столицу впечатлений» США — Лас-Вегас. Практически всё в Лас-Вегасе — это тщательно проду-

¹ Б. Джозеф Пайн II и Джеймс Х. Гилмор. Экономика впечатлений. — Москва — Санкт-Петербург — Киев, 2005.

манные впечатления, говорят авторы. От игровых автоматов в аэропорту до бесчисленных казино в районе Стрип; от тематических отелей и ресторанов, до концертных залов, цирков, показов фокусов. Официальной датой основания города является май 1905 г., когда на аукционе прибывшим со всей страны переселенцам и земельным спекулянтам были распроданы 1200 участков под застройку.

Базовая концепция Лас-Вегаса формировалась на протяжении первой половины XX в. Сегодня такой город, наверное, не мог бы возникнуть. Стандарты качества жизни современного человека связываются с безопас-

Стандарты качества жизни современного человека связываются с безопасностью и экологией. В моду входят «подлинные» впечатления, которые обеспечиваются «зеленым» (экологическим), культурным или образовательным туризмом

ностью и экологией. Бутафорские города привлекают меньше интереса, чем подлинные исторические города. В моду входят «подлинные» впечатления, которые обеспечиваются «зеленым» (экологическим), культурным или образовательным туризмом. Впечатление от соприкосновения с подлинностью места и участие в уникальном художественном действии создает добавленную стоимость услуг, которые предлагает город. Возьмем, к примеру, цену чашки

кофе на главных площадях разных городов. На главной площади Венеции, Сан-Марко, чашка кофе стоит порядка 50 евро, в кафе на Красной площади в Москве — около 200 рублей. Нужно сказать, что при самых грубых подсчетах себестоимость чашки кофе и там, и там не превышает 30 рублей или 1 евро. Остальные деньги мы платим не за кофе, а за те переживания, которые мы испытываем, находясь здесь.

Для того, чтобы люди не заблудились во множестве образов, которыми полны города, необходимо выбрать главную тему впечатлений и сценарировать их. Выбранная тема должна объединять различные предложения в цельное впечатление, которое в идеале можно выразить емкой фразой: «Париж — город влюбленных», «Томск — сибирские Афины», «Шелехов — город орхидей» и т.п. Возможно, иногда на первых порах это звучит как самозванство и воспринимается с иронией, но со временем все начинают верить в эту сказку и приезжать, чтобы увидеть ее своими глазами. Через какое то время город должен освоиться в «новом платье» и чувствовать себя вполне естественно. Горожане поймут, что с успешной маркетинговой стратегией города их бизнес начинает процветать, а среда — улучшаться, их дети начнут связывать свое будущее с этим городом.

И важно подчеркнуть еще одну вещь. Высокая мода или *haute couture* — это швейное искусство высшего качества. В более узком значении — это уникальное творчество ведущих салонов мод, которые задают тон в международной моде. Платье *haute couture* — это также и отдельные уникальные модели, которые производятся в знаменитых салонах мод по заказу клиента. Для женщины появиться на приеме в платье, которое является копией платья другой гостьи — досадная неприятность, а для города поя-

виться на рынке брэндов с образом, с которым уже выступает другой город — катастрофа (только если это не постмодернистская игра, вроде «малого Парижа» в российской глубинке). Образ города должен создаваться как единственный на земле и с амбицией стать всемирно известным. Иначе не имеет смысла тратиться.

Рябич А.М.¹

Содействие развитию малого предпринимательства в городском округе как вопрос местного значения муниципального образования

31 декабря 2005 года статьей 29 Федерального закона №199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничения полномочий» внесены изменения в Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В частности, статья 16 «Вопросы местного значения городских округов» дополнена пунктом 33, предусматривающим, что в перечень вопросов местного значения входит «создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого предпринимательства».

Малое предпринимательство играет ключевую роль в формировании доходной части бюджетов муниципальных образований, обеспечении необходимыми товарами и услугами их жителей. Наглядный пример — городской округ «Город Урюпинск» Волгоградской области.

В городе проживает 41960 человек. Бюджет города на 2006 год по собственным доходам составляет 125 млн. рублей. На 01.01.2006 г. в городе зарегистрировано 1907 предприятий, из них 27 крупных и средних, что составляет 1,4% от общего числа предприятий города, и 319 малых предприятий, т.е. 16,8% от общего числа. Зарегистрированы и осуществляют деятельность в качестве предпринимателей без образования юридического лица 1561 чел., что составляет 81,8% от общего числа действующих предприятий в городе.

Каждый третий трудоспособный житель города Урюпинска устроен в сфере малого предпринимательства

Из них в торгово-закупочной деятельности занято 614 человек, в строительстве — 120, в сфере бытовых услуг — 104, в промышленности — 100, в сфере транспортных услуг — 55, в авторемонте — 18, в общественном питании — 12.

Общая занятость населения города Урюпинска в 2005 году составила около 15 тыс. человек, т.е. 69,6% от численности трудоспособного населения. Малые предприятия обеспечивают работой на постоянной основе около 7 тыс. человек или 46,6% от численности занятых в экономике города. Это означает, что каждый третий трудоспособный житель города Урюпинска устроен в сфере малого предпринимательства.

¹ Председатель Урюпинского районного отделения Общероссийской общественной организации поддержки малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России», заместитель председателя Урюпинской городской думы.

В разрезе налоговой базы малый бизнес города Урюпинска имеет следующую картину: 826 индивидуальных предпринимателей — плательщики единого налога на вмененный доход, 90% которого зачисляется в местный бюджет. Налог на доходы физических лиц (далее НДФЛ) работников малого бизнеса в структуре всех бюджетных поступлений составляет 95%. Доля налоговых поступлений от малого предпринимательства в местный бюджет в виде местных налогов и арендных платежей ежегодно доходит до 60% объема собственных доходов годового бюджета, что при имеющемся нормативном регулировании достаточно ощутимо.

Таким образом, роль малого предпринимательства в жизни муниципального образования далеко не второстепенна. Экономика города должна строиться именно на развитии и поддержке малого предпринимательства.

Однако следует отметить, что достигнутый уровень развития малого предпринимательства в Урюпинске сохраняется без существенных изменений на протяжении уже 10 лет. Он ниже, чем во многих городах Российской Федерации, и существенно уступает показателям стран с развитой рыночной экономикой, где данный сектор экономики обеспечивает до половины занятости населения и производства ВВП. Это означает, что потенциальные возможности для роста производства товаров и услуг, занятости и доходов населения не используются в должной мере.

В настоящее время дальнейшему развитию малого предпринимательства в городе Урюпинске препятствует целый ряд проблем, а именно:

- несовершенство и непостоянство федеральной и региональной нормативной правовой базы;
- избыточные административные препятствия, возникающие при выполнении субъектами малого бизнеса обязательных правил и процедур, предусмотренных законодательными и подзаконными актами, громоздкая и сложная разрешительная система;
- недостаточное развитие инфраструктуры поддержки предпринимательства (отсутствие бизнес-инкубатора и обеспечения деятельности лизинговых компаний и т.п.);
- отсутствие механизмов финансово-имущественной поддержки сферы малого бизнеса;
- ограниченные возможности привлечения инвестиций, трудности по привлечению внешних финансовых источников и, прежде всего, кредитов коммерческих банков, высокие процентные ставки, ограниченные сроки предоставления кредита (до 1 года);
- высокая стоимость аренды помещений, коммунальных услуг, энергоносителей;
- проблемы с обеспечением помещениями, оборудованием для создания и эффективного функционирования малых предприятий;
- недостаточное информационное обеспечение по широкому спектру вопросов ведения предпринимательской деятельности;
- недостаточность нормативного закрепления социальных гарантий для людей, занимающихся предпринимательской деятельностью;
- регулярно повторяющиеся необоснованные проверки правоохрани-

тельными органами и органами государственного контроля (надзора).

Существующая фискальная практика взаимоотношений органов местного самоуправления и малого бизнеса в городе Урюпинске вызывает у малого предпринимательства негативную реакцию, которая выражается в следующем:

- «увод в тень» значительной части доходов,
- применение «схем оптимизации налогообложения»,
- отказ от инвестирования прибыли в развитие муниципального образования,
- выплата «серой» заработной платы, необеспечение социальных гарантий наемным работникам,
- падение авторитета властей.

В сложившихся условиях проблему развития малого предпринимательства в городском округе можно разрешить только объединенными усилиями и согласованными действиями самих предпринимателей и органов местного самоуправления с использованием системных программных методов.

Об этом и многом другом шла речь 20 января 2006 года в Москве на конференции «Малый бизнес — основа экономики муниципалитетов», организованной Общероссийской общественной организацией «ОПОРА России». С

Без создания благоприятной обстановки на муниципальном рынке товаров, работ и услуг, без обеспечения стабильности и прозрачности правил поведения хозяйствующих субъектов на рынке, без предоставления малому бизнесу равного доступа к материальным ресурсам муниципалитетов, без открытости информации относительно муниципальных ресурсов для хозяйствующих субъектов, без стимулирования развития малого предпринимательства по отраслям невозможно ни добиться перспективного социально-экономического развития города, ни повысить качество жизни его жителей

основным докладом на тему: «Новые полномочия и вопросы местного значения, переходный период» выступил депутат Государственной Думы РФ, председатель Комитета по вопросам местного самоуправления В.С. Мокрый. Он подчеркнул, что в отношении большинства публичных услуг органы местной власти выполняют организующую функцию, поскольку их предоставление населению осуществляется частными организациями или индивидуальными предпринимателями. Также он отметил, что недооценивать важность укрепления экономики муниципалитетов для сохранения качественного уровня предоставления социальных услуг населению невозможно, значительную роль в этом играет взаимодействие органов власти с субъектами малого предпринимательства.

На наш взгляд, это совершенно справедливо. Мы понимаем, что без создания благоприятной обстановки на муниципальном рынке товаров, работ и услуг, без обеспечения стабильности и

прозрачности правил поведения хозяйствующих субъектов на рынке, без предоставления малому бизнесу равного доступа к материальным ресурсам муниципалитетов, без открытости информации относительно муниципальных ресурсов для хозяйствующих субъектов, без стимулирования развития малого предпринимательства по отраслям невозможно ни добиться перспективного социально-экономического развития города, ни повысить качество жизни его жителей.

Необходимо активнее привлекать представителей местного предпринимательского сообщества к разработке и реализации муниципальных программ развития малого предпринимательства. Это могут быть программы формирования инфраструктуры поддержки развития бизнеса на местном уровне — например, программа создания муниципального фонда поддержки малого предпринимательства или программы участия в подобных фондах на высоких уровнях. Также это могут быть и предложения по установлению налоговых льгот для социально ориентированных хозяйствующих субъектов, и меры по обеспечению передачи в аренду субъектам малого предпринимательства объектов незавершенного строительства и площадей убыточных предприятий на территории муниципального образования.

Особо необходимо остановиться на передаче в аренду и приватизации муниципального имущества, необходимого для организации социально ориентированных производств или оказания социально значимых услуг. Закрытый перечень муниципального имущества приведен в ст. 50 федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. Однако данный перечень ограничивает возможности муниципалитетов по качественной разработке стратегических планов социально-экономического развития муниципальных образований, увеличению неналоговых поступлений в доходную часть местных бюджетов, развитию рыночных механизмов использования земель и недвижимости.

Так, предпринимательское сообщество имеет ограниченные финансовые ресурсы для приватизации муниципального имущества после 01.01.2009 г., т.е. после завершения переходного периода реализации федерального закона №131-ФЗ. Мы считаем, что органам местного самоуправления необходимо в порядке законодательной инициативы обратиться в законодательные органы субъектов РФ с предложением о поддержке принятия на федеральном уровне законопроекта «Об особенностях участия субъектов малого предпринимательства в процессе приватизации арендуемого государственного и муниципального имущества». Цель этого законопроекта — нормативное регулирование преимущественного права приватизации добросовестным субъектам малого бизнеса, арендующим государственное или муниципальное имущество.

Арендуя муниципальные помещения или предприятия, непрерывно инвестируя в развитие бизнеса, улучшая состояние и, соответственно, увеличивая рыночную стоимость муниципального имущества, но не имея при этом достаточных оборотных средств и кредитных ресурсов, малые предприниматели могут лишиться возможности продолжать вести свой бизнес.

Следовательно, им останется лишь «уйти в тень», лишив местные бюджеты части налоговых и неналоговых поступлений. Данная тенденция весьма опасна.

У данного вопроса есть и социальная сторона. Это занятость населения, а, следовательно, вопросы и образования, и здравоохранения, и жилья, т.е. то, что составляет стратегические национальные приоритеты Российской Федерации на ближайшую перспективу.

Еще одной проблемой для малого бизнеса с 01.01.2006 г. стало положение с арендой муниципальных площадей и получением муниципальных заказов, регулируемое федеральным законом №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, оказание услуг, выполнение работ для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 г. В данном законе есть множество неопределенностей и пробелов, не позволяющих муниципалитетам качественно и безупречно управлять своими ресурсами. Так, в законе в нечетком виде определены критерии оценки конкурсных заявок и отбора победителей конкурса, федеральный законодатель оставляет решение этих вопросов за местными законодательными органами. Недостатки данного закона, на наш взгляд, позволяют муниципальным чиновникам толковать его положения на свое усмотрение. В результате происходит неэффективное, а зачастую и убыточное управление муниципальными ресурсами.

Необходимо перейти на аукционную систему проведения конкурсов по выбору поставщика для муниципальных нужд, при которой единственными приоритетными критериями определения победителя являются экономический эффект и социальная значимость.

Аналогичные проблемы есть с вопросами организации закупок для муниципальных нужд у единственного поставщика. Нам видится, что перечень случаев, в которых закупки для муниципальных нужд проводятся у единственного поставщика, должен быть несколько расширен и сформирован так, чтобы исключить ошибки при самостоятельном определении таких случаев.

Таким образом, становится очевидной следующая задача: в переходный период необходимо максимально обеспечить законодательные (представительные) органы местного самоуправления организационно-методическим ресурсом, а также усилить четкость, ясность и однозначность нормативно-правового регулирования данных общественных отношений.

Еще одним способом осуществления поддержки малого предпринимательства является внедрение программно-целевого подхода к развитию малого бизнеса в городских округах.

Основой для формирования муниципальных программ являются федеральные мероприятия по поддержке малого предпринимательства, национальные проекты, областные целевые программы. Так, дополнительным ресурсным источником может быть получение средств при участии в реализации:

- федеральных мероприятий государственной поддержки малого предпринимательства (Постановление Правительства РФ от 22.04.2005 №249 «Об условиях и порядке предоставления в 2005 году средств федерального бюджета, предусмотренных на государ-

ственную поддержку малого предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства», приказ Минэкономразвития России №93 от 5.05.2005 г.)¹;

- областных мероприятий (развитие венчурного инвестирования в малые предприятия в научно-технической сфере, компенсация стоимости гарантий/поручительств по кредитам и договорам лизинга субъектов малого предпринимательства) и областной целевой программы развития и поддержки малого предпринимательства в Волгоградской области на 2006-2008 годы.

Таким образом, мы видим, что содействие развитию малого предпринимательства как вопрос местного значения городского округа — это вопрос, решение которого требует системного подхода. Это и эффективное управление муниципальной собственностью, и качественное формирование доходной части местного бюджета, и участие в федеральных целевых и региональных программах развития малого предпринимательства, а также в изменении межбюджетных отношений между бюджетами всех уровней.

В условиях, когда доходы по налогу на прибыль предприятий и организаций полностью поступают в федеральный и региональный бюджеты, муниципалитеты не имеют прямой бюджетной заинтересованности в содействии развитию экономики городского округа, они содействуют только косвенно, через НДС и социальные выгоды.

Мы предлагаем 90% единого налога с организаций и предпринимателей, уплачиваемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, зачислять в местные бюджеты. Это вызовет увеличение собственных доходов муниципалитетов, а также может служить источником покрытия бюджетного дефицита

Мы считаем, что необходимо изменить систему межбюджетных трансфертов в целом и нормативы налоговых и неналоговых отчислений в вышестоящие бюджеты. Например, мы предлагаем 90% единого налога с организаций и предпринимателей, уплачиваемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, зачислять в местные бюджеты. Это вызовет увеличение собственных доходов муниципалитетов, а также может служить источником покрытия бюджетного дефицита.

Также необходимо пересмотреть и процент НДС, зачисляемый в местный бюджет. Он, на наш взгляд, должен составлять не 78,6%, как сейчас, а 90%. Транспортный налог должен на 50% поступать в местный бюджет. Такое перераспределение налогов в пользу местных бюджетов позволит финансово обеспечить множество собственных полномочий органов местного самоуправления. Но это отдельный предмет для обсуждения.

¹ В 2006 году на эту цель предусмотрено выделить 3000 млн. рублей.

**МУНИЦИПАЛЬНОЕ
РАЗВИТИЕ В ЦИФРАХ
И ФАКТАХ**

Вендина О.И.¹

Стратегии развития крупнейших городов России: поиск концептуальных решений²

Двойственность природы городов обеспечивает им необходимую устойчивость и адаптивность: локальное начало играет роль «стабилизатора» развития, а сетевое — «стимулятора»

Крупнейшие города по определению являются одновременно «центральными местами», обслуживающими потребности прилегающей территории, и «узлами» различных сетей, значение которых выходит далеко за пределы контролируемого городом пространства. В первом случае речь идет о локальных характеристиках города и его

зоны влияния, во втором — о внешних, включая участие в глобализационных процессах. Двойственность природы городов обеспечивает им необходимую устойчивость и адаптивность: локальное начало играет роль «стабилизатора» развития, а сетевое — «стимулятора». Нарушение этого баланса в пользу «ло-

кального», как правило, ведет к стагнации и провинциализации города, а в пользу внешних источников развития — к его экономическому и социально-культурному отрыву от окружения и обострению традиционного конфликта «центр-периферия».

Подтверждением первого тезиса служат стагнировавшие социалистические города. В конце 1980-х гг. попавшие в Москву западные журналисты, литераторы и исследователи описывали свои впечатления примерно таким образом: *«В Москве время не берется в расчет. Приехать туда — значит помолодеть на двадцать лет. Редкое удовольствие погружения в прошлое. В Москве ничто не имеет возраста. Люди живут вне времени»*³. Косвенно о том же свидетельствуют и кардинальные изменения, произошедшие со

¹ Старший научный сотрудник Института географии РАН, сотрудник Центра геополитических исследований, кандидат географических наук

² Работа выполнена при поддержке Российского гуманитарного фонда научных исследований, проект «Крупнейшие города России: потенциал развития и конкуренция за межрегиональное влияние», РФНФ: 04-02-00168а

³ Ernenwein F. Moscou, temps suspendu // Moscou genereuse et brutale. — Autrement, Serie Monde. — 1989. — №40. — P. 19-25.

всеми столичными городами на постсоветском и постсоциалистическом пространстве. Новая ситуация открытости, возобновление старых и обретение новых связей, заявка на собственное место в международных отношениях придали этим городам истинный лоск столиц, несмотря на недостаточную ухоженность городской среды. Особенно нагляден пример сегодняшнего Берлина, пульс столичной жизни которого бьется в восточной — бывшей социалистической, а не в западной части.

Противоположный эффект создает резкая активизация «узловых» функций города. Форсированные трансформационные процессы обеспечивают городам впечатляющие изменения в фантастически сжатые сроки, но платой за экономию времени и чудо преобразования становится дестабилизация всей прежней системы отношений и обострение конфликтов, связанных с социальным, имущественным и территориальным неравенством. Города, вовлеченные в интенсивные сетевые отношения, неизбежно вынуждены частично порывать с предшествующей традицией. Как следствие, им приходится испытать на себе всю тяжесть сопротивления базовой культуры и неприязни глубинки из-за их «измены» системе ценностей, образу жизни, представлениям, отношениям и даже манере одеваться.

Но, несмотря на исходную дуалистичность природы городов, она далеко не всегда принимается в расчет при определении перспектив их развития. Чаще всего приоритет отдается одной из функций — локальной или узловой, а вторая учитывается «по умолчанию». Популярно декларирование опоры на собственные силы в духе *«у нас достаточно собственных ресурсов, и мы сами сумеем сделать все, что нам нужно»*, но существует и прямо противоположное видение путей развития: *«не нужно изобретать велосипед, все уже сделано, и мы можем приобрести «вне» то, что нам необходимо»*. Первая точка зрения типична для властей и населения промышленных центров, построивших собственное благополучие благодаря тяжелой индустрии и ВПК, или же центров аграрных регионов, получающих сегодня дивиденды от отсутствия застарелого «промышленного флюса». Вторая — для городов, связывающих свое будущее с открытой экономикой (Москва, некоторые приграничные и большинство портовых городов).

Стремление городских властей опираться преимущественно на внутренние ресурсы отчасти объясняется реакцией на постперестроечную разруху и разрыв хозяйственных связей, поставивших крупнейшие промышленные предприятия, а вместе с ними и города, в ситуацию выживания. Осторожность диктует — сильная зависимость от внешних условий чревата кризисами, *«...только собственные возможности города можно рассматривать в качестве надежного и основного ресурса для дальнейшего развития»*.¹

Сторонники противоположной позиции, в свою очередь, полагают, что крупнейшие российские города должны пристроиться в хвост к шеренге «мировых городов» (*global cities*), конкурируя за командные посты в мировой экономике, используя для этого преимущества геополитического и гео-

¹ Долгосрочное планирование становится атрибутом местного самоуправления (интервью Е.К. Бушмановой). — Томский Вестник. — №248 (3347). — 7 декабря 2004 г.

экономического положения страны. Эта точка зрения прослеживается и в концепции «Стратегии социально-экономического развития регионов РФ», предложенной Минрегионом России, с ее ставкой на идею поляризованного экономического развития и «территориальные кластеры», ядрами которых выступают города, завязанные на международные контакты. Может быть, это и неплохо, но не слишком реалистично. Город, стремящийся расширить сферу своего влияния, сам по себе не может оставаться непроницаемым для внешних агентов, которые также ищут способы включить его в орбиту своей деятельности. Следовательно, развитие города за счет его узловых функций требует реакции на два серьезных вызова: утрату «гегемонии» города над его ближайшим окружением и обострение внутренних социальных конфликтов под давлением растущего разнообразия жизни.

Итак, «модельное» представление о городе, опирающееся на какую-либо одну из описанных точек зрения, приводит к столкновению разных групп интересов. Управленческая практика последнего десятилетия показывает, что

Управленческая практика последнего десятилетия показывает, что осознанное разделение локальных и узловых функций как маневр, позволяющий, потянув за один рычаг, привести в действие весь механизм экономического роста, не дает ожидаемого эффекта

осознанное разделение локальных и узловых функций как маневр, позволяющий, потянув за один рычаг, привести в действие весь механизм экономического роста, не дает ожидаемого эффекта. Лишь очень немногие города смогли улучшить свое положение благодаря опоре на локальные ресурсы. Это, прежде всего, центры добывающей промышленности и первичной переработки — Сургут, Череповец, Магнитогорск, Липецк, Старый Оскол — Губкин и т.п. Несколько бóльшая группа городов исполь-

зовала свое узловое положение на пути финансовых, товарных и человеческих потоков для кардинальной трансформации экономики. Это столицы национальных республик и федеральных округов, обслуживающие систему государственного управления, немногочисленные курортные центры, некоторые портовые и приграничные города как ворота во внешний мир.

Но вне этого списка оказались многие крупнейшие города, в том числе и миллионеры, исторически выполнявшие функции межрегиональных центров. Этот факт свидетельствует о необходимости искать новую парадигму городского развития, дополняющую традиционные рецепты сохранения функций центральности как источника социального и экономического благополучия.

Кризис «локального»: новые вызовы — старые решения

Ветер перемен подарил властям всех уровней возможность самостоятельных действий, наградив их одновременно ответственностью за последствия принимаемых решений. Однако и власти, и страна в целом оказались не готовы к самостоятельным действиям в условиях внезапно наступившей открытости и зависимости от глобальных процессов. Только Москва, кон-

центрировавшая финансовые и кадровые ресурсы, сумела относительно быстро «оседлать» ситуацию и эффективно использовать свое столичное положение. Остальным сверхкрупным и крупнейшим городам для адаптации потребовалось почти десятилетие: только с 2001-2002 гг.¹ процесс медленной деградации городской среды и экономического спада сменился отчетливым трендом экономического роста, отразившимся на доходах населения, качестве и благоустройстве жизни. Эту перемену зафиксировали многие городские социологические опросы, показавшие рост численности средних слоев населения.

Перемены почувствовали и городские власти. Если в начале 1990-х гг. среди градоначальников наибольшую популярность имел кризисный дискурс, рассчитанный на получение дополнительных бюджетных вливаний и

Если в начале 1990-х гг. среди градоначальников наибольшую популярность имел кризисный дискурс, рассчитанный на получение дополнительных бюджетных вливаний и налоговых поблажек, то сегодня все стремятся позиционировать себя как лидеров, уверенно идущих к успеху

налоговых поблажек, то сегодня все стремятся позиционировать себя как лидеров, уверенно идущих к успеху. Местные власти активно ищут возможность управления стихией рыночной трансформации жизни городов. Возникла потребность в определении приоритетных направлений развития городов и рычагов влияния на социально-экономические перемены.

Реализуя эту потребность, почти все региональные столицы и крупнейшие города обзавелись собственными стратегиями развития. Главный эффект этих стратегий — имиджевый. В массе своей они напоминают декларации о намерениях, с указанием на то, что надо сделать, но без объяснения того, как это делать. Для многих стратегий характерно совмещение очень общих перспектив с очень частными программами без достаточной стыковки первого со вторым.

Основная причина декларативности современных стратегий российских городов состоит в трудности определения места города в системе политических, социальных и экономических отношений. Стратегии разрабатываются исходя из допущения, что администрация города обладает значительной свободой выбора траекторий развития и способов достижения стратегических целей. На практике же огромное количество факторов, как внешних по отношению к городам, так и внутренних, не поддается контролю. Поэтому реальная стратегия развития таких сложных объектов, как города, вписанных во множество систем разного уровня, является скорее вынужденной реакцией на многочисленные вызовы и требования времени.

На первый взгляд, это утверждение противоречит распространенной точке зрения об инновационной роли городов, призванных предвосхищать изменения, а не приспосабливаться к ним. Однако инновационная составля-

¹ Ряд экспертов относят перелом к более ранней дате — 1998-1999 гг., связывая его отчасти с целительным для местных экономик дефолтом.

ющая городского развития — это лишь узкая часть спектра решаемых задач. Город — это огромный консервативный механизм, поддержание деятельности которого в первую очередь связано с адаптационными технологиями, и лишь во вторую — с инновационными. При этом нормальное функционирование адаптационных механизмов требует постоянных нововведений.

Успешное внедрение инноваций, наполняющее клонируемые формы и институты реальным, а не формальным содержанием — это тоже серьезнейшая задача стратегического развития, во многих случаях означающая необходимость идти против устоявшихся представлений, преодолевать управленческую инерцию.

Например, постиндустриальные тренды экономики наиболее развитых стран наглядно демонстрируют, что **наибольшими шансами вырваться вперед обладают не места «производства», а места «потребления» денег**. Нарастание материального производства уже не дает ожидаемого экономического эффекта. Главным средством получения высоких прибылей (кроме

Постиндустриальные тренды экономики наиболее развитых стран наглядно демонстрируют, что наибольшими шансами вырваться вперед обладают не места «производства», а места «потребления» денег. Нарастание материального производства уже не дает ожидаемого экономического эффекта

торговли энергоносителями) становится третичный, прежде всего, информационный сектор экономики, который, как правило, предлагает более высокую оплату труда и поглощает все больше трудовых ресурсов.

В нашей же стране большинство городов еще не вошло в стадию позднеиндустриальной модернизации хозяйства, и выдвигание «нематериального производства» в качестве стратегического приоритета развития вызывает сильное сопротивление общественного сознания. Третичная экономика зачастую

рассматривается обществом как экономика вторичная, «паразитирующая» на реальном секторе. В логике повседневных решений местных администраций стратегия развития, требующая перераспределения средств в пользу инновационного и третичного секторов экономики, выглядит самоубийственной. Никто не хочет отказаться от денег, поступающих сегодня, даже если они работают против будущего!

Постиндустриальные тренды в экономике предопределили и **изменение характера связи между расселением и размещением наиболее эффективных экономических видов деятельности**. Теперь не население перемещается в зоны нового освоения вслед за производственными мощностями, а новые отрасли экономики возникают там, где для этого есть необходимое качество населения. В этом направлении движутся и основные миграционные потоки. Трудовые мигранты ориентируются не столько на спрос со стороны производства, сколько на потребности высококвалифицированного и высокооплачиваемого населения, нуждающегося в услугах.

Необходимость вложений в человеческий капитал является одной из на-

ибо более осознанных и значимых целей стратегического развития российских городов¹. Это компенсаторная реакция отчасти на нормативный подход к распределению благ в советское время, отчасти на отказ от социализма в системе соцобеспечения в 1990-е гг. Экономический спад и деградация системы социальных услуг были объявлены главными виновниками демографического кризиса и «вымирания нации». Сокращающееся население из ресурса для решения экономических и политических задач превратилось в один из важнейших приоритетов политики.

Но это совпадение декларируемых ориентиров городского развития с постиндустриальными трендами имеет скорее внешний характер. Нерешенным в стратегиях остается вопрос: «Кто будет инвестировать в человеческий капитал?». Общество в целом? Но тогда платить за выравнивание социальных условий будут крупнейшие города, что и происходит сегодня. Город? Но тогда возникает вопрос, кто именно может считаться «горожанином», обладающим правом пользоваться всем комплексом социальных благ. Распространяются ли на недавних мигрантов преимущества местных жителей или же их надо как-то заслужить?

Остается третий вариант: люди сами должны инвестировать в собственное будущее и будущее своих детей при определенной поддержке со стороны общества. Но этот подход требует совершенно иной оплаты труда населения, изменения модели занятости и структуры рабочих мест. В противном случае, частные инвестиции в человеческий капитал, доступные далеко не каждому, будут вести к социальному расслоению и одновременно оттоку наиболее квалифицированных кадров туда, где им могут быть обеспечены лучшие условия жизни и труда.

Конечно, заявление о приоритетности вложений в человека само по себе является значительным достижением перспективного планирования, но реализация этого принципа требует кардинальных перемен базовой социально-экономической системы не только города, но и страны. Однако предлагаемые в стратегиях решения по-прежнему связываются с совершенствованием существующей системы, возвращением ей утраченных социальных функций без обсуждения их эффективности.

Третьим ориентиром постиндустриального развития стало **изменение конфигурации отношений «центр-периферия»**. Схема, когда провинция составляет столице ресурсы в обмен на инновации, постепенно утрачивает объяснительное значение. Во-первых, информатизация резко подстегнула инновативность провинции, расширив поле контактов и ослабив диктат центров. Во-вторых, центры стали «подкармливать» периферию за счет динамичности своего развития и ресурсами тоже. Речь, конечно, идет не о бюджетном перераспределении и прямых дотациях. Крупнейшие города уже давно стали местом работы для жителей пригородов и провинции, и деньги, зарабатываемые в центрах, в значительной степени тратятся на пе-

¹ Типичная формулировка: «Главная стратегическая цель развития города Екатеринбурга заключается в обеспечении достаточно высокого и устойчиво повышающегося качества жизни нынешних и будущих поколений горожан» (Стратегический план Екатеринбурга, 2003, с. 13).

риферии. Сама жизнеспособность системы сельского и мелко-городского расселения уже давно зависит не только от продуктивности местных производств, но и от экономического самочувствия крупных городов, от характера процессов субурбанизации и переселения горожан с их привычками и образом жизни в сельскую местность.

Усложнение отношений «центр-периферия» предполагает и перестройку системы территориального управления. Свойственный нашей стране административный детерминизм, предполагающий моноцентрический тип организации пространства, противоречит изменившейся экономической ситуации. Открытость экономики, снижение коммуникационных барьеров, ослабление роли административных границ как границ экономических, требуют равнозначности горизонтальных и вертикальных связей, не субординации, а согласования интересов. На первый план выходит не конкуренция — фетиш современного этапа российского развития, а координация проектов.

В практике развитых постиндустриальных обществ сложилось своеобразное разделение труда между центрами разного уровня. Мировые города, опережающие по основным показателям качества жизни остальные регионы своих стран, для сохранения единства национального социально-экономического пространства нуждаются во внутренней поддержке региональных центров, полномочия которых расширяются за счет не свойственных им ранее столичных функций. Таких центров, решающих задачи региональной интеграции, не слишком много, но они хорошо связаны между собой, определяя и согласовывая стратегические направления территори-

Практика городского развития все еще исходит из презумпции конкуренции. Такой подход, несмотря на инновационную риторику, полностью соответствует российской традиции собирания всех возможностей «в кулак». Гарантией успеха является ставка на трех китов — монополию, концентрацию и конкуренцию

ального развития, специализацию каждого из центров, не допуская дублирования уникальных сфер деятельности.

Между российскими городами также постепенно выстраиваются такого рода связи, причем пионерами в координации проектов, как всегда, оказываются наиболее ущемленные сферы деятельности, вынужденные искать нетривиальные решения для выживания. Так, многие авторитетные университеты инициировали процесс формирования региональных и межрегиональных консорциумов. Однако этот процесс имеет скорее стихийно-интуитивный характер, практика городского развития все еще

исходит из презумпции конкуренции. Такой подход, несмотря на инновационную риторику, полностью соответствует российской традиции собирания всех возможностей «в кулак». Гарантией успеха является ставка на трех китов — **монополию, концентрацию и конкуренцию**. Данной схеме нельзя отказать в эффективности, более того, именно она была реализована в Москве, что и обеспечило «экономическое чудо». Благодаря мобилизации ресурсов, авторитарным методам управления, монопольному доступу бю-

рократии к муниципальной собственности, а также тесным связям хозяйственных и властных элит, конкурентные преимущества столицы как территории, благоприятной для постиндустриальных видов деятельности, были конвертированы в экономические выгоды. Однако при этом Москва реализовала себя не как креативный, а как адаптивно-транзитный центр развития страны. Бурная экономическая жизнь столицы во многом свелась к приспособлению недореформированной российской экономики к требованиям мирового рынка.¹

Достаточно эффективная в кризисных условиях, авторитарно-монополярная схема управленческого поведения буксует в новой ситуации. Для обеспечения роста необходимы иные подходы, учитывающие исчерпанность потенциала развития за счет концентрации всех возможностей в одном или нескольких центрах, а также опасность чрезмерных социальных контрастов, вызванных неравномерностью территориального развития и жесткой конкуренцией. Неблагоприятная демографическая ситуация также заставляет сомневаться в реалистичности мобилизационного сценария и уже сама по себе требует иного взгляда на стратегию развития.

Развитие городов в условиях демографического спада

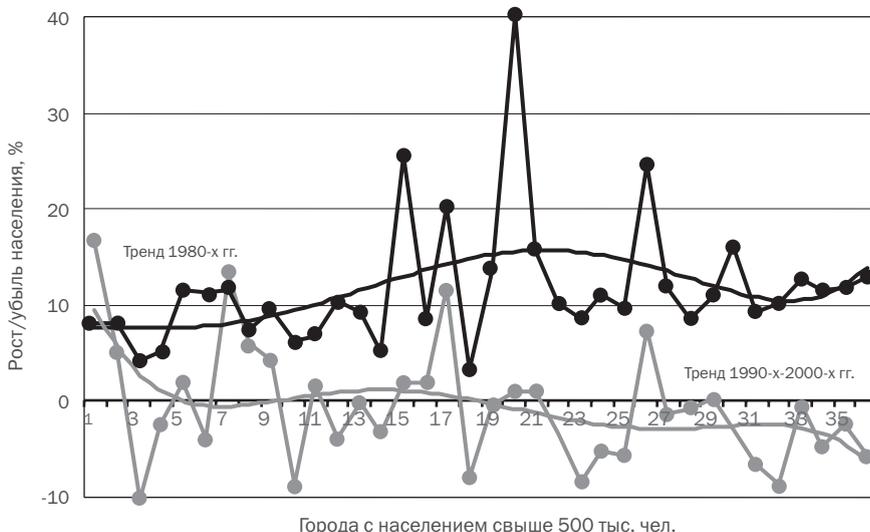
На протяжении последнего столетия развитие российских городов связывалось исключительно с идеей их роста. Городское население увеличивалось столь стремительно, что всерьез обсуждались меры по ограничению размеров и людности городских агломераций. Однако уже перепись 1989 г. обнаружила замедление интенсивного роста крупнейших городов, включая столицы. Начало 1990-х гг. оказалось отмечено сокращением городского населения и даже частичной возвратной миграцией в сельскую местность. Безусловно, здесь было значительным влияние стрессовых факторов, но и по завершении периода адаптации демографическое неблагополучие сохранилось. Перепись 2002 г. подтвердила: сокращение численности населения большинства крупнейших российских городов является устойчивой тенденцией. Среди городов с населением от полумиллиона до миллиона человек для 22 баланс оказался отрицательным, а еще 6 свели его с нулевым результатом.

Несмотря на то, что основной миграционный тренд можно определить как стягивание населения в центральные и южные районы страны, в неблагоприятной ситуации оказались города не только Дальнего Востока, Сибири и Урала, но и европейской части России! Расположив города не по людности, а по их позиции на оси «запад-восток», мы отчетливо увидим этот тренд (рис. 1).

¹ Вардомский Л.Б. Москва и провинция: проблема столичных преимуществ в контексте глобализации. // Международный диалог, 2001. — № 1. — С. 157-173.

² Зайончковская Ж., Мкртчян Н. Миграция. Население России 2003-2004. — М.: Наука, 2006. - С.306-349.

Рис. 1. Основные тренды изменения численности населения крупнейших городов между переписями 1979, 1989 и 2002 годов.*



* Города расположены в направлении с запада на восток, за исключением столицы государства, возглавляющей список: 1 — Москва, 2 — Санкт-Петербург, 3 — Тула, 4 — Ярославль, 5 — Рязань, 6 — Воронеж, 7 — Липецк, 8 — Ростов на Дону, 9 — Краснодар, 10 — Нижний Новгород, 11 — Волгоград, 12 — Пенза, 13 — Астрахань, 14 — Саратов, 15 — Ульяновск, 16 — Казань, 17 — Тольятти, 18 — Самара, 19 — Ижевск, 20 — Набережные Челны, 21 — Оренбург, 22 — Уфа, 23 — Пермь, 24 — Екатеринбург, 25 — Челябинск, 26 — Тюмень, 27 — Омск, 28 — Новосибирск, 29 — Барнаул, 30 — Томск, 31 — Кемерово, 32 — Новокузнецк, 33 — Красноярск, 34 — Иркутск, 35 — Хабаровск, 36 — Владивосток.

Если в 1980-х гг. доминировали тенденции роста крупнейших городов, сдерживаемые в Центральной России и стимулируемые к востоку от Волги, то в кризисную эпоху 1990-х они сохранились лишь в центрах, вписавшихся в рыночную экономику и сформировавших привлекательный рынок труда.

Безусловно, наблюдаемая динамика «роста» и «спада» численности населения городов имеет свои региональные вариации. Если оставить за скобками исключительность положения Москвы и Петербурга, концентрирующих широкий спектр возможностей и каналов доступа к финансовым и административным ресурсам, то можно назвать три фактора, сдерживающих негативные демографические тенденции.

Во-первых, **административный статус** — повышение значимости республиканских центров и назначение столиц семи федеральных округов. Нарастание властных функций способствовало притоку финансов, созданию новых высокооплачиваемых рабочих мест в сфере управления и существ-

венным переменам в городской экономике, переориентировавшейся на сферу услуг, контакты бизнеса и власти, власти и населения. Но и этот фактор далеко не автоматически приводил к успеху. Так, например, Казань сумела использовать выгодность повышения статуса, а Уфа — нет.

Во-вторых, **наличие конкурентоспособного производства**, обеспечивающего рост доходов населения и платежеспособный спрос. Сопутствующее развитие сферы услуг и рынка жилья расширило возможности внутренних городских рынков труда, привлекательных для мигрантов и поглощающих собственные избыточные трудовые ресурсы.

В-третьих, **близость к новым границам и положение на пути основных миграционных перемещений** — с востока на запад и с севера на юг. Поскольку миграция часто имеет ступенчатый характер, то наблюдаемую динамику нельзя считать долговременным или стабильным трендом. Основные маршруты миграции обеспечили рост таких городов, как Краснодар, Ростов, Оренбург, Ульяновск, Волгоград.

Сокращение численности населения сильно затронуло города с молодой возрастной структурой населения, которые демонстрировали устойчивые тенденции роста вплоть до начала 1990-х гг. В постсоветские годы под влиянием социально-демографических и экономических факторов, ключевым из которых стал отток молодежи, ситуация изменилась: города восточной части страны начали быстро «стареть». Выросли показатели смертности, упали показатели рождаемости, снизился возраст вступления в брак и рождения детей, повысилась приоритетность получения образования и карьерного роста, расширились возможности самореализации для женщин.

Особенно болезненно «старение» отразилось на и без того «немолодых» городах Центральной России и Поволжья. В Ульяновске значение медианного возраста возросло более чем на шесть лет, в Казани, Пензе, Липецке, Воронеже и Рязани — более чем на пять. Это потребовало кардинальных изменений социальной инфраструктуры и структуры занятости населения. При этом внутренние миграционные ресурсы России уже исчерпаны, а против притока внешних мигрантов категорически возражает население, с трудом адаптирующееся к выходцам из республик бывшего СССР, не говоря уже о мигрантах из Китая.

Другое следствие сокращения численности населения городов можно условно назвать **«негативной селекцией»**, поскольку из городов уезжают молодые, мобильные и активные, а остаются более пассивные и менее адаптированные к меняющейся ситуации. Этот незаметный на первый взгляд процесс медленно ведет к формированию угнетающей атмосферы в городе, распространению ощущения недовольства жизнью и социального пессимизма.

Частично эта тенденция сдерживается бурным развитием системы высшего образования, которое в последнее десятилетие стало своеобразным убежищем от давления рынка труда и призыва в армию, особенно в городах Центральной России. Взрывной рост численности студентов вузов в крупнейших городах¹ (в ряде городов — в 2,5 раза за 10 лет) стал нагляд-

¹ При этом параллельно росту числа студентов вузов шло сокращение числа учащихся ПТУ и техникумов.

ным свидетельством компенсации, с одной стороны, дефицита возможностей, унаследованного от советского времени, и, с другой стороны, «перекосов» современного российского рынка труда и неравномерности территориального развития. Безусловно, стремление к высшему образованию, рост его доступности и повышение «качества» населения являются позитивными сдвигами, но они требуют и ответа на вопрос: что будет с быстро растущей системой образования после 2008 г., когда численность молодых поколений рождения начала 1990-х гг. начнет сокращаться? Ее содержание будет становиться все более дорогим и все менее целесообразным, в силу малочисленности отряда студентов, низкой конкурентоспособности подобного образования при сопоставимых затратах на его получение «дома» или в университете с традициями и репутацией, но расположенном в другом городе.

Названные демографические проблемы и порождаемые ими следствия — не новость. Они хорошо известны и широко обсуждаются, более того, вызывают острую озабоченность властей самого разного уровня — от муниципальных до федеральных. Однако дискуссии, развернувшиеся в кулуарах власти и в СМИ, фокусируются главным образом на том, как развернуть неблагоприятные демографические процессы в прежнее русло. Логика всех программ развития городов и их генеральных планов остается по-прежнему в рамках парадигмы роста, предполагающей, что восстанавливающаяся экономическая активность крупнейших городов начнет вновь привлекать население.

Между тем, средний прогнозный вариант численности населения России, рассчитанный Росстатом до 2016 г., составляет 134 млн. человек, а до 2050 г. — 101,2 млн. В уточненном прогнозе социально-экономического развития РФ на 2006 г. и основных параметрах прогноза до 2008 г., опубликованных на сайте Минэкономразвития, предусматривается сокращение численности занятых в России на 300 тысяч человек уже в 2007-2008 гг. При благоприятных миграционных тенденциях приток мигрантов извне сможет лишь на 20% компенсировать естественную убыль населения.

В этой ситуации не стоит обольщаться возможностью вернуть демографическую ситуацию в прежнее русло. Скорее следует задаться вопросом, **насколько взаимосвязаны экономический рост и демографические показатели?** Возможен ли экономический рост при абсолютном сокращении численности населения и его экономически активной части? Это серьезнейший вызов демографии, который требует переосмысления стратегий развития городов, бо-

Не стоит обольщаться возможностью вернуть демографическую ситуацию в прежнее русло. Скорее следует задаться вопросом, насколько взаимосвязаны экономический рост и демографические показатели?

лее сложных подходов, основанных не только на идеях роста, улучшения, совершенствования, углубления, но и на возможностях перегруппировки сил, позволяющих преодолеть несоответствие между желаемым развитием и возможным демографическим маневром.

Сразу оговоримся: неблагоприятная демографическая ситуация не отменяет

парадигму «роста» как таковую. Прежняя логика сохраняет актуальность, когда речь идет о новых проектах развития, требующих городской экспансии, но она перестает работать, когда речь идет о поддержании старой и создании новой социальной инфраструктуры и определении условий ее использования. Убыль населения диктует необходимость более рационального отношения к инфраструктуре в сфере здравоохранения, науки, культуры, образования, транспорта и т.д. Стремление иметь все возможности в каждом конкретном месте при неясных перспективах их сохранения становится чрезмерно расточительным. Поэтому **существующая сегодня парадигма «роста» городов должна быть дополнена парадигмой развития в условиях демографического «спада».**

Это требует принципиально иных подходов.

Во-первых, временное, а не только постоянное население, должно рассматриваться как ресурс развития, а привлеченный спрос — как его «второй мотор». Отсюда следует, что необходимо провести переоценку привлекательности города с точки зрения территориального маркетинга. Ключевых направлений здесь два — выработка имиджевой политики и поддержка мобильности населения.

Имидж города — это продукт субъективный. Вопрос в том, кто является субъектом формирования имиджа. Если это человек воспринимающий или наблюдающий, то речь идет о личном впечатлении, чувстве места, его отражении в мироощущении конкретной личности. Если же субъектом является «клиент» — инвестор, турист, студент, рабочий, то ситуация радикально меняется. В этом случае речь идет об определенных категориях потребителей, предъявляющих спрос на разные свойства жизненной среды города. Фактически, город должен взглянуть на себя со стороны, увидеть себя глазами компаний, фирм, студентов и всех остальных, чтобы смысловое наполнение городского имиджа отвечало их запросам.

Нужны также стимулы и условия для **роста мобильности населения.** Согласно оценкам Центра миграционных исследований, примерно 10% домохозяйств страны сегодня имеют трудового мигранта, а в некоторых городах эта доля поднимается до 25%¹. Однако стихийный рост мобильности населения не встречает поддержки. Крайне слабо развита система льготных тарифов для часто перемещающихся людей, почти нет сопутствующего сервиса, слабо дифференцирована система транспортных сообщений, расстояния по-прежнему превращаются в испытания, а территориальная близость остается главным условием связанности территорий. Не в этом ли направлении стоит концентрировать стратегические усилия?

Во-вторых, критерии количественного роста должны уступить свое доминирующее положение критериям качественных изменений. Сокращение численности населения само по себе ведет к росту показателей качества жизни — росту обеспеченности населения жильем, сокращению очередей, снижению конкуренции в сфере образования, и в целом, расширению доступности услуг. Это явно позитивное следствие требует и соответствующей

¹ Зайончковская Ж., Мкртчян Н. Миграция. Население России 2003-2004. — М.: Наука, 2006. — С. 306-349.

щего роста потребительских стандартов, поскольку сокращающееся население должно быть максимально эффективным, затрачивая, по возможности, меньше удельного времени на решение задач жизнеобеспечения.

В третьих, принципы конкуренции или соперничества между городами за ресурсы развития должны быть заменены принципами кооперирования и многоуровневой координации, созданием совместных проектов, ориентированных на меняющийся возрастной состав и жизненный цикл населения. Это требует совместной выработки региональной политики и усиления специализации городских центров. Конечно, специализация не должна пониматься в узком смысле и вести к возрождению идеи монопрофильности экономики города. Требование большей эффективности рынка труда предполагает его большую профессионализацию. Это значит, что каждый из крупнейших городов должен чем-то выделяться по степени профессионализма на общем фоне, являясь лидером в конкретном виде деятельности. Данный принцип давно реализован в сфере производства, но сфера услуг населению, построенная по социальным нормативам, далека от его применения. Это не значит, что нужно отказываться от социальных норм, но все, что выходит за рамки принятого в обществе базового стандарта, может быть диверсифицировано.

Территориальной базой городского развития должен стать не только собственный субъект Федерации, но и крупный экономический регион или даже страна в целом, что расширяет возможности согласования интересов и отвечает более диверсифицированным потребностям экономики и населения. Если же в качестве наиболее «надежной» стратегии развития по-прежнему будет сохраняться стремление к разграничению сфер пространственного влияния городов и установлению тотального контроля над «своей» территорией, исходя из принципов самодостаточности, то, во-первых, будет усиливаться контраст между немногими очагами роста и многочисленными зонами демографического и экономического спада, во-вторых, подавляющее большинство городов продолжит «съезживаться», а стоимость жизни в них — возрастать.

Узловые функции города и проблема сохранения социальной стабильности

Узловые функции — это функции собирания, управления и перераспределения транспортных, финансовых, товарных, миграционных, информационных и других потоков. Пересечение всех этих потоков и делает крупные города гетерогенными, принося им многочисленные выгоды от увеличивающихся возможностей, но и провоцируя конфликты из-за столкновения интересов, включая и конфликт между традиционным и инновационным, который сегодня принял форму противодействия локального глобальному.

Определяя стратегию развития города как «узла», мы сталкиваемся с многомерностью пространства, описываемого с помощью множества географических, социальных, политических и экономических параметров. Город оказывается вписан сразу в несколько территориальных систем, и в каждом случае стратегические цели развития различаются, требуя разных

политических инструментов и конкретных мер. Привычное для нас представление о городе как о центре территории, венчающем собой локальную систему расселения, оказывается лишь частным случаем во всем многообразии «центральных», предлагаемых

Глобализация, которая резко расширила пространственные связи и возможности городов, повлияла и на увеличение разнообразия вариантов развития, предполагающих разную степень включенности в мировые и местные процессы. Старые формы управленческой мобилизации, основанные на триаде монополия — концентрация — конкуренция, надежно обеспечивавшие экономический рост, не утратили своего значения, но эффективность их применения заметно снизилась

узловым положением, а потому лишь частично определяет будущее города.

Глобализация, которая резко расширила пространственные связи и возможности городов, повлияла и на увеличение разнообразия вариантов развития, предполагающих разную степень включенности в мировые и местные процессы. Переплетение глобального и локального означает, что старые формы управленческой мобилизации, основанные на триаде **монополия — концентрация — конкуренция**, надежно обеспечивавшие экономический рост, не утратили своего значения, но эффективность их применения заметно снизилась.

Проблема состоит в том, что при доминирующей роли узловых функций города и сохранении ориентации на концентрацию и конкуренцию происходит стягивание всех потоков в наиболее сильные

фокусы экономического пространства. Основанная на этих принципах политика территориального управления напоминает формирование клуба избранных, за членство в котором всеми средствами борются местные элиты. Следствием искусственного отбора наиболее «жизнеспособных» является сокращение полюсов роста, способных организовать пространство вокруг себя и обеспечить межрегиональную интеграцию. Возникают «архипелаги» богатства на фоне деградирующей и люмпенизированной периферии.¹ Побочным эффектом такой политики является медленный внутренний распад некогда единого пространства страны, признаки которого мы наблюдаем уже сегодня.²

Данный процесс не является неизбежностью. На наш взгляд, его вполне можно направить в иное русло, смягчая территориальные диспропорции, если для стратегии развития городов приоритетной будет признана иная триада: **мобильность — координация — специализация.**

Мобильность предполагает, что связанность становится важнее географической близости или административного подчинения, а доступность

¹ Petrella R. A Global Agora versus Gated City-Regions.// New Perspectives Quarterly, Winter, 1995. — P. 20-22.

² Трейвиш А.И. Центр, район и страна: инерция и новации в развитии российского крупногогородского архипелага. / Крупные города и вызовы глобализации. — Смоленск: Ойкумена, 2003. — С. 54-72.

превращается в ключевой параметр развития. Движение по социальной лестнице дополняется возможностью реальной смены места жительства и получения необходимых социальных услуг независимо от прописки. Мобильность и доступность естественным образом снижают уровень централизации и способствуют выравниванию уровня жизни населения. **Координация** невозможна без информационной открытости и поиска баланса интересов, конкуренция и конкурентные преимущества важны не «во вред соседу», а «на благо» обществу. Наконец, **специализация** означает не столько наращивание конкурентных преимуществ, сколько комплементарность, достижение каждым городом высокого уровня развития в какой-либо из приоритетных областей, важных для общества в целом.

Предлагаемый подход позволяет смягчать внутренние напряжения и сгладить внешние противоречия, характерные для города, ориентированного на развитие узловых функций. Это важно, поскольку решение многих городских проблем связано не просто с дополнительным финансированием или технической поддержкой, а с преодолением сопротивления общества переменам, с необходимостью которых оно далеко не всегда согласно. Другими словами, логика концентрации «власти и денег», доминирующая сегодня, систематически входит в противоречие с логикой «объединения усилий», предполагающей не командно-административные, а партнерские отношения.

Еще одна трудность кроется в размытости представлений о субъекте стратегических усилий. Если рост благосостояния местного населения выглядит как естественная цель для «города-центра», то в случае «города-узла» — это далеко не очевидно. Местные жители являются лишь одним из многих субъектов, своего рода субстратом, «обогащающимся» за счет пропускаемого через него потока. Поэтому главным субъектом заботы и основной головной болью становится временный житель или посетитель города — мигрант во всем многообразии его обличий, а не местное население.

В соответствии с современными западными концепциями, мировой город является центром, генерирующим и принимающим человеческие потоки, а его внутренняя жизнь зависит от того, насколько он в состоянии приспособиться к меняющемуся предпочтениям «кочевников глобализации». Устойчивое развитие мирового города требует от него постоянной изменчивости, а транзит становится одной из наиболее продуктивных форм его существования, определяя в значительной степени его образ, инновационность, центральность и вовлеченность в глобальные процессы.

Хорошо, если местный житель оказался сопричастен трансформационным процессам. А если он не смог адаптироваться к ним? И если таких людей большинство среди местного населения? Тогда обостряются все внутренние противоречия и имущественное неравенство, растет социальное напряжение, вспоминается метафора «город контрастов». Неслучайно концепция *global city* развивается параллельно с концепцией *dual city* — города двойных стандартов или, во французской интерпретации, города разных скоростей развития.

Если взглянуть на российские города через призму западных теорий, то

совпадение многих тенденций и рисков очевидно. Конечно, крупнейшие региональные центры России участвуют в перераспределении мирового богатства лишь косвенно, получая дивиденды от посреднической деятельности в сфере экспорта природных ресурсов. Но это не значит, что им незнакомы проблемы, свойственные *global city*. Наш внутренний рынок достаточно велик, не говоря уже о масштабах территории, для того чтобы внутренние, а не внешние импульсы играли ключевую роль в происходящих процессах. Находясь в общем потоке экономических и социально-культурных изменений, крупнейшие города постепенно превращаются в партнеров, а не подчиненных столицы страны, в разной степени участвуя в экономических, информационных и культурных обменах. Они вовлекаются в межрегиональные и международные взаимоотношения, становясь в конечном итоге самостоятельными участниками глобальных рынков.

Основная трансформирующая роль в крупнейших российских городах, как и во всех развитых странах, принадлежит банковскому сектору, крупным компаниям и известным дистрибьюторским сетям, размещающим здесь свои «точки» и штаб-квартиры. Экспортно-ориентированный бизнес влияет на рынок труда, жилья и структуру имеющегося сервиса, а формирование, распространение и деятельность дистрибьюторских сетей — на стандарты потребления населения, образ жизни людей и даже роли городов, которые по-разному реагируют на нововведения, склоняясь к «открытому» конкурентному или «закрытому» протекционистскому типу развития. Одни города оказываются в сфере влияния более мощных или активных соседей, а другие, напротив, стремятся осуществлять внешнюю экспансию, принося выгоды не только владельцам бизнеса, но и городу в целом.

Вторым игроком, стимулирующим городской транзит, является государство, закрепляющее за отдельными городами властные функции. Укрупнение административно-территориального деления, так же как и создание новых территориальных единиц с приданием их центрам дополнительных властных полномочий — апробированный российский способ повышения статуса городов и их экономического благополучия. Несмотря на всю надежность процедуры конвертации административных ресурсов в финансовые, механизм этот дает сбои. Ожидания оправдываются лишь в том случае, если расширение властных полномочий приводит к контролю над территориями, имеющими собственные источники доходов.

Так, например, Тюмень колоссально выиграла от частичной реставрации прежней системы административной субординации, вернув себе функцию перераспределения налоговых отчислений самых «богатых» субъектов страны — Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого округов. Реакцией на усиление административной роли Тюмени, даже просто на постановку вопроса в этой плоскости и его настойчивое продвижение, стали рост численности населения, начавшийся с 2001 г., и рост стоимости жизни в городе. Однако в Перми, ставшей столицей объединенного региона, подобного экономического «чуда» не произошло, и вряд ли его стоит ожидать. Таймыр с Эвенкией также не принесут особых дивидендов Красноярску, поскольку главный «донор» региона — Норильск — и так находится в краевом подчинении.

Третью по значимости позицию для городского транзита занимают мигранты и развитость каналов коммуникаций, причем как традиционных транспортных, так и новых — мобильной и спутниковой связи, Интернета, и просто налаженность человеческих отношений и контактов. Немецкие бизнесмены вместе с инвестициями «оседают» в тех городах, куда летает Люфтганза, поэтому, скажем, Челябинск заранее проигрывает Екатеринбургу. Показательна география немецкого КМБ-банка, российские филиалы которого расположены в Москве, Петербурге, Нижнем Новгороде, Саратове, Екатеринбурге, Омске, Новосибирске и Барнауле. Саратов и Барнаул в этом списке явно являются данью истории российских немцев.

Несмотря на неоднородность состава мигрантов, их разный социальный и имущественный статус и разные цели приезда, все они сильно меняют жизнь в городе, привнося новые стандарты, возможности, представления, моды, оценки, спрос на услуги и образ жизни. Однако несравнимо большее влияние на жизнь городов оказывает мигрирующий бизнес-класс, заполняющий московские авиарейсы и скоростные поезда. По оценкам местных социологических агентств, на долю деловых людей в Екатеринбурге, Челябинске, Ростове и Красноярске приходится до 80% междугородного и международного пассажиропотока. Эта категория пассажиров — менеджеров, курсирующих между столицей и провинцией — живет, конечно, не только в поездах и самолетах, но и обустроивается в местах своего временного пребывания. Так, в Ростове-на-Дону спрос на квартиры со стороны московских компаний, ведущих свой бизнес в городе, резко взвинтил цены на жилье.

Фактически бóльшая часть населения городов живет в локальном мире медленных скоростей и нереализованных возможностей и редко пересекается с другой, меньшей частью населения, обслуживающей узловые функции города и находящейся в бурном потоке жизни. По сути это два параллельных мира, существующих в едином географическом, но разных социальных пространствах. Такая разобщенность существовала всегда, но сегодня она проявилась особенно отчетливо в силу возросшей скорости изменений, усилившейся имущественной поляризации, транзитности экономики, значимости связей с внешним миром. Локальный и сетевой миры сегодня мало что связывает, но все-таки точки соприкосновения есть.

Во-первых, это теневой рынок труда, который пронизывает все слои общества, будучи востребованным и городским хозяйством, и бизнесом, и торговлей на рынках. Во-вторых, это гражданские институты, ассоциации и общественные организации, деятельность которых в интересах местного сообщества базируется на сетевых принципах и нередко спонсируется извне. В третьих, это Интернет, но не столько в физическом смысле наличия инфраструктуры, сколько в организационном и институциональном. За последние три года произошло становление полноценных региональных рынков интернет-услуг и их обособление от общероссийского. Почти каждый региональный сегмент Рунета имеет собственную организационную структуру, региональные порталы и информационные агентства. Фактически Интернет регионализировался и стал не просто «проводником» информации и отражением процессов глобализации, но и инструментом выстраивания множественных

связей на локальном уровне.¹

Конечно, названные процессы состыковки локальных и узловых функций города выглядят маргинально, находясь в стороне от главных административных усилий по совершенствованию территориального управления. Но

«Перековка» преимуществ узлового положения и сетевой активности в выгоды для большинства населения является ключевой стратегической задачей развития крупнейших городов

представляется, что «перековка» преимуществ узлового положения и сетевой активности в выгоды для большинства населения является ключевой стратегической задачей развития крупнейших городов. Опираясь только на внутренние ресурсы и перераспределяя заработываемые средства от более успешных к отстающим или поддерживая «жизнес-

пособных», решить проблему развития городов как основы благополучия страны невозможно.

Категоричность этого утверждения вызвана тем, что «успешные» города находятся в подавляющем меньшинстве и обременены серьезнейшими проблемами, центральной из которых является обеспечение экономического роста в условиях сокращения численности населения. Решение нужно искать в другой плоскости — в **расширении участия населения в сетевых процессах**. Это означает ставку на рост мобильности, облегчение доступа к услугам и сферам деятельности, отсутствующим «дома», отказ от монопольного контроля ресурсов развития, перераспределение функций, признание приоритетности координации действий, а не конкуренции, дополнение идей поляризованного развития идеями полицентричного управления. Тогда, возможно, удастся добиться более сбалансированного сочетания узловых и локальных функций города.

Нужны ли унифицированные стратегии развития городов?

В процессе управленческой деятельности узловые и локальные функции города разводятся. В течение долгого времени такой подход был оправдан, поскольку доминировала лишь одна из ипостасей города. Подавляющее большинство крупных центров служило базой освоения и обслуживания собственных территорий. Локальная значимость города определяла перспективы его развития, хотя были, конечно, и города-ворота во внешний мир, обслуживавшие контакты страны, а также города-коммутаторы, обеспечивавшие внутренние связи.

Сегодня узловые и центральные функции города поменялись ролями. Город-центр начинает играть обслуживающую роль в жизни города-узла, обеспечивая места приложения труда, комфортные и привлекательные условия жизни, сервис и развлечения для новой генерации номадов. Обе сущности города становятся равнозначными, более того, одно измерение городской жизни становится бессмысленным без второго, также как и одна плоскость прожективного мышления — без второй, чего никогда не было раньше.

¹ Перфильев Ю. Российское интернет-пространство: развитие и структура. — М.: Гардарики, 2003.

Города различаются сегодня не только своей исторической судьбой, экономическим профилем или архитектурным обликом, но и тем, как в них местные устои переплетаются с веяниями глобализации и федеральными

Близкое знакомство с их стратегиями выявляет несколько общих подходов, превращающих эти отличающиеся по форме и аналитическому наполнению документы в концептуальных близнецов

инициативами. Формируется новая идентичность городов, они все меньше походят друг на друга, и каждый из них пока стихийно ищет собственный путь модернизации и собственное место в стране и мире. Казалось бы, эти поиски должны находить выражение в стратегических документах, определяющих разные перспективы разных городов. Однако близкое знакомство с их стратегиями выявляет несколько общих подходов, превращающих эти отличающиеся по форме и аналитическому наполнению документы в концептуальных близнецов.

Во-первых, это оптимистичная идеализация будущего, в котором все должно преобразиться и обрести новый гуманистический смысл. Программная часть стратегий ориентирована на лечение патологий прошлого, которые давно и хорошо осознаны властью и населением: жилищные проблемы, низкое качество медицинских услуг и социального обеспечения, низкий уровень заработной платы и пенсий, безработица, запущенность городской среды и т.п. Слов нет, все эти проблемы перезрели и нуждаются в скорейшем решении. Однако стратегическое видение будущего требует определения противоречий завтрашнего дня, а этого не наблюдается. «За кадром», например, остается ключевая проблема соотношения демографического и экономического развития, ставящая очень разные задачи перед городами: для одних это обеспечение экономического роста в условиях сокращения населения, для других — компенсация демографического давления, возникающего в результате роста населения за счет притока пенсионеров при отсутствии достаточной социально-экономической базы. В тени спрятана и обоюдоострая проблема миграции, и ряд других противоречий, разрешить которые нельзя без определения ключевых факторов, тормозящих развитие, и способов их преодоления.

Во-вторых, аналитики, вовлеченные в разработку стратегий, опираются преимущественно на статистику, которая по своей природе способна отражать лишь инерционные сдвиги, и ничего не может сказать о намечающихся процессах, ощутимых на уровне повседневного быта и ежедневной управленческой практики. Статистика попросту не улавливает растущего разнообразия жизни. Сегодня, когда мы рассуждаем о ценности индивидуальной жизни, а не о светлом будущем грядущих поколений, соответствие программных документов конкретным реалиям становится важнее логики статистического улучшения жизни, выраженной в словах «достигнуть», «улучшить», «углубить», «усовершенствовать» и т.п. Будущее города определяет не столько движение унифицированных показателей по кривой статистических ориентиров, сколько складывающаяся пространственная мозаика про-

исходящих процессов, тесное соседство территорий, переживающих рост или сокращение численности населения, экономический подъем или спад, близость центров, «включенных» или «выключенных» из глобализации.

В-третьих, хотя стратегии выстроены очень логично, они часто напоминают скорее победные реляции, нежели программу действий, поскольку нацелены на выстраивание соответствия между местными амбициями и имеющимися ресурсами. В ряде случаев их конструкция выглядит довольно искусственно и рушится при первой же серьезной экспертизе. Риски и неблагоприятные факторы развития, которые обычно обозначаются в аналитической части документов, не становятся базой для проигрывания разных сценариев развития города. Возникает впечатление, что они повисают над городом подобно грозовым тучам, которые либо будут унесены ветром и «все обойдется», либо накроют город, как фатальная неизбежность.

Отсутствует в стратегиях и определение принципов, которыми город не может поступиться, даже если ему будут сделаны «интересные предложения». Прежде всего, это принципы сохранения своей идентичности и статуса центра принятия решений, обладающего значительной автономией. Оба эти принципа сегодня атакуются государством. Против будущего городов работает идея укрупнения регионов, в результате которого целый ряд региональных столиц рискует превратиться в города районного масштаба, или отказ от выборности мэров, лишаящий жителей ответственности за судьбу своего города и перекладывающий ее на начальство. Третий принцип — это обеспечение прозрачности принятия решений. Хотя во всех стратегических документах декларируется необходимость налаживания диалога между властью, бизнесом и обществом, почти нигде нет указаний на то, каким образом можно достигнуть большой открытости взаимоотношений при современном уровне коррупции.

Стратегия предполагает и адекватную оценку позиции города относительно его соседей, партнеров и конкурентов. Подобная оценка никогда не бывает однозначной и подвержена быстрой смене знака в зависимости от внешней или внутренней конъюнктуры. Это наглядно подтверждает пример Нижнего Новгорода, который утратил статус главной экспериментальной площадки реформирования российской экономической и политической жизни и стремится сегодня выйти из «тени Москвы».

Есть и другая сторона проблемы. Выгодная позиция города в системе экономических и политических связей является более ценным капиталом при формировании новых идеологий развития, чем накопленный в течение времени потенциал. Это подтверждают успехи таких аграрных центров как Краснодар и Белгород, которые никогда не были законодателями городской моды, но сумели трансформировать выгоды своего «узлового» политического положения в экономический рост.

Наконец, стратегия развития города предполагает и определение степени «маневренности» управленческой деятельности, соблюдение баланса стабильности и изменчивости, необходимых для проведения реформ и реализации компенсаторных мер, сглаживающих их болезненные последствия. Подавляющее большинство городских стратегий не предполагают

выстраивания защиты против внешних реформирующих вмешательств, нарушающих баланс местных сил и интересов, или же, напротив, режима наибольшего благоприятствования реформам.

Отдельно, стоит сказать и о миссиях городов. Городские стратегии во многом скалькированы с бизнес-стратегий организаций, и отношение к городу как к предприятию, пусть и нагруженному социальными обязательствами и

Городские стратегии во многом скалькированы с бизнес-стратегий организаций, и отношение к городу как к предприятию, пусть и нагруженному социальными обязательствами и гражданской ответственностью, сквозит в используемых подходах

гражданской ответственностью, сквозит в используемых подходах. Города представляются как некий обособленный организм, миссией которого становится саморазвитие, рост благосостояния собственных жителей, процветание, интеграция в мировую экономику и т.п. Однако смысл существования и развития городов гораздо шире, их миссией всегда было «собрание земель», или, другими словами, консолидация населения, интеграция территории страны и обеспечение ее развития, а не

только забота о самих себе. Прежде всего это касается крупнейших городов, существование которых обесмысливается в отрыве от сферы их территориального влияния. Благодаря городам, регионы страны, характеризующиеся значительным природно-климатическим, социально-экономическим и культурным разнообразием, образуют единое функциональное пространство. Обеспечение этого единства, сплочение страны, но не административными методами, а через реализацию общих интересов, и является главной миссией городов.

Презумпция «общих интересов» принципиально важна, поскольку причины, порождающие интенции к дезинтеграции в разных частях страны специфичны. Если на Юге остро стоит проблема сепаратизма и этно-территориальных противоречий, то на Дальнем Востоке — удаленность и плохая связь, в Сибири — слабая освоенность территории, разрывы в уровне жизни людей и нехватка социальной инфраструктуры, на Урале и в Поволжье возникает конкуренция между крупнейшими центрами за ресурсы развития и конфликт идентичностей. Перечень можно продолжить и детализировать для каждого случая, чтобы понять, какая именно миссия выпадает на долю каждого из крупнейших городов. При этом понятно, что города не смогут выполнить свою миссию, если они сами будут бедствовать, или же напротив, «богатеть» на фоне нищенствующего окружения.

Таким образом, без переосмысления концептуальных основ стратегического планирования в соответствии с новыми условиями вряд ли можно ожидать устойчивого развития крупнейших городов и страны в целом. С нашей точки зрения, таких отправных моментов может быть несколько:

- 1) Сопряженное развитие города и территории, поворот к стратегии полицентричного развития, обеспечивающей интеграцию планов развития центров разного уровня, отказ от дублирования функций и прин-

- ципа соперничества (конкуренции) в отношениях между городами.
- 2) Признание ограниченности возможностей роста, дополнение парадигмы роста парадигмой развития в условиях демографического и экономического спада. Приоритетность индикаторов качества жизни как показателей развития.
 - 3) Ориентация на рост разных форм мобильности населения как средства увеличить число точек пересечения сферы локального с федеральными, макрорегиональными и глобальными процессами.

Зайцева Ю.С.¹

Какую погоду показывает «Городской барометр»

С 2001 года в ИЭГ реализуется проект «Городской барометр», первые этапы которого были охарактеризованы в двух изданиях брошюры «Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований», опубликованных в 2001 и 2002 гг.² В брошюрах подробно описан процесс создания и содержание системы индикаторов социально-экономического развития муниципальных образований «Городской барометр».

В данной публикации представлены основные выводы из анализа данных, собранных в рамках проекта «Городской барометр» за период 1999-2004 гг. в разрезе одноименной системы показателей. Этот анализ также дополнен общим обзором ситуации в муниципальных образованиях Российской Федерации. Изложены методические подходы Фонда «Институт экономики города» к построению индексов, а также пилотные расчеты по предлагаемой методике.

Проблема организации мониторинга социально-экономического развития на местном уровне появилась вместе с формированием сети муниципальных образований. Система государственной статистики не была готова к проведению подобных исследований ни методологически, ни технически. Наибольшим продвижением в решении этой проблемы на федеральном уровне можно считать разработку «Унифицированная система показателей, характеризующих социально-экономическое положение муниципального образования», последняя версия которой была принята в 1998 г. Практически единственным комплексным информационным материалом, характеризующим социально-экономическую ситуацию в муниципальных образованиях и поступающим в муниципальные образования из Росстата на регулярной основе, стал так называемый «паспорт города/района», при разработке которого и используется Унифицированная система показателей. Паспорт содержит показатели по стандартным разделам: население, финансы, занятость и безработица, состояние основных секторов экономики, состояние общественной инфраструктуры, состояние окружающей среды и др. Он позволяет оценить социально-экономическую ситуацию в муниципальном образовании в целом, однако для более глубокого анализа этой информации недостаточно. При этом муниципальное образование получает в основном данные о собственном социально-экономическом развитии. Дополнительную информацию необходимо получать в органах государственной статистики на коммерческой основе.

¹ В 2002—2006 гг. сотрудник направления «Муниципальное экономическое развитие» Института экономики города, кандидат экономических наук.

² См. www.urbanomics.ru

Методическое и организационное обеспечение составления паспортов городов/районов также представляет определенную проблему. Содержание большинства паспортов, которые удалось собрать сотрудникам Фонда «Институт экономики города» в ходе работы в городах, только частично соответствует принятой форме. Как результат, данные паспортов разных городов оказываются неполными и малосопоставимыми. Кроме того, паспорта составляются и обобщаются Росстатом в основном для столиц субъектов Федерации и городов с населением более 100 тыс. человек. По малым и средним городам такая информация крайне ограничена, для прочих же муниципальных образований (районов, а теперь еще городских и сельских поселений) паспорта практически не составляются.

Принимая во внимание сложившуюся ситуацию, в 1998 г. Фонд «Институт экономики города» начал разрабатывать собственную систему показателей и технологию сбора данных. В систему индикаторов для мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований, получившую название «Городской барометр», вошли три уровня показателей:

- **первичные показатели** — в основном, абсолютные натуральные и стоимостные показатели;
- **индикаторы** — расчетные относительные показатели;
- **индексы** — сложные расчетные показатели, построенные путем агрегирования нескольких индикаторов.

Основной целью создания «Городского барометра» была разработка системы индикаторов социально-экономического развития муниципальных образований, позволяющей оценивать ситуацию в муниципальных образо-

Основной целью создания «Городского барометра» была разработка системы индикаторов социально-экономического развития муниципальных образований, позволяющей оценивать ситуацию в муниципальных образованиях, «замерять» изменения в их экономике и социальной сфере, выявлять общие тенденции развития, а также сравнивать муниципальные образования между собой

ваниях, «замерять» изменения в их экономике и социальной сфере, выявлять общие тенденции развития, а также сравнивать муниципальные образования между собой. Данная система индикаторов в основном ориентирована не на принятие текущих управленческих решений, а на выработку среднесрочных и долгосрочных стратегических решений, на мониторинг и оценку средне- и долгосрочных программных документов.

На ранних этапах (2001-2002 гг.) в проекте участвовало 21 муниципальное образование, к настоящему времени число участников возросло до 45. Анализ информации, собранной в рамках проекта «Городской барометр» по муниципальным образованиям — участни-

кам проекта за период 1999-2004 гг., позволил сделать следующие основные выводы.

1. Численность населения и административный статус накладывают значительный отпечаток на социально-экономические характеристики муницип-

ципальных образований. С сокращением численности и понижением административного статуса ухудшаются и показатели развития. Однако эти две характеристики далеко не полностью объясняют дифференциацию между муниципальными образованиями.

2. Крупнейшие города (т.е. города с населением более 500 тыс. чел.), являясь, как правило, еще и административными центрами, в большинстве своем сосредоточивают на своей территории трудоспособное активное население, приносящее доход предприятия, а также развитую социальную и коммунальную инфраструктуру. Негативные тенденции, наблюдавшиеся до 2000 гг. по большинству показателей, в этих городах уже удалось переломить. В них постепенно сокращается количество населения с доходами ниже прожиточного минимума, в структуре доходов начинают играть более заметную роль доходы от предпринимательской деятельности, началось активное жилищное строительство. Вслед за экономическим ростом и повышением благосостояния населения стала расти численность населения, причем за счет как положительного сальдо миграции, так и увеличения рождаемости, хотя в большинстве случаев суммарное влияние этих факторов не перекрывает отрицательной естественной убыли населения.

3. Большие и крупные города (от 100 до 500 тыс. чел.), исходя из представленных данных, выглядят более инертными, во многом сохранившими существовавший уклад и традиции. В некоторых из них уже постепенно начался экономический рост, но до качественных изменений в их социально-экономическом положении еще, по всей видимости, далеко.

4. Наиболее неоднородна группа средних и малых городов. В ней представлены муниципалитеты как с достаточно низким уровнем развития и ухудшающейся социально-экономической ситуацией, так и способные по основным социально-экономическим характеристикам и интенсивности трансформационных процессов сравниться с крупными городами, а по некоторым — даже превзойти их. Принадлежность города к группе средних и малых не является синонимом бедности и депрессивности!

5. Наиболее сложная обстановка сложилась в районах. По большинству показателей развития они заметно отстают от городов. В то же время, статистическая база по ним довольно скудна и не позволяет делать значительных выводов и проводить подробный сравнительный анализ.

Среди муниципальных образований — участников проекта ярче всего выделяются почти по всем показателям следующие три города:

- **Тольятти** — крупнейший центр с высоким уровнем развития;
- **Магадан** — город с быстро сокращающейся численностью населения и инфраструктурой, превышающей текущие потребности;
- **Дзержинский** — малый город с высокими темпами социально-экономического развития и успешным муниципальным менеджментом.

Кроме того, можно сделать ряд выводов по отдельным проблемам социально-экономического развития:

1. **Рождаемость.** Наметилась положительная динамика роста коэффициентов рождаемости.

2. **Демографическое старение населения** — в первую очередь, проблема средних и малых городов и районов.

3. **Миграционная активность** наиболее высока в средних и малых городах. Результаты ее неоднозначны, но интенсивность наибольшая по сравнению с остальными группами. В крупных и крупнейших городах наблюдается положительное сальдо миграции. Привлекательными условиями для мигрантов являются: либо высокие доходы и интенсивное экономическое развитие, либо низкая стоимость жилья (в основном для мигрантов из республик б. СССР и северных районов России).

4. **Структура доходов населения.** Для населения крупнейших городов все большую роль стали играть предпринимательские доходы, для жителей сельской местности — доходы от личного подсобного хозяйства, и только в ведущих ресурсных регионах севера и востока России заработная плата остается главным источником дохода.

5. **Занятость** для большинства муниципалитетов все в большей степени формируется под влиянием демографических и миграционных факторов. В городах начинает постепенно ощущаться дефицит рабочей силы.

6. **Доходная часть муниципальных бюджетов** крайне нестабильна в динамике. Сокращение собственных доходов местных бюджетов в последние годы было обусловлено политикой федерального центра по формированию межбюджетных отношений, а не динамикой экономического развития и реальным экономическим потенциалом муниципальных образований. Муниципалитеты с относительно высоким уровнем бюджетной обеспеченности представлены в группе крупных центров и больших городов. Дифференциация бюджетной обеспеченности в группе малых и средних городов и районов выражена не сильно и укладывается в границы 6,5-8,5 тыс. рублей на душу населения.

7. В **расходной части местных бюджетов** наибольшую долю имеют три статьи: ЖКХ, образование и здравоохранение. Доля расходов на ЖКХ постепенно сокращается практически во всех муниципальных образованиях, что связано с реформой этой отрасли. Доля расходов на образование растет. Главная причина — опережающий рост заработной платы в этом секторе сферы услуг, на которую приходится основная нагрузка по данной позиции. В крупных центрах и больших городах растет доля расходов на здравоохранение, а в районах падает.

8. **Обеспеченность жильем и его доступность.** Очевидно, что динамика показателей обеспеченности жильем складывается под влиянием изменения численности населения и объема жилого фонда в муниципальном образовании. Первый показатель практически повсеместно имеет отрицательную динамику, поэтому во многих муниципальных образованиях наблюдается незначительное увеличение обеспеченности жильем даже при отсутствии нового строительства. Однако в городах с положительным приростом населения жилищная проблема

обостряется. Ипотечное кредитование еще не играет существенной роли в повышении доступности жилья для населения. Основная масса сделок с жилой недвижимостью осуществляется через договора прямой купли-продажи.

9. Коммунальная инфраструктура и благоустройство. Муниципалитеты не занимаются (прежде всего, по причине отсутствия ресурсов) улучшением благоустройства жилого фонда, выделяемые ресурсы капитального характера расходуются главным образом на поддержание существующих коммунальных сетей в рабочем состоянии. Внешний вид поселений еще не стал приоритетом муниципальной политики.

10. Здравоохранение. Качество услуг здравоохранения и здоровье населения напрямую не связаны с обеспеченностью населения коечным фондом, а также численностью медицинского персонала.

11. Дошкольное образование. Дефицит мест в детских дошкольных учреждениях постепенно вырастает в серьезную проблему во многих городах и районах.

12. Отдельной проблемой является наличие и качество статистической информации. Если по крупнейшим, крупным и большим городам информация, хотя и с пробелами, присутствует, то по средним и малым городам и районам качество и количество данных в большинстве случаев оставляет желать лучшего. Особенно существенны проблемы по статистике доходов населения и малого бизнеса.

Еще одним направлением работы фонда «Институт экономики города» при разработке системы «Городской барометр» было создание методики расчета индексов социально-экономического развития муниципальных образований. Цель данной методики — получение количественной оценки степени различия между муниципальными образованиями как по уровню социально-экономического развития в целом, так и по отдельным сферам жизнедеятельности

Еще одним направлением работы фонда «Институт экономики города» при разработке системы «Городской барометр» было создание методики расчета индексов социально-экономического развития муниципальных образований. Цель данной методики — получение количественной оценки степени различия между муниципальными образованиями как по уровню социально-экономического развития в целом, так и по отдельным сферам жизнедеятельности.

При разработке методики был проведен анализ опыта аналогичной деятельности в нашей стране и за рубежом. В результате в ИЭГ был выработан собственный уникальный подход к оценке индексов социально-экономического развития муниципальных образований. Он характеризуется следующими чертами:

- список участников проекта является **открытым**;

- учитываются показатели, характеризующие как социально-экономическое **положение** муниципальных образований, так и их **развитие**;
- не используются балльные и ранговые оценки, так как они не позволяют измерить межмуниципальные различия по агрегируемым показателям;
- полученные числовые значения индексов являются **интерпретируемыми**.

При определении перечня индексов был выбран не отраслевой, а проблемный подход: индексы оценивают не развитие тех или иных отраслей экономики и социальной сферы, а состояние и динамику укрупненных комплексных проблем социально-экономического развития муниципалитета. Исходя из этого был предложен следующий перечень индексов¹:

- **развитие экономики** — уровень и динамика развития промышленного производства, строительства, торговли, услуг, малого бизнеса;
- **уровень жизни населения** — соотношение доходов населения и прожиточного минимума, уровень бедности населения, динамика этих показателей;
- **качество жизни** — уровень и развитие системы здравоохранения и образования, демографическая ситуация, социальная напряженность.

Индексы рассчитывались в два этапа. На первом этапе происходило **приведение индикаторов к сопоставимому виду**. Путем ряда корректировок индикаторы, рассчитываемые в рамках «Городского барометра», приводились к единому виду для последующего агрегирования. Стоимостные индикаторы, там, где это было необходимо, корректировались с учетом региональных различий в уровне цен. Также учитывалось направление влияния индикаторов на социально-экономическое развитие. В результате все индикаторы были переведены в частные нормированные индикаторы, представляющие собой отношение величины индикатора в данном муниципальном образовании к его среднероссийскому значению.

Второй этап — агрегирование частных нормированных индикаторов в индексы. Агрегирование осуществлялось путем расчета среднегеометрического значения частных нормированных индикаторов. На выходе были получены индексы, характеризующие разные сферы жизнедеятельности муниципального образования.

Полученные индексы интерпретируются следующим образом:

- **100** — состояние и развитие муниципального образования по проблеме, характеризующей индексом, совпадает со среднероссийским уровнем;
- **больше 100** — состояние и развитие муниципального образования по проблеме, характеризующей индексом, превышает среднероссийский уровень;
- **меньше 100** — состояние и развитие муниципального образования

¹ Данный перечень не является закрытым и может быть дополнен индексами по другим вопросам социально-экономического развития по мере возникновения потребности в них и сбора необходимой для их расчета информации.

по проблеме, характеризуемой индексом, ниже среднероссийского уровня.

Сравнение между собой сводных индексов, характеризующих разные проблемы одного муниципального образования, позволяет определить равномерность развития муниципального образования.

В муниципальных образованиях, участниках проекта «Городской барометр»¹, в период 2000-2004 гг. наблюдались следующие основные тенденции развития:

Экономическое развитие

Анализ проводился по следующим муниципальным образованиям: Абакан, Балахнинский район, Белебеевский район, Березники, Бузулук, Глазов, Городецкий район, Дзержинский, Димитровград, Йошкар-Ола, Кемерово, Козьмодемьянск, Красноармейск (Московская обл.), Магадан, Междуреченск, Миасс, Октябрьский, Омск, Орск, Отрадный, Пенза, Рыбинский округ, Советск (Калининградская обл.), Соликамск, Стерлитамак, Сургут, Сызрань, Татищевский район, Тольятти, Череповец, Чита, Южно-Сахалинск, Янаульский район.

Наиболее высокий уровень экономического развития наблюдается в Сургуте, Тольятти, Южно-Сахалинске, Череповце, Междуреченске и Октябрьске. В этих городах индекс экономического развития значительно превышает среднероссийский уровень. Причем, если в Тольятти высокие значения индекса достигаются за счет ранее достигнутого высокого уровня статических показателей, а динамические показатели «тянут» индекс вниз, то в Южно-Сахалинске и Череповце высокий уровень статических показателей дополняется быстрым ростом, опережающим среднероссийский показатель.

Среди городов, приближающихся по уровню экономического развития к среднероссийскому уровню, хотелось бы отдельно отметить Йошкар-Олу. Этот город демонстрировал достаточно стабильный рост индекса экономического развития на протяжении всего исследуемого периода благодаря динамичному развитию сферы услуг и розничной торговли и высокой занятости в малом бизнесе.

Минимальные значения индекса экономического развития в основном наблюдались в средних и малых городах, а также в районах. Однако и среди этой группы можно выделить пример успешного развития. Так, город Дзержинский по экономическому развитию находится практически на среднероссийском уровне, а в 2000 и 2001 гг. даже превосходил его. Причем по развитию промышленности и объемам инвестиций, а также темпам роста этих показателей, Дзержинский в 1,5-2 раза превосходит среднероссийские значения. Довольно низкий итоговый индекс экономического развития города предопределен относительно слабым развитием торговли и

¹ В связи с разной степенью заполнения бланков первичной информации муниципальными образованиями, для всех пилотных муниципальных образований рассчитать сводные индексы не оказалось возможным. Анализ проводился только по муниципальным образованиям, для которых удалось рассчитать анализируемый индекс за 3 года и более.

бытовых услуг населению, однако темпы роста этих показателей в последние годы позволяют предположить, что в ближайшем будущем эти «слабые места» удастся ликвидировать.

Уровень жизни населения

Анализ проводился по следующим муниципальным образованиям: Аткарск, Балахнинский район, Белебеевский район, Березники, Бузулук, Глазов, Городецкий район, Дзержинский, Димитровград, Йошкар-Ола, Кемерово, Красноармейск (Московская обл.), Магадан, Междуреченск, Миасс, Октябрьский, Орск, Отрадный, Пенза, Рыбинский округ, Советск (Калининградская обл.), Соликамск, Стерлитамак, Сургут, Сызрань, Татищевский район, Тольятти, Чебоксары, Чита, Янаульский район.

По индексу, характеризующему уровень жизни, к лидерам среди муниципальных образований, участвовавших в расчете, относятся Сургут, Березники, Магадан, Тольятти, Стерлитамак, Череповец, Дзержинский, Кемерово, Чита, Октябрьский, Димитровград. В городах с высоким уровнем экономического развития высокий уровень жизни объясняется как высокой зарплатой, так и высокой бюджетной обеспеченностью. В Чите же, где уровень экономического развития невисок (индекс экономического развития

менее 80), превышение среднероссийского уровня жизни происходит исключительно за счет высокой бюджетной обеспеченности.

Одни из самых низких показателей по уровню жизни наблюдаются в Йошкар-Оле, причем определяющим фактором является низкая бюджетная обеспеченность. Таким образом, отмеченный в данном городе рост экономики, о чем свидетельствует динамика индекса экономического развития, не сопровождался повышением уровня жизни населения

Одни из самых низких показателей по уровню жизни наблюдаются в Йошкар-Оле, причем определяющим фактором является низкая бюджетная обеспеченность. Таким образом, отмеченный в данном городе рост экономики, о чем свидетельствует динамика индекса экономического развития, не сопровождался повышением уровня жизни населения.

Тревожная ситуация складывается в Тольятти, Димитровграде и Соликамске, где наблюдается устойчивая тенденция снижения высоких по сравнению со

среднероссийскими значений индексов уровня жизни. Так, индекс по Тольятти сократился со 133 до 109, по Димитровграду — со 127 до 101, по Соликамску — со 109 до 101. В этих городах сокращение затронуло все первичные индексы, в особенности, относительный уровень оплаты труда.

Качество жизни

Анализ проводился по следующим муниципальным образованиям: Абакан, Балахнинский район, Белебеевский район, Березники, Бузулук, Глазов, Городецкий район, Дзержинский, Димитровград, Йошкар-Ола, Кемерово

во, Красноармейск (Московская обл.), Магадан, Междуреченск, Октябрьский, Орск, Отрадный, Пенза, Ростов-на-Дону, Рыбинский округ, Советск (Калининградская обл.), Соликамск, Стерлитамак, Сургут, Сызрань, Татищевский район, Тольятти, Чебоксары, Череповец, Чита, Янаульский район.

Наименьшая дифференциация среди трех индексов наблюдается по индексу качества жизни. По его величине лидируют Тольятти, Сургут и Дзержинский. Пример Дзержинского доказывает, что небольшой размер города — не преграда для довольно высокого качества жизни. Практически по всем индикаторам, на базе которых рассчитывается индекс, показатели Дзержинского значительно опережают среднероссийские. Успехи города вряд ли можно полностью «списать» на его близость к Москве. Красноармейск расположен не намного дальше от столицы, однако его показатели по уровню экономического развития и качеству жизни уступают и показателям Дзержинского, и (за исключением индекса уровня жизни) средним по России.

Минимальные значения индекса зафиксированы в Березниках, Бузулуке и Советске (менее 80). Березники практически по всем показателям, за исключением младенческой смертности, отстают от среднероссийского уровня. Бузулук «провалился» по показателям развития потребительской инфраструктуры, а Советск — еще и по демографическим показателям и качеству образования.

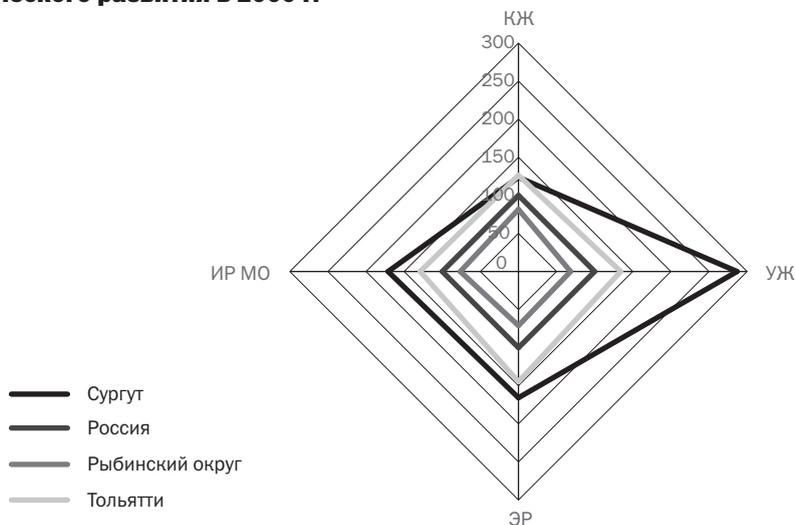
В большинстве городов, для которых удалось рассчитать индексы качества жизни за все пять исследуемых лет, значение этого индекса за 2004 г. оказалось выше, чем за 2000 г. Исключение составили Пенза и Городецкий район. В Пензе причиной снижения индекса стал рост младенческой смертности и преступности, а в Городецком районе к проблемам с младенческой смертностью добавилось ухудшение демографической ситуации и качества образования (повышение количества детей, учащихся во вторую и третью смену).

Сводный индекс социально-экономического развития

Анализ проводился по следующим муниципальным образованиям: Балахнинский район, Белебеевский район, Березники, Бузулук, Глазов, Городецкий район, Дзержинский, Димитровград, Йошкар-Ола, Кемерово, Красноармейск (Московская обл.), Магадан, Междуреченск, Октябрьский, Орск, Отрадный, Пенза, Рыбинский округ, Советск (Калининградская обл.), Соликамск, Стерлитамак, Сургут, Сызрань, Татищевский район, Тольятти, Чита, Янаульский район.

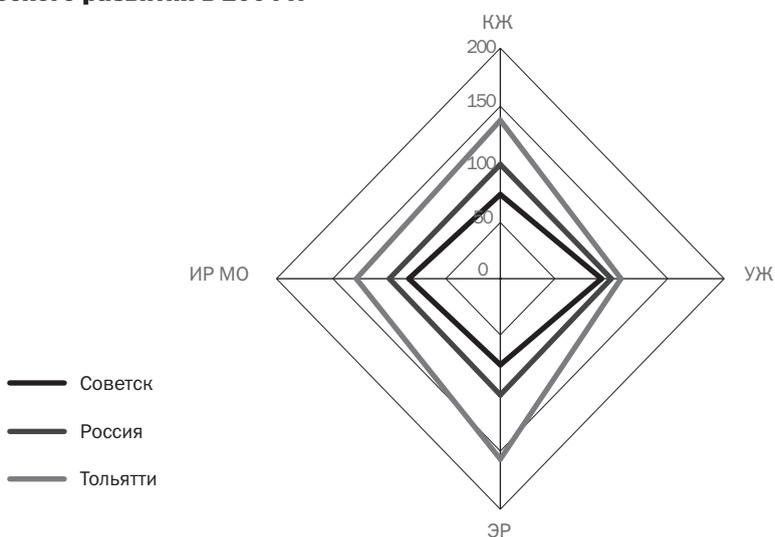
В 2000 г. среди муниципальных образований-участников проекта наиболее высокий индекс социально-экономического развития был зафиксирован в Сургуте, где все три индекса (экономического развития, качества и уровня жизни) значительно превосходили среднероссийский уровень. Особенно большой «отрыв» от среднероссийского уровня наблюдался по уровню жизни, что объяснялось не только высокой оплатой труда, но и одним из самых высоких в России на тот период уровней бюджетной обеспеченности.

Рис. 1. Максимальные и минимальные индексы социально-экономического развития в 2000 г.



Минимальное значение индекса социально-экономического развития наблюдалось в Рыбинском округе. Самое большое отставание было отмечено по уровню жизни, что объяснялось крайне невысоким уровнем бюджетной обеспеченности. Достаточно сильно Рыбинск отставал и по уровню экономического развития, что объяснялось слабым развитием промышленности и низкой инвестиционной активностью.

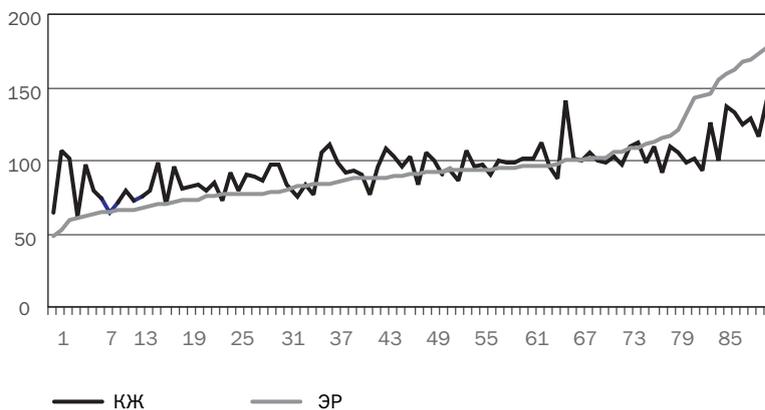
Рис. 2. Максимальные и минимальные индексы социально-экономического развития в 2004 г.



В 2004 г. на первое место среди муниципальных образований — участников проекта по индексу социально-экономического развития вышел Тольятти (данные по Сургуту за 2004 г. отсутствуют). Социально-экономическое развитие Тольятти более гармонично, чем в Сургуте в 2000 г. Индекс экономического развития города почти равен индексу качества жизни. Отставание от них индекса уровня жизни связано в основном с сокращением бюджетной обеспеченности, вызванным общим постепенным выравниванием муниципальных образований по этому показателю, происходящим последние годы в России с изменениями федерального законодательства. Интересно, что выравнивание происходит за счет сокращения бюджетной обеспеченности в тех муниципальных образованиях, где ранее ее уровень был достаточно высок. Иными словами, происходит не подтягивание худших к лучшим, а, наоборот — снижение уровня бюджетной обеспеченности до минимально возможного уровня.

Минимальное значение сводного индекса социально-экономического развития имеет Советск. По экономическому развитию и качеству жизни он существенно отстает от Тольятти, но по индексу уровня жизни почти вплотную приближается к нему.

Рис. 3. Соотношение индекса качества жизни и индекса экономического развития.



При сравнении индексов качества жизни и экономического развития обнаруживается следующая закономерность:

- при высоком экономическом развитии (более 100) значение индекса качества жизни ниже, чем у индекса экономического развития;
- чем ниже значение индекса экономического развития, тем выше вероятность, что величина индекса качества жизни будет выше, а иногда и значительно выше, чем величина индекса экономического развития.

Высокий уровень экономического развития, безусловно, повышает вероятность наличия высокого уровня жизни в муниципальном образовании, но не гарантирует его

Между индексом уровня жизни и качества жизни такой закономерности не прослеживается (коэффициент корреляции 0,274). Таким образом, можно предположить, что изменения уровня жизни, происходящие в последние годы, пока не оказали серьезного влияния на качество жизни. Другими словами, рост благосостояния населения пока не конвер-

тируется в должной мере в улучшение социальной среды.

Уровень жизни и экономическое развитие в большей степени связаны между собой, чем КЖ и УЖ, однако нет четкой статистической закономерности между значением индекса экономического развития и уровнем жизни населения. То есть, высокий уровень экономического развития, безусловно, повышает вероятность наличия высокого уровня жизни в муниципальном образовании, но не гарантирует его.

Несмотря на небольшой объем исследованной в рамках проекта «Городской барометр» совокупности муниципальных образований, полученные выводы позволяют составить некоторое представление о развитии российских муниципальных образований и выявить тенденции и закономерности, которые практически невозможно уловить, используя существующую в настоящий момент статистическую базу. Особенно интересны результаты исследования, применительно к средним, малым городам и районам, по которым обобщенной информации практически не собирается.

Дополнение системы индикаторов «Городской барометр» сводными индексами позволило расширить возможности ее использования и повысило аналитическую ценность. Особенно полезны представленные индексы при проведении сравнительного анализа между муниципальными образованиями и выявлении диспропорций в их развитии.

Однако исследование нельзя считать законченным. Реформы, осуществляемые в настоящее время на федеральном и региональном уровнях, ставят перед исследователями, занимающимися вопросами мониторинга социально-экономического развития местного самоуправления, новые методические и технические задачи. В этой связи предполагается продолжить работу по проекту по следующим направлениям:

- обновление и расширение базы данных проекта,
- дальнейшее совершенствование системы индикаторов «Городской барометр» для повышения эффективности ее использования в реальном планировании и принятии управленческих решений;
- учет трансформационных процессов на местном уровне и изменений в методологии статистического учета;
- совершенствование методики расчета сводных индексов и расширение их списка.

Сайты городов — участников проекта «Городской барометр»

Город	Адрес сайта города
Абакан	63791.39022.ru
Алексин	aleksin.tula.ru
Аткарск	www.atkarsk.ru
Балахнинский район	balakhna.nnov.ru
Белебеевский район	www.bashedu.ru/bashkortostan/beleb_rn/belebrn.htm
Березники	www.berezniki.perm.ru
Бузулук	www.buzuluk.ru/
Глазов	www.glazov.net
Городецкий район	gorodets.nnov.ru/
Дзержинский	www.ugresh.ru/
Димитровград	www.dimitrovgrad.ru/
Йошкар-Ола	capital.mari-el.ru/
Кемерово	www.kemerovo.ru
Кинель — Черкасский район	www.kinel-cherkassy.ru
Красноармейск	krasno.ru/
Магадан	www.cityadm.magadan.ru
Междуреченск	www.mrech.ru/
Миасс	gorod.miass.ru/news.php
Омск	www.omsk.ru/
Орск	www.orsk-adm.ru/
Отрадный	www.otradny.org
Пенза	www.penza-gorod.ru/
Пучежский район	puchezh.ivanovo.ru/
Ростов-на-Дону	www.rostov-gorod.ru/
Рыбинский округ	www.rybinsk.ru/adm/
Советск	www.tilzitcity.ru
Соликамск	www.solikamsk.ru/
Сургут	www.admsurgut.ru/
Сызрань	adm.syzran.ru/
Тольятти	www.duma.infopac.ru/
Чебоксары	www.cheboksary.ru/
Череповец	www.cherinfo.ru/
Чита	www.chita.ru/
Южно-Сахалинск	yuzhno.sakh.ru/

Сиваев С.Б., Родионов А.Ю.¹

Почему растут тарифы на жилищно-коммунальные услуги²

Правительство РФ объявило войну инфляции — невозможно думать о дальнейшем развитии экономики, не укротив ее. В качестве главного направления был выбран жилищно-коммунальный комплекс, так как тарифы на жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ) в последнее время в номинальных ценах повышались чуть ли не на 30% ежегодно. Для введения на федеральном уровне предельной планки роста тарифов на ЖКУ 30 декабря 2005 г. Правительством РФ были приняты соответствующие поправки федерального законодательства. Однако такое ограничение не только не уменьшило рост тарифов на ЖКУ, но дало как раз обратный эффект.

Зарождающийся коммунальный бизнес, как и предполагалось, отреагировал на нововведения резко негативно. Как можно говорить о привлечении частных инвестиций в коммунальный сектор, если кто-то наверху раз в год принимает решение о повышении тарифов! Сколько сил было потрачено на сокращение и ликвидацию бюджетного дотирования жилищно-коммунального сектора, сколько говорилось о крайней неэффективности таких бюджетных расходов, и тем не менее принятое решение направлено совершенно в противоположную сторону — на возобновление бюджетного дотирования.

Министр финансов Российской Федерации А.Л. Кудрин уже признал, что инфляция имеет чисто монетарный характер, и регулируемые цены (в т. ч. в ЖКХ) здесь не при чем. Более того, достаточно очевиден вывод о том, что платежи за ЖКУ — это обязательные, безальтернативные платежи, своего рода квазиалоги. И чем больше их величина, тем меньше повышается спрос в рыночном секторе, тем слабее влияние дополнительного спроса на потребление, т. е. по сути это антиинфляционная мера.

Очередное изменение тарифов в начале 2006 г. способствовало возобновлению дискуссии на тему обоснованности их роста. Комментарии большинства участников дискуссий не отличаются разнообразием и сводятся к традиционным «вопросам без ответа»:

- почему тарифы на ЖКУ растут, а качество услуг ухудшается;
- когда прекратится рост тарифов;
- не пора ли установить разумный предел для их роста?

¹ Сиваев С.Б. — директор направления «Городское хозяйство» Института экономики города, кандидат технических наук;

Родионов А.Ю. — руководитель проекта направления «Городское хозяйство» Института экономики города

² Полный текст статьи опубликован в «ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера», № 8, 2006 г.

Как росли тарифы

При сравнении темпов роста тарифов по оплате ЖКУ для населения и индекса потребительских цен (ИПЦ) за последние 5 лет выясняется, что, например, в 2001 г. платеж населения за ЖКУ увеличился более чем в 1,5 раза, в то время как инфляция составила 19%; в 2002 г. платежи за ЖКУ увеличились более чем в 1,8 раза при инфляции 15% в год; а по итогам 2005 г. стоимость ЖКУ для населения увеличилась более чем на 1/3 при росте ИПЦ всего лишь на 11% (рис. 1). В этой ситуации потребителям ЖКУ представляется, что единственное верное решение — это законодательно ограничить рост тарифов, например уровнем инфляции. Попробуем разобраться, так ли это.

Рис. 1. Темпы роста стоимости ЖКУ для населения и ИПЦ¹



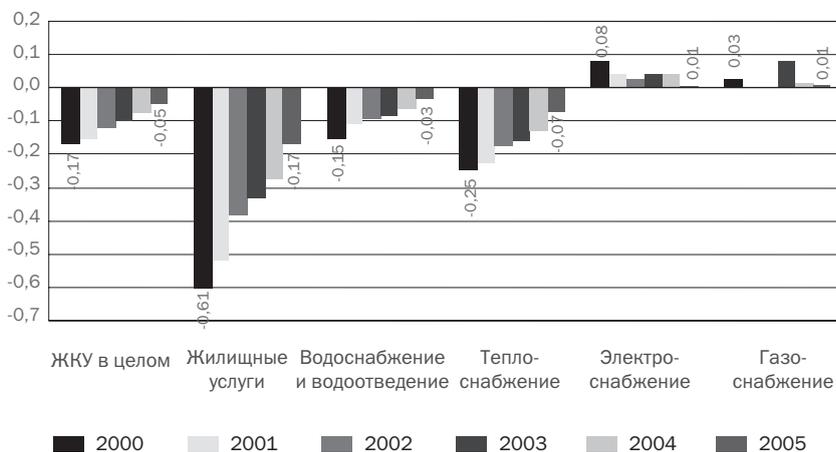
Уроки прошлого

К сожалению, подобное решение проблемы ни к чему хорошему не приведет. Ограничение темпов роста тарифов на ЖКУ действовало в течение первых трех лет после дефолта 1998 г. По итогам 1998 г. инфляция составила 85%, в то время как стоимость ЖКУ для населения увеличилась лишь на 12%, а к началу 2002 г. разница между темпами роста ИПЦ и тарифов на оплату ЖКУ нарастающим итогом с 1997 г. составила 186% (рис. 2).

¹ Здесь и далее источник информации — результаты федерального государственного статистического наблюдения по формам № 22-ЖКХ (сводная), № 1-водопровод, № 1-канализация, № 1-ТЭП.

Рис. 2. Темпы роста стоимости ЖКУ в сравнении с ИПЦ

Удержание тарифов на ЖКУ, и прежде всего на коммунальные услуги, на фоне всеобщего роста цен на товары и услуги предопределило образование значительных убытков предприятий ЖКХ (рис. 3). В частности, по итогам 2000 г. на каждый рубль расходов по основной деятельности предприятия ЖКХ получили 17 коп. убытков, причем в жилищном секторе убытки достигали 61 коп. на рубль расходов.

Рис. 3. Финансовый результат предприятий жилищно-коммунального хозяйства

Практически все поступления от реализации ЖКУ в те годы уходили на финансирование текущей деятельности предприятий отрасли. Ремонтно-восстановительные работы практически не велись, следствием чего стало ускоренное увеличение износа сетей коммунальной инфраструктуры (рис. 4).

Рис. 4. Доля сетей, нуждающихся в замене



В то же время более высокая динамика роста стоимости топливно-энергетических ресурсов, потребляемых в процессе производства ЖКУ, привела к тому, что кредиторская задолженность предприятий выросла более чем на 1/3 и по итогам 2005 г. превысила 325 млрд. руб. (рис. 5).

Лишь к началу 2005 г. темпы роста стоимости тарифов на ЖКУ для населения нарастающим итогом с 1997 г. стали сопоставимы с темпами роста ИПЦ. Таким образом, лишь в прошлом году хотя бы формально удалось преодолеть негативные последствия недофинансирования ЖКХ в предшествующие годы.

Рис. 5. Кредиторская задолженность предприятий ЖКХ России



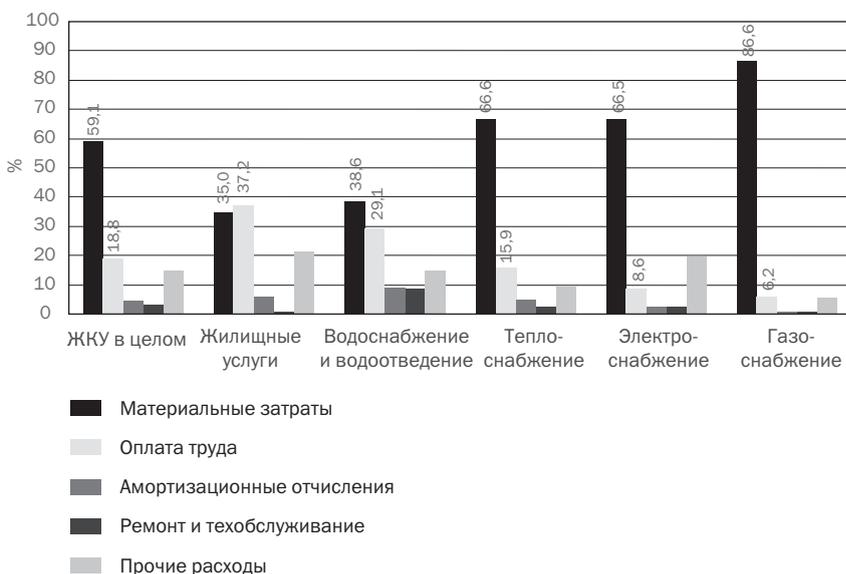
Почему росли платежи населения

Наиболее типичной реакцией потребителей ЖКУ на информацию об очередном росте тарифов является искреннее недоумение: почему нужно платить так много? На что расходуются платежи потребителей и почему они постоянно растут?

Наиболее типичной реакцией потребителей ЖКУ на информацию об очередном росте тарифов является искреннее недоумение: почему нужно платить так много? На что расходуются платежи потребителей и почему они постоянно растут?

Первой причиной роста платежей населения является увеличение расходов предприятий ЖКХ на производство и предоставление ЖКУ. В структуре их расходов основную часть занимают материальные затраты (по итогам 2005 г. в целом по всем видам ЖКУ 59,1% и от 35% по жилищным услугам до 86,6% по газоснабжению) (рис. 6).

Рис. 6. Структура расходов предприятий ЖКХ в 2005 г. по основному виду деятельности

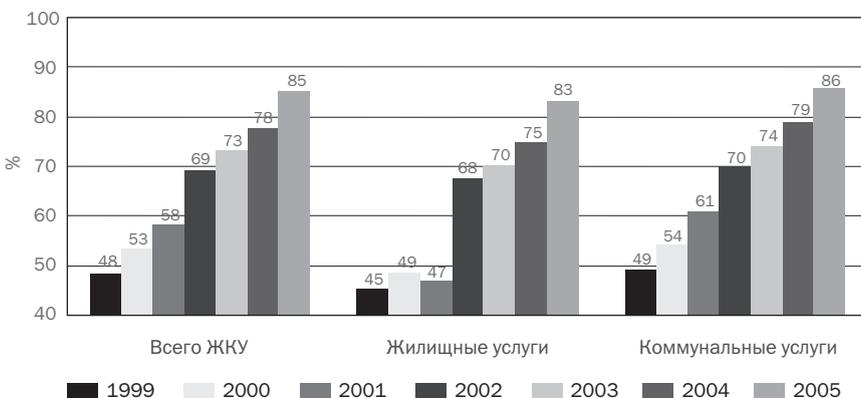


Эти затраты более чем на 80% связаны с расходами по приобретению топливно-энергетических и иных ресурсов. Традиционное предположение о том, что рост тарифов по оплате ЖКУ связан исключительно с необходимостью увеличения зарплаты работников ЖКХ, к большому сожалению для последних еще не стало реальностью: в структуре расходов предприятий отрасли по итогам 2005 г. на оплату труда приходилось менее 20%. При этом начисленная среднемесячная зарплата в отрасли лишь сравнялась с общероссийским уровнем зарплаты. Таким образом, повышение стоимости предоставления

ЖКУ связано в основном с повышением стоимости ресурсов, потребляемых предприятиями ЖКХ в процессе производства и предоставления ЖКУ.

Второй причиной роста величины платежа за ЖКУ является повышение установленного уровня оплаты населением потребленных услуг. На начало 1990-х гг. жилищные услуги (содержание и ремонт жилищного фонда) оплачивались гражданами на 1%, коммунальные услуги — на 8%, оставшаяся сумма компенсировалась предприятиям ЖКХ за счет бюджетных дотаций. В соответствии с Федеральным законом от 24.12.92 № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики» в течение 5 лет, т. е. к 1998 г., необходимо было обеспечить переход к 100-процентной оплате ЖКУ населением. Впоследствии изначально установленный пятилетний срок был изменен на десятилетний, т. е. предполагалось, что переход к 100-процентной оплате ЖКУ произойдет к 2003 г., но все последующие постановления правительства неизменно переносили срок введения полной оплаты. В итоге к концу 1999 г. уровень оплаты был повышен лишь до 48%, и за период с 2000 г. по 2005 г. его величина выросла в 1,6 раза — с 53 до 85% (рис. 7).

Рис. 7. Установленный уровень оплаты ЖКУ населением



Впрочем, следует учитывать, что каждый российский регион имеет право самостоятельно устанавливать уровень оплаты населением ЖКУ. Например, по итогам 2005 г. в двух регионах России — Республике Карелия и Коми-Пермяцком АО — население оплачивало полную стоимость ЖКУ, тогда как в четырех регионах (Ненецком, Корякском, Чукотском и Эвенкийском АО) установленный уровень оплаты не превышал 50%, т. е. на протяжении последних 5 лет оставался практически неизменным.

Влияние каждого из перечисленных факторов на общий рост платежа населения за ЖКУ проиллюстрирован на рис. 8 и 9. В частности, по итогам 2001 г. прирост платежа на 77% по сравнению с 2000 г. был связан с ростом стоимости производства ЖКУ и лишь на 23% обеспечивался повышением установленного уровня оплаты ЖКУ населением, тогда как в 2005 г. при-

рост платежа был более чем на половину предопределен увеличением уровня оплаты. В целом за период с 2000 по 2005 г. платеж населения за ЖКУ в среднем по России увеличился в 4,56 раза, причем оба фактора повлияли на совокупный прирост платежа населения приблизительно в равной мере.

Рис. 8. Факторы, повлиявшие на рост платежа населения за ЖКУ, по сравнению с предшествующим годом

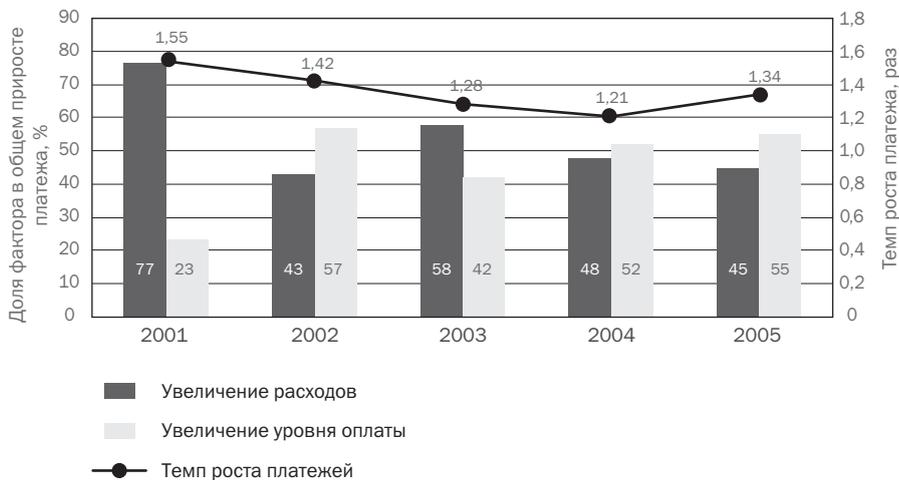
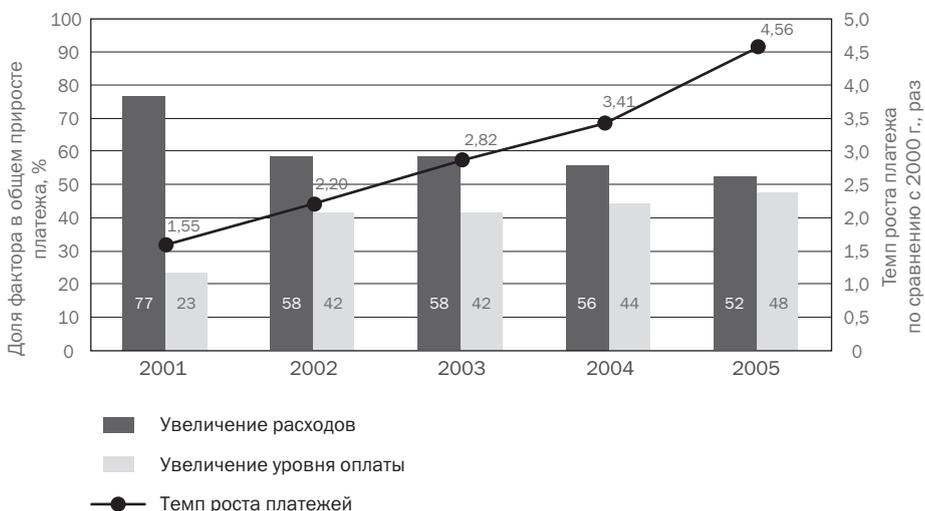


Рис. 9. Факторы, повлиявшие на рост платежа населения за ЖКУ, по сравнению с 2000 г.



Повышение платежа населения в последние 5 лет было почти в равной мере связано с увеличением как стоимости производства и предоставления ЖКУ, так и установленного уровня оплаты ЖКУ для населения

Таким образом, повышение платежа населения в последние 5 лет было почти в равной мере связано с увеличением как стоимости производства и предоставления ЖКУ, так и установленного уровня оплаты ЖКУ для населения. Подводя итог, еще раз сформулируем основные причины роста тарифов в жилищно-коммунальной сфере:

- рост тарифов по оплате ЖКУ для населения в 2001-2005 гг. был предопределен значительным недофинансированием ЖКХ, вызванным ограничением темпов роста тарифов на оплату ЖКУ в 1998-2000 гг.;
- увеличение расходов предприятий ЖКХ в основном было связано с увеличением стоимости топливно-энергетических и иных ресурсов, потребляемых предприятиями в процессе производства и предоставления ЖКУ;
- увеличение платежа населения за потребленные ЖКУ в последние пять лет было в равной мере связано с увеличением как стоимости производства и предоставления ЖКУ, так и уровня оплаты ЖКУ для населения.

Шанин А.А., Смирнягин Л.В.¹

Города России завтра и послезавтра

Население нашей страны сокращается, и чем дальше, тем быстрее. Это стало уже общеизвестным фактом, и демографы расходятся только в процентах.

Многих эти прогнозы раздражают, даже возмущают, и поделом: ведь за послевоенные годы мы слишком привыкли к тому, что численность населения страны неуклонно и быстро возрастает, притом особенно быстро — число горожан. Чем крупнее был город, тем выше были темпы роста его людности.

Однако строгая статистика говорит, что все это отошло в область истории. Более того, эта самая история должна была давно приуготовить нас к тому, что население наше неминуемо начнет сокращаться. Ведь темпы его роста постепенно снижались на протяжении полувека. За 1950-е гг. население России выросло на 16% — сказался эффект т.н. бэби-бума, когда по окончании войны рождаемость резко выросла. Но уже за 1960-е рост составил только 10%, а за 70-е — лишь 6,5%. Правда, за 1980-е гг. население выросло более чем на 7% (вошли в детородный возраст дети «бэби-бума»), но в 1990-х гг. последовало уже не просто снижение темпов роста, но даже абсолютное сокращение численности — на 0,5%. Официальные прогнозы Росстата утверждают, что за 2002-2026 гг. население сократится на 3,5%.

Демографические прогнозы — вещь неумолимая. Можно сколько угодно возмущаться, обвинять демографов в «очернении» нашей действительности, пророчить новый подъем рождаемости благодаря росту доходов, но это факт: почти все, кому к 2026 г. предстоит войти в состав рабочей силы и в

Почти все, кому к 2026 г. предстоит войти в состав рабочей силы и в детородный возраст, уже родились. Они уже подсчитаны, и подсчеты эти неутешительны

детородный возраст, уже родились. Они уже подсчитаны, и подсчеты эти неутешительны. Даже некоторый подъем уровня рождаемости в последние годы не может посеять надежды: самих рожениц становится слишком мало, чтобы рассчитывать на заметный перелом негативных тенденций.

Три-четыре процента, на которые предстоит сократить численности нашего населения, выглядят не так уж страшно. Дело, однако, не в этих процентах, а в том, что страна наша вступает в совершенно новую демографическую эпоху. По закону диалектики, количество переходит в качество. Если раньше страна могла позволить себе экстенсивный путь развития — развития вширь, пользуясь обилием не только природных, но и людских ресурсов, то теперь наступает эпоха нарастающей нехватки людских ресур-

¹ Шанин А.А. — в 2001—2006 гг. сотрудник направления «Муниципальное экономическое развитие» Института экономики города, кандидат географических наук;

Смирнягин Л.В. — доцент географического факультета МГУ, научный консультант Института экономики города, доктор географических наук.

сов, и в их использовании нужно переходить на интенсивное развитие, на развитие вглубь — путем улучшения качества этих ресурсов, неустанного повышения производительности труда, улучшения организации всей общественной жизни.

Последствия этого перелома будут многогранны и противоречивы. Есть и позитивные тенденции, главная из них — своего рода гуманизация нашего довольно жесткого общества. Нехватка трудовых ресурсов, притом нарастающая, обязательно заставит более бережно относиться к этим ресурсам и их олицетворению — Человеку как таковому. На первый план неминуемо станут выходить факторы, которые сегодня считаются второстепенными, — облик городов, условия труда, качество жилья и муниципальных услуг, чистота среды и т.д. Важные уже сегодня, завтра они станут решающими в борьбе за привлечение трудовых ресурсов в ваш город, ваш регион, вашу страну. В числе этих решающих факторов постепенно окажутся и подавление коррупции, и свободомыслие, и честные выборы — словом, все то, что будет демонстрировать переход от государства-Хозяина к государству-Слуге.

Немало будет, однако, и негативных последствий. Города и регионы страны вступят в нешуточную конкуренцию за людской потенциал, и это может отравить внутривнутриполитический климат. Управление общественными процес-

Города и регионы страны вступят в нешуточную конкуренцию за людской потенциал, и это может отравить внутривнутриполитический климат

сами со стороны государства сильно усложнится, притом главной трудностью станет не просто тягостность новых задач, а сама их новизна, необходимость отказываться от привычных управленческих трафаретов, которые верно служили в эпоху экстенсивного развития.

Особенно разительными будут перемены в судьбах наших городов. Еще недавно они росли опережающими страну темпами. За 1950-е гг. городское население России выросло на 41% (почти в полтора раза!), но с тех пор темпы роста неуклонно снижались: 29% в 1960-х гг., 20% в 1970-х, 14% в 1980-х, а в 1990-х даже произошло сокращение на 1,6%. По прогнозам Росстата, к 2026 г. оно сократится еще на 4%.

Все это не может не тревожить. Ведь Россия — самая крупная по площади страна мира (17 млн. кв. км), территории следующих за нею по этому показателю стран — США, Китая, Канады — не дотягивают и до 10 млн. кв. км каждая. Сеть наших городов для такой громадной территории выглядит весьма редкой, а за Уралом — слишком редкой. Сокращение людности городов неминуемо ведет к сокращению их числа вообще и числа больших городов в частности. Тем самым слабеет т.н. опорный каркас расселения, расстояния между большими городами становятся все больше, они все сильнее затрудняют социокультурные и хозяйственные взаимосвязи.

В этом свете крайне важно оценить, какой именно окажется демографическая динамика конкретных городов страны, как именно изменится характер опорного каркаса расселения России. Ведь динамика эта наверняка будет весьма неравномерной в географическом плане. Росстат детализировал свои прогнозы до уровня отдельных субъектов Российской Феде-

рации, прогноза по городам не публиковалось. Однако с опорой на эти региональные прогнозы можно приблизительно оценить демографическую судьбу хотя бы главных городов страны — столиц наших регионов и остальных больших городов, то есть насчитывающих сегодня более чем 100 тыс. жителей.

Для этого прогноза приходится допустить, что иммиграция в страну сохранится в нынешнем ее виде, а миграционные потоки внутри страны не претерпят резких перемен. Далее, можно предположить, что темпы роста этих больших городов будут примерно такими же, как и темпы роста всего городского населения соответствующего субъекта Федерации.

Результаты прогноза представлены в таблице 1. Первые же подсчеты дают ошеломляющие результаты. Большие города, которые прежде росли быстрее других, теперь будут сокращаться быстрее всех. За предстоящие

Большие города, которые прежде росли быстрее других, теперь будут сокращаться быстрее всех. За предстоящие 20 лет их население сократится почти на 4%, а если исключить Москву, то почти на 6%!

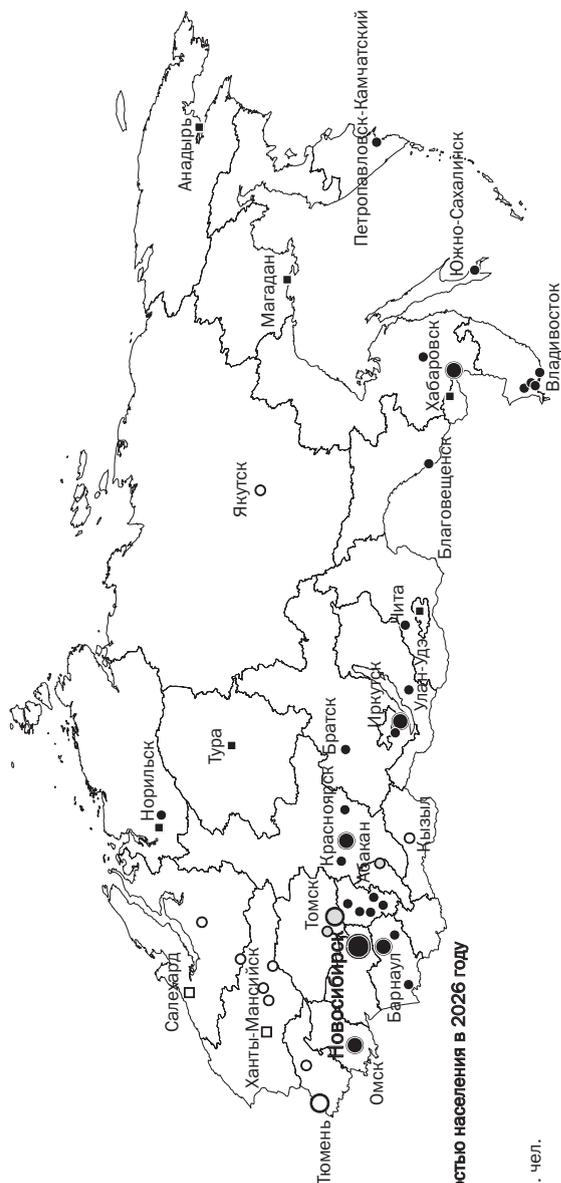
20 лет их население сократится почти на 4%, а если исключить Москву, то почти на 6%! Города будут таять тем быстрее, чем выше была их людность на старте. У нынешних городов-«миллионеров» численность жителей сократится на 9% (за вычетом Москвы), у городов с нынешним населением в 0,5-1,0 млн. жителей — на 5,5%, у остальных «стотысячников» — только на 4%. При этом

число «миллионеров» сократится с 13 до 8 (из этого списка выпадут Челябинск, Омск, Волгоград, Ростов-на-Дону и Пермь), а число «стотысячников» — со 163 до 152. В результате доля больших городов в населении страны, вместо того, чтобы расти, сократится до 62,6%. Сегодня в городах-«миллионерах» живет примерно четверть россиян, а через двадцать лет эта доля сократится до одной пятой.

В целом картина сокращения людности по отдельным российским городам на предстоящие четверть века характеризуется целым рядом интересных сюжетов. Формируются своего рода четыре ярко выраженные оси городской депопуляции.

Первая, наиболее выраженная ось городской депопуляции практически целиком охватывает азиатскую часть страны (рис. 1). Депопуляция городов Сибири и Дальнего Востока — настолько сильная, повсеместная и неостановимая, что противиться ей уже невозможно. Многим городам, в том числе крупнейшим сибирским и дальневосточным центрам, предстоит сокращение людности за предстоящие 20 лет на 10-15%, а то и на 20% (Владивосток, Иркутск, Красноярск, Новосибирск, Хабаровск). Бытует мнение, что столь выраженная депопуляция городов Азиатской России — вполне естественный процесс поиска равновесной численности населения в городах этой территории. Возможно, для выполнения функций центральных мест в слабозаселенных регионах Сибири и Дальнего Востока вовсе не требуется наличие там городов-«миллионеров». Примером тому может служить Канада, где роль форпостов в освоении и обслуживании слабозаселенных се-

Рисунок 1. Прогноз изменения численности населения крупных городов и центров субъектов Российской Федерации в 2002-2026 гг. (азиатская часть)



Города с ожидаемой численностью населения в 2026 году

- — более 1 млн. чел.
- — от 500 тыс. до 1 млн. чел.
- — от 100 до 500 тыс. чел.
- — от 100 до 500 тыс. чел.

Изменение численности населения за 2002-2026 гг.

- — прирост более чем на 5%
- — прирост либо сокращение не более чем на 5%
- — сокращение более чем на 5%

верных территорий выполняют города, уступающие по численности жителей многим региональным центрам Сибири. Ни в одном из крупнейших центров внутренней Канады типа Виннипега, Калгари или Эдмонта число жителей не превышает 1 млн. чел.

Наряду с укоренившейся еще в постперестроечные годы тенденцией к сокращению людности городов азиатской части страны, обнаруживаются также три оси депопуляции городов Европейской части (рис. 2).

Одна ось проходит через всю нечерноземную зону, включая такие центры, как Ярославль, Вологда, Нижний Новгород; в ряде регионов Нечерноземья ожидаются максимальные темпы депопуляции городов среди всех регионов европейской части страны. Цифры подготовленного прогноза говорят, что, например, Тула, к 2026 г. потеряет почти пятую часть своего населения. Похожая участь ожидает Ульяновск, Иваново, Киров, Саранск.

Вторая ось городской депопуляции в европейской части складывается из индустриальных центров Поволжья. К слову сказать, Волгограду прочат потерю статуса города-«миллионера» уже в ближайшие десять лет. Самара окажется на грани потери этого статуса как раз к 2026 г.

Наконец, третья ось депопуляции охватывает города промышленного Урала. К 2026 г. на Урале останутся лишь 2 города-«миллионера» из нынешних 4-х — Екатеринбург и Уфа, в то время как Пермь и Челябинск перейдут в более низкий класс людности. При этом Екатеринбург, ныне занимающий четвертое место по людности среди всех российских городов, через 20 лет также окажется по сути дела на грани потери статуса-«миллионера». Согласно полученным прогнозным данным, в столице Урала ожидаются самые масштабные темпы депопуляции среди всех городов-«миллионеров». Депопуляция будет весьма характерна и для других крупных уральских городов с числом жителей менее 1 млн., но более 100 тыс. чел. Ожидается, что 4 из 18 нынешних городов-«стотысячников» Урала к 2026 г. перейдут в разряд малых и средних городов.

Как видно, оси ожидаемой городской депопуляции проходят через главные ядра опорного каркаса расселения страны. Опорный каркас России ослабевает, и это вызывает тревогу. Правда, могут возразить, что в царской

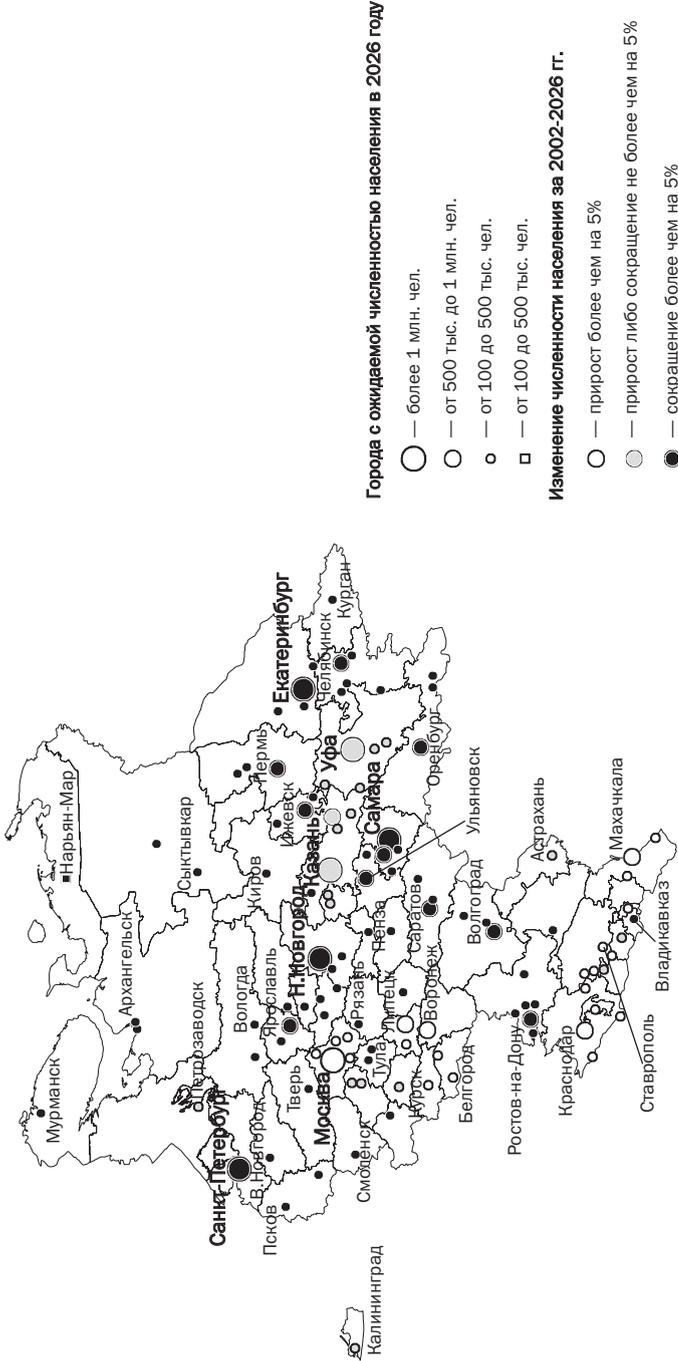
Оси ожидаемой городской депопуляции проходят через главные ядра опорного каркаса расселения страны. Опорный каркас России ослабевает, и это вызывает тревогу

России население было еще меньше, города гораздо мельче, но империя почиталась за одну из самых могущественных в мире; ныне же, мол, средства транспорта и связи позволяют куда легче преодолевать расстояния, которые с тех пор вовсе не выросли. Но то были другие времена. Сегодня для полноценной социокультурной жизни нужен

несравнимо более широкий спектр социальных ролей городов, а значит — гораздо более многочисленные жители, притом интенсивность взаимодействий между ними должна быть несравнимо сильнее.

Однако трагизм в оценке результатов представленного прогноза немного смягчает тот факт, что на фоне сокращения людности населения в горо-

Рисунок 2. Прогноз изменения численности населения крупных городов и центров субъектов Российской Федерации в 2002-2026 гг. (европейская часть)



дах-ядрах опорного каркаса на карте России выделяются очевидные географические зоны ожидаемого роста больших городов. Всего таких зон выделяется четыре.

Во-первых, бросается в глаза Московский регион, где в течение ближайших двадцати лет городское население увеличится более чем на 10%. Данное обстоятельство особенно примечательно в свете ожидаемой 10-процентной депопуляции Санкт-Петербурга.

Во-вторых, рост крупногородского населения (т.е. населения больших городов) ожидается и в регионах Черноземья. Население Белгорода к 2026 г. увеличится почти на 25%. Высокие темпы роста населения ожидаются также в Курске, Липецке, Воронеже. Налицо укрепление позиций Черноземья в рамках опорного каркаса расселения России.

В-третьих, еще одним эпицентром роста крупногородского населения России станет Юг европейской части страны. Здесь обозначатся сразу два сюжета. С одной стороны — вполне предсказуемый рост городского населения в национальных республиках Северного Кавказа, которое растет в соответствии с присущим этим регионам демографическим фоном, характеризующимся высокой рождаемостью и высокими показателями естественного прироста. С другой стороны — налицо контрастная динамика численности городского населения в славянских регионах Кавказа: ожидается рост городов в Краснодарском и Ставропольском краях, в то время как городам Ростовской области предсказывается депопуляция. Тем самым подтверждается давно бытующая гипотеза о том, что на юге России происходит усиление позиций Краснодара как регионального центра на фоне некоторого ослабления роли традиционного регионального лидера Ростова. К слову сказать, по имеющимся демографическим оценкам к 2026 г. Ростов-на-Дону потеряет статус города-«миллионера» и войдет в одну группу людности с Краснодаром.

Наконец, в-четвертых, рост крупногородского населения сконцентрируется в сырьевых регионах Западной Сибири.

Таким образом, можно говорить об очевидной тенденции перераспределения людского потенциала по стране. Процесс сокращения людности городов в одних частях страны и рост городов в других следует трактовать как вполне естественный процесс. Это процесс представляется тем более естественным в свете произошедшей смены социо-экономической формации в России. Система планового хозяйства сменилась системой, при которой экономическая целесообразность в распределении ресурсов диктуется рынком. В результате поменялись и формы равновесного распределения этих ресурсов. Это, в свою очередь, повлекло за собой существенные сдвиги в территориальной организации хозяйства и общества. Налицо сокращение людности больших городов в местах наиболее масштабного сокращения экономического потенциала, и, напротив, концентрация городского населения вокруг безоговорочного экономического лидера — Москвы.

Анализируя последствия такого рода сдвигов в расселении, государство должно вырабатывать меры по минимизации социальных последствий этого процесса. Прежде всего, нужно возродить представление о единой сис-

теме расселения в стране — представление, которое господствовало в советские времена. В этом свете наши города предстанут как звенья единой цепи, в которой каждому должно найтись свое оптимальное место. Только с этих позиций можно будет побороть весьма опасную тенденцию межгородских «войн», которая может заметно отравить не только политическую жизнь в стране, но и все виды общественного взаимодействия. Этой тенденции можно противопоставить концепцию сотрудничества городов в их совместной борьбе с негативными последствиями депопуляции, опираясь на то, что все города (и прежде всего соседствующие) слишком сильно зависят друг от друга, чтобы предаваться разрушительной конкуренции. В единой системе расселения всегда существуют звенья, деградация которых особенно опасна и для системы в целом, и для прилежащих городов. Государство имеет немалые возможности для того, чтобы способствовать, хотя бы косвенно, предотвращению подобной деградации.

Эта задача выглядит сегодня весьма новой и непривычной для нашего государства, и оно явно не готово к ее решению. У него нет теперь возможностей для прямого, директивного вмешательства в процесс — и слава Богу, что нет. Ведь в отсутствие внятного представления о единой системе расселения и ее сильных и слабых местах (а такого представления еще не выработано) подобное вмешательство привело бы к грубому искажению процесса. К тому же определенная доза конкуренции между городами все равно неизбежна и даже полезна, потому что подстегивает управленцев в их поисках оптимальных путей развития города. Поэтому государству предстоит весьма тонкая работа по регулированию процесса, в которой привычный для советских времен приказной тон недопустим.

Представленный прогноз вовсе не предназначен для конкретных расчетов, потому что основан на весьма жестких допущениях (прежде всего, относительно миграции). Это типичный прогноз «без неожиданностей». Весьма сомнительно, что неожиданностей так и не произойдет и что демографические процессы будут развиваться в нашей стране сугубо инерционно. Цель прогноза была другой — показать, какими сильными и тревожными могут оказаться перемены в судьбах наших городов даже при условии, что эта инерционность сохранится. Если же принять, что самой большой неожиданностью станет отсутствие неожиданностей, то чувство тревоги, которое внушает приведенный прогноз, должно только усилиться и тем более заставить власти предрасположенные и научное сообщество всемерно форсировать исследование этой актуальнейшей проблемы нашего развития.

Таблица 1. Прогноз изменения численности населения больших городов России

Города выстроены по рангу численности населения в 2002 г.	Население в 2002 г. (перепись)	Население в 2026 г. (прогноз)	Прогнозируемый прирост
1	2	3	4
Городское население РФ	106725,4	102399,7	-4,1%
Крупногородское население РФ (города свыше 100 тыс.)	67587,0	64126,0	-5,1%
Москва	10126	10933	8,0%
Санкт-Петербург	4661	4235	-9,1%
Новосибирск	1426	1317	-7,7%
Нижний Новгород	1311	1146	-12,6%
Екатеринбург	1294	1095	-15,3%
Самара	1158	1063	-8,2%
Омск	1134	981	-13,5%
Казань	1105	1146	3,7%
Челябинск	1077	992	-7,9%
Ростов-на-Дону	1068	945	-11,5%
Уфа	1042	1019	-2,2%
Волгоград	1011	921	-8,9%
Пермь	1002	885	-11,7%
Красноярск	909	797	-12,3%
Саратов	873	805	-7,7%
Воронеж	849	918	8,1%
Тольятти	703	646	-8,2%
Краснодар	646	679	5,2%
Ульяновск	636	514	-19,2%
Ижевск	632	599	-5,2%
Ярославль	613	567	-7,6%
Барнаул	601	549	-8,7%
Владивосток	595	494	-16,9%
Иркутск	594	516	-13,2%
Хабаровск	583	518	-11,1%
Новокузнецк	550	469	-14,8%
Оренбург	549	504	-8,2%
Рязань	522	472	-9,6%
Пенза	518	473	-8,8%
Тюмень	511	655	28,2%
Набережные Челны	510	529	3,7%

Продолжение таблицы

1	2	3	4
Липецк	506	535	5,8%
Астрахань	505	492	-2,6%
Томск	488	509	4,3%
Кемерово	485	413	-14,8%
Тула	481	377	-21,7%
Махачкала	462	539	16,6%
Киров	458	386	-15,8%
Чебоксары	441	455	3,2%
Брянск	432	376	-13,0%
Иваново	432	352	-18,6%
Калининград	430	424	-1,3%
Магнитогорск	419	386	-7,9%
Курск	412	445	7,9%
Тверь	409	361	-11,6%
Нижний Тагил	390	330	-15,3%
Улан-Удэ	359	306	-14,9%
Архангельск	356	283	-20,6%
Ставрополь	355	374	5,4%
Курган	346	302	-12,7%
Белгород	337	461	36,9%
Мурманск	336	222	-33,9%
Калуга	335	339	1,1%
Орел	333	342	2,8%
Сочи	329	346	5,2%
Смоленск	325	279	-14,2%
Чита	317	257	-18,9%
Владикавказ	316	301	-4,7%
Владимир	316	273	-13,6%
Волжский	313	285	-8,9%
Череповец	312	290	-7,1%
Саранск	305	258	-15,5%
Тамбов	294	255	-13,2%
Вологда	293	272	-7,1%
Сургут	285	365	28,2%
Таганрог	282	250	-11,5%
Комсомольск-на-Амуре	281	250	-11,1%
Кострома	279	250	-10,4%
Нальчик	275	280	1,8%
Петрозаводск	266	261	-1,9%

Продолжение таблицы

1	2	3	4
Стерлитамак	264	258	-2,2%
Дзержинск	261	228	-12,6%
Братск	259	225	-13,2%
Йошкар-Ола	257	243	-5,6%
Орск	251	230	-8,2%
Ангарск	247	214	-13,2%
Нижевартовск	239	306	28,2%
Новороссийск	232	244	5,2%
Сыктывкар	230	181	-21,1%
Нижнекамск	225	233	3,7%
Прокопьевск	225	192	-14,8%
Шахты	223	197	-11,5%
Рыбинск	223	206	-7,6%
Бийск	219	200	-8,6%
Благовещенск	219	189	-13,6%
Великий Новгород	217	187	-14,0%
Старый Оскол	216	296	36,9%
Якутск	211	238	12,8%
Псков	203	186	-8,2%
Северодвинск	202	160	-20,6%
Балаково	200	185	-7,7%
Петропавловск-Камчатский	198	155	-22,0%
Златоуст	195	180	-7,9%
Армавир	194	204	5,2%
Энгельс	194	179	-7,7%
Сызрань	188	173	-8,2%
Каменск-Уральский	186	157	-15,3%
Подольск	181	210	15,7%
Южно-Сахалинск	175	122	-30,4%
Березники	173	153	-11,7%
Новочеркасск	171	151	-11,5%
Волгодонск	166	147	-11,5%
Абакан	165	167	1,1%
Рубцовск	163	149	-8,7%
Мытищи	160	185	15,8%
Салават	159	156	-2,2%
Уссурийск	158	131	-16,9%
Миасс	158	146	-7,9%
Люберцы	157	182	15,7%

Продолжение таблицы

1	2	3	4
Майкоп	157	167	6,6%
Ковров	155	134	-13,6%
Коломна	150	174	15,7%
Находка	149	124	-16,9%
Балашиха	148	171	15,8%
Электросталь	146	169	15,7%
Королев	143	166	15,7%
Химки	141	163	15,8%
Пятигорск	141	149	5,4%
Альметьевск	140	145	3,7%
Одинцово	135	156	15,7%
Норильск	135	118	-12,3%
Новомосковск	134	105	-21,7%
Первоуральск	132	112	-15,3%
Невинномысск	132	139	5,4%
Димитровград	131	106	-19,2%
Серпухов	131	152	15,7%
Кисловодск	130	137	5,4%
Камышин	128	117	-8,9%
Муром	127	110	-13,6%
Новочебоксарск	126	130	3,2%
Назрань	125	199	59,1%
Хасавюрт	122	142	16,6%
Орехово-Зуево	122	141	15,7%
Нефтекамск	122	119	-2,2%
Ачинск	119	104	-12,3%
Ногинск	118	137	15,7%
Елец	117	124	5,8%
Черкесск	116	118	1,7%
Сергиев Посад	114	132	15,7%
Щелково	113	131	15,8%
Новокуйбышевск	113	104	-8,2%
Ленинск-Кузнецкий	112	95	-14,8%
Арзамас	109	95	-12,6%
Октябрьский	109	107	-2,2%
Северск	109	114	4,3%
Нефтеюганск	108	138	28,2%
Батайск	107	95	-11,5%
Обнинск	106	107	1,0%

Продолжение таблицы

1	2	3	4
Новотроицк	106	97	-8,2%
Киселевск	106	90	-14,8%
Великие Луки	105	96	-8,2%
Железнодорожный	104	120	15,8%
Кызыл	104	142	36,9%
Элиста	104	55	-46,8%
Ухта	103	81	-21,1%
Канск	103	90	-12,3%
Сарапул	103	98	-5,2%
Соликамск	103	91	-11,7%
Междуреченск	102	87	-14,8%
Новошахтинск	101	89	-11,5%
Дербент	101	118	16,6%
Жуковский	101	117	15,8%
Глазов	101	96	-5,2%
Ноябрьск	96	123	28,2%
Новый Уренгой	94	120	28,2%
Тобольск	93	119	28,2%
Копейск	73	67	-7,8%

**ОБЗОРЫ, РЕЦЕНЗИИ,
НОВЫЕ ИЗДАНИЯ**

Визгалов Д.В.¹

Как отличить правильные управленческие решения от неправильных?

Учебный курс ИЭГ «Разработка социально-экономической политики»

Сегодняшняя Россия — страна стремительных перемен. Их суть можно оценивать по-разному, но их стремительность не оспаривается никем. В стране продолжается экономический рост, но он с трудом конвертируется в качество жизни. Одна из причин состоит в том, что ему не обеспечивается грамотное административное сопровождение на местах. Кроме того, существуют организационные сложности, связанные с переходом от системы централизованного планирования и управления к системе, в рамках которой ответственность за предоставление многих общественных услуг берут на себя органы местного самоуправления.

Если не принимать во внимание с десяток-два завидных исключений, можно сделать вывод, что муниципальное управление не «переваривает» перемены из-за все более усеченной ресурсной базы и нарастающего дефицита кадров. Сил хватает только на текущее управление, которое, опять же, сводится, как правило, к поиску наименее болезненных способов распределить скудные муниципальные ресурсы — к «латанию дыр». Не случайно большинство руководителей местного самоуправления считают, что для развития территорий необходимым и достаточным условием является «обеспечение финансовой базы» местного самоуправления. Но мы знаем немало примеров, когда «выбитые» в достаточном объеме средства уходили в песок и не решали проблем, на борьбу с которыми они предназначались. Именно на эти худшие примеры из муниципальной практики ссылались авторы реформы местного самоуправления, призывавшие «навести здесь порядок» (при этом странным образом не заметив лучших примеров). В то же время в сегодняшней российской практике есть многочисленные прецеденты, когда города бедные, заведомо депрессивные, достигли боль-

¹ Руководитель проекта направления «Муниципальное экономическое развитие» Института экономики города, кандидат географических наук.

ших успехов в развитии, в конкуренции с соседями, имевшими гораздо лучшие стартовые (в т.ч. финансовые) условия.

Качество муниципального управления определяется не объемами бюджетных средств, которыми может оперировать муниципалитет, а способностью местных властей принимать грамотные административные решения. А это означает попытку проведения социально-экономической политики на местном уровне или хотя бы внедрение отдельных ее элементов в практику муниципального управления.

Успешная муниципальная социально-экономическая политика в современной российской действительности не отвечает на вопрос, где взять финансовые средства на развитие. Она отвечает на другой вопрос: что делать, когда этих денег нет? Какие управленческие инструменты есть в распоряжении властей, когда ресурсных возможностей для развития все меньше?

Ответу на этот вопрос посвящен образовательный курс фонда «Институт экономики города», который вот уже несколько лет с успехом проходит во многих российских и зарубежных городах — курс «**Разработка социально-экономической политики**». В 2002 г. он был разработан совместными усилиями специалистов американского Института города (The Urban Institute) и фонда «Институт экономики города» при содействии Агентства США по международному развитию (USAID). За 3 года курс был прочитан 10 раз. Сертификаты специалистов по разработке социально-экономической политики получили более 250 человек. Среди них были не только представители российских муниципалитетов — Уссурийска, Находки, Тольятти, но и специалисты зарубежных стран, где также читался курс (Азербайджан, Босния и Герцеговина, Грузия, Кыргызстан). Программа повышения квалификации «Аналитические инструменты для разработки эффективной социально-экономической политики» аккредитована в Государственном университете — Высшей школе экономики

Главная цель курса — содействовать формированию критического мышления. Во всех странах мира государственные и муниципальные служащие зачастую работают на так называемом дескриптивном уровне. Другими словами, при обсуждении проблемы и способа ее решения они практически всегда ориентируются на то, как решалась аналогичная проблема в прошлом, редко поднимаясь до аналитического уровня, когда варианты решения проблемы сравниваются с точки зрения социально-экономических последствий для различных групп и создаваемых тем или иным решением мотиваций. Курс как раз и нацелен на внедрение в муниципальную практику альтернативного, аналитического подхода.

Весь курс разбит на теоретическую и практическую части, элементы которых чередуются. Прослушав рассказ лектора о той или иной эффективной технологии социально-экономического развития, слушатели тут же получают возможность на практическом примере проверить его прикладное значение.

Слушатели выполняют практические задания, обсуждают между собой варианты принятия управленческих решений с использованием данной технологии и предлагают конкретные проекты, напрямую связанные с их реальной управленческой практикой. Наличие подобной «смычки» с прак-

тикой — одна из главных сильных сторон курса. Неоднократно после проведения курса его участники сообщали нам, что те проекты, которые они разрабатывали на курсовых семинарах, впоследствии пригодились им и были реализованы на практике. Так, специалисты Ассоциации врачей и медицинских работников Кыргызстана во время курса подготовили проект по оценке деятельности учреждений здравоохранения в стране. Сегодня, спустя полгода, этот проект предложен Ассоциацией республиканскому Министерству здравоохранения и уже даже частично реализован в двух пилотных муниципалитетах страны.

Каждый курсовой семинар содержит упражнения, дающие возможность применить приобретенные знания для решения конкретных проблем. Например, после описания того, как проводить анализ политических решений, дается упражнение на решение задачи по снижению числа транспортных пробок на улицах города, а после материала о привлечении частного сектора к предоставлению общественных услуг в целях повышения качества последних — упражнение по развитию конкуренции в сфере предоставления социальных услуг. Все упражнения подготовлены на основе анализа реальных экономических и социальных проблем стран с переходной экономикой.

В содержательном отношении курс разделен на четыре тематические части, по каждой из которых аудитория работает два дня. Рассмотрим кратко каждую из этих частей.

В **первом семинаре** представлен метод анализа социально-экономической политики, являющийся краеугольным камнем всего курса. Согласно этому методу, который иногда также называют «рациональной моделью», процесс решения проблемы представляет собой ряд шагов (этапов), начиная с формулировки проблемы, выявления альтернативных вариантов ее решения и кончая сравнением прогнозируемых последствий реализации каждого из вариантов на основе установленных критериев. Таким образом, метод предполагает решение проблем на основе их критического анализа. Здесь же вводятся основные понятия, которым в дальнейшем будет уделяться важное внимание по ходу курса.

Вторая большая тема семинара — анализ заинтересованных сторон (общественных, коммерческих, управленческих): речь идет о их влиянии на публичную политику. Так, при определении проблемы важно понять, кого затрагивает данная проблема и кто может выиграть или проиграть от реализации предлагаемого решения. Именно выявление стимулов (мотиваций) для различных заинтересованных сторон в первую очередь способствует успеху проводимой политики и определяет параметры той или иной программы. Пожалуй, из всех тем семинара анализ заинтересованных сторон пользуется наибольшей популярностью у слушателей, судя по оценочным формам, которые они заполняют по ходу обучения. Ведь по инерции советской практики работа с бумагами и статистикой у управленцев всегда доминировала над работой с людьми. Сейчас ошибочность такого подхода стала очевидной.

Наконец, третья тема первого семинара посвящена вопросам адресного распределения общественных ресурсов, в первую очередь в рамках осуще-

ствления социальной политики. Основное внимание уделяется методам определения целевой группы получателей при оказании помощи отдельным группам населения, также затрагиваются различные виды субсидирования и схемы выплаты пособий.

Второй семинар посвящен функциям и обязанностям государственной власти разных уровней и органов местного самоуправления. Особое внимание уделяется распределению расходных и доходных полномочий между федеральным, региональным и местным бюджетными уровнями. Излагаются некоторые основы экономической теории и приводятся примеры распределения полномочий в странах с переходной экономикой. Большое внимание здесь уделяется формам и методам участия частного сектора в сфере предоставления общественных услуг. К стратегиям осуществления общественных функций относятся прямое предоставление услуг общественным сектором, привлечение подрядчиков, аренда, концессия и приватизация. Рассматриваются условия, при которых может оказаться наиболее эффективным каждый из этих подходов. Даются практические советы по разработке и реализации схем конкурсного привлечения подрядчиков к предоставлению общественных услуг. Особое внимание к этому вопросу объясняется необходимостью повысить эффективность предоставления общественных услуг в странах с переходной экономикой.

Третий семинар. Часто руководители программ в недостаточной степени используют количественные данные, которые могли бы им помочь лучше понять стоящие перед ними задачи или оценить эффект от реализации программы. Третий семинар посвящен вопросам использования информации при принятии решений и мониторинге программ. Речь, в частности, идет об эффективной организации сбора данных, а также их анализе с помощью количественных и качественных методов. Рассказывается о существующем опыте мониторинга и оценки программ, даются определения различных видов оценок и предлагаются варианты организации оценочных проектов. Здесь же разъясняются процедуры, необходимые для выражения затрат и результатов программы в денежной форме. Объясняются преимущества и недостатки метода анализа затрат и выгод и описывается метод анализа эффективности затрат для программ, выгоды от реализации которых не могут быть выражены в денежной форме.

Наконец, **четвертый, заключительный семинар**, называется «Подготовка рекомендаций по вопросам социально-экономической политики». Слушатели курса должны уметь подготавливать четкие и обоснованные рекомендации и доносить их суть до лиц, принимающих решения. На семинаре предлагается стратегия подготовки эффективных рекомендаций. В последний день курса, при подготовке конкретных проектов, слушатели получают возможность использовать все те знания и навыки, которые они получили на предыдущих семинарах. Перед ними ставится конкретная проблема, и для того, чтобы ее решить, им необходимы и анализ заинтересованных сторон, и анализ данных, и выработка критериев успешности проекта, и способы мониторинга и оценки его реализации. При этом каждый слушатель по итогам работы должен представить несколько альтернативных вариантов ре-

шения проблемы и обосновать выбор одного из них в качестве оптимального по заранее установленным критериям.

Курс построен таким образом, что слушатель постоянно находится в ситуации выбора наиболее эффективного решения с позиций анализа его социально-экономических последствий и должен быть готов к защите своей точки зрения. Например, при обсуждении программы помощи безработным, состоящей из денежных пособий и программ переподготовки, ключевое внимание уделяется влиянию того или иного варианта на мотивацию участников программы к самостоятельному поиску работы.

В 2005 г. проект стал развиваться дальше. Спрос на участие в курсе со стороны местных управленцев и некоммерческих организаций рос, и появилась идея обучить команду выпускников курса самостоятельному проведению курса. Идею удалось реализовать в Бишкеке, где при поддержке Ассоциации некоммерческих ассоциаций и Counterpart International фонд «Институт экономики города» провел обучение команды из 6 тренеров-выпускников курса, которые в сентябре-октябре 2005 г. уже провели два собственных курса в Бишкеке.

Курс «Разработка социально-экономической политики» был положен в основу учебного пособия «Policy Analysis for Effective Development: Strengthening Transition Economies», вышедшего в свет в США в ноябре 2005 г.¹, и русского издания этой книги «Эффективные решения в экономике переходного периода. Аналитические инструменты разработки и реализации социально-экономической политики», появившейся в 2006 году.²

Сейчас, оглядываясь на опыт проведенных 10 сессий курса, можно сказать, что у курса есть и чрезвычайно важный побочный эффект. Дело в том, что на протяжении 8 дней, пока идет обучение, в одной аудитории, за поиском решения конкретных проблем территорий встречаются люди, которые редко пересекаются в своей повседневной работе, — муниципальные управленцы, лидеры местных общественных организаций, бизнесмены, журналисты, перспективные студенты, просто горожане, пользующиеся авторитетом у населения. Работа в рамках курсовых семинаров в группах, в смешанных командах заставляет их общаться между собой — находить общий язык, видеть общие интересы, учит их умению формировать и излагать свою точку зрения, и, что еще важнее, слушать и воспринимать другие точки зрения и быть готовыми согласиться с ними, если они обоснованы. Только в процессе такого общения «население» становится «сообществом». Не случайно одним из главных критериев успешности курса мы считаем продолжение общения между слушателями после нашего отъезда. Если между ними сохраняются деловые связи или появляются совместные проекты — значит, наша задача-максимум выполнена.

¹ Morse K., Struyk R. Policy Analysis for Effective Development. - Lynne Rienner Publishers, 2005.

² Эффективные решения в экономике переходного периода. Аналитические инструменты разработки и реализации социально-экономической политики/ К. Морс, Р. Страйк, А.С. Пузанов; Фонд «Институт экономики города». — М.: Айрис-пресс, 2007. — 448 с.

ИНФОРМАЦИОННАЯ СЕТЬ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

С 2002 года Фонд «Институт экономики города», негосударственная некоммерческая организация, имеющая целью анализ и содействие решению социально-экономических проблем развития городов и регионов, является российским партнером международной программы «Информационная сеть местных органов власти» (Local Government Information Network — LOGIN).

ЧТО ТАКОЕ LOGIN?

Информационная сеть местных органов власти (LOGIN) является **инструментом по сбору и распространению информации** и проведению мероприятий, имеющих отношение к представителям местных органов власти и используемых ими в целях своего профессионального развития и реформирования системы государственного управления на местном уровне.

Основная задача, преследуемая LOGIN, заключается в предоставлении информации местным органам власти на основе **обмена знаниями и опытом** между различными странами и регионами мира.

В целях обеспечения содействия обмену информацией и опытом LOGIN создала сеть национальных организаций, имеющих весомое представительство на местах и располагающих связями с руководством местных органов власти. LOGIN сотрудничает с международными организациями — поставщиками услуг и ресурсов. Кроме того, LOGIN объединяет профессиональные знания и опыт нескольких международных организаций, включая Всемирный банк, Агентство США по международному развитию (USAID), Институт «Открытое общество», совет Европы и программу развития ООН (UNDP).

ПОЧЕМУ LOGIN?

ПРИВЛЕЧЕНИЕ К СОТРУДНИЧЕСТВУ ПАРТНЕРСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ ИЗ РАЗНЫХ СТРАН — КЛЮЧ К УСПЕШНОМУ ФУНКЦИОНИРОВАНИЮ ИНФОРМАЦИОННОЙ СЕТИ

LOGIN производит тщательный отбор партнерских организаций из разных стран на основе подтвержденных результатов прошлой деятельности этих организаций и их способности предоставить полезную информацию для местных органов власти. Наши партнерские организации продемонстрировали необходимую способность обеспечивать сетевое взаимодействие с местными органами власти, уделяя при этом особое внимание вопросу распространения информации.

Сегодня участниками программы являются:

- Армения — Общественная ассоциация финансистов;
- Болгария — Фонд «Реформа местного самоуправления» (независимый профессиональный ресурсный центр в поддержку местного самоуправления, основанный группой болгарских мэров в 1995 году);
- Венгрия — Венгерская национальная ассоциация местных властей;
- Латвия — Латвийская ассоциация местных и региональных правительств (ассоциация, объединяющая местные и региональные прави-

- тельства на добровольной основе, созданная в 1991 году);
- Литва — Муниципальный учебный центр при Технологическом университете Каунаса (независимая организация, основанная в 1993 году Фондом США — Балтия и Технологическим университетом Каунаса);
 - Македония — Ассоциация членов местного самоуправления Республики Македония (основана в 1972 году);
 - Польша — Фонд в поддержку местного самоуправления (неправительственная, беспартийная, независимая и некоммерческая организация, основанная в 1989 году);
 - Россия — Фонд «Институт экономики города»;
 - Румыния — Федерация местных органов власти;
 - Сербия — Постоянная конференция городов и муниципалитетов (национальная ассоциация местного самоуправления в Сербии, образованная в 1953 году);
 - Косово — Ассоциация муниципалитетов Косово;
 - Украина — Ассоциация городов Украины.

Разработанный в рамках программы интернет-инструмент призван удовлетворять информационные потребности органов местного самоуправления в каждой из стран-участниц проекта. LOGIN позволяет местным органам власти, государственным и негосударственным организациям этих стран в интерактивном режиме обмениваться наиболее актуальной информацией и перенимать опыт друг друга.

LOGIN также использует традиционные методы обмена информацией: семинары, публикации, конференции и тренинги.

Получить бесплатный доступ к базе данных LOGIN можно через сайт фонда «Институт экономики города» <http://www.urbanecomomics.ru>

Основной целью создания базы данных является расширение и облегчение доступа к информации для российских правительственных учреждений, исследовательских и образовательных институтов. Одна из основных особенностей базы — предоставление информации на русском языке. Это весьма важно, так как в ряде случаев отсутствие русскоязычной информации является существенным ограничителем для распространения современного опыта среди российских пользователей.

В базе данных LOGIN Вы найдете: исследования, статьи, отчеты, лучшие образцы опыта России и других стран по различным аспектам местного самоуправления: экономике, инвестициям, праву, культуре, здравоохранению, просвещению, возможностям международного сотрудничества, транспорту и др.

LOGIN — Ваша база данных. Создадим ее вместе!

Приглашаем принять участие в программе: наиболее интересные материалы на русском и/или английском языках будут размещены в международной базе данных.

Контактное лицо:

Ирина Земцовская, координатор проекта

Тел. (+ 7) 495 363-50-47, факс (+ 7) 495 787-45-20

e-mail: zemtsovskaya@urbanecomomics.ru

Новые издания фонда «Институт экономики города»

Основы ипотечного кредитования/

Науч. ред. и рук. авт. колл. Н.Б.Косарева. — М.: Фонд «Институт экономики города»: ИНФРА-М, 2007. — 576 с. ISBN: 5-16-002857-9



Книга, подготовленная специалистами Института экономики города, посвящена целому комплексу базовых вопросов и проблем развития системы жилищного финансирования, при этом особое внимание уделяется долгосрочному ипотечному кредитованию как основному элементу этой системы. Его особая актуальность определяется важностью для России решения проблемы обеспечения граждан жильем. Развитие ипотечного кредитования входит в число задач приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России». Издание содержит самые современные данные о российском рынке ипотечного кредитования, об изменениях в законодательстве, формирующих условия увеличения масштабов ипотечного кредитования, о перспективах развития ипотеки.

В первую очередь пособие ориентировано на специалистов банков, ипотечных агентств и жилищных фондов, работников государственных структур, формирующих и реализующих жилищную политику, сотрудников региональных и муниципальных администраций, разрабатывающих программы жилищного финансирования и ипотечного жилищного кредитования, всех, кто интересуется вопросами ипотечного жилищного кредитования и жилищного финансирования, а также может быть полезно преподавателям, студентам и аспирантам вузов, специализирующимся в сфере жилищной экономики, финансов, банковского дела.

Эффективные решения в экономике переходного периода: Аналитические инструменты разработки и реализации социально-экономической политики/

Морс К., Страйк Р., Пузанов А.С. — М.: Айрис-пресс, 2007. — 448 с. ISBN: 5-8112-2267-4

Книга имеет своей целью познакомить читателей с комплексом методов, необходимых для принятия эффективных решений в области государственного и муниципального управления в условиях рынка. Раскрывается содержание программного метода решения региональных социальных и экономических проблем, подробно описываются аналитические инструменты, необходимые для его применения, обобщается множество выработанных схем предоставления общественных услуг; приводится сравнительный анализ широкого спектра социальных и экономических программ. Особое внимание уделено специфическим проблемам разработки и реализации социаль-



но-экономической политики и методам их решения в России и других странах переходной экономики.

Данное издание адресовано работникам сферы государственного и муниципального управления, студентам, обучающимся по специальностям «экономика», «менеджмент» и «государственное и муниципальное управление», а также учащимся смежных специальностей и может быть рекомендовано в качестве учебного пособия.

Авторы: К. Морс — независимый аналитик с большим опытом работы в странах Восточной Европы, Р. Страйк — старший научный сотрудник The Urban Institute, А.С. Пузанов —

генеральный директор фонда «Институт экономики города», эксперт в области социальной и жилищной политики, регионального и городского развития.

Участие общественности в разработке и реализации муниципальных программ социально-экономического развития/ Ветров Г.Ю., Попов Р.А. — М., 2006. — 80 с. ISBN: 5-8130-0108-5



В книге проанализирован опыт Института экономики города по организации участия граждан в разработке и реализации муниципальных программ в 1990-2000-х гг. и представлены соответствующие методические разработки. Рассматриваются различные формы общественного участия, институционализация этого процесса, а также его новые аспекты, возникающие в контексте реализации реформы местного самоуправления в Российской Федерации. В приложениях приведены модельные анкеты, положения об общественных слушаниях, примеры участия общественности в работе над муниципальными программами

в некоторых российских городах.

Механизмы повышения экономической эффективности бюджетных расходов на общее образование: опыт практической реализации/ Типенко Н.Г. — М., 2006. — 80 с. ISBN: 5-8130-0103-4

В книге представлен подход к повышению экономической эффективности бюджетных расходов на общее образование, основанный на использовании подушевых нормативов на учащегося в бюджетном процессе. В основе определения подушевых нормативов лежит представление о стандартной бюджетной услуге в общем образовании и ее стоимости. Представлена методика определения стоимости такой услуги. На основе детального анализа особенностей формирования бюджетов образования в более чем 10 муниципаль-



ципалитетах были выделены основные факторы, снижающие эффективность расходов в отрасли, и предложены меры по улучшению системы финансирования и управления в сфере образования. Эти меры были апробированы при разработке рекомендаций по оптимизации бюджетных расходов и расчете нормативов подушевого финансирования в ряде муниципалитетов и легли в основу расчета образовательных субвенций нескольких субъектов Федерации.

Книга рассчитана на специалистов, интересующихся проблемами бюджетного устройства, разграничением бюджетных полномочий, работников системы образования.

Государственно-частное партнерство в коммунальном хозяйстве/

Мартусевич Р.А., Сиваев С.Б., Хомченко Д.Ю. — М., 2006. — 240 с. ISBN: 5-8130-0105-0



В книге на примере различных стран мира и муниципальных образований России дан анализ современной практики привлечения частного бизнеса к управлению поставкой коммунальных услуг и финансированию капитальных вложений в коммунальную инфраструктуру, выявлены факторы успеха и неудач. Государственно-частное партнерство рассматривается как экономический инструмент решения текущих проблем российского коммунального хозяйства, основанный на развитии конкуренции и формировании договорных отношений между коммунальным предприятием и органом местного самоуправления. Сделанные выводы позволили авторам разработать

предложения по повышению эффективности преобразований в сфере управления коммунальной инфраструктурой на государственном и муниципальном уровнях за счет применения данного инструмента.

Издание представляет интерес для сотрудников органов местного самоуправления и государственной власти, занимающихся вопросами реформирования коммунального хозяйства. Книга будет также интересна представителям бизнес-сообщества, общественных организаций и ассоциаций, преподавателям и студентам, интересующимся данной проблематикой.

Мониторинг результативности социального обслуживания на дому граждан пожилого возраста и инвалидов. Руководство по применению/ Федорцев А.В., Чагин К.Г. — М., 2005. — 68 с. ISBN: 5-8130-0099-2

В данном руководстве представлена технология мониторинга результативности социального обслуживания на дому граждан пожилого возраста и инвалидов, которая была разработана и апробирована фондом «Институт экономики города» совместно с Министерством здравоохранения и соци-



альной поддержки Саратовской области в 2004-2005 гг. Использование подобных технологий является важнейшим элементом современного подхода к управлению, в частности управления по результату. Успешный опыт применения технологии позволяет предлагать ее к дальнейшему распространению.

Руководство предназначено для сотрудников органов социальной защиты населения, занимающихся организацией социального обслуживания, а также для сотрудников учреждений и организаций, которые оказывают социальные услуги на дому для пожилых и инвалидов.

Реформирование натуральных льгот на региональном уровне: высокая цена скромных достижений/ Александрова А.Л., Коваленко Е.А.,

Кузнецова П.О. — М., 2005. — 94 с. ISBN: 5-8130-0071-2



Объектом данного исследования стала реформа системы натуральных льгот, получившая название монетизации. В книге охарактеризована ситуация, сложившаяся на момент реформы, представлена хроника принятия Закона №122-ФЗ, а также подробно проанализированы его основные последствия. Кроме того, представлены результаты количественного анализа региональных различий монетизации.

Данное исследование адресовано в первую очередь экспертам по социальной политике, студентам экономических специальностей, работникам органов управления федерального, регионального и муниципального уровней. Об-

ширная информация, собранная в ходе исследования, изложена в доступной форме и представляет также интерес для широкого круга читателей.

Общественные информационные кампании на местном уровне: теоретические зарисовки и практические рекомендации/

Зендриков К.Ю. — М., 2005. — 88 с. ISBN: 5-8130-0097-6



В книге на многочисленных примерах показаны основные принципы проектирования и проведения информационных кампаний на местном уровне, подобно описаны их цели, целевые группы и инструменты донесения информации.

Эта работа будет полезна муниципальным служащим, отвечающим за работу с населением и лидерам местных общественных организаций, заинтересованным в установлении плодотворного контакта с различными группами местного сообщества.

Мониторинг результативности в общественном секторе/

Хатри Гарри П. (пер. с англ.). — М., 2005. — 276 с. ISBN: 5-8130-0096-8



Подлинным показателем полезности затраченных усилий при предоставлении общественных услуг является не произведенный продукт, а полученный результат (эффект). Например, число пациентов, прошедших курс лечения в государственной больнице, — это продукт, а процент выписанных из больницы пациентов, которые в течение определенного времени после лечения не обращаются за медицинской помощью, — результат. Таким образом, смешение продукта и результата — это смешение деятельности и достижений.

Чтобы управлять результативностью, необходимо разработать количественные показатели для измерения результатов выполняемых работ и научиться применять их на регулярной основе. В книге прослежено развитие методов измерения результатов, даны практические советы по созданию и применению систем мониторинга результативности, а также рассмотрены смежные вопросы, такие как контроль за качеством информации, политические факторы и подготовка кадров. Эта работа является итогом почти тридцатилетней научно-исследовательской деятельности специалиста The Urban Institute Гарри Хатри, лидера в области оценки программ и измерения результатов.

Методические рекомендации по организации транспортного обслуживания населения муниципальных образований/

Родионов А.Ю. — М., 2005. — 92 с. ISBN: 5-8130-0093-3



Фонд «Институт экономики города» более пяти лет занимается вопросами реформирования системы транспортного обслуживания населения муниципальных образований. Институт плодотворно взаимодействует более чем с 30 российскими муниципальными образованиями, различающимися как по территориальному расположению (от Калининграда на западе страны до Магадана на Дальнем Востоке), так и по численности населения (от нескольких десятков тысяч человек в Кстово Нижегородской области до почти 10 млн человек в Москве).

Настоящая работа — третья в серии книг по организации транспортного обслуживания населения — содержит в себе методические рекомендации по вопросам, непосредственно связанным с формированием городского пассажирского транспортного комплекса муниципального образования, и адресована работникам органов местного самоуправления, муниципальных органов управления городским пассажирским транспортным комплексом, предприятий городского пассажирского транспорта, пассажирским перевозчикам немunicipальной формы

собственности, а также всем, чья деятельность в той или иной степени касается сферы транспортного обслуживания населения.

Мониторинг социальных программ: практические примеры/

Александрова А.Л., Беляков И.В., Никонова Л.С., Чагин К.Г., М. — 2005, 112 с.

ISBN: 5-8130-0092-5



Данная публикация является продолжением серии «Мониторинг и оценка программ», начатой фондом «Институт экономики города» в 2001 году. Она подводит промежуточные итоги совместной работы фонда с регионами и муниципальными образованиями России в области внедрения современных технологий мониторинга социальных пособий и услуг, а также их оценки на основе результатов мониторинга. Обобщение реального опыта позволяет наглядно продемонстрировать, что значительная часть наиболее эффективных инструментов мониторинга и отдельные методы проведения оценки могут быть успешно внедрены на уровне города или региона даже в

условиях сегодняшних ресурсных ограничений. Кроме того, в работе показано, как соответствуют полученные результаты понесенным затратам при использовании различных технологий мониторинга и оценки, приводятся примеры совершенствования управленческой практики в соответствии с рекомендациями оценки. Реальная практика российских городов и регионов в области мониторинга и оценки социальных программ позволяет сделать выводы о наиболее целесообразных путях развития данной деятельности и распространения достигнутых результатов.

Книга адресована руководителям муниципальных образований, а также руководящим работникам органов управления социальной защитой, экономикой и финансами регионального и муниципального уровней.

Методы оценки муниципальных программ /Визгалов Д.В. — М., 2005. —

108 с. ISBN: 5-8130-0085-2



В книге рассматривается опыт разработки и практического внедрения новых технологий мониторинга и оценки муниципальных и региональных программ и проектов. Применение механизмов оценки актуально для российских городов, переходящих к программно-целевому методу в управлении и стремящихся улучшить качество муниципальных услуг с помощью эффективных программ.

Данное издание может быть полезным не только для органов местного самоуправления и органов государственной власти, работающих с программами территориального развития. Логика и технология проведения оценки проектов

может использоваться управленцами в различных областях деятельности, основывающихся на проектной культуре. Другая вероятная аудитория этой книги — специалисты в области муниципального и регионального социально-экономического развития, преподаватели и студенты, занимающиеся вопросами муниципального управления, урбанистики и территориального развития, а также представители некоммерческих организаций.

Зарубежный опыт работы кредитных бюро и перспективы развития системы кредитных бюро в России / Копейкин А.Б.,

Рогожина Н.Н. — М., 2005. — 106 с. ISBN: 5-8130-0098-4



В книге рассмотрена история создания и деятельность кредитных бюро в Европе и США. Особое внимание уделено при этом проблемам, на которые необходимо обратить внимание при формировании подобной системы в России.

Рассматриваются также основные вопросы, связанные с банковской тайной, характером собираемой информации (негативная, позитивная), источниками информации, обязательным или добровольным характером предоставления информации банками, категориями пользователей информации, собираемой кредитными бюро и др.

Страхование кредитных рисков при ипотечном жилищном кредитовании (страхование ипотечных рисков) / Копейкин А.Б., Рогожина

Н.Н. — М., 2005. — 94 с. ISBN: 5-8130-0094-1



В книге раскрываются особенности страхования ипотечных рисков, его роль в системе ипотечного жилищного кредитования.

Рассматриваются различные варианты организации системы страхования ипотечных рисков, вопросы определения страховой суммы и страховых тарифов. Значительное внимание уделено зарубежному опыту страхования кредитных рисков при ипотечном жилищном кредитовании, в частности рекомендациям зарубежных экспертов в отношении сбора данных, необходимых для определения страховых тарифов. Обсуждаются различные проблемы создания и функционирования системы страхования ипотечных рисков, предлагаются подходы к развитию данного вида

страхования в России. Книга рассчитана на представителей государственных структур, формирующих и реализующих жилищную политику, банков, страховых компаний, а также на специалистов, интересующихся вопросами ипотечного жилищного кредитования.

Лекции по экономике города и муниципальному управлению/

под ред. А.С.Пузанова. — М., 2004. — 340 с. ISBN: 5-8130-0089-5



Основу настоящего учебного пособия составляют лекции, прочитанные специалистами Института экономики города в магистратуре экономического факультета МГУ в 2000-2002 годах, а также лекции, прочитанные на экономическом факультете и факультете менеджмента Государственного университета — Высшей школы экономики в 2002-2003 годах в рамках курсов «Введение в экономику города» и «Управление муниципальным социально-экономическим развитием».

Настоящее издание является попыткой дать целостное представление о теоретических основах экономики города и муниципального управления в их соотношении со специфическими проблемами развития российских городов в условиях экономики переходного периода. В лекциях сделан акцент на вопросах развития города с точки зрения производства и потребления общественных благ, поскольку эти аспекты функционирования городов наиболее актуальны на нынешнем этапе развития российского общества. Именно в данном контексте вопросы экономики города наиболее тесно связаны с вопросами управления муниципальным социально-экономическим развитием.

Книжные новинки российских и зарубежных издательств

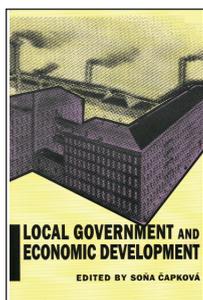
Россия регионов: в каком социальном пространстве мы живем?/ Независимый институт социальной политики. — М.: Поматур, 2005. — 278 с.
ISBN 5-86208-174-7



Книга является продолжением интернет-проекта «Социальный атлас российских регионов». В ней рассмотрены тенденции социального развития регионов России в переходный период, показано влияние факторов расселения, демографической и экономической ситуации. Предложена типология регионов РФ по уровню социально-экономического развития и рейтинги регионов, построенные на основе интегральных индексов. Особое внимание уделено портретам отдельных российских регионов, которые дают представление не только о многообразии социальной проблематики и межрегиональных различиях, но и о сильнейших внутрирегиональных диспропорциях развития.

Издание адресовано исследователям, управляющим работникам, преподавателям и студентам, а также всем, кому интересна социальная проблематика в ее региональном измерении.

Local Government and Economic Development/ Ed. S. Čapková. — Budapest: Open Society Institute, 2005. — 694 pp. ISBN 963-9419-84-2



«Местные органы самоуправления и экономическое развитие», последний выпуск серии «Сотрудничество в рамках политики местного самоуправления», под редакцией С. Чапковой, представляет обзор мер и инструментов, применяемых органами местного самоуправления в целях содействия экономическому развитию. Одним из главных решений в достижении этой цели стало обеспечение защиты рабочих мест и предпринимательства, а также создания новых рабочих мест и возможностей ведения предпринимательской деятельности в регионах.

Введение и заключительная часть данного выпуска содержат рекомендации, а также отчеты об экономической ситуации в Болгарии, Литве, Польше, России и Словакии. Специальная глава посвящена вопросам застройки городских территорий в России и Украине. Более детальный отчет по каждой стране представлен в прилагаемом компакт-диске.

Россия и ее регионы в XX веке: территория — расселение — миграции/ Под ред. О. Глезер, П. Поляна. — М.: ОГИ, 2005. — 816 с. ISBN: 5-94282-260-3



В монографическом сборнике на основе богатейших статистических и архивных данных проанализированы административно-территориальное деление, динамика населения и демосоциальная модернизации общества, урбанизация и роль городов, внутренние и внешние миграции и подведены геодемографические итоги XX века в России. Пристально исследованы 1990-е годы, в том числе полицентричное развитие страны, адаптация населения и переходный период, позиционирование православных монастырей между городом и селом. Проведен пространственный анализ результатов Переписи населения 2002 года. Представ-

лены многочисленные оригинальные карты и диаграммы.

Для широкой аудитории — ученых, преподавателей, студентов, политиков и всех интересующихся социальной географией России XX века.

Маркетинг мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы/

Д. Хайдер, И. Рейн, К. Асплунд, Ф.Котлер. — СПб.: Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2005. — 384 с. ISBN 5-315-00027-3



Как создать более сильные и совершенные города и территории в Европе?

Единая Европа становится крупнейшим рынком в мире, и еще никогда вопрос достижения превосходства на европейском и глобальном рынке не стоял так остро. Для чувствующего ситуацию места конкурентные силы оживят и породят новые партнерства и звездных игроков. Чтобы создать больше возможностей, коммуны и города должны уметь привлекать инвесторов, предприятия, жителей и туристов. Места, подобно товарам и услугам, нуждаются в мастерском и точном маркетинге.

«Маркетинг мест» — первая книга, предлагающая систематический анализ причин, по которым многие европейские места попали в трудное положение, и дающая полезные рекомендации, как возродиться в новом тысячелетии. Книга изобилует примерами европейских мест, реализующих различные стратегии решения проблемы конкуренции. Здесь есть и большие успехи, к которым привело применение принципов маркетинга места, и затруднения и ошибки в попытках мест конкурировать за ресурсы. Книга предлагает пути выхода из целого ряда разнообразных сложных ситуаций,

в которых оказываются места.

«Маркетинг мест» помогает ответственным за принятие решений людям в Европе разработать стратегический маркетинговый план, нацеленный на построение лучшего будущего и процветание их территорий, в то время как места, которые вверяют свое будущее воле случая и инерции, оказываются позади.

Крупный бизнес в регионах России: территориальные стратегии развития и социальные интересы. Аналитический доклад /

Н.В. Зубаревич. — М.: Поматур, 2005. — 110 с. ISBN 5-86208-176-3



В книге рассмотрена пространственная проекция крупного российского бизнеса: этапы его территориального развития, характер проникновения в регионы в зависимости от структуры их экономики и местоположения, сходство и различия зон влияния разных компаний, типы регионов по «плотности» крупного бизнеса. Для разных типов субъектов РФ дан сравнительный анализ соотношения бизнеса различной величины и происхождения: крупнейших групп и компаний, отраслевого крупного и среднего регионального, а также развитости малого предпринимательства. Рассмотрены города крупного бизнеса, их величина и местоположение, распределение по крупным компаниям. Систематизация территорий и городов по значимости для крупного бизнеса помогает определить, как различаются в пространстве его экономические и социальные интересы. Учет этих интересов дает возможность проводить более эффективную социальную политику.

Повышение энергоэффективности в организациях бюджетной сферы: возможности для частного-государственного партнерства/

И.А. Башмаков. — М.: Центр по эффективному использованию энергии, 2005. — 96 с.



В России был накоплен огромный потенциал энергосбережения. Доступ к нему преграждают барьеры, которые государство не может преодолеть. Управление энергосбережением на федеральном уровне по-прежнему далеко от совершенства. За последние годы федеральное правительство научилось произносить правильные слова о повышении энергоэффективности. Однако стадия «учись, обсуждая» подходит к концу. Пора начинать второй этап — «учись, делая». Пора от риторики переходить к действиям! Именно этому переходу и посвящена данная книга. Книга состоит из двух разделов. В первом обсуждается роль рыночных механизмов, и главным образом, ценообразования в стимулировании энергосбережения, а также роль государства в реализации политики повышения энергоэффективнос-

ти. Автор предлагает свои ответы на вопросы: «Кто должен делать?», «Что нужно делать?» и «С кем можно делать?». Во втором разделе кратко анализируется опыт реализации политики повышения энергоэффективности в США, Западной Европе, Японии, Восточной Европе и странах СНГ. Книга будет интересна тем, кто занимается проблемами энергетической политики и политики повышения энергоэффективности в правительстве, в Государственной Думе, в регионах, в коммерческих и некоммерческих организациях.

Социальные инвестиции российского бизнеса: механизмы, примеры, проблемы, перспективы/ В.Н. Якимец. — М.: КомКнига, 2005. — 184 с.

ISBN: 5-48400-273-7



В настоящей книге автор обобщает российский опыт социального инвестирования со стороны крупного и среднего бизнеса страны. Вводится и поясняется ряд ключевых понятий и терминов, охватывающих тематику корпоративной социальной ответственности и социально ответственного инвестирования, обсуждаются проблемы измерения социальных инвестиций.

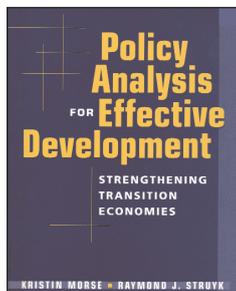
Монография содержит обширный обзорный, статистический и аналитический материал, подводящий итоги социально-экономической трансформации России за последние пятнадцать лет.

Излагаются концептуальные вопросы социального инвестирования бизнеса, выделены и подробно описаны два направления: СО-инвестирование и социальное инвестирование. Предложено определение механизма социального инвестирования. Описаны типологии моделей социального инвестирования. Подробно охарактеризованы классификационные признаки и построена оригинальная классификация механизмов социального инвестирования. Также приведены примеры таких механизмов, развитых и используемых российскими предпринимателями, в том числе внутрикорпоративные и внешние социальные программы российских компаний, различные конкурсные процедуры и др. Изложены подходы к построению Индекса социальных инвестиций.

Policy Analysis for Effective Development: Strengthening Transition Economies/ K. Morse, R. Struyk. — Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2006. — 442 pp.

ISBN 1-58826-391-6

Данный практический материал содержит аналитические инструменты и реальные примеры мировой практики, которые помогут улучшить навыки студентов и специалистов - и будут способствовать внедрению эффективных государственных программ. Рассматривая примеры стран с переход-



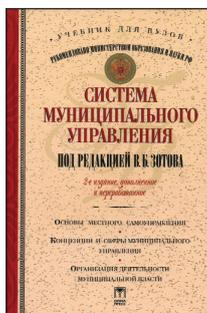
ной экономикой, авторы Морс и Страйк анализируют задачи, регулярно возникающие в процессе решения вопросов социальной и экономической политики. Авторы также проводят тщательный анализ практического значения таких мер, как распределение ресурсов, соответствие между политическими и техническими факторами, установление конкурентных отношений в государственном секторе, оценка расходов и доходов, программы мониторинга и оценки, предоставление программных рекомендаций, также как и особенности процесса принятия решений. Упражнения и анализ отдельных кейсов позволяют читателям применить материал учебника к реальным ситуациям.

Изд.: Линн Ринер Паблишерз.

«Эта книга замечательна во всех отношениях... четко изложена, носит практический характер, и ее концепция ориентирована на студентов» — Девид Фальк, Университет Мерилленда.

Система муниципального управления. Учебник для вузов /

Под ред. В.Б. Зотова. — М.: Олма-Пресс, 2006. — 624 с. ISBN 5-224-05154-1



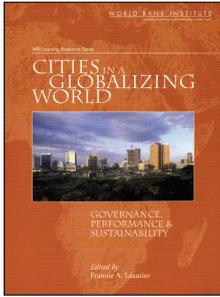
Учебник дает системное представление о муниципальном управлении как научной дисциплине и области практической деятельности. Изложены основы местного самоуправления, методология, принципы, технологии муниципального управления и их применение в отдельных сферах муниципальной деятельности. Впервые авторским коллективом, (руководитель к.э.н. Бабун Р.В.) в составе которого преподаватели, ученые и практики из восьми регионов России, создан базовый учебник по специальности 061000 «Государственное и муниципальное управление». Во втором издании учтены изменения в законодательстве по состоянию на 1 августа 2005 г.

Издание рекомендовано в качестве учебника Министерством образования и науки РФ. Может быть использован для ряда смежных специальностей, в системе дополнительного профессионального образования, для повышения квалификации и переподготовки государственных и муниципальных служащих.

Cities in a Globalizing World: Governance, Performance & Sustainability/

Ed. F.Leautier. — Washington D.C.: The World Bank, 2006. — 134 pp. ISBN 0-8213-6553-3

«В мире все более поглощаемом процессами урбанизации и глобализации города в развивающихся странах сталкиваются как с серьезными проблемами, так и с заманчивыми перспективами. Создание благоприятного кли-



мата для инвестиций: хорошо функционирующие рынки, институты, поддерживающие твердое управление и укрепление нормативной базы, государственная инфраструктура и предоставления социальных услуг — представляет значительную выгоду для развития городов. В то же время они могут создавать условия, неотъемлемой частью которых являются граждане, наделяемые определенными правами. Поскольку города не существуют изолированно друг от друга, необходимо координировать городскую политику и программы с государственными инициативами. Издание «Города в условиях нарастающей глобализации» не только расширяет наши знания о проблемах, которые могут стать еще более серьезными и критичными для экономического роста и права справедливости; в ней также представлены ценные обзоры и анализ возможных государственных мер.»

Сэр Николас Штерн, глава правительственной экономической службы, Великобритания.

Городской альманах. Вып. 2

Научный редактор **Г.Ю. Ветров**
Ответственный за выпуск **М.Ю. Ледовский**
Редактор **В.В. Эрлихман**

Подписано в печать 28.12.2006

Печать офсетная

Тираж 500 экз.

125009, Москва, ул.Тверская, д. 20/1
телефон/факс: (495) 787-45-20, 363-50-47
e-mail: mailbox@urbaneconomics.ru
www.urbaneconomics.ru
