

ГОРОДСКОЙ

АЛЬМАНАХ

Выпуск 3



Институт экономики города

.....

ГОРОДСКОЙ АЛЬМАНАХ

Выпуск 3



Институт экономики города • Москва, 2008

УДК 338(470+571-21)+352(470+571-21)

ББК 65/9(2Рос)

Г70

Научный редактор
кандидат экономических наук Г.Ю. Ветров

Городской альманах. Вып. 3. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. — 272 с.

В очередном выпуске альманаха, тема которого «Российские города как бренд России», представлена актуальная информация о социально-экономическом развитии российских городов, других муниципальных образований, регионов, публикуются результаты исследований Института экономики города и его партнеров, выступают приглашенные эксперты. Здесь можно найти материалы о формировании рынка доступного жилья и развитии коммунальной инфраструктуры, укреплении правовых основ градорегулирования и расширении адресных программ социальной помощи, развитии институтов частно-государственного партнерства и межмуниципального сотрудничества. Надеемся, что читателя заинтересуют активно обсуждаемые в настоящее время вопросы, связанные с построением системы конструктивного взаимодействия бизнеса и города, формированием эффективного социального партнерства на муниципальном уровне.

ISBN 978-5-8130-0128-4

УДК 338(470+571-21)+352(470+571-21)

ББК 65/9(2Рос)

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

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

При печати книги использованы экологически чистые краски, не содержащие свинец

ISBN 978-5-8130-0128-4

© Фонд «Институт экономики города», 2008

СОДЕРЖАНИЕ

Тема выпуска

Российские города как бренд России

Г.Ю. Ветров

5

Маркетинговые стратегии российских городов

7

Города — лучший бренд России

Д.В. Визгалов

7

Медиаторы городских коммуникаций

Е.Ю. Гандрабура

21

Муниципальный маркетинг и стратегическое планирование (опыт работы Института экономики города в Александровск-Сахалинском районе)

Р.А. Попов

27

Интернет-маркетинг города как инструмент повышения инвестиционной привлекательности

А.Н. Иванова

35

Рекомендации по созданию и использованию официальных сайтов административных образований

И.С. Важенина

41

Туристический маркетинг: с чего начать? Результаты анкетирования гостей Уссурийска и специалистов, занятых в туристическом комплексе города

Д.В. Визгалов

48

Актуальные проблемы городского управления

64

Развитие ипотечного жилищного кредитования: способ повышения доступности жилья для населения или фактор роста цен на жилье?

Н.Б. Косарева, А.А. Туманов

64

Институты развития территорий в рамках частно-государственного партнерства

Г.Ю. Ветров

83

Правовое градорегулирование: отрицание или утверждение?

Э.К. Трутнев, Л.Е. Бандорин

100

Подключаться или присоединяться?

С.Б. Сиваев, Э.Н. Аскеров

108

Оценка качества жизни как современный метод анализа и мониторинга социально-экономического развития региона
С.Г. Мисихина, П.О. Кузнецова **117**

Межмуниципальное сотрудничество — перспективы развития
Л.Ю. Падилья Сароса **125**

Формирование предложения жилья для граждан Российской Федерации со средними доходами
А.Б. Копейкин, А.С. Пузанов, Н.Н. Рогожина **132**



Муниципальное развитие в цифрах и фактах **146**

Эволюция городского расселения: теоретические подходы
В.А. Шупер **146**

Агломерация: за и против
Л.В. Смирнягин **162**

Адресные программы социальной помощи в регионах Российской Федерации
С.Г. Мисихина, Е.Е. Гришина, О.А. Феоктистова **174**

Диагностика муниципального управления в муниципальных образованиях Южного федерального округа
И.Н. Богомолов, Р.А. Попов, Л.В. Смирнягин **192**

Измерения гражданского общества
А.С. Сухоруков **212**

Международные и общероссийские тенденции последнего времени в практике социального партнерства бизнеса и общественности
И.Л. Ошуркова **227**

Социально-пространственная сегрегация города: проблемы определения и исследования
Е.Л. Строкова **237**

Профессиональное управление жилищным фондом в Череповце: развитие и совершенствование
М.Д. Шапиро, Е.Ф. Петрова **246**



Обзоры, рецензии, новые издания **255**

Книжные новинки фонда «Институт экономики города» и других издательств **255**

Кафедра экономики города и муниципального управления в Государственном университете — Высшей школе экономики **267**

Summary **271**

Российские города как бренд России

Институт экономики города представляет вниманию читателей очередной «Городской альманах». Это третий по счету выпуск, и уже можно говорить об определенных традициях и сложившейся структуре издания.

Формируя альманах, редакция преследует несколько целей. Главная из них — предоставить читателю актуальную информацию о социально-экономическом развитии российских городов, других муниципальных образований, регионов. На страницах альманаха публикуются результаты исследований Института экономики города и его партнеров, выступают приглашенные эксперты. Мы стараемся поднимать самые горячие темы, которые, в контексте реализации муниципальной реформы, сегодня волнуют не только муниципальных служащих и работников региональных органов управления, но и широкую общественность. В третьем номере «Городского альманаха» можно найти материалы о формировании рынка доступного жилья и развитии коммунальной инфраструктуры, укреплении правовых основ градорегулирования и расширении адресных программ социальной помощи, развитии институтов частно-государственного партнерства и межмуниципального сотрудничества. Надеемся, что читателя заинтересуют активно обсуждаемые в настоящее время вопросы, связанные с построением системы конструктивного взаимодействия бизнеса и города, формированием эффективного социального партнерства на муниципальном уровне.

Некоторые темы, затронутые в альманахе, еще совсем недавно могли бы показаться академичными, но в настоящее время они приобрели «практическую» окраску. Теоретические подходы к эволюции городского расселения проецируются на вполне конкретные проблемы формирования региональной стратегии России; агломерационные модели расселения, которые изучает экономическая география, находят отражение в конкретных решениях федеральных и региональных структур. Актуальна ли для российских городов проблема социально-пространственной сегрегации, каковы новые тенденции развития гражданского общества — эти и другие вопросы вполне осязаемо ставит перед нами сегодня жизнь.

Возможно, многим покажется неожиданной идея превращения городов в бренд страны, тем более что стереотипы восприятия России связаны с ее бескрайними просторами, природными богатствами, патриархальными нравами, великой культурой... с чем угодно, только не с городами. Однако достаточно вспомнить, что еще греки называли Русь страной городов — Гардарикой. А в 1970 г. американский географ Чонси Харрис назвал СССР зем-

лей больших городов. Сегодня, на наш взгляд, роль городов как центров развития всей страны многократно повышается. Города становятся более самостоятельными, экономически активными, конкуренция за человеческий капитал, интеллектуальные, материальные и финансовые ресурсы стимулирует их креативность, активизирует маркетинговую деятельность.

Работа городов в этом направлении должна рассматриваться как один из серьезных ресурсов развития местного самоуправления, расширения инициативы на местах, что на самом высоком уровне позиционируется сегодня как важное направление развития страны в целом. Именно поэтому тема *городского брендинга и маркетинга* выбрана нами в качестве центральной для третьего выпуска «Городского альманаха». Надеемся, что читатель не останется равнодушным к представленным материалам — они могут послужить толчком к началу интересной и полезной дискуссии, которую мы готовы продолжить в последующих выпусках «Городского альманаха».

Маркетинговые стратегии российских городов

Д.В. Визгалов

Руководитель проекта направления «Муниципальное экономическое развитие» Института экономики города, кандидат географических наук

Города — лучший бренд России

Стержневая идея

Российские города — это лучший национальный бренд для сегодняшней и завтрашней России. Продвижение именно этого бренда в наибольшей степени отвечает национальным интересам страны (социальным и экономическим) и приоритетам ее развития в XXI веке. Продвижение «десятки» или «двадцатки» российских городов могло бы стать стержнем в формировании имиджа страны и занять одно из центральных мест в соответствующей концепции. Бренд города также играет ключевую роль в обостряющейся конкуренции российских регионов за наиболее дефицитный фактор производства — рабочую силу.

Обоснование гипотезы

Базовые аргументы

Для государства с самой большой территорией в мире города всегда были не просто населенными пунктами, но форпостами освоения огромных и очень разнородных пространств

Россия исконно страна удивительных, уникальных городов. Еще греки называли Русь страной городов — Гардарикой. Для государства с самой большой территорией в мире города всегда были не просто населенными пунктами, но форпостами освоения огромных и очень разнородных пространств, экономически, культурно) пространств. По мере своего укоренения и развития города скрепляли, «держали» территорию, быстро становились эпицентрами местного самосознания, местных культур, из чего в свою очередь складывалась российская государственность, российский менталитет. Даже само рождение государства и его символики про-

исходило как соперничество между 4–6 городами — претендентами на столичный статус. Все это предопределило большое разнообразие городов, так же как и их огромное политическое и экономическое влияние.

В сегодняшней России насчитывается свыше 1000 городов. В них проживает более 3/4 населения страны. Почему-то на этот факт обращается до странности мало внимания в общественной жизни, в информационном пространстве. Наоборот, бытует стереотип, что исконные русские корни, ценности, традиции, вера, культура скрыты где-то в сельской глубинке, а в городах они, напротив, гаснут и гибнут. Создается впечатление, что бессознательно (а может быть, сознательно?) дискредитируется само понятие «город»¹. В любом случае это не способствует экономическому развитию регионов,

Мировая экономика характеризуется тем, что в ней город как таковой становится самостоятельным субъектом². Одно из проявлений этой тенденции — феномен так называемых мировых городов (world cities). Все более очевидно, что не национальные экономики и не транснациональные корпорации являются локомотивами мировой экономики, а мировые города, коих по разным классификациям насчитывается от семи до нескольких десятков. Эти города, расположенные в 10–15 странах, отличаются особой внутренней средой и все более заинтересованы скорее в укреплении связей между собой, чем каждый из них — со своими странами.

Мировые города в силу своего стремительно растущего экономического и политического влияния — это сегодня один из общепризнанных мировых брендов. Каждый значительный (а также считающий себя таковым) город претендует на вхождение в этот «элитарный клуб». При этом ни один из российских городов не соответствует критериям мирового города (только Москва и только по одной из многих методик расчета причислена к их числу). Введение российских городов в число мировых могло бы стать общероссийской национальной идеей, поиски которой у нас так надолго затянулись.

В развитие предыдущего тезиса отметим, что в выстраивании имиджей экономически развитых стран определяющая, авангардная роль переходит к городам. Мировой собирательный имидж Нью-Йорка, Чикаго, Майами, Голливуда и Сиэтла более привлекателен, чем имидж США в целом. Имидж Франции становится ничем без Парижа. Иерусалим — это много больше, чем Израиль и Палестина вместе взятые.

Имидж города всегда носит комплексный характер, и в этом его большое

¹ В новой, действующей редакции Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» само слово «город» скрупулезно заменено авторами на более абстрактные и менее понятные «городское поселение», «городской округ», «муниципальное образование», «поселение».

² Специалисты называют этот феномен «голливидизацией» экономики: «Голливуд — это, прежде всего, место. Его индустрия работает за счет постоянного доступа к креативным талантам совокупности людей, которые здесь сосредоточены... Такие места служат магнитом для талантов, притягивая их и объединяя... Реальный экономический смысл "голливидизации" заключается в том, что вместо компаний ее основными организационными элементами становятся различные места» (Флорида Р. Креативный класс. М.: Классика-XXI век, 2005. С. 44).

преимущество. Каждый город — это сложный организм, состоящий из множества разнообразных элементов, лучшие из которых могут быть объектами маркетинга. Город — это его люди и его традиции, его знаменитые горожане и его уникальная история, архитектурный облик и экономические бренды. В каждом городе есть своя «изюминка». И чем больше город, тем больше возможность выбора и сочетания его брендов, что обеспечивает маркетинговой стратегии гибкость: всегда можно в случае необходимости сместить акценты брендинга с одних городских особенностей на другие, и при этом внимание к городу в целом не ослабевает. В этом смысле город — это зонтичный бренд. Кроме того, для любого объекта маркетинга крайне важно, что каждый без исключения город уникален и неповторим, поскольку главное в бренде — его уникальность. Это тем более справедли-

Город — это его люди и его традиции, его знаменитые горожане и его уникальная история, архитектурный облик и экономические бренды

во для широчайшего (потенциально) многообразия российских городов.

В мировой практике уже накоплен солидный опыт брендинга городов, несмотря на то, что в качестве специально созданных проектов такие работы были инициированы сравнительно недавно — не ранее 60-х гг. прошлого столетия.

Успешных зарубежных примеров, когда стратегия продвижения города становилась стержнем имиджа страны, масса: Glasgow Smiles Better, Sydney Freedom Capital, I ♥ New York, London Olympic, Shanghai-EXPO-2012 и многие-многие другие проекты.

В России за последнее десятилетие также появились свои города — пионеры маркетинга. Таких городов уже порядка 10–15 — это Великий Устюг, Мышкин, Казань, Томск, Ярославль, Суздаль, Сочи и многие другие. На их опыт можно опираться при осуществлении общероссийского проекта.

Города — самый устойчивый из всех видов брендов. Имидж страны ассоциируется с имиджем государства в первую очередь, поэтому он легко подвержен изменениям политической конъюнктуры. Корпоративные бренды также подвержены многим рискам, они, как правило, быстрее устаревают, к тому же более затратны и, самое главное, с большим трудом завоевывают статус общенациональных, поскольку изначально это всё же коммерческие проекты. В отличие от этих примеров город как бренд трудно вырастить, но и трудно разрушить, он более устойчив перед воздействием политичес-

Город как бренд трудно вырастить, но и трудно разрушить, он более устойчив перед воздействием политических и экономических факторов риска

ких и экономических факторов риска. У России уже есть мощные, столетиями возвращенные города-бренды (чего стоит один только Санкт-Петербург!). Многие из них даже старше самой России (Москва, Ярославль, Владимир, Новгород, Тверь и др.).

Так что России в этом плане есть чем гордиться. Но работа предстоит большая, поскольку системный маркетинг мест в общенациональном масштабе России до сих пор не был знаком. Самый первый проект в этой сфере — Сочи — запущен совсем недавно.

Аргументы российской специфики

И российские, и зарубежные эксперты едины во мнении, что через 5–7 лет начнется эпоха активной конкуренции российских городов между собой. Конкуренции за всё — за инвестиции, информационные потоки, талантливых преподавателей, врачей, менеджеров, туристов и т.п.

Последние годы показали, что обостряется конкуренция за государственные инвестиции. Развиваются конкурсные механизмы участия муниципалитетов в федеральных программах, и все больше мест претендуют на участие в них, осваивая практику создания конкурсных заявок. Запуск приоритетных национальных проектов заставил города бороться за инвестиции, распределяемые в рамках проектов, и соревноваться в достижении первых успехов. Уже несколько лет проводится и набирает авторитет конкурс на самый благоустроенный город России. В Приволжском федеральном округе каждый год выбирается культурная столица Поволжья. Казань и Томск на зависть соседям весьма преуспели в привлечении федеральных средств на празднование юбилея города.

Все это способствует появлению у городов духа соревновательности. Традиционно основное место в аналитике социально-экономического развития города отводилось анализу собственного развития в динамике, по годам. Сегодня акцент смещается: все чаще приходится видеть разделы, посвященные сравнению города с его соседями и конкурентами. Важной становится не только «реклама» города перед вышестоящими уровнями власти, но и позиционирование себя на фоне соседних муниципалитетов.

Российская специфика межгородской конкуренции состоит в том, что предметом ее в ближайшие годы будут не инвестиции, а люди. В условиях, когда население страны ежегодно тает на 700–800 тысяч человек, для большинства городов участие в этой конкуренции окажется вопросом *физического выживания*. Когда человек станет «дефицитным ресурсом», между городами неизбежно развернется жесткое соперничество за него, как носителя знаний, профессиональных навыков, опыта, творческих способностей. На наш взгляд, именно потенциальные жители будут главной целевой аудиторией в российских городских маркетинговых стратегиях. Возможность для городов развиваться в качестве брендов позволит им сохранить своих и привлечь новых жителей.

Российская специфика межгородской конкуренции состоит в том, что предметом ее в ближайшие годы будут не инвестиции, а люди

Российские города, особенно наиболее крупные из них, обладают огромным социально-экономическим потенциалом. Это локомотивы экономического роста в стране. В 10 крупнейших городах производится около половины российского ВВП. В больших городах сосредоточены основные финансовые, культурные и интеллектуальные ресурсы страны.

Вместе с тем этот колоссальный потенциал в настоящее время используется лишь в малой степени, во многом из-за того, что эти активы недооценены в общественном сознании. В том числе и «самооценка» городов сильно занижена. Для формирования стратегий развития ведущим городам нуж-

ны амбиции. Выдвижение их в качестве национальных брендов не только решило бы эту проблему, но и дало бы мощный импульс развитию региональных экономик.

Продвижению городов как брендов России заведомо гарантирована мощная низовая поддержка, тот самый фандрайзинг, который так желателен для общегосударственных проектов. Такой проект априори будет восприниматься на ура местными и региональными властями. Это обеспечит необходимый административный ресурс. При правильной организации проекта в его реализацию активно включатся широкие слои населения, что будет способствовать формированию местных сообществ (а также их дальнейшей консолидации) и придаст идее гражданскую легитимность (что явится прецедентом). Наконец, проект будет поддержан местным бизнесом, поскольку любой корпоративный бренд имеет место производства, и бизнесмены знают, что имидж товара, произведенного в городе, очень

Образы многих российских городов эффективно работают на имидж страны и оказывают на него огромное позитивное влияние.

трудно поднять выше имиджа самого города.

Таким образом, брендинг городов — это гарантированно общенациональный проект. А связь спускаемых «сверху» инициатив с позитивной и энергичной реакцией «снизу» — это как раз то, чего так не хватает нынешним проектам

общенационального масштаба.

На фоне очевидно и быстро ухудшающегося имиджа России, в частности в европейских и американских аудиториях, образы многих российских городов остаются сугубо положительными. Они уже давно и эффективно работают на имидж страны и оказывают на него огромное позитивное влияние. Иными словами, имидж многих российских городов в зарубежных аудиториях намного лучше, чем имидж России в целом. Яркие примеры — Санкт-Петербург, Новгород Великий, Ярославль, Казань, Сочи. И это надо использовать.

Возможные цели и задачи

С помощью маркетинга города¹ можно решать очень широкий спектр задач, выбранных в качестве приоритетных задач брендинга России. Главная (и пожалуй, единственная) цель маркетинга городов — повышение *благополучия* жителей городов, регионов и, следовательно, страны в целом. Возможные задачи такого маркетинга можно разделить на экономические и социальные.

¹ Маркетинг города — это комплекс действий городского сообщества, направленных на выявление и продвижение своих интересов для выполнения конкретных задач социально-экономического развития города. В широком смысле — продвижение интересов города. Брендинг города — один из инструментов маркетинга города.

Экономические задачи:

- привлечение инвестиций в городскую экономику;
- развитие туризма;
- стимулирование продаж товаров и услуг местных производителей.

Социальные задачи:

- повышение привлекательности жизни в городе;
- стимулирование социальной активности горожан через развитие институтов местного самоуправления и гражданского общества;
- стимулирование местного самосознания, развитие «многоэтажного» патриотизма через рост интереса и любви горожан к своему городу, его истории, традициям и культуре;
- укрепление репутации города.

Кроме того, развитие концепции «города-бренды» отвечало бы многим стратегическим интересам страны, способствуя реализации национальных идей. В частности, той, что Россия — это не только Москва (обратное утверждение — очень расхожий и вредный стереотип как внутри страны, так и за рубежом). Россия богата регионами, для которых города служат средоточием их экономического, духовного и интеллектуального богатства. Не стоит забывать, что Россия — это федерация, что критически важно для страны с необъятной территорией. Также развитие данной концепции может стать катализатором как региональной политики России, так и стратегического планирования развития городов и регионов. И наконец, это будет стимулировать и обеспечивать конкурентоспособность регионов на внутреннем рынке и на международных рынках товаров и услуг.

Пионеры маркетинга: опыт американских и европейских городов

Отсутствие единой и четкой теории маркетинга мест не мешало активным городским властям применять маркетинговые технологии. Правда, в мире можно насчитать не более 200–250 таких городов (не считая городов США, для подавляющего большинства которых маркетинг стал неотъемлемой формой развития). Большинство из них находятся в Западной Европе, и начали они интересоваться маркетингом вынужденно (опять же в отличие от американских городов), когда начиная с конца XX столетия почувствовали сильную конкуренцию со стороны азиатских и восточноевропейских экономик в борьбе за инвестиции.

Сегодня уже можно изучать богатый и весьма пестрый опыт городов, пытающихся рекламировать себя. По большей части он успешен, хотя есть и неудачные проекты. В любом случае опыт городов-пионеров дает возможность анализировать, изучать причины успеха и провала маркетинговых программ.

Пожалуй, настоящими пионерами маркетинга нужно считать города-курорты. Для каждого из них, независимо от места расположения и специализации, борьба за отдыхающих и путешествующих посетителей исконно была едва ли не главной задачей в жизни. «Курортное» направление — это наиболее старинное и массовое по числу городов направление маркетинга. Од-

нако практики городов-курортов достаточно изучены и описаны¹ в литературе, и поэтому мы не будем на них останавливаться, а рассмотрим некоторые другие эпизоды из практики маркетинга городов, возможно, менее заметные, но ставшие ключевыми в становлении маркетинговых технологий.

США XIX века: продажа фронта

Американский историк Д. Бурстин в книге о становлении американской нации описывает поразительный для российского восприятия случай. Зимой 1858 г. юные ученики мужского лицея города Нинингера в Миннесоте, который существовал лишь 18 месяцев (и прекратил свое существование пять лет спустя), на одном из регулярных клубных собраний горячо обсуждали, вырос ли Нинингер за последний год больше, чем соседний Гастингс. Вторым в дискуссии был вопрос «Заслуживает ли Вашингтон большей похвалы, чем Бонапарт?»². При этом первый вопрос повестки представлялся

Американский «многоэтажный патриотизм» — это сначала любовь гражданина к своему городу, потом к штату, потом к стране

участникам дискуссии намного более важным, чем второй.

Этот пример показывает нам, насколько силен был дух конкуренции между американскими общинами (местами) в борьбе за существование уже на самых первых этапах формирования нации. Жители любого нового города ощущали себя в постоянном соревновании со всеми остальными, и этот дух состязательности наложил глубокий отпечаток на американский образ жизни в целом. Отсюда вырос американский «многоэтажный патриотизм» — сначала любовь гражданина к своему городу, потом к штату, потом к стране.

По мере колонизации огромной территории вдоль линии освоения (фронта), протянувшейся с севера на юг и продвигавшейся с востока на запад, возникали сотни новых поселений. Стартовые конкурентные условия развития были у них практически одинаковыми — они не имели исторического прошлого, традиций, сложившегося экономического профиля и рынка недвижимости. Следовательно, единственным инструментом конкуренции, способным привлечь в город новых поселенцев и инвестиции, стала активность жителей в рекламе своего города. Таким образом, можно без преувеличения сказать, что городской маркетинг был «родовым» признаком Соединенных Штатов, который в огромной степени сформировал такую черту американского характера, как предприимчивость, определил выбор в пользу федеративного устройства страны и огромное влияние институтов местного самоуправления.

¹ Один из наиболее интересных и основательных трудов, описывающих историю маркетинга городов-курортов, — книга С. Уарда (*Ward S.V. Selling Places: The marketing and Promotion of Towns and Cities 1850–2000*. London: Spon Press, 2004).

² Бурстин Д. Американцы: национальный опыт. М.: Прогресс, 1993. С. 210.

Американский фольклор полон повествований об отчаянной борьбе переселенцев за любой государственный объект. Жители нового города, состоявшего из двух-трех дворов, были убеждены, что размещение у них правительственного учреждения будет способствовать процветанию поселения. Ведь для каждого института, будь то суд, тюрьма или больница, требовалось построить здание, нанять работников, это, в свою очередь, вело к расширению торговли продовольствием, одеждой и услугами. В результате врачи были обеспечены пациентами, юристы — клиентурой, гостиницы — постояльцами, а таверны — гостями. Постоянное население росло, а вместе с ним росли и цены на землю.

Для каждого нового города главной целью было привлечение новых поселенцев. А главное, что мог предложить им город, это обилие земли. Уже с конца XVIII века в Нью-Йорке (куда прибывало большинство мигрантов из Европы) стали появляться дешевые прокламации, рассказывающие о чудесном плодородии земель в различных городах фронта и о том, как лучше туда проехать¹. Прокламации печатались в том же Нью-Йорке на средства жителей рекламируемых городов.

С начала XIX века главными агентами маркетинга мест становятся железнодорожные компании. Во-первых, правительство выдавало им огромные земельные субсидии с целью форсировать развитие внутренних районов страны. Но компании использовали полученные земли не столько для строительства дорог, сколько для продажи поселенцам. Во-вторых, железнодорожные компании были заинтересованы в увеличении объемов перевозки сельскохозяйственной продукции из новых мест для получения прибыли. Они стали главной заинтересованной стороной в продвижении городов, тем более что имели значительные средства для проведения маркетинговых кампаний. Земельный департамент железнодорожной компании «Иллинойс сентрал» (ICRR), получившей крупнейший федеральный земельный грант, издал 100 000 рекламных листовок о поселениях центральных штатов для распространения среди иммигрантов и фермеров, живущих в восточных штатах. Компания также финансировала публикации о городах в центральных газетах. Наконец, наиболее продвинутой и эффективной формой маркетинга стало размещение в Нью-Йорке и даже в Лондоне агентов компании, которые должны были искать потенциальных поселенцев и направлять их в центральные штаты².

Конкуренция железнодорожных компаний между собой еще больше стимулировала рекламу мест. Каждая из региональных компаний рекламировала те цепочки населенных пунктов, вдоль которых вела перевозки. Причем компании, наряду с другими местными предпринимателями, должны были вкладываться не только в рекламу мифических достоинств города, но и в их реальное создание «задним числом» для того, чтобы не потерять тех, кто поверил рекламе и переехал в город.

¹ Рекламные прокламации новоявленных американских городов широко ходили в Европе. Жители одного дакотского городка назвали его Бисмарк для привлечения немцев, и в Германии с эффектом продавались билеты на маршрут Бремен–Бисмарк.

² См.: Ward S.V. Selling Places... P. 13.

Города США и Западной Европы 1980-х: что после промышленности?

В настоящее время стали расхожими такие понятия, как «постиндустриальная экономика» и «постиндустриальное общество». В общественном сознании они обозначают некий качественный рубеж в развитии, через который уже прошли экономики стран Запада, который уже пересекают крупнейшие российские города и к которому еще не подошли малые и средние города России. Рубеж этот условный, размытый во времени, и трудно оценить, где относительно него расположены те или иные города и регионы. Однако он, несомненно, отражает одну из центральных тенденций современной экономики, с которой первыми в 70-х гг. прошлого века столкнулись города США и Европы.

Сильный спад в промышленном производстве капиталистических стран привел к всеобъемлющей реструктуризации экономики городов. По прошествии 15–20 лет, к началу 1990-х, подавляющее большинство некогда крупных промышленных центров уже нельзя было назвать таковыми. В Питтсбурге (бывшей стальной столице США) доля занятых в промышленности упала с 60 до 8,5%. Кливленд, Чикаго, Филадельфия, Ньюарк, Балтимор и другие флагманы американской экономики «потеряли» от 50 до 80% занятых в промышленности¹. В наиболее индустриализированной среди европейских стран Великобритании сокращения рабочих мест в промышленности были наибольшими: в Бирмингеме — на 75%, в Шеффилде и Лидсе — на 80%, в Манчестере, Ливерпуле и Глазго — на 85%².

Столь быстрая и огромная по масштабам утрата рабочих мест и налогооблагаемой базы поставила многие города на грань социальной катастрофы. А малые монопрофильные города вообще готовы были превратиться в «города-призраки», потеряв до 100% своих жителей. Проблема заставила активные городские сообщества мобилизоваться в поисках новых, альтернативных ресурсов выживания. Наиболее очевидным выходом для большинства городов в 1980-х гг. было развитие сферы услуг, сервисной экономики, которая позволяла привлечь инвесторов и туристов. Но занять данную нишу городам с индустриальным прошлым было крайне трудно. Это получилось только у тех городов, что взяли на вооружение маркетинг.

Все промышленные города были похожи друг на друга, словно близнецы-братья. Поэтому главной идеей их постиндустриального позиционирования стали поиск и реклама *индивидуальности*, тех особенностей, которыми не обладал никакой другой город. В соответствии с этим принципом каждый из городов выбирал одно или несколько стратегических направлений развития.

1. Развитие экономики услуг широкого спектра. Наиболее фундаментальное направление, в рамках которого самыми популярными и востребованными отраслями стали консалтинг, финансовые услуги, управление, реклама, программное обеспечение, администрирование. Отдельным целевым компонентом маркетинга стало привлечение штаб-квартир компаний.

¹ См.: USBC, County and City Data Book. Washington, D.C., 1994.

² См.: Office of Population Census and Surveys, UK, London, 1994–1996.

2. Развитие туризма. Привлекательность этого направления поначалу виделась преимущественно в том, что туризм, как никакая другая отрасль, может «впитать» средне- и низкоквалифицированную рабочую силу, попавшую под сокращение в промышленности. Но чем привлечь туристов? Уникальность индустриального города в том, что досталось ему в наследство от промышленного производства и стало его историей — цеха, шахты, линии конвейеров, станки. И вот во многих европейских городах угольные шахты превратились в музеи, в цехах разместились художественные выставки и стали проводиться концерты, производственные площади были переоборудованы под творческие мастерские. В городах некогда крупнейшего в Европе угольно-металлургического кластера в немецком Руре проходят музыкальные фестивали и развивается киноиндустрия. Город Эмшер-Парк, в котором располагался крупнейший в Руре сталелитейный комбинат, сегодня — город-музей световой рекламы. Оставшиеся в наследство от промышленного прошлого гигантские углетранспортеры и доменные печи служат идеальными концертными и киносьемочными площадками.

3. Стимулирование инвестиций в культуру. А именно в создание и развитие музеев, галерей, выставочных и концертных залов, аквапарков и спортивной инфраструктуры. Причем, как мы только что сказали, эти объекты

Во многих европейских городах угольные шахты превратились в музеи, в цехах разместились художественные выставки и стали проводиться концерты, производственные площади были переоборудованы под творческие мастерские

размещались на территории бывших заводов и фабрик — этот антураж стал позиционироваться как современный, модный, свидетельствующий о полете творческой фантазии.

4. Ночная жизнь города. Успешный постиндустриальный город должен был предложить качественный набор развлечений (рестораны, ночные клубы и т.д. и т.п.). Для этого требовалось уделять намного больше внимания уличному освещению, световому оформлению¹

главных городских объектов. Пространственное планирование города должно было осуществляться также на новых принципах (например, разделение на тихие спальные и шумные развлекательные зоны).

5. Предложение качественного, но недорогого жилья. Нужно было не только удержать рабочий класс, потерявший работу и стремившийся уехать из города, но и привлечь «белых воротничков» с их новыми представлениями о качественном жилье. Стало престижным жить не в шумном, загроможденном и дорогом центре города, а на тихих и чистых окраинах. Всё большее внимание отныне уделяется не столько качеству самого жилья, сколько его окружению. Скверы, парки, безукоризненное уличное освещение, инфраструктура досуга становятся неотъемлемыми элементами хорошего мес-

¹ См.: O'Connor J., Wynne D. From the Margins to the Center: Cultural Production and Consumption in Post-Industrial City. Aldershot Arena, 1996.

та проживания. В градостроительстве стала модной и востребованной застройщиками концепция нового урбанизма¹.

6. Комплексное благоустройство городских территорий. Под этим подразумевается формирование публичного пространства, «эпицентров» общественной жизни в городе — пешеходных улиц, площадей, мощеных набережных, парков отдыха, фонтанов. Впервые в своей истории промышленные города обязаны были позаботиться о своей внешности.

7. Развитие общественного транспорта. Развитие каждого из вышеперечисленных направлений требовало коренных изменений в работе городского транспорта, в частности изменения сети маршрутов, модернизации транспортного парка и дорожной сети.

Вызовы постиндустриальной экономики выдвинули на первый план принципиально новый лозунг городского маркетинга: чтобы быть успешным, город должен постоянно «выдумывать себя заново». Этот лозунг взяли на вооружение в первую очередь европейские города.

Европейские города 2000-х: экономика событий

Еще совсем недавно считалось, что вся совокупность объектов культуры, творческих людей и культурных событий, то есть то, что мы называем культурной жизнью города, не является необходимым условием для его полноценного развития. Культура для города была тем же, чем крем для торта — красивым, но необязательным элементом, украшением. Сегодня это уже неотъемлемая часть «торта». Эксперты стали отмечать, что культурная составляющая начинает оказывать сильное влияние на развитие города, в том числе и на развитие экономической базы, поскольку события в сфере культуры становятся не только престижными, но и прибыльными мероприятиями. Но что еще более важно, это положительным образом сказывается на репутации города и повышает уровень местного патриотизма. Ведь проведение нестандартных, ярких и праздничных событий — это демонстрация амбициозности городских властей и декларация процветания города.

Творческие городские власти все больше убеждались в том, что помимо всего прочего из современного города нужно делать спектакль, шоу, витрину культурных событий. И это обеспечивает городу не меньше инвестиций, чем льготы по аренде или хорошая инфраструктура. Стало понятно, что куль-

¹ Новый урбанизм, о котором в России еще почти ничего не известно, — это попытка бороться с неконтролируемым ростом города путем восстановления общинного духа и чувства сообщества. Новый урбанизм сочетает в себе элементы архитектуры, планирования и градостроительства, объединенные вокруг нескольких ключевых идей: 1) взгляд на город с точки зрения пешехода — так называемые пять минут ходьбы; 2) особая роль границ — сплошное застроенное нечто должно смениться кластерами, между которыми лежат свободные пространства; 3) единство и целостность городского пространства. Идеальный город должен быть вписан в климат и ландшафт данной местности, в культуру своей страны, в свою историю, притом не только внешним обликом, но и структурно.

турно-развлекательное событие в городе — это один из видов инвестиционного проекта и одно из направлений городской инвестиционной политики. Далее напрашивался вывод: культурные события можно и нужно проводить, то есть *организовывать*.

Сегодня в мире насчитывается несколько десятков городов, которые специализируются на событийной экономике и живут на доходы от нее. Всемирно известны ежегодный экономический форум в Давосе, кинофестивали в Берлине, Каннах, Венеции, Москве, международные авиасалоны в Ле-Бурже, Фарнборо, Абу-Даби, музыкальные фестивали в Юрмале и Сан-Ремо, театральные фестивали в Эдинбурге, карнавалы в Рио-де-Жанейро и Риме, пивной фестиваль в Мюнхене и многие другие. Менее знамениты, но более многочисленны садовые фестивали (особенно в Великобритании) и торговые ярмарки, фестивали уличных оркестров и разнообразные детские праздники. Между немецкими городами на протяжении многих лет ведется борьба за проведение тематических выставок, финансируемых крупным бизнесом. При этом Лейпциг претендует на лидерство в проведении технических выставок, Франкфурт чаще других побеждает в конкуренции за книжные выставки, Берлин вложил огромные инвестиции в «выставочную» инфраструктуру, чтобы потеснить конкурентов. Каждый год этой теме — журналисты определили ее как «выставочные войны» — уделяется огромное внимание в немецкой прессе.

Особого внимания заслуживают спортивные события. Современный спорт — это наиболее массовая форма культурно-развлекательной жизни, к тому же оперирующая огромными финансовыми средствами, оборачивающимися инвестициями для городов. В любом значимом спортивном состязании есть один участник, который всегда выигрывает, — это город проведения. Сегодня все спортивные клубы высших профессиональных лиг имеют «прописку» в конкретном городе. Причем крупные города с возрастающей силой конкурируют за право «прописки» в них престижных клубов и команд, которые пользуются этим и выбирают тот город, который предлагает

Из современного города нужно делать спектакль, шоу, витрину культурных событий

больше субсидий и льгот (новые стадионы и льготы по их аренде, гарантии продажи билетов на матчи, бесплатное транспортное обслуживание и многое другое). В ответ клуб, как правило, обязуется использовать в своем названии имя города, что обеспечивает последнему мощную рекламу и репутацию здорового, энергичного и успешного города.

С каждым годом все сильнее разгорается конкуренция между городами за право проводить у себя престижные мероприятия мирового уровня, которые не имеют постоянной прописки. Это прежде всего Всемирная выставка технических достижений (World EXPO), а также Олимпийские игры. Сразу две существенные победы за последние два года одержал Китай: выставка World EXPO в 2012 г. пройдет в Шанхае, а летние Олимпийские игры 2008 г. — в Пекине. Оба проекта рассматриваются как главные национальные проекты страны. Большинство городов, заслуживших в свое время право проведения Олимпийских игр, совершили огромный рывок в экономи-

ческом развитии. Особенно это видно на примерах Барселоны, Атланты¹, Мюнхена, Афин, Турина, Сеула и Сиднея. Хотя есть и печальные примеры: летняя Олимпиада 1976 г. в Монреале обернулась для города финансовым коллапсом.

Даже те города, которым не удавалось победить в конкурсе на проведение Игр, получали значительные дивиденды: на несколько лет они фактически становились приоритетными национальными проектами для своих стран, пользуясь мощной рекламой в СМИ и большими бюджетными и частными инвестициями в инфраструктуру, и могли рассчитывать на проведение у себя других культурно-развлекательных событий.

Многие российские города с начала 2000-х гг. осознали прелесть и выгоду событийной экономики. Так, повсеместным явлением стали дни города. Традиция эта унаследована многими городами от советских времен, но в нынешнем виде не имеет ничего общего с ними по неформальности, яркости и творческому заряду. Для населения многих малых и средних городов этот, как правило летний, праздник является главным событием года. Примеров с каждым годом все больше.

Например, в Каменске-Уральском (Свердловская область) по складывающейся традиции в День города проводится парад-карнавал, на котором три крупных градообразующих предприятия соревнуются в яркости и необычности шествия.

Обещает стать массовой в России организация такого события, как празднование юбилея города. Это больше, чем праздник — это фактор экономического развития города. Потому что под предлогом юбилея у предприимчивых местных властей есть возможность привлечь для благоустройства города солидные средства из вышестоящих бюджетов и со стороны бизнеса. Помимо этого организация юбилейных торжеств рассматривается руководителями города как дело личного престижа. Например, информационное сопровождение празднования тысячелетия Казани в 2006 г. по масштабу было сопоставимо с приоритетными национальными проектами, и в этом исключительная заслуга руководства и жителей республики.

С небывалым для малого города размахом отмечалось 1000-летие Елабуги (Татарстан) в августе 2007 г. Готовиться к юбилею администрация города начала за несколько лет до события. Была проведена огромная организационная работа по сбору спонсорских средств и планированию праздничных мероприятий. В подготовке к празднику так или иначе участвовал почти каждый горожанин. К 1000-летию была приурочена разработка стратегии развития Елабуги как культурно-исторического и туристического центра, а сам юбилей стал мощным инструментом популяризации этой стратегии. В праздничных мероприятиях, посвященных юбилею, приняли участие более 600 гостей из 15 стран мира и 25 российских регионов. Информационные сюжеты из Елабуги прошли почти на всех центральных телеканалах.

¹ По подсчетам специалистов, только благодаря Олимпийским играм в Атланте в экономику Джорджии в период с 1991 по 1997 г. поступило около \$ 5 млрд.

Все это можно считать огромным достижением города в продвижении своих интересов.

Администрация Ярославля уже с прошлого года активно готовится к празднованию тысячелетия города, которое состоится только в 2010 г.¹

Российские города — кандидаты в бренды страны

Огромное разнообразие нашей страны, ее богатейшая история и культура, традиции, особенности развития экономики предполагают широчайшее поле для формирования городских брендов. Уже существуют, развиваются или потенциально просматриваются города — символы известных всему миру регионов — Сибири, Поволжья, Черноземья, Урала, Дальнего Востока, а также города, связанные с именами писателей и композиторов, художников и исторических деятелей, с историческими и современными событиями. Вот лишь несколько «напрашивающихся» примеров российских городов-брендов.

Москва. Бренд уже состоявшийся. Однако есть масса возможных перспективных вариантов его модернизации и «достройки»: 1) «Москва — символ передовой, процветающей России»; 2) «Москва — Третий Рим», столица православного мира; 3) «Москва — театральная столица мира»²; 4) «Москва — музыкальная столица мира» (Международный конкурс имени Чайковского — сильный мировой бренд, консерватория, концертные залы); 5) «Москва — мировой город» (в качестве лозунга с ориентацией на повышение качества жизни).

Санкт-Петербург. Бренд уже состоявшийся: «Культурная столица России», «Самый европейский из всех российских городов». Максимальный рейтинговый имидж среди зарубежных аудиторий.

Казань. Важнейший для международной репутации «скреп» России с исламским миром. Экономический лидер среди мусульманских регионов России. Город с богатейшей тысячелетней историей. По демографическим прогнозам, к 2025 г. Казань выйдет на третье место по численности населения среди российских городов.

Новгород, Владимир. «Колыбели русской государственности, духовности, собиратели земель». В настоящее время — лидеры по туристической привлекательности после Москвы и Санкт-Петербурга.

Владивосток. «Восточные ворота России». Город имеет важнейшее геополитическое и экономическое значение для страны, в то время как его имидж сильно хромает. Город достоин много большего.

Томск. «Умный город», «Сибирские Афины», «Российская фабрика инноваций». Самый студенческий город страны (первое место по доле студентов

¹ Мэр Ярославля предложил всем городским предприятиям и организациям ежегодно перечислять однодневный заработок работников в фонд подготовки к юбилею. Предложение поступило не только ярославским компаниям, но и федеральным холдингам.

² В Москве насчитывается более 100 театров. Этим не может похвастать ни одна из европейских столиц.

в структуре населения). Победитель в конкурсе за размещение технико-внедренческой зоны. Город с активной позицией в стратегическом позиционировании. Одно из пяти стратегических направлений развития (в соответствии со Стратегией развития города до 2020 г.) — внешнее позиционирование города.

Самара, Пермь. «Столицы российской демократии и гражданского общества» (сейчас это не так, но в перспективе такой бренд был бы очень популярен среди целевых аудиторий). «Локомотивы региональных экономик». В перспективе это реальные кандидаты в мировые города.

Сочи. Первый маркетинговый проект федерального уровня. «Спортивная столица России». Сочетание уникальных природных ресурсов и развитой инфраструктуры, Активизированный административный ресурс.

Ярославль. «Столица русского Севера». Мощный экономический центр. Активная позиция властей. Город готовится к празднованию 1000-летия с продуманных маркетинговых позиций.

Возможные бренды «второго порядка» — *Калининград, Мурманск, Хабаровск, Ростов-на-Дону, Сергиев Посад, Чебоксары, Астрахань, Иркутск, Екатеринбург, Великий Устюг, Мышкин...* Всего же «брендовых» категорий городов может быть названо много. Например, приморские города (причерноморские, приазовские курорты), города-наукограды и др.

Е.Ю. Гандрабура

Заместитель главного редактора журнала «Градоустройство»

Медиаторы городских коммуникаций

Базовой ценностью сегодня, взамен ориентации на базовый тезис десятилетней давности «быть бы живу», стало *развитие*. В первую очередь это касается регионов и городов. К ощущению катастрофы от вступления в действие 131-го закона привыкли. Привыкли и к терминологии местного самоуправления — никого теперь не пугает слово «субсидиарность». Дан старт деятельности в новой логике, которая определяется парадигмой развития.

Практически все города уже разработали планы стратегического развития. Одни прибегают к помощи консалтинговых организаций, другие самостоятельно создают отделы развития и прогнозирования. Эта позитивная тенденция требует следующего шага. Программы в большей степени реализуются, традиционно опираясь на административный ресурс. При смене лидера в местной администрации или при новых политических либо экономи-

ческих обстоятельствах курс может измениться и стратегия перестанет работать. Опора лишь на административные мероприятия в данном случае ресурс мощный, но недостаточный.

Функцию ведения программ, особенно связанных с маркетингом территории, развитием предпринимательства и повышением качества жизни, необходимо делегировать другим институтам, которые бы гарантированно работали без опоры на аппарат администрации города или района. Это, например, могут быть фонды и общественные организации. В эффективно развивающихся городах так и происходит: практически все программы маркетинговых исследований, а также культурные программы передаются на этот уровень — в управление и на реализацию. Такая тенденция существует и в России. Активно развивается движение ФМС — фондов местных сообществ. Создаются общественные советы при главах городов по содействию реализации программ развития местных сообществ. В данной ситуации уже нельзя обойтись без инструментов-институтов, учитывающих в своей деятельности общую стратегию развития. К таким институтам можно отнести как некоммерческие организации, так и муниципальные СМИ или неформальные медиа — любительское TV, творческие группы, галереи современного искусства, музеи, учебные заведения и пр. Далее мы подробнее поговорим о том, как работают некоторые из них.

Муниципальные медиа

Современные медиа предполагают не только трансляцию, но и организацию коммуникации. Для городов и поселений это привычный способ информирования и управления общественным мнением. В средних и малых городах самым большим доверием пользуется муниципальная пресса, именно из нее местное сообщество черпает информацию о реальных проблемах, которые касаются каждого.

На этом уровне существует несколько направлений медиа — официальные: газеты, журналы, TV — и неофициальные: форумы, блоги и чаты, которые организуются как органами власти, так и лидерами различных городских групп. При этом значение и тех и других крайне важно. Особенно если учитывать степень вовлеченности местного сообщества в интернет-пространство. В наиболее динамичных и молодых городах городские неформальные медиа обладают даже бóльшим влиянием, чем официальные. О наиболее животрепещущих проблемах города лучше расскажут городские форумы, чем архив городской газеты. Сегодня именно пространство Сети — это пространство формирования реального общественного мнения. Например, по индексу цитируемости материалов с различных интернет-ресурсов блоги опережают крупные сетевые издания и информационные агентства.

Эффективным форматом является городское телевидение. Как правило, это местные телестанции, которые готовят и транслируют информационные, развлекательные и культурные передачи, ежедневно оповещая жителей города о том, что в нем происходит, и, таким образом, являются зеркалом городской жизни: «Городское телевидение возвращает телепрограммам

смысл коллективного повествования» (forum.tomsk.ru). В отличие от национального телевидения, цель которого прежде всего достижение политического консенсуса, телевидение городское строится по принципу «снизу вверх». Предметом его интереса является местное сообщество на локальном уровне: жители конкретных районов и домов, учащиеся конкретных школ и сотрудники конкретных предприятий и организаций. Тут освещаются не абстрактные проблемы, например, в области защиты порядка, а конкретное происшествие — то, что случилось в конкретном доме и с конкретными людьми. Городское телевидение является ценным инструментом и образ-

Руководители городских телеканалов понимают, что единственным залогом их успешности являются интересы местного сообщества в самом широком смысле этого слова

цом активного городского самоуправления, улучшающим качество повседневного пространства.

Практика работы городского телевидения в европейских странах говорит в пользу некоммерческой кооперативной модели. При экономической независимости, городское телевидение полученную прибыль реинвестирует в соз-

дание новых программ и проектов в интересах местных сообществ. Для российской модели городского телевидения это следующий шаг, поскольку пока большинство такого рода проектов либо осуществляются на дотации со стороны власти, либо финансируются коммерческими предприятиями с целью дальнейшего извлечения прибыли. Если городское телевидение стремится к извлечению прибыли, оно теряет в содержании, и наоборот. Сегодня, когда рынок PR-деятельности значительно сузился, существовать на средства, выделенные на проведение избирательных кампаний, каналы уже не могут и ищут новые ниши для своего применения. Это проблема содержательного самоопределения, которая решается не так скоро, как хотелось бы. Но в любом случае руководители городских телеканалов понимают, что единственным залогом их успешности являются интересы местного сообщества в самом широком смысле этого слова. В средних и малых российских городах доля приверженцев городского телевидения зачастую значительно превышает долю зрителей федеральных каналов.

Например, в городе Златоусте Челябинской области доступны следующие каналы: Первый, РТР, НТВ, ТНТ, СТС, «Культура», «Спорт», ТВЦ-ОТВ, ТВ-3, РЕН-ТВ, MTV. Зрительские доли у всех примерно равные — со стандартным превышением доли Первого канала. Не уступает ему местный телеканал — ЗТВ. Днем его рождения можно считать 15 мая 1990 г., когда в прямом эфире была показана встреча с кандидатами в народные депутаты РСФСР. Первая златоустовская телепередача состоялась по инициативе работников радиотелевизионного передающего центра (ЗРТПЦ) и велась из наскоро переоборудованного под студию технического помещения. В августе того же года была создана ассоциация «Канал ТВ», преобразованная позднее в акционерное общество «Златоустовское телевидение» (ЗТВ). Телепередачи выходили один раз в неделю. Программа включала 20–30-минутные информационные блоки, поздравления, мультфильмы и два художественных фильма. Монтаж программ проходил в телекомпании, трансляция — на ЗРТПЦ.

С конца 1993 г. кроме городских новостей начинают выходить тематические программы «Субботние встречи», «Актуальная тема», «Женский клуб», несколько детских программ. Сегодня ЗТВ располагает современным цифровым оборудованием, что позволило значительно улучшить качество телепередач. Ежедневно выходит информационная программа «Вестник», с 2003 г. еженедельно в эфире появляется информационная программа «Горный Урал» (совместное производство телекомпаний Златоуста, Миасса, Чебаркуля), готовятся разнообразные тематические программы. Цикл передач был посвящен 250-летию города. Огромной популярностью у зрителей пользовался телевизионный музыкальный конкурс «Звездная карусель», похожий на «Фабрику звезд», с участием местных детей. В часы, когда шла «Звездная карусель», город буквально замирал, на это время не планировались никакие городские мероприятия — все златоустовцы собирались у телеэкранов, чтобы проголосовать за соседского мальчишку или девчонку, либо за свою внучку, либо за ребенка коллеги. Передача, крайне простая по идее и реализации, смогла консолидировать местное сообщество и придать смысл совместному проживанию в городе.

Большинство городов имеют традиционные каналы теле- и радиовещания, концепция которых отвечает интересам местного сообщества. Однако существует проблема перехода от развлекательно-информационного формата к формату коммуникативной включенности местного сообщества в формирование контента.

Музеи и галереи

Еще одним важным медиатором городской коммуникации, особенно в маленьких городах и поселениях, являются музеи и галереи. В большинстве из них традиционная музейная функция — хранить и изучать — малоосуществима, потому что их коллекции либо бедны, либо... их просто не существует. Но иногда этот недостаток играет на пользу городу, его среде и городскому сообществу — отсутствие

Отсутствие собственного выставочного помещения заставляет музеи и галереи выходить на улицу навстречу публике и работать в жанре паблик-арт

собственного выставочного помещения заставляет музеи и галереи выходить на улицу навстречу публике и работать в жанре паблик-арт. Их деятельность становится точкой отсчета для многих городских программ и проектов.

Например, Калининградское отделение Государственного центра современного искусства (www.nccsa.ru), не имея выставочного пространства, освоило различные формы работы «вовне». Так, проект «Фрингилла»¹, связанный с проблемой идентичности местного населения, был осуществлен на Куршской косе на Орнитологиче-

¹ От лат. Phringilla — зяблик, наиболее распространенный на Куршской косе вид птиц.

ской станции в рамках международного семинара-пленэра «Inside and Between. Коммуникация и идентификация в современном искусстве» (27 июля — 3 августа 2002 г.). Символичным является и само место, и исторический контекст, в котором художники имели возможность размышлять на тему идентичности. Орнитологическая станция была создана в 1901 г., и здесь впервые в мире в массовых масштабах было применено кольцевание птиц. Проект акцентировал внимание на природно-естественных процессах, в данном случае миграциях перелетных птиц, в качестве знаковой коммуникации, являясь образом, конструирующим социальные смыслы: коммуникация/миграция, экология искусства. В нем приняли участие 10 художников из России, Германии, Литвы, Швеции, Китая, использующих различные практики и технологии современного искусства — видео, фотография, флэш-анимация, компьютер-арт, перформанс. Созданные во время пленэра произведения экспонировались на выставке в художественной галерее. Казалось бы, это был сугубо эстетский проект, в котором участвовало небольшое количество людей, однако он получил широкий общественный резонанс — калининградцы восприняли образ кольцевания перелетных птиц как сравнение со своей собственной жизнью. Жизнь людей, которые приехали когда-то в эти места и остались тут жить. Метафора была перенесена на повседневность. Сегодня, спустя почти шесть лет, об этом проекте до сих пор рассказывают экскурсантам, приезжающим на Орнитологическую станцию, как об одном из самых ярких событий последнего времени в жизни города, а дети в местных школах теперь знают, что зяблик имеет второе имя — фрингилла. О проекте написали значимые в области современного искусства международные издания, и о нем узнал узкий круг людей, зато по всему миру. Практики могут задать вопрос: в чем прагматический результат такого проекта? Для многих экспертов ответ очевиден: проект работает на уровне ценностей местного сообщества, помогает осознать свое место в мире и оценить то, что тебя окружает.

Работа с символическим капиталом территории — очень тонкая работа. Она не всегда осуществима на уровне линейной реализации творческого проекта. Символическое пространство территории как целостный объект — это в первую очередь совокупность представлений об этой территории местных групп, но также совокупность внешних образов и контекстов. Если в 1960-е гг. искусство выражало волю и взгляды оппозиции, то теперь оно чаще всего имеет своей целью социальное примирение и здоровье. И активно работает с городской средой. Примером может служить 9-я биеннале в Стамбуле.

Одно из требований к организаторам — чтобы биеннале была «укоренена» в существующей инфраструктуре, выростала из нее и оказывала ей поддержку, давала стимул к развитию. Что для Стамбула было особенно актуально и целесообразно, потому что в отличие, скажем, от Венеции и Касселя это мегаполис, который находится в процессе становления, в процессе интенсивных социальных и урбанистических преобразований. Эту целесообразность кураторы не только осознали — они ее тематизировали. Темой 9-й Стамбульской биеннале стал Стамбул. Впрочем, кураторы оговорили в каталоге, что «Стамбул» — это не столько тема, сколько плат-

форма. Не ставилась задача описания города — его внешнего своеобразия или исторического прошлого, равно как не шла речь о создании произведений *in situ*, то есть в самой городской среде. Важно было другое — анализ реального социального и политического опыта, родившегося из жизни в этом городе или в других местах. Этот анализ приглашенные художники должны были осуществлять в процессе совместной работы с конкретным урбанистическим контекстом. Причем Стамбул понимался и как место уникальное и специфическое, и как произвольная модель постсовременности. Город стал одновременно лабораторией и зрительным залом. Прямо на его улицах и площадях разворачивались действия, которые подчеркивали специфику города и заново представляли его как жителям, так и туристам, которых в этот сезон здесь было в три раза больше, чем обычно.

В Екатеринбурге в 2005 г. появилась гигантская бетонная клавиатура, которая заняла первые полосы местных газет и даже мелькнула на федеральных каналах. Местные журналисты утверждают, что она вполне может попасть в Книгу рекордов Гиннеса. «Клава» установлена на городской набережной, каждая ее кнопка весит около центнера, а самая большая клавиша, «пробел», полтонны. Идея поставить памятник одному из главных атрибутов современности пришла в голову уральскому художнику Анатолию Вяткину. Над своим произведением он трудился больше месяца. «Именно эта "клава" будет объединять людей», — утверждает художник. Он уверен, что бетонная клавиатура станет символом человеческого общения в эпоху высоких технологий. С ним согласна Наиля Аллахвердиева, куратор проекта: «Этот памятник — своеобразный культурный бренд, благодаря которому город, говоря языком бизнеса, получает "конкурентное преимущество" по сравнению с другими "третьими столицами" России, не имеющими столь необычных по форме и столь масштабных произведений современного искусства в городской среде». Не говоря уже о том, какой любовью бетонная «клава», быстро ставшая городской достопримечательностью, пользуется у горожан самых разных возрастов, социальной и профессиональной принадлежности.

Искусство в общественных пространствах должно влиять на поведение горожан, проблематизировать реальность

По клавишам с упоением прыгают дети. Для молодежи и людей постарше это теперь излюбленное место встреч, наряду с «Варежкой» на привокзальной площади и «Бивисом и Батхедом» — памятником отцам-основателям города. А компьютерное сообщество

Екатеринбурга вообще объявило памятник «клаве» культовым местом, в связи с чем река Исеть пишется теперь как I-сеть, превратившись, таким образом, в интернет-реку.

Как считает Наиля Аллахвердиева, искусство в общественных пространствах должно влиять на поведение горожан, проблематизировать реальность. Время памятников-монументов, исключая какое-либо взаимодействие с собой, прошло. Это хорошо иллюстрируют примеры памятников последних лет, которые либо молчаливо игнорируются общественностью, либо используются «не по назначению» роллерами и скейтбордистами. К со-

жалению, эти изменения в общественном сознании совершенно не учитываются городской администрацией, когда принимается очередное решение о сооружении памятника. А вот организаторы фестиваля «Длинные истории — 3» — креативная группа АРТИНПРО и муниципальное учреждение «Столица Урала» это обстоятельство учли и решили перевести фестиваль в другой формат — кроме ставших уже традиционными живописных проектов на бетонных заборах в городе появился средовой трехмерный объект. Эту группу кураторов и художников начинает ценить не только местная власть, но и крупный бизнес, который стал доверять ей реализацию своих проектов в рамках программ развития города.

Эти и большое количество других примеров свидетельствуют о том, что города могут использовать самые разные инструменты для обеспечения коммуникации местного сообщества. Но с этими инструментами нужно работать неформально. Чтобы успешно реализовать стратегию развития города или поселения, необходимо опираться не только на согласие местного сообщества, но и на творческую поддержку организаций — посредников в деле претворения идеи в жизнь: СМИ, музеев, НКО.

Р.А. Попов

Ведущий эксперт направления «Муниципальное экономическое развитие» Института экономики города

Муниципальный маркетинг и стратегическое планирование

(опыт работы Института экономики города в Александровск-Сахалинском районе)

Российский Дальний Восток столкнулся сейчас с множеством проблем — как общероссийских, так и специфических для региона. В их числе значительное снижение экономической активности, отток населения и капитала, потеря конкурентоспособности предприятий, сокращение рабочих мест. Перед муниципальными образованиями, не успевающими адаптироваться к переменам, встает угроза быть отброшенными на периферию развития. Для некоторых из них актуален вопрос существования как такового.

В то же время социально-экономическую ситуацию в регионе преждевременно характеризовать как безнадежно кризисную. Мощная ресурсная база, предприимчивое население, выгоды географического положения и прочие положительные факторы при грамотном использовании могут придать региону новый импульс развития. В этой связи основная задача разрабаты-

ваемых в дальневосточных городах планов и программ — выявить эти факторы и усилить их эффект, превратив в местные точки роста, одновременно нивелируя упомянутые негативные проявления. Во многих муниципальных образованиях добиться этого невозможно без коренной перестройки сложившейся экономической структуры и реформирования системы управления отраслями муниципального хозяйства. Тем сложнее задачи, стоящие

Перед муниципальными образованиями, не успевающими адаптироваться к переменам, встает угроза быть отброшенными на периферию развития

перед планировщиками.

Для Института экономики города принципиальной была возможность работать с дальневосточными муниципальными образованиями разных типов — региональным центром (Хабаровск), «столицей» Северо-Востока (Магадан), небольшими промышленными городами с трансформирующейся экономикой (Артем, Партизанск). Особое место в этом ряду занимает Александровск-Сахалинский район как пример периферийной депрессивной территории, каковых на Дальнем Востоке, к сожалению, немало. Несмотря на неблагоприятные стартовые условия, у района есть потенциал для развития, что и нашло отражение в «Стратегии социально-экономического развития Александровск-Сахалинского района на 2005–2015 гг.» (далее — Стратегия).

Стратегия была разработана при тесном сотрудничестве администрации района, общественности района и Института экономики города и одобрена решением администрации. Цель Стратегии — обозначить перспективы развития района и приоритеты муниципального развития в условиях, когда нет возможности «распылять» ограниченные муниципальные ресурсы по множеству направлений.

Перспективы развития Александровск-Сахалинского района, как и любого российского муниципального образования, в огромной степени определяются факторами внешнего характера, то есть формируемыми за пределами района. Среди них как тенденции общероссийского, федерального характера, так и факторы, формируемые на уровне субъекта Федерации, в данном случае Сахалинской области.

Можно выделить четыре группы внешних факторов, влияющих на развитие Александровск-Сахалинского района. Из них три формируются на микро-, мезо- и макроуровне — то есть на уровне соответственно соседних районов, Сахалинской области и Российской Федерации. Четвертая группа — это «параллельные» названным факторы транспортной доступности.

Несмотря на то, что применительно к Александровск-Сахалинскому району роль внешних факторов чрезвычайно велика, нельзя сказать, что он всецело от них зависит. Важно, как сам район собирается строить свое будущее. Имеется ряд внутренних факторов, как позитивных, так и негативных, которые могут послужить соответственно либо ресурсами, либо, напротив, ограничителями развития района.

Ниже представлены основные сильные стороны Александровск-Сахалинского района, которые могут рассматриваться в качестве важнейших ресурсов поддержки его жизнедеятельности и обеспечения развития.

Сильные стороны и точки роста района

Богатая история. Александровск-Сахалинский — старейшее поселение на Сахалине, с богатой по меркам региона историей, оставившей ряд материальных свидетельств в виде памятников. Историческое наследие служит фактором повышения самосознания населения и способно конвертироваться в туристический ресурс.

Наличие «раскрученных» брендов. В общественном мнении образ Александровска ассоциируется с рядом брендов — от неоднозначных (каторга) до несомненно позитивных (Чехов, романтика освоения Дальнего Востока). Грамотная «раскрутка» последних может стать ключевым фактором формирования привлекательного имиджа района.

Насыщенная культурная жизнь. В районе проводится ряд массовых культурных мероприятий. Значение некоторых из них (например, фестиваля бардовской песни) выходит за внутрирайонные рамки. Сформирована местная культурная элита, заинтересованная в развитии и продвижении подобных проектов.

Сравнительная экологическая чистота. Территория района характеризуется относительной экологической чистотой, что составляет его преимущество, в частности, перед Ногликским районом.

Диверсифицированная производственная база. Производственная база района достаточно диверсифицирована: ни одна отрасль не доминирует. Благополучие района не зависит от какого-либо одного производства.

Природа как ресурс для рекреации и туризма. Природа района способствует развитию рекреационных услуг. В частности, горы можно использовать для спортивного туризма и скалолазания. Море у побережья района теплое и чистое, что является конкурентным преимуществом перед Тымовским и Ногликским районами.

Высокое качество среднего специального образования. Александровск-Сахалинский сохраняет функции одного из образовательных центров Сахалина. В городе действуют престижные в областном масштабе учебные заведения.

Активное местное сообщество. Один из основных ресурсов Александровск-Сахалинского района — сформированная идентичность проживающего в нем населения. Александровцы в массе своей заинтересованы в развитии района, поиске путей вывода его из кризиса, несмотря на непростое социальное и экономическое положение. Активны и александровские «землячества» за пределами района.

Принципы развития района в долгосрочной перспективе

Опыт стратегического планирования в российских муниципальных образованиях и специфика Александровск-Сахалинского района свидетельствуют, что при формировании стратегии социально-экономического развития и в ходе дальнейшего управления муниципальным развитием

на ее основе целесообразно руководствоваться рядом основополагающих принципов.

Переход от антикризисных мер к стратегическому видению. В современных условиях относительного экономического роста распространенный в 1990-х гг. управленческий подход, ориентированный на «латание дыр» по мере их возникновения и приоритет текущей деятельности над стратегическим видением, изживает себя. Муниципальная администрация должна не идти вслед за событиями, а предупреждать исходя из единой средне- или долгосрочной стратегии. Стратегия нацеливается не только на выживание района, но и на перспективу его развития в русле общеобластных и общероссийских тенденций.

Ориентация на повышение эффективности использования собственных ресурсов. Наряду с изысканием дополнительных ресурсов, важно, чтобы те ресурсы, которыми район обладает (финансовые, территориальные, человеческие и т.п.), использовались более рационально и эффективно. Возможности для повышения эффективности существуют, даже в условиях жесткой зависимости от области.

Ориентация на частно-общественное партнерство. В качестве одного из главных механизмов реализации целей стратегии принимается курс на достижение согласия в обществе путем установления баланса интересов трех сил — органов местного самоуправления, бизнес-сообщества и общественности, так называемого частно-общественного партнерства.

Активное «продвижение» района вовне. Об Александровск-Сахалинском районе должны знать за его пределами. Под «продвижением» понимается как создание положительного имиджа района, так и отстаивание интересов района на областном уровне.

Координация с Сахалинской областью. Новая система организации местного самоуправления предоставляет муниципалитетам достаточно рычагов для самостоятельного управления развитием муниципальных образований. Тем не менее в силу ресурсной ограниченности Александровск-Сахалинский район не способен решить текущие проблемы исключительно своими силами.

Муниципальная администрация должна не идти вслед за событиями, а предупреждать исходя из единой средне- или долгосрочной стратегии

Но чтобы область обращала более пристальное внимание на район, последнему необходимо активно себя рекламировать, «лоббировать» свои интересы, готовить в область конкретные предложения.

Проведение последовательной и структурированной социально-экономической политики. Стратегия развития района

становится краеугольным, основополагающим элементом в системе социально-экономического планирования. С опорой на положения Стратегии формируются все другие документы среднесрочного и текущего планирования: среднесрочные программы и планы комплексного развития, годовые финансовые планы, целевые программы, инвестиционные проекты. Данный принцип важен также ввиду сохранения преемственности в реализации стратегии развития района независимо от общественно-политической и хозяйственной ситуации, а также от смены управленческих команд.

Перед Александровск-Сахалинским районом сейчас стоят крайне непростые задачи. Прежде всего следует со всей определенностью заявить, что перспективы развития у района есть. Несмотря на все тяготы 1990-х, Александровск-Сахалинский район все еще обладает потенциалом не только для поддержания своего существования, но и для развития и даже может предложить более выгодные условия по ряду параметров, чем другие. Район — конкурентоспособен.

Другое дело, что изменились приоритеты его развития. В советское время здесь существовала развитая промышленность с тремя «китами» — добычей угля, лесной промышленностью и рыболовством. Однако основой для развития района индустрия в полной мере не была и тогда: сравнительное благополучие Александровска достигалось в значительной степени не за счет собственной производственной базы, а благодаря плановому снабжению из центра. В условиях рынка эти механизмы не работают, необходимо изыскивать новые.

Можно рассмотреть две альтернативные стратегии развития района. Первая — в индустриальной логике, согласно которой основа развития заключена в области разработки полезных ископаемых и промышленности, а вторая — в постиндустриальной логике, и тут пальму первенства следует отдать развитию гуманитарных технологий в сфере образования, науки, туризма, искусства.

Исходя из этих стратегий теоретически возможны следующие сценарии развития района.

Сценарий 1: ставка на индустриальное развитие. Разработка индустриальных возможностей территории: интенсификация разведки и добычи полезных ископаемых, морских ресурсов, открытие дополнительных промышленных мощностей, реконструкция порта. Риски данного сценария: быстрая исчерпаемость ресурсов, ухудшение экологической обстановки и как следствие — потеря молодого трудоспособного и мобильного населения, которое предпочитает качественную среду для жизни.

Сценарий 2: ставка на «творческие индустрии». Развитие творческого потенциала города и района, привлечение в район творческих идей и технологий, развитие образовательной сферы и сферы культурного и познавательного туризма. Риски данного сценария: отсутствие в России существенного опыта развития муниципальной экономики через постиндустриальные ресурсы, а как следствие — недоверие со стороны властей и инвесторов, недостаточность экспертов в данной области.

Выбранный сценарий развития

Фактически роль главной движущей силы развития района уже перешла к образовательной и социокультурной сферам. Именно в этих областях сосредоточена основная часть сохранившегося потенциала района, в этом его главные преимущества перед другими районами. Таким образом, предпочтительным является второй сценарий. Нет сомнений, что освоение культурно-исторического потенциала, реализация социокультур-

ных проектов неизбежно «потянет» за собой в том числе и экономику, будет в конечном счете способствовать возрождению района в широком смысле.

Итак, миссию Стратегии социально-экономического развития Александровск-Сахалинского района можно сформулировать следующим образом: *«Александровск-Сахалинский — культурный центр Сахалинской области и форпост России на Сахалине».*

Стратегическая цель развития Александровск-Сахалинского района соответствует избранной миссии, но в то же время шире ее. Она формулируется как *превращение Александровск-Сахалинского района в привлекательное место.*

Привлекательность — понятие многоплановое. Оно подразумевает наличие в районе качественной жилой среды (привлекательность для проживания), благоприятных условий для ведения бизнеса (инвестиционная привле-

Освоение культурно-исторического потенциала, реализация социокультурных проектов неизбежно «потянет» за собой в том числе и экономику

кательность), объектов, притягательных для приезжих (в том числе туристов и рекреантов). Необходимо изменить сложившийся образ Александровск-Сахалинского района как обреченной территории, на которой жить можно только в силу невозможности уехать. Этот образ, к счастью, не доминирует, но опреде-

ленное распространение имеет — как за пределами района, так и у части жителей. Важно поверить в возможность района возродиться, которая реально существует.

Реализация заявленной стратегической цели будет вестись по следующим стратегическим направлениям:

- 1) развитие культурного и духовного потенциала;
- 2) создание качественной жилой среды;
- 3) формирование благоприятного социального климата;
- 4) формирование благоприятного хозяйственного климата.

В рамках каждого стратегического направления сформулирована система целей, каждая из которых предусматривает решение ряда частных задач путем реализации конкретных мероприятий. Степень решения задач оценивается на основе специально разработанных индикаторов результативности.

В основе предлагаемых к реализации механизмов лежит богатый опыт муниципальных образований России и зарубежных стран. По ряду направлений разработаны модельные документы и проекты соответствующих целевых программ.

Стратегические направления и задачи

1. Развитие культурного и духовного потенциала:

- инвентаризация объектов историко-культурного и природного наследия района с целью введения в научно-экспозиционный оборот;

- реставрация существующих культурно-исторических памятников с «окультуриванием» пространства вокруг них;
- поиск (при широком участии населения) и введение в культурный обиход новых брендов, символов города и района;
- разработка туристических маршрутов по территории района и туристического сервиса (проект «Творческая летняя школа»);
- создание ресурсного центра, ориентированного на обслуживание туристов;
- информационное обеспечение историко-культурного туризма (проект «Информационные стенды»);
- реализация туристических проектов инновационного характера (проект «Аудиоэкскурсия»);
- выявление и поддержка творческих инициатив населения (проект «Творческий круговорот»);
- проведение среди школьников конкурсов краеведческой направленности, подготовка в школах сочинений и рефератов на тему истории района (с награждением авторов лучших работ);
- разработка (на конкурсной основе) и популяризация символики района (герб, флаг и т.п.).

2. Создание качественной жилой среды:

- оптимизация структуры управления ЖКХ в соответствии с требованиями нового законодательства;
- реорганизация управления коммунальной инфраструктурой и многоквартирными домами;
- реорганизация системы бюджетного финансирования ЖКХ;
- демонополизация сферы управления, содержания и ремонта многоквартирных домов;
- формирование эффективной тарифной политики;
- повышение благоустройства населенных пунктов с организацией опросов населения, нацеленных на выявление неудобств (проект «1000 мелочей»);
- разработка и общественное обсуждение перспективных проектов в сфере благоустройства морского и речного побережья в городе Александровск-Сахалинский;
- обеспечение муниципального образования документацией территориального планирования и инвентаризация территории;
- совершенствование процедур в связи с принятием правил землепользования и застройки;
- развитие институтов предоставления земельных участков и недвижимости в частную собственность;
- интенсификация малоэтажного строительства, уплотнение существующей застройки города.

3. Формирование благоприятного социального климата:

- повышение доступности и качества медицинской помощи;
- определение мощности медицинских учреждений, необходимой и достаточной для выполнения муниципального заказа на оказание населению бесплатной медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий;

- развитие системы управления и финансирования здравоохранения с акцентом на профилактические мероприятия;
- повышение заинтересованности граждан в сохранении и укреплении здоровья;
- укрепление материально-технической базы учреждений здравоохранения;
- повышение профессиональной квалификации работников здравоохранения;
- развитие системы управления и финансирования среднего школьного образования;
- развитие системы дошкольных образовательных услуг;
- социализация молодежи и включение ее потенциала в развитие района;
- решение кадровых проблем образовательной отрасли;
- мониторинг процесса социальной реабилитации трудных детей и подростков;
- оптимизация сети органов социальной защиты населения;
- развитие нестационарного медико-социального обслуживания по оказанию практической помощи гражданам пожилого возраста и инвалидам;
- организация площадок для коммуникации между жителями и органами местного самоуправления;
- организация общественного мониторинга и контроля за исполнением бюджетных услуг, оказываемых по заказу администрации подрядной организацией;
- поддержка семейного бизнеса и стимулирование капиталовложений родителей в жилье для своих детей.

4. Формирование благоприятного хозяйственного климата:

- формирование инфраструктуры поддержки малого бизнеса;
- принятие пакета нормативных документов, гарантирующих равнодоступность для всех хозяйствующих субъектов муниципальных ресурсов и муниципальных заказов на продукцию и услуги;
- формирование реестра инвестиционных площадок района;
- создание инвестиционного паспорта района;
- создание сайта администрации района с возможностью интерактивного общения.

А.Н. Иванова

Магистр факультета «Государственное и муниципальное управление» Государственного университета — Высшей школы экономики

Интернет-маркетинг города как инструмент повышения инвестиционной привлекательности

С конца XX столетия в связи с политическими и экономическими реформами в российских городах резко возрос интерес к вопросам, связанным с повышением эффективности социально-экономического управления собственными ресурсами. В частности, выросла заинтересованность и роль городов в активизации инвестиционной деятельности. В условиях ограниченных ресурсов развития и обострения конкурентной борьбы друг с другом городам часто приходится искать новые пути привлечения экономических агентов на свои территории. Для этого совершенствуется нормативная база, создаются благоприятные финансовые условия, вводятся налоговые льготы, резервируются земельные участки и т.д. Однако важно не только улучшать условия для привлечения инвестиций, но и доводить до потенциальных инвесторов информацию об этом, продвигать города на инвестиционных рынках. Для этих целей незаменимым инструментом становится маркетинг города.

В общем виде маркетинг города можно определить как деятельность с целью продвижения интересов города в различных социально-экономических сферах, создание благоприятного климата, который повышал бы привлекательность города для потребителей — как внешних (потенциальных инвесторов, туристов, покупателей товаров и услуг, предлагаемых городом), так и для внутренних (жителей города). Сразу подчеркнем, что

В общем виде маркетинг города можно определить как деятельность с целью продвижения интересов города в различных социально-экономических сферах

маркетинг территории больше, чем только работа с инвесторами и деятельность на инвестиционных рынках. Он может быть нацелен на привлечение в города мигрантов и туристов, может способствовать продвижению продукции городских предприятий на внешних рынках. Немаловажной причиной обра-

щения к маркетинговым технологиям является и то, что конкуренция между городами сегодня принимает новые формы: города испытывают потребность в квалифицированных специалистах — не менее острую, чем в финансово-материальных ресурсах.

Тем не менее привлечение инвестиций остается одним из наиболее важных направлений маркетинга города. Маркетинг позволяет выявить существующие преимущества территории, усилить их и создать новые предпосылки для привлечения в город экономических агентов, способных повысить благосостояние его жителей. За рубежом маркетинг начал применять-

ся с конца 80-х гг. прошлого века, в России же этот опыт пока изучен и распространен слабо, однако постепенно все большее количество городов начинают понимать, насколько это важно.

Одним из инструментов маркетинга города является интернет-маркетинг, который в последнее время становится все более популярным. В рамках территориального маркетинга интернет-технологии особенно эффективны, поскольку позволяют установить быстрый контакт с компаниями, подбирающими места для расширения бизнеса и размещения новых предприятий или филиалов. Часто поиск подходящего места начинается именно со сбора информации в Интернете: из нескольких аналогичных вариантов — городов — будет выбран тот, что сумеет наиболее полно, грамотно и убедительно продемонстрировать преимущества инвестирования на своей территории. Интернет-технологии позволяют предоставлять компаниям не только общую информацию о социально-экономическом положении города и его инфраструктурных особенностях, его географическом расположении и специфике всего региона, но и, с использованием различных средств визуализации информации, наглядно обосновывать преимущества тех или иных бизнес-решений.

Интернет как средство коммуникации обладает рядом несомненных преимуществ. В частности, он характеризуется высокой скоростью распространения информации, возможностью обратной связи, сравнительно невысокой стоимостью по сравнению с традиционными средствами продвижения (печатные СМИ, телевидение, листовки и пр.). Кроме того, благодаря Интернету информацию о небольшом городе можно получить с минимальными затратами практически из любой точки мира — с его помощью стираются географические границы.

В литературе интернет-маркетинг определяется как инструментальный маркетинговой деятельности территориальных органов власти, населения и других резидентов и потребителей территории, позволяющий исследовать внешние и внутренние рынки, структурировать информационную среду, осуществлять позиционирование территории и продвижение внутренних условий и ресурсов для привлечения внутренних и внешних ресурсов и обмена¹.

Благодаря Интернету информацию о небольшом городе можно получить с минимальными затратами практически из любой точки мира

Для решения задач, обусловленных инвестиционной деятельностью города, используется широкий спектр интернет-технологий: сайт, электронная почта, почтовые реестры, видеоконференции, доски объявлений, статистика, счетчики, ICQ,

голосовая связь и пр. В этом ряду следует особо выделить создание сайта, поскольку именно он так или иначе дает возможность использовать другие инструменты. Интернет-портал не только выполняет информационно-представительские функции, но и служит базой для сбора и анализа статистичес-

¹ См.: Николаева Ю.Н. Использование маркетингового подхода в стратегическом управлении инвестиционной деятельностью регионов : Дис. в виде науч. докл. ... канд. экон. наук. М., 2004. С. 15.

ких данных. На сайте можно представлять информацию о территории, размере, географии, символике и атрибутике города, его истории и окружающей среде. С точки зрения маркетинга сайт — это набор информационных блоков и инструментов для взаимодействия с целевой аудиторией. От того, насколько профессионально и удобно разработана структура сайта, насколько функционален интерфейс, во многом зависит эффективность интернет-маркетинга и достижение поставленных инвестиционных целей.

Использование интернет-маркетинга в качестве одного из основных инструментов привлечения инвестиций на территории городов связано с рядом факторов. Прежде всего, оказывают влияние процессы глобализации, которые существенно расширяют географию партнерских связей городов и нуждаются в адекватном инструменте для установления первоначальных контактов. Активное использования городами интернет-маркетинга определяется также необходимостью вхождения в мировое информационное пространство и обеспечения обмена информацией между различными структурами власти и потребителями ресурсов на территории, важностью поддержки обратной связи для быстрого принятия управленческих решений.

Однако в России существует ряд проблем, затрудняющих распространение территориального интернет-маркетинга. В частности, довольно слабо еще развит Интернет, процент пользователей пока относительно невелик. К тому же, хотя интернет-маркетинг и является относительно дешевым маркетинговым инструментом по сравнению, например, с телевидением и печатной продукцией, для создания и поддержки сайта все-таки нужны определенные средства. При этом необходимы не только разовые вложения в разработку качественного представительства города в Сети, но и затраты на своевременное обновление информации. Кроме того, в муниципальных образованиях ощущается недостаток квалифицированных кадров, тогда как для обеспечения территориального интернет-маркетинга требуются специально подготовленные сотрудники — специалисты в области маркетинга и интернет-технологий. Этим зачастую объясняется недостаточное качество подготовки информации, которые города размещают в Интернете, и трудности, которые они при этом испытывают.

Как бы то ни было, сегодня очень многие города имеют свои представительства в глобальной Сети. Но факт наличия сайта еще не означает, что возможности данного инструмента используются в полной мере. Информационное насыщение сайтов городов часто не соответствует запросам целевых групп потребителей. Например, потенциальные инвесторы, заходя на сайт города, хотят получить полную информацию об имеющихся на территории муниципалитета ресурсах, показателях его социально-экономического развития, степени развитости инвестиционной инфраструктуры, наличии площадей для реализации потенциальных инвестиционных проектов и тех, что уже реализуются в городе, предложениях для стороннего софинансирования и т.д. Однако многие сайты отличаются слабой информационной наполняемостью.

В этом плане может оказаться полезным изучение и использование зарубежного опыта. Если сайт города ориентирован на привлечение инвесторов, можно обратиться к опыту таких городов, как Гамбург, Бремен, Амстер-

дам. Так, сайт города Гамбурга (Германия) www.hamburg.de имеет четкую структуру и отличается высокой информационной насыщенностью. В разделе «Развитие бизнеса» подробно описывается город как экономический регион, перечисляются его преимущества как рынка сбыта, а также преимущества создания собственной фирмы на его территории, характеризуются стратегии экспорта. Здесь же можно найти информацию о действующей в городе системе налогообложения, формах финансовой отчетности, порядке приема сотрудников на работу, секторе банковских услуг, страховании, аренде офисных помещений и многом другом. В разделе «Хозяйственная деятельность» расписаны расходы на аренду помещения и стоимость строительства, цены на землю под застройку и сооружения, персонал, офисную мебель в случае открытия собственной фирмы в городе.

В данном случае интернет-маркетинг действительно выступает в роли эффективного инструмента привлечения экономических агентов на территорию города. На сайте представлена подробная объективная информация для агентов, желающих развивать свой бизнес в данном городе, вместе с тем, конечно, упор делается на положительные стороны, подчеркивается преимущество размещения бизнеса этой территории. Отметим также, что сайт Гамбурга представлен на шести языках¹ — это позволяет пользователям из разных стран практически беспрепятственно получать всю интересующую их информацию.

Сайт Гамбурга лишен недостатков, характерных для российских городских сайтов, на которых информация обновляется нерегулярно и несвоевременно и слабо структурирована, что существенно увеличивает время на поиск необходимых данных. Форма подачи информации, а нередко и ее содержательное наполнение в российской интернет-практике часто одинаковы в разных городах, не учитывают их специфику, подогнаны под единый шаблон, принятый в регионе.

В российском интернет-пространстве не сформирован единый подход к образованию адресов доменных имен, что во многом усложняет поиск сайта города. Каждый город формирует адрес по своему усмотрению: одни прописывают полностью название города, другие используют название города и добавляют слово *gorod*, третьи сокращают полное название города, четвертые добавляют приставку *admin* и т.д. А вот в США, например, адреса городов в Сети сформированы по единому принципу и состоят исключительно из названия города. Стоит отметить, что там города не только используют единую стратегию при определении доменного имени, но и структура сайтов очень похожа, что облегчает навигацию по ним посетителей.

Практически любую маркетинговую деятельность как организации, так и города следует начинать с разработки стратегии. Интернет-маркетинг, будучи ориентированным на перспективы развития территории, должен использоваться в рамках общей стратегии социально-экономического развития города, разрабатываемой на несколько лет вперед (как правило, от 3 до 10–20), и учитывать заявленные в ней цели.

¹ Сайт Ганновера имеет версии на 10 языках.

Как показывает международный опыт, важно не только создать качественный сайт города, но и активно продвигать его, чтобы он стал действенным инструментом повышения инвестиционной привлекательности города. Не менее важно и развитие стратегического партнерства между городами — они могут давать ссылки на сайты друг друга, создавать совместные интернет-ресурсы, вместе использовать средства продвижения сайтов и пр. Если нет квалифицированных кадров, можно привлекать сторонних разработчиков. Для разработки информационного наполнения сайта, качественного использования данного инструмента могут также привлекаться маркетинговые и консалтинговые агентства.

Важно не только создать качественный сайт города, но и активно продвигать его, чтобы он стал действенным инструментом повышения инвестиционной привлекательности территории

Все обозначенные выше условия, определяющие использование интернет-маркетинга, проблемы и пути их решения типичны для многих российских городов. Попробуем проследить их на примере конкретного города, а именно Перми. Ее, как и ряд других крупных городов России, в определенной степени затронули процессы глобализации и обострения конкуренции за привлечение ресурсов. Динамика важнейших социально-экономических статистических показателей города (душевой объем инвестиций в основной капитал, бюджетная обеспеченность на одного человека и пр.) не внушает оптимизма: инвестиции в процентах к предыдущим годам сокращаются, количество рабочих мест уменьшается. Если в 2001 г. по рейтингу социально-экономического развития Пермь занимала 8-е место в России, то в 2005 г. переместилась на 13-е (по данным, приведенным на сайте www.gorodperm.ru).

Для выхода из сложившейся ситуации в конце 2006 г. в Перми был создан Департамент промышленной политики, ориентированный на проведение политики, содействующей росту экономического потенциала города. Одна из составляющих этой политики — создание программы маркетинга города с целью формирования уникального имиджа Перми и повышения его узнаваемости потенциальными инвесторами. В рамках программы используются и современные информационные технологии, в частности интернет-маркетинг. Официальный сайт Перми расположен по адресу www.gorodperm.ru. Кроме того, потенциальные инвесторы могут получить необходимую информацию о городе, зайдя на специализированный инвестиционный сайт, созданный в 2003 г. городской администрацией совместно с Пермской торгово-промышленной палатой, — www.invest.permtpp.ru.

Сегодня задачу улучшения инвестиционного климата в городе, привлечения инвесторов администрация Перми считает для себя одной из приоритетных. Однако программы маркетинга города как таковые еще не разработаны, этот процесс только начался. Нуждается в доработке и наиболее важный инструмент интернет-маркетинга, а именно официальный сайт города. Структура его далека от идеальной: отсутствует карта сайта, не развиты инструменты многоступенчатого меню и всплывающих окон, на данный мо-

мент отсутствуют специализированные разделы для потенциальных инвесторов. Кроме того, многие из представленных на сайте таблиц нечитаемы, результаты мониторинга социально-экономического развития и страницы программы социально-экономического развития открываются с ошибками, ряд ссылок ведет на несуществующие страницы.

На сайте Перми есть возможность выбрать один из четырех языков, что является несомненным плюсом, однако на иностранных языках не представлена наиболее важная для потенциальных инвесторов информация. Отсутствуют взаимосвязи между различными сайтами города: например, на главном портале нет ссылки на инвестиционный сайт www.invest.permtpp.ru, отсутствуют ссылки и на другие источники информации, например на сайт Пермского края, сайт главы города.

В Перми, как и во многих других российских городах, сайт играет роль своего рода справочника, в котором содержатся общие сведения о городе, в принципе полезные потенциальным инвесторам. Он позволяет получить

Хорошее впечатление на инвесторов производят описания на сайте города успешно реализованных инвестиционных проектов, координаты компаний, стабильно работающих в городе, принципы взаимоотношений с городской администрацией

о городе некую информацию, но не является в полной мере действенным маркетинговым инструментом повышения инвестиционной привлекательности территории, не убеждает в целесообразности вложения средств в местные предприятия.

Городу необходима детальная проработка стратегии городского маркетинга, исходя из которой впоследствии должна быть разработана программа интернет-маркетинга. Как показывает

практика зарубежных городов, целесообразно выделить на сайте раздел, посвященный ведению бизнеса в данном городе, и всю требуемую информацию на нескольких иностранных языках разместить там. При этом, не пренебрегая, разумеется, информацией общего характера, нужно сосредоточиться на главных особенностях, конкурентных преимуществах и уникальных чертах города, которые могут повлиять на принятие потенциальными инвесторами положительного решения о ведении бизнеса именно здесь. Хорошее впечатление на инвесторов, озабоченных минимизацией возможных рисков, производят описания на сайте города успешно реализованных инвестиционных проектов, координаты компаний, стабильно работающих в городе, принципы взаимоотношений с городской администрацией.

Пока попытки российских городов применять инструменты интернет-маркетинга для повышения своей инвестиционной привлекательности носят скорее хаотичный, чем системный характер, многое остается непроработанным. Однако современная ситуация требует внедрения новых, адекватных ей инструментов. И в данном контексте ставка на интернет-маркетинг — это тот стратегический выбор, который позволит городам получить конкурентное преимущество в борьбе за инвестиционные ресурсы, необходимые для их развития.

И.С. Важенина

Старший научный сотрудник Института экономики Уральского отделения РАН,
кандидат экономических наук

Рекомендации по созданию и использованию официальных сайтов административных образований

Общие положения

Продвижение территорий, в том числе городов, на современном этапе трудно себе представить без специализированных территориальных (городских) сайтов в Интернете. По результатам анкетирования, проведенного при участии автора, использование сайтов в качестве одного из инструментов формирования имиджа и репутации территории назвали 49,5% представителей властных структур областей и городов УрФО¹.

Официальные государственные, региональные и муниципальные интернет-ресурсы в отличие от сайтов коммерческих структур напрямую не направлены на максимизацию прибыли. Главная цель территориальных имиджево-репутационных интернет-коммуникаций — повышение конкурентной привлекательности территории через информирование ее реальных и потенциальных потребителей о ресурсах и возможностях, предоставляемых территорией для их личной и профессиональной самореализации, успешного ведения бизнеса и инвестирования. На потребительские предпочтения сайт территории влияет, с одной стороны, формируя ее позитивный образ, а с другой — давая достоверную информацию, которая служит основой для решающих репутационных выводов по поводу территории.

У интернет-представительств территорий есть ряд особенностей, которые отличают их от сайтов других структур.

¹ Анкетирование «Конкурентоспособность территории: слагаемые роста и индикаторы оценки» проводил Центр конкурентной политики региона Института экономики УрО РАН в марте — апреле 2007 г. Были получены 323 заполненные анкеты, в том числе 194 от представителей власти и 129 — от представителей бизнеса Уральского региона из восьми субъектов Российской Федерации: Республики Башкортостан, Удмуртской Республики, Пермского края, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Свердловской, Курганской, Тюменской и Челябинской областей. Респондентами стали представители власти и бизнеса из 13 муниципальных образований: Уфы, Ижевска, Перми, Нягани, Екатеринбургa, Серова, Карпинска, Нижнего Тагила, Белоярки, Кургана, Тюмени, Тобольска, Ишима, Челябинска. В опросе участвовали сотрудники администраций губернаторов, экономических министерств, департаментов и комитетов, депутаты городских дум, а также ученые-экономисты из вузов Урала, руководители коммерческих структур, занимающихся промышленными видами деятельности, банковской деятельностью, оптовой и розничной торговлей, строительством, связью, информационно-аналитической работой.

Официальные территориальные интернет-ресурсы органов власти:

- отличаются строго деловым стилем оформления и общения;
- характеризуются информационной направленностью, не носят рекламного характера и не являются коммерчески ориентированными;
- дают возможность гражданам узнать о функционировании территориального аппарата управления, особенностях, возможностях и проблемах территории;
- реализуя принцип обратной связи, предоставляют возможность общения в Сети жителям и руководителям территории, облегчают решение проблем граждан;
- используя приемы интерактивного общения, реализуют принцип участия всех желающих в обсуждении насущных проблем территории.

Какие цели преследуют официальные территориальные интернет-ресурсы? Это прежде всего:

- 1) информирование о политических событиях (официальная трактовка и мнения квалифицированных экспертов);
- 2) информирование о стратегических направлениях политического и социально-экономического развития территории и достигнутых результатах;
- 3) разъяснение позиции властных структур по тем или иным вопросам, принимаемым мерам и результатам, важным для данной территории;
- 4) реализация принципов открытости властных структур, предоставление гражданам возможности воспользоваться механизмом обратной связи;
- 5) проведение информационно-просветительских кампаний по достижению социально значимых целей (например, касающихся здоровья и нравственного благополучия населения);
- 6) предоставление обширного справочного и нормативно-законодательного материала для обеспечения соответствующих потребностей отдельных граждан, бизнеса, инвесторов, туристов и т.д.
- 7) мониторинг общественного мнения по наиболее важным вопросам, касающимся населения территории, ее политики, экономики, социально-культурной ситуации и т.д. (через систему социологических интернет-опросов, анкетирование, форумы).

Информация на сайте должна быть точной, ясной, краткой и исчерпывающей одновременно. И самое главное — она должна быть свежей. При создании портала/сайта заранее можно

Информация на сайте должна быть точной, ясной, краткой и исчерпывающей одновременно. И самое главное — свежей

предусмотреть возможные вопросы пользователей и подготовить ответы на них. На любой запрос ответ должен быть отправлен незамедлительно — подобные компетентность и быстрота реакции формируют у потенциального потре-

бителя территории позитивный настрой на сотрудничество. Все вышесказанное, несомненно, предполагает высокие технические, эксплуатационные и эстетические качества сайта и профессионализм сотрудников, обеспечивающих его работу.

Так, скорость загрузки сайта и передвижения по нему — одна из первоочередных в иерархии имиджево-репутационных характеристик. Не дождавшись полной загрузки первой страницы, потенциальный потребитель территории уйдет на другие интернет-ресурсы, а низкая скорость передвижения по сайту не только затрудняет получение необходимой информации, но и раздражает пользователя, что негативно сказывается на восприятии территории данным контрагентом.

Серьезный территориальный интернет-ресурс обязательно имеет карту. С одной стороны, этот важный инструмент помогает структурировать сайт еще в процессе его создания и последующего развития, с другой — существенно облегчает навигацию, т.е. является своеобразным показателем заботы о посетителях сайта, что само по себе уже может рассматриваться в качестве позитивной репутационной характеристики.

Помогает быстро находить необходимую информацию и яркое выделение гиперссылок — цветом, видом или размером шрифта, подчеркиванием, поскольку, если ссылки выглядят как обычный текст и высвечиваются лишь при наведении курсора, они могут остаться незамеченными.

Яркой демонстрацией деловой репутации руководства территории является интерактивное общение с посетителями сайта. Наличие эффективной двухсторонней связи демонстрирует компетенцию и профессионализм администрации в различных сферах ее деятельности, свидетельствует о налаженной работе с реальными и потенциальными потребителями территории и дает представление о принципах взаимодействия с ними. Формат вопрос/ответ наглядно демонстрирует наиболее злободневные проблемы территории, пути и методы их решения, плюсы и минусы организации процесса территориального руководства и т.д. Можно также использовать такие интерактивные формы общения, как интернет-конференции, консультации, обсуждения на форумах, опросы, анкетирование. Большое значение имеет форма изложения материала и этика общения. Грамотность, компетентность, толерантность, уважительный тон — неотъемлемые составляющие интернет-ресурса, ставящего своей целью формирование позитивного имиджа и доброй репутации территории.

Далее предлагается типовая структура сайта, оптимально, на наш взгляд, отвечающая целям продвижения территории, ее имиджа и репутации и максимально удовлетворяющая потребность потребителей территории в получении достоверной квалифицированной информации. Основные разделы сайта, вынесенные на его главную страницу, схематично изображены на рисунке и описана их внутренняя структура.

Рекомендуемая структура сайта территории (на примере города)

География

1. Географическое положение, место на карте. Карта города.
2. Природно-климатические условия. Полезные ископаемые и другие природные ресурсы в пригородных районах.
3. Экологические особенности и уровень безопасности.

История

1. Возникновение и развитие города. Наиболее важные события и даты.
2. Городская символика. Герб, флаг, гимн.
3. Городские награды.
4. Знаменитые соотечественники или известные личности, деятельность которых связана с городом.
5. Почетные граждане города.

Власть

1. Структура органов муниципального управления. Администрация города. Городская дума.
2. Должности, функции, персоналии. Адреса, телефоны, электронная почта. «Горячие» телефон, пейджер.
3. Первые лица. Адреса, телефоны, электронная почта. «Горячие» телефон, пейджер.
4. Законодательная база муниципального управления.

Экономика

1. Особенности социально-экономического развития города.
2. Планы и программы социально-экономического развития города.
3. Итоги социально-экономического развития города.
4. Развитие производственной и социальной инфраструктуры города.
5. Финансовая инфраструктура и финансовые организации.
6. Кадровый потенциал.
7. Реализация в городе ФЦП.
8. Муниципальные программы.

Культура

1. История культуры.
2. Народные промыслы и декоративно-прикладное искусство.
3. Легенды, сказы. Народные песни, частушки и т.д.
4. Культурные достопримечательности. Объекты архитектуры, памятники и т.д.
5. Культурно-зрелищные заведения. Музеи, театры, кинотеатры, концертные залы, цирк, филармония и т.д.
6. Фотогалерея.

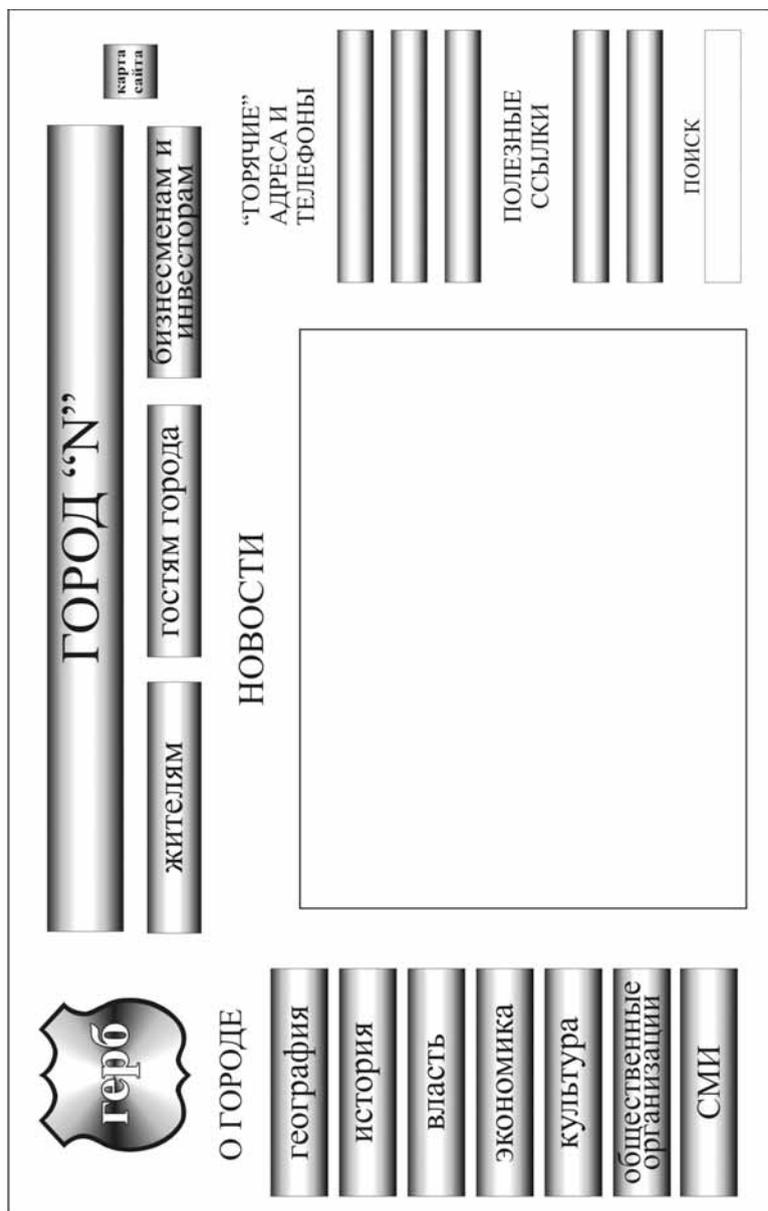
Общественные организации

1. Организации ветеранов, женщин, детские, подростковые и молодежные объединения.
2. Организации национальных диаспор.

СМИ

1. Обзоры печатных СМИ (федеральных, региональных, муниципальных).
2. Электронные версии муниципальных печатных СМИ.
3. Ссылки на сайты региональных и муниципальных СМИ.

Примерная схема
первой страницы официального сайта Администрации города



Жителям города

1. Структура муниципальных органов управления жилищно-коммунальным хозяйством. Функции и обязанности. Должности, персоналии. Адреса, телефоны, электронная почта. Нормативные документы. Предприятия ЖКХ. Адреса, телефоны. Функции. Тарифы. Телефоны экстренных аварийных служб. «Горячий» телефон, пейджер в администрации города.
2. Социальное обеспечение и социальная защита населения. Основные показатели социального обеспечения и социальной защиты. Нормативные документы по вопросам социального обеспечения и социальной защиты. Структура муниципальных органов управления социальным обеспечением и социальной защитой. Должности, персоналии. Адреса, телефоны, электронная почта. Учреждения социального обеспечения и социальной защиты. Адреса, телефоны. «Горячий» телефон, пейджер в администрации города.
3. Структура муниципальных органов управления здравоохранением. Нормативные документы. Должности, персоналии. Адреса, телефоны, электронная почта. Муниципальные организации здравоохранения. Принципы функционирования, Номенклатура услуг. Коммерческие организации здравоохранения. Адреса, телефоны. «Горячий» телефон, пейджер в администрации города.
4. Структура муниципальных органов управления спортом, туризмом. Нормативные документы. Должности, персоналии. Адреса, телефоны, электронная почта. Городские организации спорта, туризма. «Горячий» телефон, пейджер в администрации города.
5. Структура муниципальных органов управления культурой. Городские организации культуры. Должности, персоналии. Адреса, телефоны, электронная почта. «Горячий» телефон, пейджер в администрации города.
6. Структура муниципальных органов управления торговлей и бытовым обслуживанием населения. Организации торговли и бытового обслуживания населения города. Должности, персоналии. Адреса, телефоны, электронная почта. Нормативные документы (в том числе «Закон о защите прав потребителей»). Структуры, защищающие права потребителей (комитет, совет и т.д.). Адреса, телефоны, электронная почта. «Горячий» телефон, пейджер в администрации территории.
7. Структура управления муниципальными органами социальной безопасности, надзора и юстиции (милиция, паспортные столы, прокуратура, суд, ГИБДД) и соответствующие организации. Должности, персоналии. Адреса, телефоны, электронная почта. Нормативные документы. «Горячий» телефон, пейджер в администрации территории.
8. Структура территориальных служб занятости. Должности, персоналии. Адреса, телефоны, электронная почта. Нормативные документы. «Горячий» телефон, пейджер в администрации территории.
9. Структура территориальных иммиграционных служб. Должности, персоналии. Адреса, телефоны, электронная почта. Нормативные документы. «Горячий» телефон, пейджер в администрации территории.
10. Территориальные транспортные организации. Городской транспорт. Нормативные документы. Схемы, маршруты и расписания движения.

Должности, персоналии. Адреса, телефоны, электронная почта. «Горячий» телефон, пейджер в администрации территории.

11. Жилищная политика и ипотечное кредитование. Адреса, телефоны, электронная почта.

Гостям города

1. Расписания движения самолетов, поездов, автобусов дальнего следования. Справочные службы. Службы бронирования и доставки билетов. Адреса, телефоны, электронная почта.
2. Гостиничный сервис. Рекомендуемые отели. Адреса, телефоны, электронная почта. Служба бронирования.
3. Городской транспорт. Схемы движения, маршруты и расписания движения.
4. Деловые центры. Выставки. Ярмарки. Адреса, телефоны, электронная почта. Часы работы. Текущие мероприятия. Планы мероприятий.
5. Предприятия общественного питания. Рестораны, кафе, предприятия быстрого питания. Доставка по адресам горячей пищи. Адреса, телефоны, часы работы.
6. Предприятия торговли. Отдельно — магазины и отделы, предлагающие подарки, сувениры, товары народных промыслов.
7. Городские и пригородные зоны отдыха. Парки, лесопарки, дендрологические сады и т.д. Уникальные природные объекты. Зоопарки. Информация о возможностях посещения. Справочные телефоны.
8. Городские достопримечательности.
9. Спортивные и развлекательные заведения. Стадионы, спортивные центры, тренажерные залы и т.д. Ночные клубы, казино, боулинг и т.д.
10. Культурно-зрелищные заведения. Музеи, театры, кинотеатры, концертные залы, цирк, филармония и т.д.

Бизнесменам и инвесторам

1. Инвестиционный паспорт города.
2. Нормативные акты.
3. Налогообложение.
4. Городские конкурсы и тендеры.
5. Инновационная политика.

«Горячие» адреса и телефоны, полезные ссылки

1. Телефоны экстренных служб, обеспечения безопасности (милиция, ГИБДД, скорая помощь, пожарные, спасатели). Телефоны доверия этих служб.
2. Телефоны экстренных аварийных служб ЖКХ (водопровод, энергообеспечение, отопление, канализация).
3. Телефоны экстренных служб психологической помощи. Телефоны доверия этих служб, психологические консультации по телефону.
4. Телефоны похоронных служб.
5. Ссылки на сайты вышеназванных служб, ссылки на сайты партнеров муниципалитета и т.д.

Главное — необходимо осознать объективную необходимость и неизбежность применения интернет-технологий в целях продвижения территорий, маркетинга их имиджа и репутации

Хочется отметить, что представленная структура официального сайта администрации муниципального образования — это лишь абстрактная схема, которая изменяется и дополняется исходя из особенностей и потребностей конкретной территории. Главное — необходимо осознать объективную необходимость и неизбежность применения интернет-технологий в целях продвижения территорий, маркетинга их имиджа и репутации. Для этого требуется существенно повысить интернет-культуру управленческого аппарата, с тем чтобы каждый сотрудник администрации понимал важность этой проблемы, осознавал целесообразность и эффективность применения данных технологий для решения имиджево-репутационных задач, стоящих перед территорией. Также необходимо выработать подробные методические рекомендации по организации интернет-маркетинга имиджа и репутации территорий.

Д.В. Визгалов

Туристический маркетинг: с чего начать?

Результаты анкетирования гостей Уссурийска и специалистов, занятых в туристическом комплексе города

Маркетинговые исследования в рамках маркетинга города состоят из трех главных этапов: сбор данных, анализ данных и отчет о результатах

Маркетинговые исследования — это систематический мониторинг данных, необходимых для решения задач маркетинга. Маркетинговые исследования в рамках маркетинга города состоят из трех главных этапов: сбор данных, анализ данных и отчет о результатах.

В корпоративном секторе многие компании закладывают на маркетинговые исследования более половины бюджета маркетингового проекта, поскольку без них невозможно разработать программу действий, адекватную текущей ситуации. Маркетинговые исследования проводятся на всех этапах маркетингового проекта: на этапе планирования, на этапе реализации, а также после его завершения. На этапе планирования на основе маркетинговых исследований

подбираются наиболее эффективные маркетинговые мероприятия и инструменты, на следующем этапе они служат для анализа хода реализа-

ции проекта и получения своевременной информации о возможных сбоях в программе, наконец, после завершения проекта — для оценки его результативности.

В качестве примера маркетинговых исследований далее представлены результаты анкетирования, проведенного в городе Уссурийске Приморского края. Исследование проведено администрацией Уссурийского городского округа и Институтом экономики города в рамках международной грантовой программы CityLinks. Целью анкетирования было определить целевую аудиторию туристического маркетинга города и приоритетные направления развития городского туристического комплекса.

Часть 1. Результаты анкетирования гостей Уссурийска

Анкетирование проводилось в январе — марте 2007 г. В гостиницах города было опрошено 58 гостей.

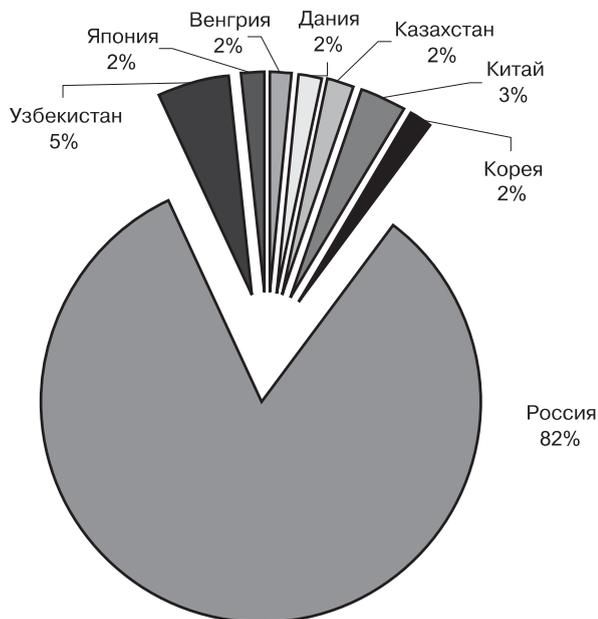


Рис. 1. Откуда приехал респондент

В основном город посещают жители Российской Федерации (82%), преимущественно из Владивостока, Хабаровска и Москвы. Среди опрошенных гостей были и жители соседних сел, других регионов Дальнего Востока и Восточной Сибири. Из-за рубежа в город приезжают, как правило, гражд-

дане соседних государств — Японии, Китая, Кореи — по деловым вопросам (в том числе для участия в торговле).

Среди опрошенных гостей города 59% составляли женщины и 41% — мужчины. По преимуществу город посещает молодежь в возрасте от 20 до 30 лет (50%). Люди старше трудоспособного возраста практически не приезжают, так как основная цель посещения — это решение деловых вопросов (44%). Более половины опрошенных (56%) уже бывали в Уссурийске ранее, тогда как 41% посещают город впервые.

Большинство гостей приезжают на сравнительно небольшой срок — до 10 дней (51%), более чем на месяц (21%) задерживаются в городе в основном те, кто занят в Уссурийске в сфере торговли (в частности, на китайском рынке) или имеет в городе свой бизнес.

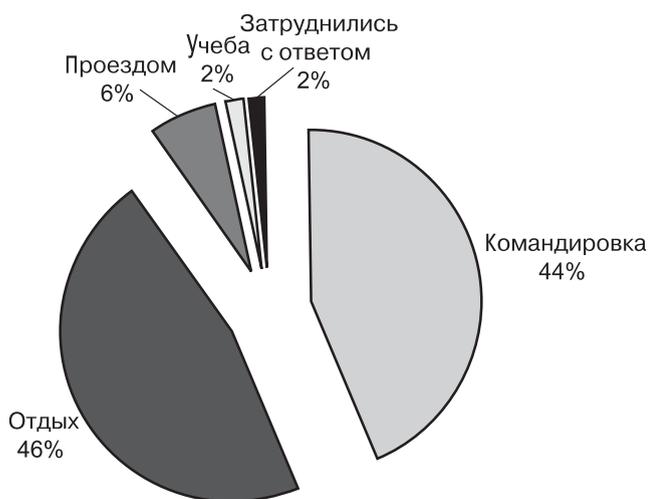


Рис. 2. Цель поездки

Как уже отмечалось, в основном Уссурийск посещают для решения деловых вопросов и работы в сфере торговли и строительстве (44%), а также для отдыха, в том числе посещения родственников и друзей (46%). Как транзитный пункт в своем маршруте Уссурийск выбрали только 6% опрошенных гостей города, а как место для учебы — 2%.

По мнению специалистов, одним из преимуществ Уссурийска является его географическое положение в качестве транзитного города, однако это преимущество не используется — качество гостиниц и сопутствующих услуг оставляет желать лучшего. Как следствие — только 6% опрошенных гостей города являются транзитными пассажирами.

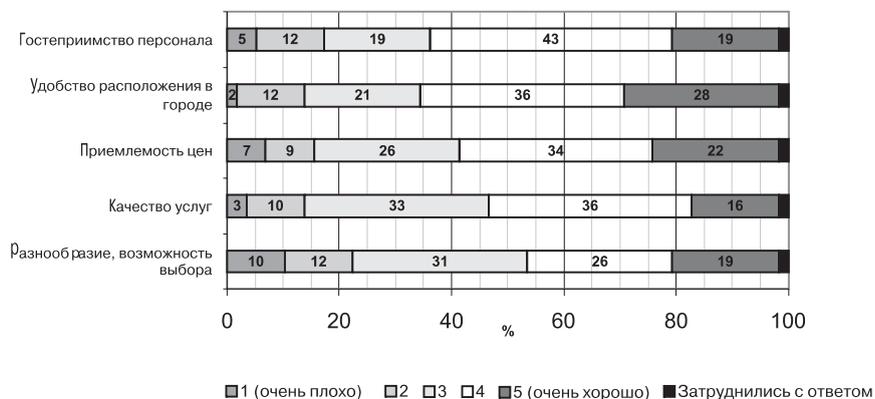


Рис. 3. Гостиничные услуги

Примечание. Опросная часть исследования проводилась с применением пятибалльной шкалы — от 1 («очень плохо») до 5 («очень хорошо»), здесь и далее на диаграмме приведено процентное распределение ответов.

В целом гости оценивают гостиничные услуги достаточно высоко, однако хотели бы большего их разнообразия — пока выбор невелик. Положительным моментом является то, что гостиницы удобно расположены.

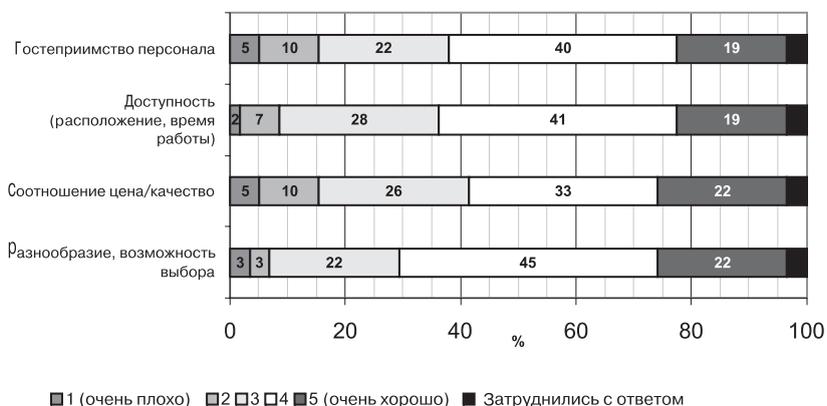


Рис. 4. Сервис питания

Сервис питания гостей Уссурийска в целом устраивает (среди оценок преобладают нейтральные, средние). Меньше всего претензий к расположению и времени работы заведений общепита, а также к их разнообразию и возможности выбора.

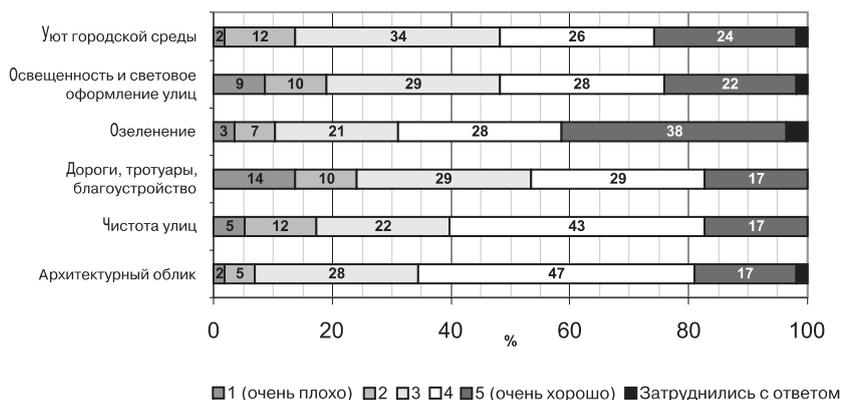


Рис. 5. Городская среда

Оценивая привлекательность Уссурийска, гости отмечают, что в городе уютно, много зелени, архитектурный облик также вызывает положительные эмоции. А вот состояние дорог, тротуаров и уровень благоустройства территорий оцениваются негативно, таким же образом гости отзываются об освещенности и световом оформлении улиц.

При оценке экологических условий в городе мнения респондентов разошлись. Часть гостей жаловались на низкое качество питьевой воды и высокую, по их мнению, загрязненность воздуха. Другие же, наоборот, отмечали свежесть и чистоту воздуха, а также высокое качество воды. Следует учесть, что эти оценки носят субъективный характер, потому что респонденты сравнивали Уссурийск со своими родными городами, экологические условия в которых могли быть как лучше, так и существенно хуже.

В целом респонденты достаточно высоко оценивают качество городских услуг в Уссурийске, отмечая, однако, отдельные недостатки в работе общественного транспорта и предприятий, предоставляющих бытовые услуги (рис. 6).

Гости города не чувствуют себя в безопасности на его улицах, особенно в вечернее и ночное время. Наиболее безопасным местом, по мнению приезжих, является отель (гостиница). Поскольку более 10% опрошенных жалуются на низкий уровень безопасности в городе, эта проблема представляется достаточно серьезной и требует скорейшего решения (рис. 7).

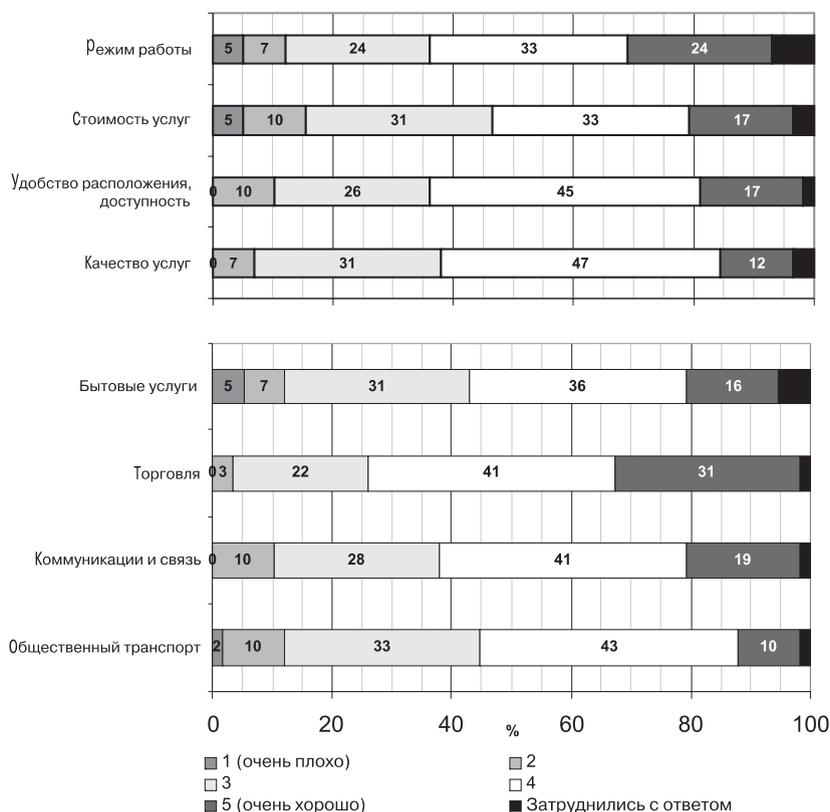


Рис. 6. Городские услуги

С точки зрения планировки и легкости ориентирования город является привлекательным для приезжих. К сожалению, при заполнении анкет, 37% респондентов пропустили данный вопрос, поэтому результаты следует интерпретировать с осторожностью (рис. 8).

Анализируя оценки культурной жизни в городе, следует отметить, что она в достаточно высокой степени не соответствует вкусам респондентов (рис. 9).

Судя по количеству негативных оценок, гости города считают жителей Уссурийска недостаточно отзывчивыми, внимательными, благожелательными и уважительно относящимися к приезжим, неспособными быстро и качественно решать деловые вопросы. Отмечено было также большое количество мата на улицах, недоброжелательное поведение работников сферы услуг и общественного транспорта. Тем не менее в целом 30% опрошенных жители Уссурийска понравились, в то время как 19% считают, что горожане портят впечатление о самом городе (рис. 10).

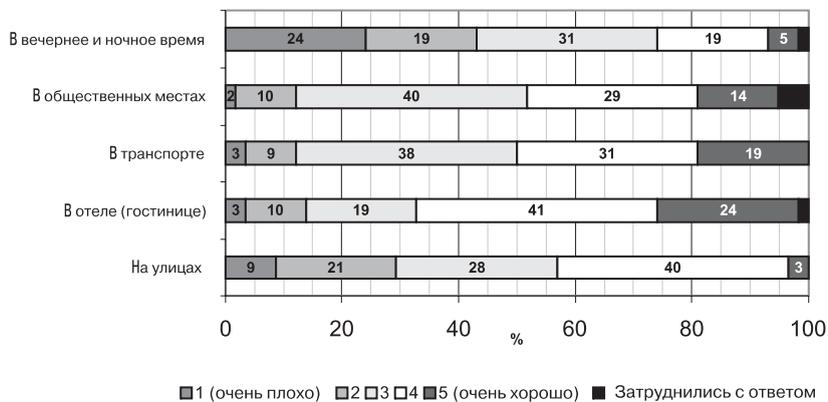


Рис. 7. Чувство безопасности



Рис. 8. Насколько легко ориентироваться в городе

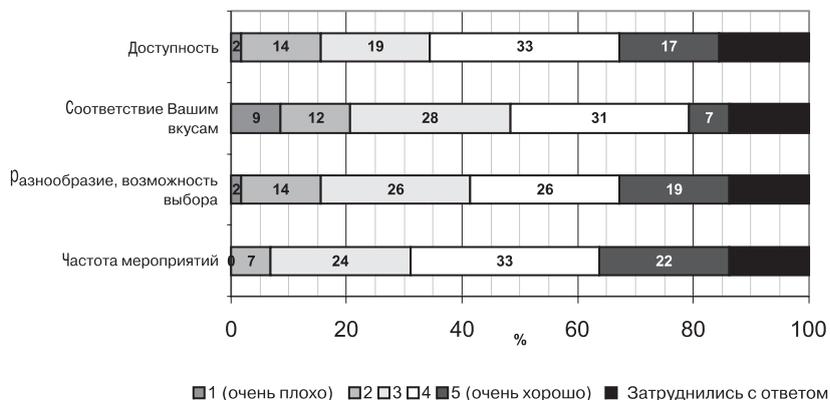


Рис. 9. Культурная жизнь

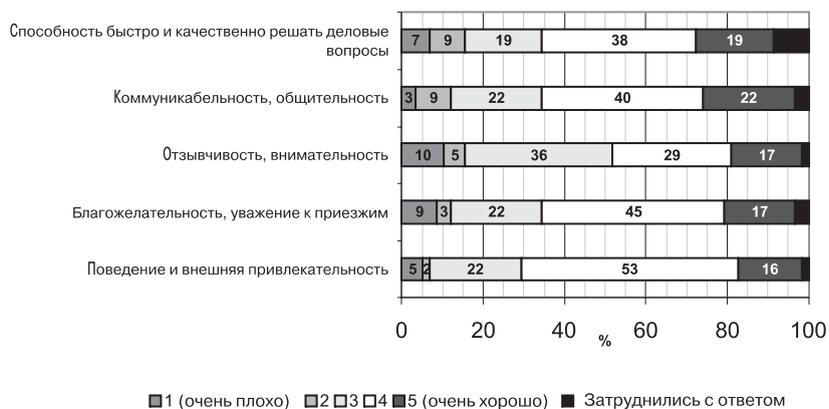


Рис. 10. Горожане и гостеприимство

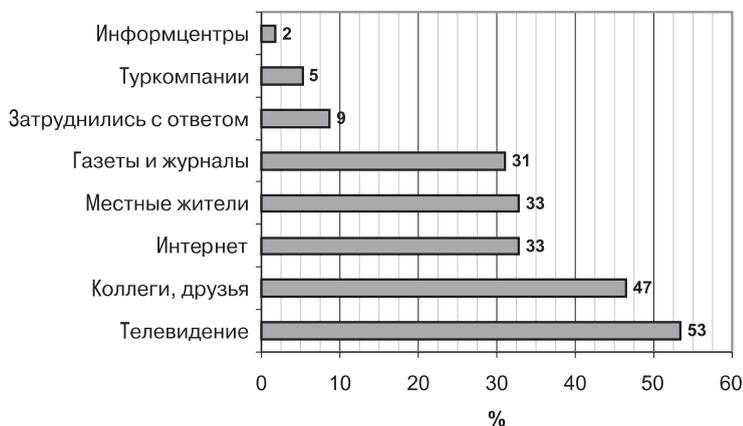


Рис. 11. Источник информации об Уссурийске

Основными источниками информации о городе для гостей являются телевидение, коллеги и друзья. Услугами информационных центров и туристических компаний практически никто не пользовался, а в числе известных назывались турфирмы «Заря», «Интурист» и «Спутник».



Рис. 12. Что больше всего нравится в Уссурийске и делает пребывание в нем комфортным

Больше всего гостям города нравится в Уссурийске его архитектура и благоустройство. Плюсами города, по мнению опрошенных, являются и природно-климатические факторы, хорошая экология и большое количество зеленых насаждений. Из отдельных строений гостям особенно понравились ки-

нотеатр «Россия», бассейн ВРД, ледовая арена и поющий фонтан возле кинотеатра «Горизонт».



Рис. 12. Что больше всего НЕ нравится в Уссурийске и портит впечатление о городе

Больше всего, по мнению опрошенных, портит впечатление о городе грязь на улицах, плохие дороги, обшарпанность фасадов зданий и большое количество старых деревянных («деревенских») домов в центре.

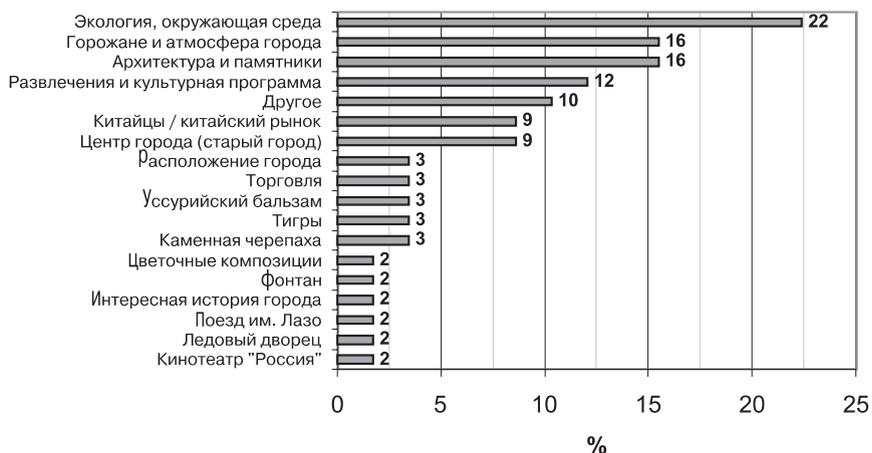


Рис. 13. Уникальные черты города, которые могут стать основой имиджа Уссурийска и привлечь больше гостей

В первую очередь респонденты отметили хорошую экологию и удачное природное расположение Уссурийска, оценили благоприятную атмосферу в городе и самих горожан, а также городскую архитектуру. Многие назвали среди специфических черт города китайский рынок. Городскими брендами могут также стать уссурийский бальзам и уссурийские тигры.

Часть 2. Результаты анкетирования городских специалистов, занятых в туристической сфере

Анкетирование представителей туристических фирм Уссурийска проводилось в январе — марте 2007 г. Всего было собрано 35 заполненных анкет, но 8 анкет не учитывались при анализе результатов, так как их качество было сомнительным (заполнены одним и тем же лицом).

Среди опрошенных представителей туркомпаний 37% занимаются организацией досуга, экскурсий и предоставляют услуги перевода, 15% работают в сфере торговли, гостиничного бизнеса и оказания транспортных услуг.

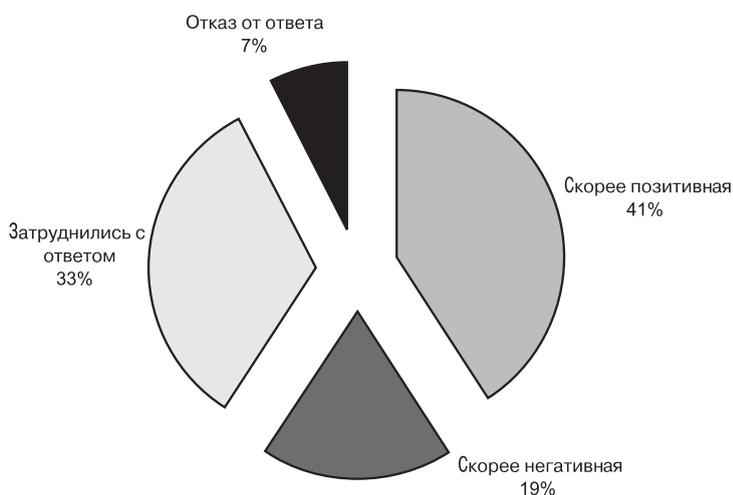


Рис. 14. Оценка развития туризма в Уссурийске за последние 5–7 лет

Из числа ответивших на данный вопрос представителей турфирм Уссурийска (60%) большинство (68%) позитивно оценивают развитие этой отрасли в городе. Однако 40% опрошенных затруднились с ответом, что не позволяет однозначно говорить о положительной динамике в развитии отрасли. Как показал анализ последующих ответов, в отрасли имеется много нерешенных проблем.

По мнению представителей туристической индустрии, с точки зрения развития туризма лучше всего обстоят дела с пассажирским транспортом и привлека-

тельностью внешнего облика города, хуже всего — с безопасностью и экологией.

Описывая наиболее распространенные категории туристов, чаще всего посещающих Уссурийск, респонденты отметили граждан КНР трудоспособного возраста, совмещающих туризм с бизнесом (торговля), а также китайских школьников. Вторая по численности категория — это жители окрестных городов и сел, приезжающих на отдых, на экскурсии, а также школьников.

Описывая категории туристов, которых город мог бы привлечь, но пока этого не делает, респонденты отметили граждан США и Японии, занимающихся познавательным и этнографическим туризмом, а также жителей других городов Дальнего Востока и сопредельных районов, прибывающих в Уссурийск для отдыха, рыбалки, экологического туризма.

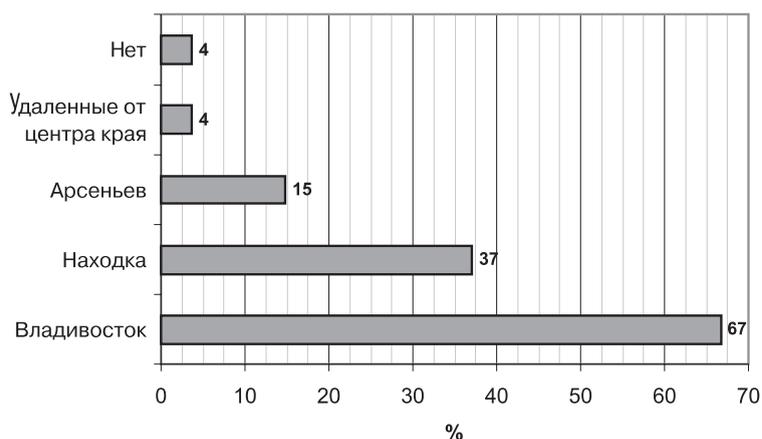


Рис. 15. Города — конкуренты Уссурийска в борьбе за туристический рынок

Основным конкурентом Уссурийска в борьбе за туристов, по мнению представителей туристических организаций города, является Владивосток. Среди преимуществ других мест назывались:

- 1) географическое положение (наличие моря, порта, аэропорта);
- 2) более развитая инфраструктура отдыха (имеются лыжные базы, больше мест отдыха, выше уровень туристического сервиса);
- 3) размеры и современный ритм жизни города (выше предпринимательская активность, больше достопримечательностей, больше возможностей для активного отдыха);
- 4) благоприятные экологические условия и красивая природа.

К числу основных проблем Уссурийска были отнесены низкий уровень развития рынка туристических услуг и слабая материально-техническая база музеев. Кроме того, разработку новых туристических маршрутов сильно тормозит отсутствие в городе возможностей для отдыха и развлечений: ес-

ли туристам негде провести свободное время, их трудно привлечь одними только экскурсиями.

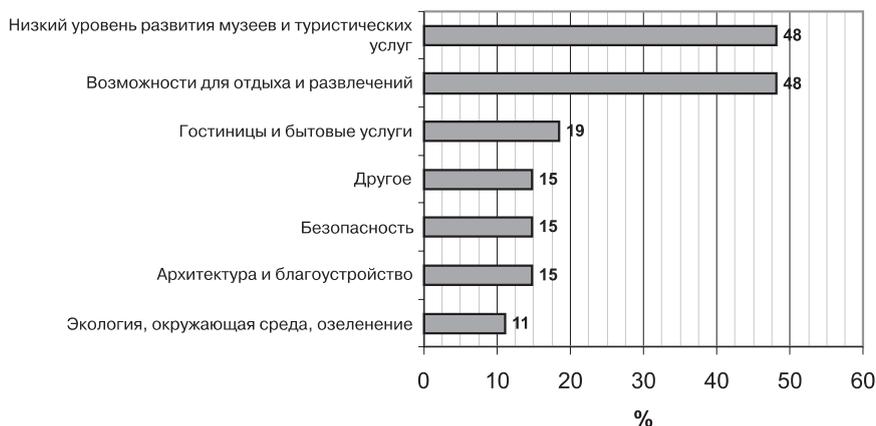


Рис. 16. Слабые стороны, главные проблемы Уссурийска, тормозящие развитие туристической отрасли

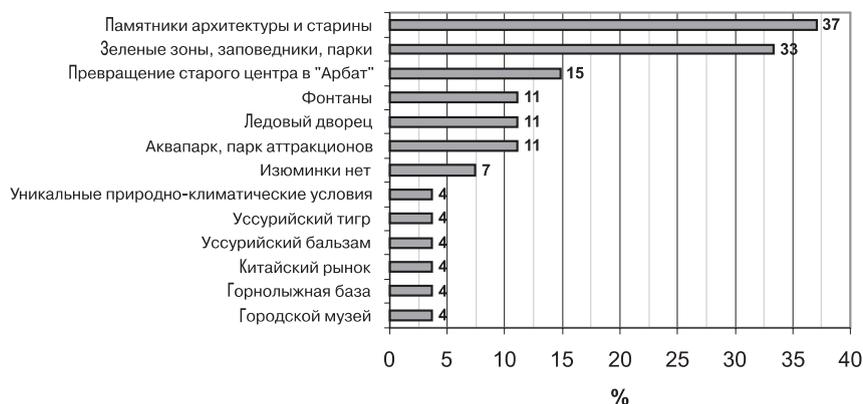


Рис. 17. Сильные стороны, особенности, уникальные черты города, которые могут стать основой имиджа Уссурийска и привлекать больше гостей

Большинство респондентов считают, что имидж Уссурийска следует разрабатывать, опираясь на имеющиеся в городе памятники архитектуры и старины, а также большое количество зеленых насаждений. Только 7% опрошенных считают, что отличительных черт, которые могли бы составить основу имиджа города, у Уссурийска нет. Это благоприятно низкий показатель в сравнении с ответами на этот вопрос, полученными в других российских городах.

Часть 3. Сравнительный анализ

В отличие от опрошенных туристов (гостей города) представители туристических компаний более негативно оценивают качество гостиничных услуг, отмечая при этом завышенные цены и отсутствие достаточного выбора гостиниц как главную проблему развития туристической отрасли. Если 14% туристов отметили, что больше всего в городе им понравились гостиницы, и только 5% — что гостиницы и бытовые услуги портят впечатление о городе, то среди представителей туркомпаний 19% посчитали низкое качество гостиниц одной из главных проблем Уссурийска, тормозящей развитие отрасли.

Представители туркомпаний ниже оценивают качество имеющегося в городе сервиса питания. Туристам же нравится разнообразие, возможность выбора и доступность заведений общепита, хотя гостеприимство персонала и соотношение цена/качество они также оценивают достаточно высоко.

Оценки внешнего облика Уссурийска туристами и туроператорами практически совпадают. К числу достоинств Уссурийска они относят хорошее озеленение города, красивые парки и привлекательный архитектурный облик, особенно в центре. Тем не менее ряд туристов выражают недовольство тем, что в историческом центре имеется непривлекательная «деревенская» застройка.

И представители турбизнеса, и туристы негативно оценивают качество дорог в Уссурийске, отмечая, что это одна из наиболее «проигрышных» с точки зрения развития туризма черт города, которая не только портит впечатление о нем у приезжающих, но и во многом определяет его имидж.

Обращает на себя внимание резкая поляризация мнений о состоянии окружающей среды среди самих уссурийцев. Это свидетельствует о том, что у горожан нет достаточной информации о реальном положении дел. В результате, как это часто бывает, люди начинают опираться на мнения, слухи, возникают стереотипы, а затем — почти уверенность, не подтвержденная фактами. И среди туристов, и среди туроператоров достаточно много тех, кто считает экологию Уссурийска не очень хорошей. Прежде всего их недовольство вызвано недостаточным качеством воды и загазованностью воздуха. Однако в перспективе, по мнению участников опроса, природно-климатические факторы могут стать одним из конкурентных преимуществ города.

Работу общественного транспорта туроператоры оценивают гораздо выше, чем опрошенные туристы. Последние жалуются на поведение кондукторов в автобусах, отсутствие культуры вождения и качество дорог.

Результаты опроса показывают, что и туристы, и представители туристической отрасли не удовлетворены качеством работы органов правопорядка и невысоко оценивают безопасность на улицах Уссурийска, особенно в вечернее и ночное время. 10% опрошенных туристов отметили, что именно низкий уровень безопасности портит впечатление о городе. 15% опрошенных туроператоров сказали, что это главная проблема, тормозящая развитие туристической отрасли.

Большинство опрошенных туристов отмечают легкость ориентирования в небольшом городе и удобство архитектурной планировки. Впрочем, это свидетельствует не об обилии и качестве ориентационных указателей, а о том, что маршруты передвижения приезжих по городу просты и ограничены во времени и в пространстве.

Часть 4. Общие заключения и выводы

1. Одним из самых показательных результатов анкетирования стал большой разброс мнений респондентов по большинству задаваемых вопросов. Это касается и туристов, и, что более удивительно, специалистов, работающих в туристическом комплексе округа. Разброс мнений среди туристов может свидетельствовать о том, что потребности и вкусы людей, посещающих Уссурийск в этом качестве, очень разные, чаще всего они вообще не сформированы. Поэтому при развитии туристического комплекса город должен ориентироваться на работу с весьма «пестрой» целевой аудиторией. А вот почему городские специалисты в сфере туризма имеют по ключевым вопросам столь разные (часто даже противоположные) мнения? Анализ показывает, что у них нет достаточной и качественной информации о жизнедеятельности города, в том числе о положении в туристическом комплексе. Чтобы администрация округа могла регулярно обеспечивать специалистов достоверной информацией, необходим системный мониторинг развития туризма в городе по набору ключевых показателей.

2. Анкетирование специалистов, работающих в туристической сфере, показывает, что рынок туристических услуг в городе еще не сложился. Многие ниши туристических услуг вообще не заняты. Различные стороны, имеющие отношение к туризму и заинтересованные в его развитии (администрация округа, турфирмы, представители смежных отраслей, организации, предоставляющие услуги в городе, и т.д.), пока разобщены. Их интересы часто не совпадают, деятельность не скоординирована и не направлена на решение общих задач. Ввиду этого округу (прежде всего администрации) предстоит большая организационная и информационная работа по обеспечению коммуникаций между заинтересованными сторонами, выработке совместных планов деятельности и совместному мониторингу ее успешности. Необходимо также переосмыслить деятельность и функции Ассоциации туристических организаций как центрального исполнительного звена в реализации городских программ в сфере туризма.

3. Показательно, что многие параметры туристического комплекса местные специалисты оценивают пессимистичнее, чем гости города. Это закономерно для подобных исследований, поскольку люди, управляющие туристической сферой и хорошо знающие все ее сильные и слабые стороны, оценивают ее более критично и реалистично. Исключение в данном исследовании составила оценка работы общественного транспорта: туристы ее оценили хуже, чем местные специалисты.

4. В качестве наиболее сильных конкурентных сторон Уссурийска и туристы, и местные специалисты назвали: 1) природные комплексы, окружающие

город; 2) архитектурный облик города, например реконструированный центр, стилизованный под «старый», дореволюционный Уссурийск; 3) городские исторические памятники.

5. К числу наиболее негативных отличительных черт города были отнесены: 1) плохое состояние дорог и транспортной инфраструктуры; 2) низкий уровень безопасности на улицах.

6. Уссурийск имеет колоссальный потенциал развития в качестве туристического центра. Для этого у него есть много конкурентных преимуществ перед соседями-конкурентами, даже такими крупными городами, как Владивосток. Главные преимущества: географическое положение в центре Приморского края, транзитное расположение на пути в Китай (или из Китая), близость уникальных природных комплексов, относительная близость аэропорта.

7. У Уссурийска есть уникальные возможности для имиджевого позиционирования себя — не только в стране, но и в мире — как столицы уссурийского края с его уникальными природными богатствами и красотами.

8. При развитии туристического комплекса городу необходимо фокусироваться на работе с конкретными и наиболее перспективными целевыми группами: 1) гражданами США, Китая, Японии, России, приезжающими для рекреационного туризма; 2) жителями Приморского края, приезжающими в Уссурийск, следуя транзитом в Китай или обратно. При системной работе со второй целевой группой Уссурийск мог бы позиционировать себя как форпост для коммерческих поездок в Китай и получить в результате значительную часть той прибыли, которая в настоящее время «уходит» в Суйфэньхэ и другие китайские города, переживающие настоящий экономический бум благодаря приграничной торговле.

9. Чем более фокусной, сконцентрированной на работе с конкретными целевыми группами будет деятельность по развитию туризма в Уссурийском округе, тем более быстрыми темпами будет расти туристическая активность в городе.

Результаты данного анкетирования могут быть полезны при подготовке конкретных проектов и мероприятий в рамках реализации комплексной программы развития туристического комплекса.

Актуальные проблемы городского управления

Н.Б. Косарева

Президент фонда «Институт экономики города», кандидат экономических наук

А.А. Туманов

Руководитель проекта направления «Реформы в сфере недвижимости» Института экономики города, кандидат экономических наук

Развитие ипотечного жилищного кредитования: способ повышения доступности жилья для населения или фактор роста цен на жилье?

Основной целью реализуемого сегодня в России приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» является разработка и реализация методов и механизмов повышения доступности жилья для населения¹. Такой подход к государственной жилищной политике соответствует условиям рыночной организации процесса удовлетворения жилищных условий и используется во многих странах даже с развитым рынком жилья².

Повышение доступности жилья требует реализации комплексной политики, направленной на создание условий для увеличения как платежеспособного спроса населения на жилье через развитие долгосрочного ипотечного жилищного кредитования и других форм жилищного финансирования, так и предложения жилья через развитие жилищного строительства.

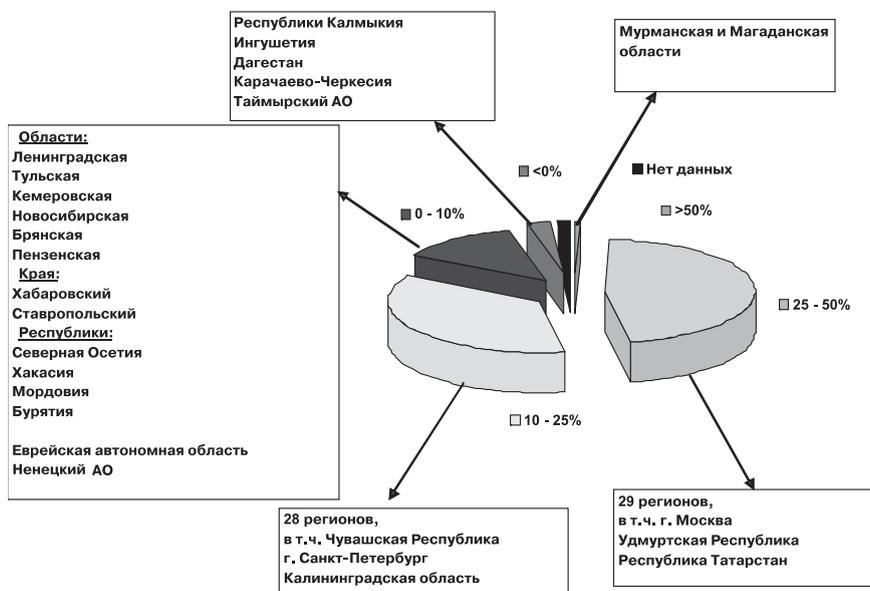
В результате сложившейся ситуации на рынке жилья в 2005–2006 гг. можно было наблюдать значительный рост цен, особенно в 2006 г., когда

¹ В данной работе использованы материалы из статьи авторов «Об оценке доступности жилья в России» (Вопросы экономики. 2007. № 7).

² Например, новое правительство Великобритании в лице Департамента сообществ и местного самоуправления (Department for Communities and Local Government) в июле 2007 г. представило в парламент и опубликовало для общественного обсуждения программу «Жилища будущего: более доступные, более устойчивые» (Homes for future: more affordable, more sustainable).

цены на жилье, по данным Росстата, в среднем по России увеличились на 40%, что в реальном выражении составило 28%.

В Москве в 2006 г. рост цен составил 53%, или 40% в реальном выражении, в Санкт-Петербурге — 29%, или 17% в реальном выражении. В двух субъектах Российской Федерации реальные цены на жилье выросли в 2006 г. более чем на 50% (в Мурманской и Магаданской областях), в 29 субъектах Российской Федерации рост цен составил от 25 до 50%, в 28 — от 10 до 25%, в 14 — от 0 до 10%, а в пяти субъектах Российской Федерации реальные цены на жилье снизились (рис. 1).



Примечание. Площади фигур отражают долю проживающего в регионах населения.

Источник: расчеты Института экономики города по данным Росстата.

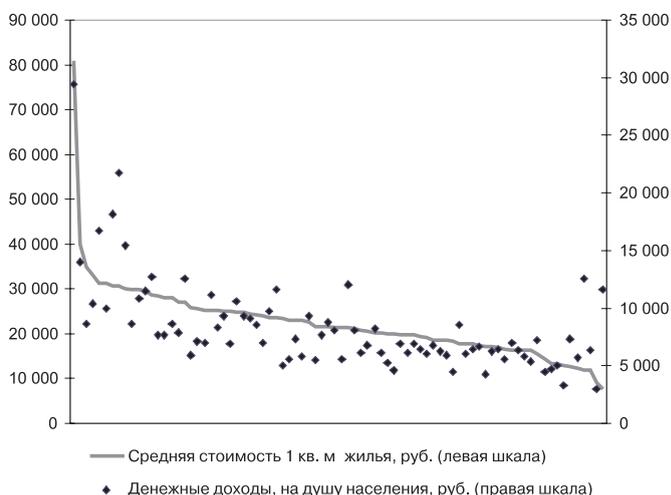
Рис. 1. Темпы роста реальных цен на жилье в субъектах Российской Федерации в 2006 г., % к 2005 г.

В таких условиях ключевым является вопрос, как такой рост цен повлиял на доступность жилья для населения.

В международной практике термин «доступность жилья» (housing affordability) означает возможность приобретения жилья потребителем. Основное влияние на доступность жилья оказывают стоимость жилья, стоимость ипотечного кредита (процентная ставка), другие условия ипотечного кредитования и совокупный доход домохозяйства, а также такие дополнительные факторы, как размеры налога на недвижимость, платы за жилищно-коммунальные услуги, страховых выплат и т.д.

Наиболее важным фактором, влияющим на доступность приобретения жилья, являются доходы населения, так как домохозяйства с высокими доходами могут не только быстрее накопить средства на жилье, но и легче получить кредит на эти цели. Рост доходов населения увеличивает платежеспособный спрос на жилье, что в условиях превышения спроса над предложением приводит к росту цен на жилье.

Анализ данных по всем субъектам Российской Федерации, приведенных на рис. 2, подтвердил, что существует указанная зависимость между доходами населения и ценами на жилье. Коэффициент корреляции между названными показателями составил 0,75.



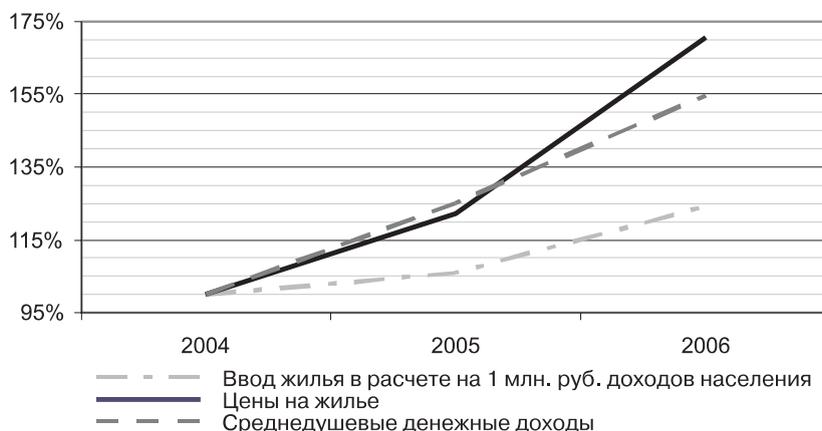
Источник: Росстат.

Рис. 2. Средняя стоимость 1 м² жилья на первичном и вторичном рынках в среднем за 2006 г. и денежные доходы на душу населения в 2006 г.

Сопоставление динамики роста цен на жилье в 2005–2006 гг., роста доходов населения и динамики изменения объемов строительства жилья на 1 млн руб. доходов населения наглядно демонстрирует, что в этот период платежеспособный спрос, увеличившийся в основном за счет роста доходов населения, не получил пока адекватного предложения со стороны рынка жилищного строительства (рис. 3).

Наиболее важным фактором, влияющим на доступность приобретения жилья, являются доходы населения, так как домохозяйства с высокими доходами могут не только быстрее накопить средства на жилье, но и легче получить кредит на эти цели

Как видно на рис. 3, рост цен на жилье в 2006 г. опережал рост доходов населения и существенно превосходил рост объемов строительства жилья в расчете на 1 млн руб. доходов населения.



Источник: расчеты Института экономики города по данным Росстата.

Рис. 3. Динамика цен на жилье, доходов населения и изменения объемов строительства жилья на 1 млн руб. доходов населения в 2004–2006 гг. (2004 г. = 100%)

Кроме собственных сбережений, формируемых за счет получаемых доходов, для приобретения жилья домохозяйства должны иметь возможность воспользоваться заемными средствами, в первую очередь ипотечными кредитами.

Реально ипотечные кредиты в России начали предоставляться в 2004 г. Объемы выдаваемых ипотечных кредитов стали расти практически по экспоненте после принятия поправки в Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации о том, что можно обращаться взыскание на единственное жилье, если оно заложено по договору об ипотеке, и после снятия

Три фактора: уменьшение инфляции, рост реальных доходов населения и благоприятное законодательство — привели к стремительному развитию ипотечного кредитования

ограничений в Гражданском кодексе Российской Федерации на продажу жилья собственниками без дополнительных обременений. Это совпало со снижением уровня инфляции и ростом реальных доходов населения.

Таким образом, три фактора: уменьшение инфляции, рост реальных доходов населения и благоприятное законо-

дательство — привели к стремительному развитию ипотечного кредитования. Объем выданных ипотечных кредитов только за 2006 г. превзошел объем 2005 г. в 6,2 раза, что 2,4 раза больше, чем целевой индикатор на 2006 г. (рис. 4). Даже при пересчете объемов ипотечных кредитов, выданных в 2006 г., с учетом элиминирования влияния роста цен на жилье ипотечное кредитование выросло в 4,5 раза по сравнению с 2005 г.

В трех субъектах Российской Федерации объемы задолженности по ипотечным кредитам за 2006 г. увеличились более чем в 20 раз (Оренбургская



Источник: Банк России, ФЦП «Жилище».

Рис. 4. Объемы ежегодно выдаваемых ипотечных жилищных кредитов населению (в текущих ценах)

и Камчатская области, Еврейская автономная область). Еще в 7 регионах рост данного показателя составил от 10 до 20 раз (республики Кабардино-Балкария, Марий Эл, Карелия, Бурятия, Красноярский край, Ханты-Мансийский АО, Ульяновская область), в 48 регионах — от 5 до 10 раз. В остальных регионах в 2006 г. по сравнению с 2005 г. объемы задолженности по ипотечным кредитам выросли от 3 до 5 раз.

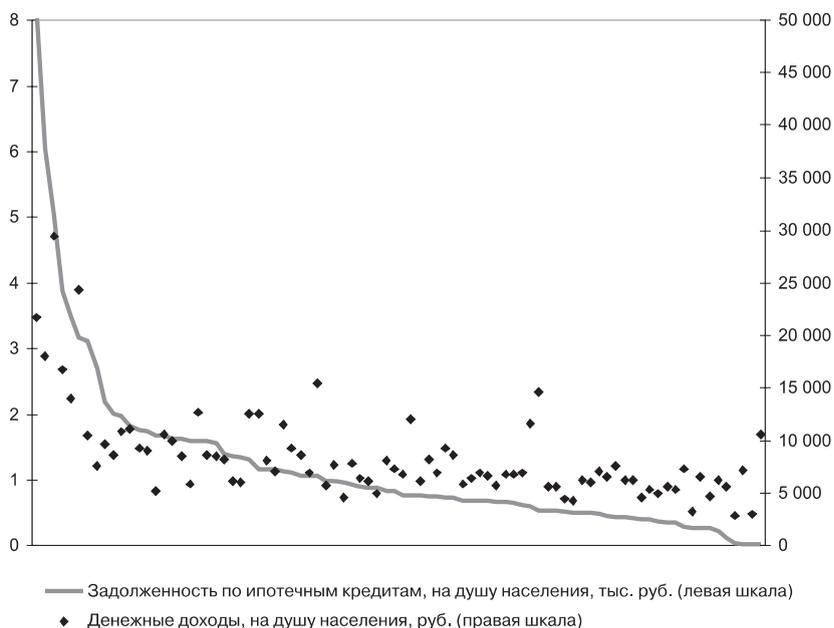
Весьма распространено мнение, что именно существенное развитие ипотечного жилищного кредитования в 2005–2006 гг. повлияло на рост цен на жилье.

Как показал анализ, ипотечное кредитование наиболее активно развивается в регионах с высокими доходами населения, которые в сочетании с ограниченными объемами предложения качественного жилья и определяют рыночные цены (рис. 5). Коэффициент корреляции между указанными показателями составил 0,73.

Непосредственное же влияние ипотечного кредитования на увеличение объема платежеспособного спроса населения является пока не столь существенным, поскольку невелика доля рынка сделок, совершаемых с помощью ипотечных кредитов. По данным Федеральной регистрационной службы и расчетам Агентства по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК), доля сделок с использованием ипотечных кредитов на рынке жилья в среднем составила в России в 2006 г. около 9% (в 2005 г. — 4%)¹, в отдельных феде-

¹ См.: Рефинансирование кредитов — еще больше денег для ипотеки // Информационно-аналитический журнал «Первый ипотечный». 2006. № 0.

ральных округах — от 5 до 13% (рис. 6). Ни в одном субъекте Российской Федерации в 2006 г. доля сделок с использованием заемного финансирования не превышала 35% и только в 7 субъектах составила более 15%¹.



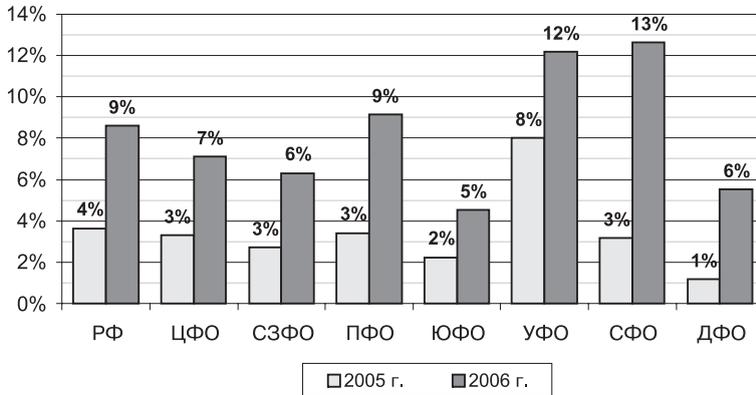
Источник: Росстат, Банк России.

Рис. 5. Объемы задолженности по ипотечным жилищным кредитам (в расчете на одного человека) на 01.01.07 и денежные доходы на душу населения в 2006 г.

Дополнительным фактором, повлиявшим на увеличение платежеспособного спроса и рост цен на жилье, стало отсутствие для населения альтернативных способов вложения свободных средств с целью их сбережения и получения дополнительного дохода.

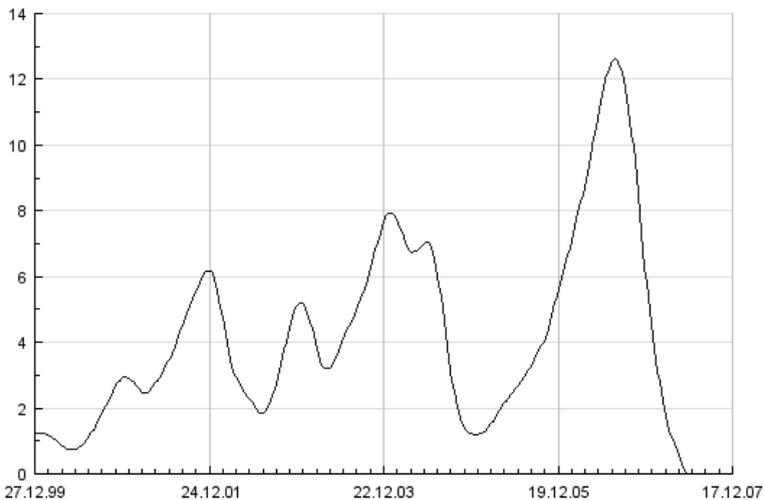
Традиционно в качестве наиболее надежного и удобного способа инвестирования свободных средств в России рассматривались банковские депозиты и иностранная валюта. Чтобы проанализировать, насколько инвестиции в приобретение жилой недвижимости были привлекательнее банковских депозитов, можно воспользоваться индексом доходности жилья, который рассчитывается аналитическим центром «Индикаторы рынка недвижимости» для Московского региона и показывает, во сколько раз потенциальная ставка доходности от владения квартирой превышает доходность

¹ Это Республика Марий Эл, Удмуртская Республика, Чувашская Республика, Тюменская область, Республика Тыва, Алтайский край, Магаданская область.



Источник: АИЖК; Рефинансирование кредитов — еще больше денег для ипотеки // Информационно-аналитический журнал «Первый ипотечный». 2006. № 0. С. 11.

Рис. 6. Доля сделок с использованием ипотечных кредитов на рынке жилья в России



Источник: аналитический центр «Индикаторы рынка недвижимости» (www.irn.ru).

Рис. 7. Динамика изменения индекса доходности инвестиций в жилье в 2000–2007 гг.

по долгосрочным валютным депозитам. Рис. 7 показывает, что до середины 2007 г. банковские депозиты по доходности проигрывали инвестициям в жилье.

Банковские депозиты в рублях в 2004–2006 гг. неспособны были обеспечить доход владельцам, так как процентные ставки по рублевым депозитам были ниже инфляции. Долларовые депозиты и вложения в иностранную валюту также не приносили никакого дохода, а с учетом инфляции инвестиции такого рода оказались убыточными (табл. 1).

Таблица 1. Динамика обменного курса рубля в 2004–2006 гг.

	2004	2005	2006
Индекс номинального курса рубля к доллару США, % прироста к предыдущему периоду	–2,6	2,5	–6,4
Индекс номинального курса рубля к евро, % прироста к предыдущему периоду	–6,7	–6,7	1,9
Индекс потребительских цен, % прироста к предыдущему периоду	11,7	10,9	9,0
Ставки по депозитам населения в российских рублях (без депозитов «до востребования»), % годовых	9,7–11,4	8,4–10,2	8,4–9,1
Ставки по депозитам населения в валюте (без депозитов «до востребования»), % годовых	До 7	До 7	До 7

Источник: Росстат, Банк России.

Другие финансовые инструменты, такие как акции, облигации, паевые инвестиционные фонды, пока не слишком привлекательны для населения, так как являются более рисковыми, зачастую менее ликвидными и малоизученными, хотя при грамотной стратегии инвестирования могут принести высокую доходность инвестору. Кроме того, в отличие от фондового рынка на рынке недвижимости в России еще не было негативной стрессовой ситуации, которая привела бы к потере всех или большей части вложенных средств.

Вторым фактором, на который обычно указывают, когда говорят о том, что повлияло на рост цен на жилье, является объем бюджетной поддержки спроса на жилье при реализации национального проекта.

Бюджетное субсидирование приобретения жилья населением в 2005–2006 гг. осуществлялось в основном в рамках реализации подпрограмм «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» и «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 гг.

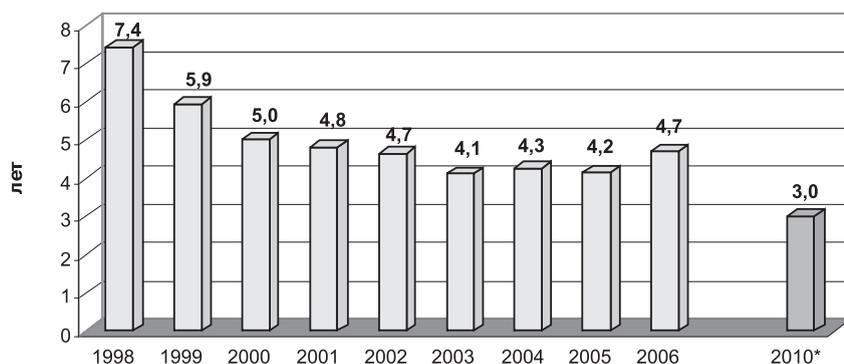
По данным ФГУ «Объединенная дирекция по реализации федеральных инвестиционных программ», в 2005 г. было реализовано 14 266 государственных жилищных сертификатов всех годов выпуска, в 2006 г. —

19 990 сертификатов также всех годов выпуска. По оперативным данным Росстроя, в 2005 г. были выплачены субсидии 5700 молодым семьям, в 2006 г. — 7479 молодым семьям.

Таким образом, с использованием средств федерального бюджета было совершено 19 966 сделок с жилыми помещениями в 2005 г. и 27 469 сделок в 2006 г., что составляет соответственно 0,9 и 1,1% от общего количества сделок на рынке жилья.

Очевидно, что поддержка спроса в указанных масштабах не могла оказать существенного влияния на динамику цен на рынке жилья, хотя в отдельных регионах и поселениях такое влияние могло иметь место.

Национальный проект привлек внимание не только к самому термину «доступное жилье», но и к поиску более адекватных методов оценки доступности жилья для населения. Среди целевых индикаторов реализации ФЦП «Жилище» предложены два показателя, отражающие повышение доступности жилья для населения, — это коэффициент доступности жилья (соотношение средней рыночной стоимости стандартной квартиры общей площадью 54 м² и среднего годового совокупного денежного дохода семьи, состоящей из трех человек) и доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств. Планируется, что к 2010 г. первый коэффициент будет иметь значение 3 (то есть стоимость стандартной квартиры будет равна среднему годовому денежному доходу семьи за три года), а второй — 30% (то есть для 30% семей будет доступно приобретение стандартного жилья с помощью собственных и заемных средств).



* План.

Источник: расчеты Института экономики города по данным Росстата.

Рис. 8. Коэффициент доступности жилья

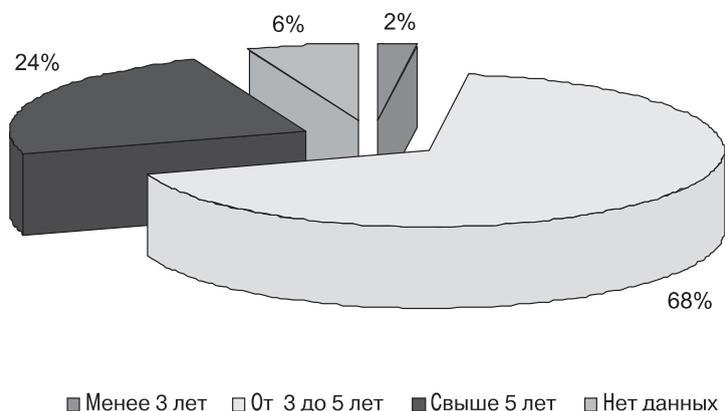
По своей экономической сути коэффициент доступности жилья характеризует лишь один из факторов доступности, а именно соотношение цен

на рынке жилья и уровня доходов населения¹. С этой точки зрения нормальными в мировой практике считаются значения коэффициента доступности жилья, не превышающие 3–5 лет².

Примечательно, что в 1998 г., до экономического кризиса, семья из трех человек должна была откладывать все свои денежные доходы для приобретения стандартного жилья по средним ценам в течение 4,9 года, а после кризиса — более 7,3 года. Начиная с 1999 г. данный показатель имел положительную динамику снижения значений (рис. 8).

В 2006 г. в результате роста цен на жилье, опережающего рост доходов населения, коэффициент доступности жилья увеличился и составил около 4,7 года. При этом необходимо напомнить, что ФЦП «Жилище» на 2010 г. предусмотрено целевое значение данного показателя, равное трем годам.

Значениям коэффициента доступности жилья, не превышающим 3–5 лет в 2006 г., соответствовали значения в 45 субъектах Российской Федерации, из которых в четырех регионах, где проживает лишь 2% населения России, для приобретения жилья семье из трех человек надо было копить деньги менее трех лет. В 21 регионе, где проживает 24% населения, жилье было недоступно, так как период накопления составлял более пяти лет. На рис. 9 приводятся доли населения, проживающего в субъектах Российской Федерации, значения коэффициента доступности жилья для которых попадают в указанные диапазоны.



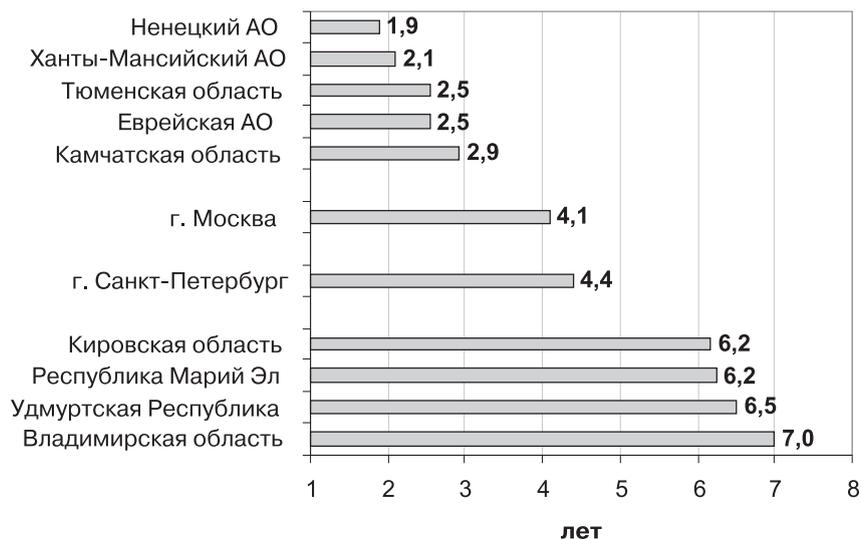
Источник: расчеты Института экономики города по данным Росстата.

Рис. 9. Распределение субъектов Российской Федерации по значениям коэффициента доступности жилья в 2006 г. (по численности проживающего населения)

¹ Обсуждение методологических проблем расчета коэффициента доступности жилья в России см.: Косарева Н.Б., Туманов А.А. Об оценке доступности жилья в России // Вопросы экономики. 2007. № 7.

² См., например: 3rd Annual Demographia International Housing Affordability Survey: 2007 (<http://www.demographia.com/dhi-ix2005q3.pdf>).

Среди субъектов Российской Федерации наилучшее (то есть наименьшее) значение показателя наблюдалось в Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах, а наихудшее (то есть наибольшее) — в Удмуртской Республике и Владимирской области (рис. 10).



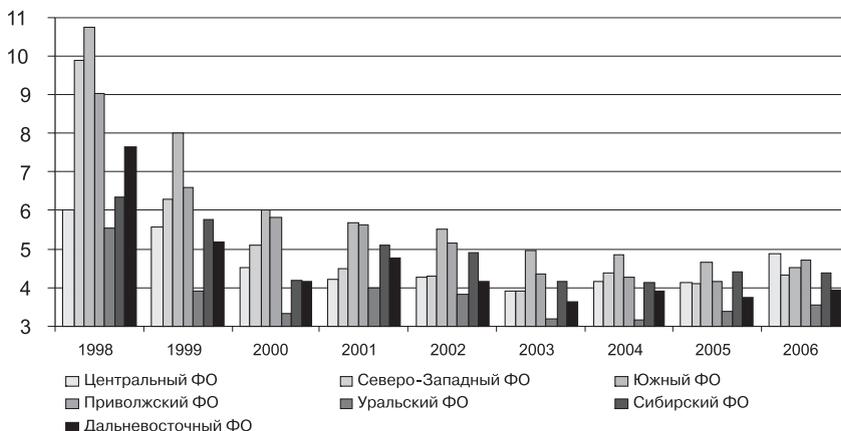
Источник: расчеты Института экономики города по данным Росстата.

Рис. 10. Субъекты Российской Федерации с наибольшими и наименьшими значениями коэффициента доступности жилья в 2006 г.

Анализ коэффициента доступности жилья в разрезе федеральных округов России показывает наилучшую ситуацию в Уральском федеральном округе. Для приобретения стандартной квартиры семье из трех человек надо использовать доходы за 3,8 года, в то время как семье из Южного федерального округа потребовалось бы на это 4,9 года (рис. 11).

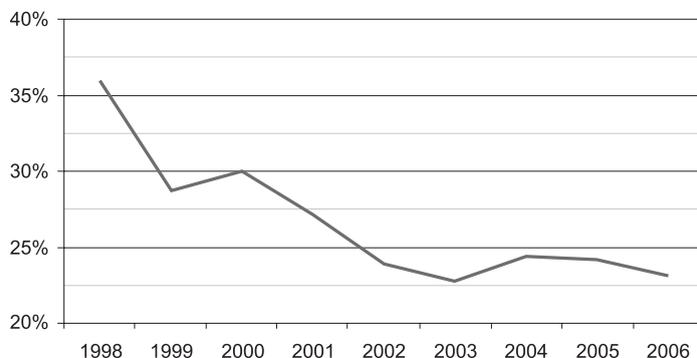
Следует отметить уменьшение дифференциации между субъектами Российской Федерации, которая заключается в сближении средних значений коэффициента доступности жилья: в 2006 г. разница между субъектами с наибольшим и наименьшим значением составила 5,1 года, тогда как в 1998 г. она была 16,3 года. Анализ коэффициента вариации, отражающего процентное отношение среднеквадратического отклонения к среднему значению, подтверждает сделанный вывод о снижении уровня региональной дифференциации коэффициента доступности жилья (рис. 12). Это означает, что диспропорции в доступности жилья с точки зрения соотношения цен на жилье и доходов населения в разных регионах постепенно сглаживаются, однако начиная с 2003 г. этот процесс замедлился.

В Европе показатель доступности жилья варьируется в среднем от 3–4 до 5–6 лет, в отдельных странах СНГ коэффициент доступности жилья составля-



Источник: расчеты Института экономики города по данным Росстата.

Рис. 11. Коэффициент доступности жилья по федеральным округам России, 1998–2006 гг.



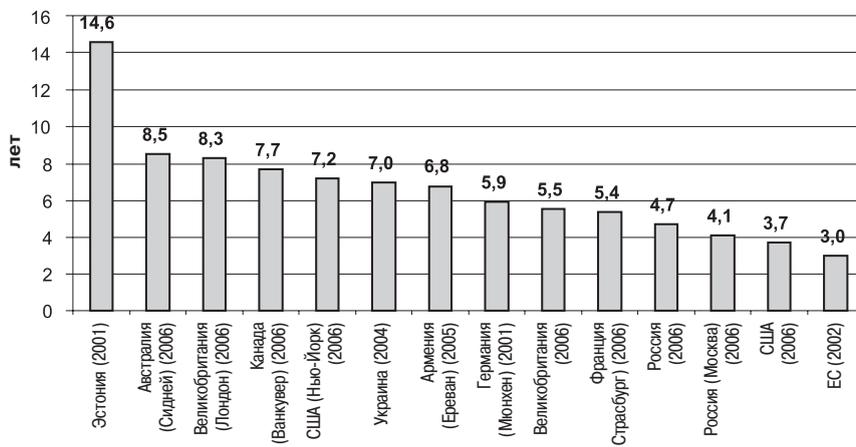
Источник: расчеты Института экономики города по данным Росстата.

Рис. 12. Коэффициент вариации значений коэффициента доступности жилья в субъектах Российской Федерации, 1998–2005 гг.

ет 7 лет (рис. 13)¹. В США, так же как и в России, велика региональная дифференциация по этому показателю: в 2006 г. наименьшее значение составляло 2 года в Форт-Уэйне, наибольшее — 11,4 года в Лос-Анджелесе (рис. 14)².

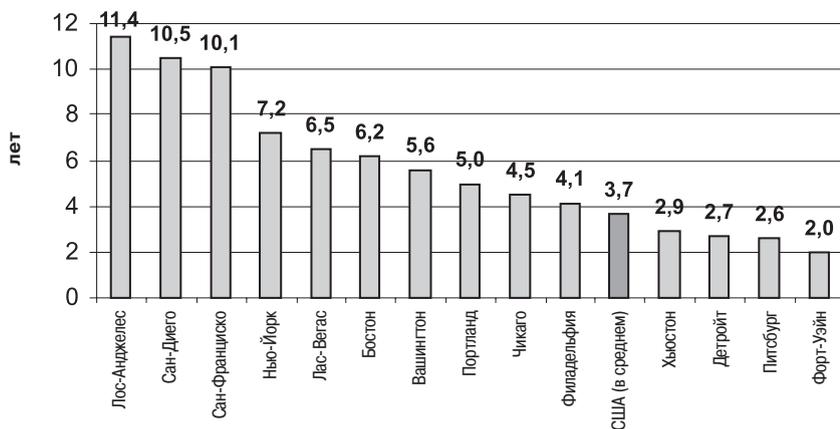
¹ В силу некоторого расхождения методик расчета данного показателя для России и в рамках международной статистики сопоставление их значений отличается определенной степенью условности. Более подробно см.: Косарева Н.Б., Туманов А.А. Об оценке доступности жилья в России.

² См.: 3rd Annual Demographia International Housing Affordability Survey (<http://www.demographia.com/>).



Источник: Институт экономики города, UN Habitat, 3rd Annual Demographia International Housing Affordability Survey.

Рис. 13. Коэффициент доступности жилья в мире (соотношение цен на жилье и доходов населения)



Источник: 3rd Annual Demographia International Housing Affordability Survey.

Рис. 14. Коэффициент доступности жилья в США в 2006 г.

В чем же дело? Почему у нас жилье недоступно? Да потому, что жилье — это дорогостоящее благо, товар длительного пользования. Приобрести его из текущих доходов невозможно. Его нужно приобретать либо за счет долгосрочных сбережений, либо за счет долгосрочного ипотечного кредитова-

ния. Поэтому до тех пор, пока у нас не будет общедоступного инструмента для того, чтобы выплату стоимости квартиры растянуть на длительный период, жилье никогда не станет доступным.

Как уже отмечалось, в ФЦП «Жилище» для оценки доступности жилья с помощью собственных и заемных средств используется показатель «доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств».

Этот показатель дает возможность более точно и комплексно оценить доступность приобретения жилья с помощью собственных и заемных средств на основе данных о распределении населения по уровню доходов и параметров предлагаемых на рынке ипотечных кредитов. Подробный алгоритм расчета показателя описан в приложении 9 к ФЦП «Жилище». Показатель рассчитывается путем определения минимального совокупного среднемесячного дохода семьи из трех человек, необходимого для приобретения стандартного жилья за счет собственных и заемных средств, и последующего сравнения полученного результата с данными о распределении домохозяйств по уровню среднемесячного дохода.

В 2004 г. значение данного показателя составляло 9%, планируется, что к 2010 г. в рамках национального проекта 30% семей будут иметь возможность приобрести стандартное жилье за счет собственных и заемных средств (рис. 15).



Примечание. 2004–2006 гг. — расчеты Института экономики города. Средний размер жилья — 54 м²; LTV — 70%; доля платежа в доходе — 30% (2004 г.), 35% (2005 и 2006 гг.); срок кредита и процентная ставка в 2004 г. — 15 лет и 15% (оценки), в 2005 г. — 16,8 года и 14,6% (данные о типовом заемщике АИЖК), в 2006 г. — 15,2 года и 13,7% (данные ЦБ РФ). 2007–2010 гг. — прогноз ФЦП «Жилище». Средний размер жилья — 54 м²; LTV — 70%; доля платежа в доходе — 30%; срок — 15 лет; процентная ставка — 11,3% (2007 г.), 10,5% (2008 г.), 9,8% (2009 г.), 9,1% (2010 г.).

Источник: Росстат, АИЖК, Банк России, Институт экономики города, ФЦП «Жилище».

Рис. 15. Доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств

Необходимо отметить, что в силу успешного развития ипотечного кредитования и улучшения условий кредитования (снижение процентных ставок, увеличение сроков кредитования и др.) можно наблюдать существенную положительную динамику данного показателя, который в 2004 г. составлял 9%, а в 2006 г. увеличился до 19% (при запланированных в соответствии с ФЦП «Жилище» 14%).

Таким образом, благодаря развитию ипотечного кредитования у граждан появились дополнительные возможности приобретения жилья, группа семей, которые в состоянии приобрести на рынке стандартное жилье самостоятельно, несмотря на ухудшение соотношения цен и текущих доходов, стала более многочисленной.

К сожалению, возможности детальных международных сопоставлений на основании данного индикатора не столь велики. В среднем в странах с развитыми рынками жилья он, по-видимому, колеблется в интервале 40–60%. В частности уменьшение значения данного индикатора в Великобритании с 46% в конце 1980-х гг. до 37% в 2002 г. вызвало озабоченность и привело к обсуждению комплекса мер, направленных на исправление сложившейся ситуации и повышение уровня доступности жилья¹.

Определить, может ли получить ипотечный кредит семья со средними доходами, помогает индекс возможности приобретения жилья с помощью ипотечного кредита². Индекс показывает соотношение средних доходов домохозяйства из трех человек и доходов, которые необходимо иметь для приобретения стандартного жилья размером 54 м² с помощью ипотечного кредита, выдаваемого на стандартных условиях (см. табл. 2).

Значение индекса возможности приобретения жилья с помощью ипотечного кредита в 100% означает, что домохозяйство из трех человек имеет средние доходы, в точности соответствующие доходам, необходимым для

Пока у нас не будет общедоступного инструмента для того, чтобы выплату стоимости квартиры растянуть на длительный период, жилье никогда не станет доступным

приобретения стандартного жилья с помощью ипотечного кредита на средних сложившихся условиях. Если индекс возможности приобретения жилья с помощью ипотечного кредита меньше 100%, то домохозяйство из трех человек со средними доходами (среднестатистическое домохозяйство) не в состоянии приобрести стандартное жилье.

Например, значение показателя в 50% означает, что среднестатистическое домохозяйство имеет лишь 50% дохода, необходимого для приобретения стандартного жилья с помощью ипотечного кредита. В 2006 г. доходы среднестатистического домохозяйства составляли 68% от необходимых, а в 1998 — только 10% (рис. 16).

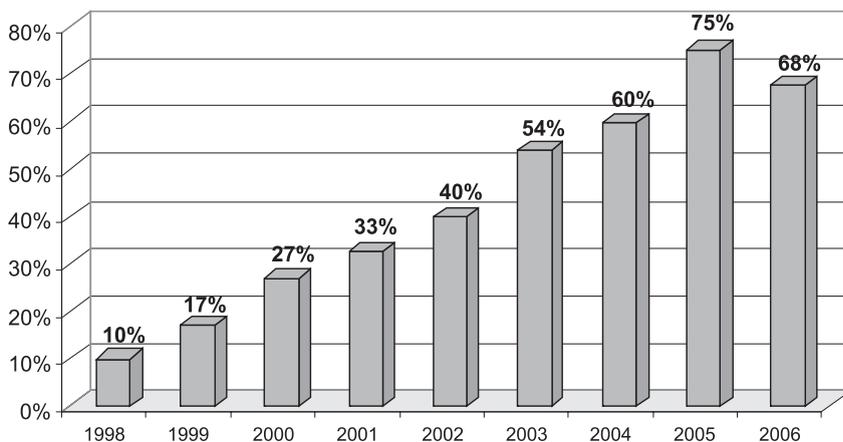
¹ См.: Barker K. Review of Housing Supply. Final report: Recommendations — London, HMSO, 2004 (www.barkerreview.org.uk).

² В зарубежной литературе он, как правило, называется housing affordability index (HAI). В США его значения рассчитывает Национальная ассоциация риелторов (www.realtor.org).

Таблица 2. Основные параметры, используемые при расчете индекса возможности приобретения жилья с помощью ипотечного кредита

Параметры	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Срок кредита, лет	3	5	10	10	10	15	15	16,8	15,2
Процентная ставка, годовая, %	40	35	30	25	20	18	15	14,6	13,7
LTV, %	70	70	70	70	70	70	70	70	70
Платеж к доходу, %	30	30	30	30	30	30	30	35	35
Средняя площадь жилья, м ²	54	54	54	54	54	54	54	54	54

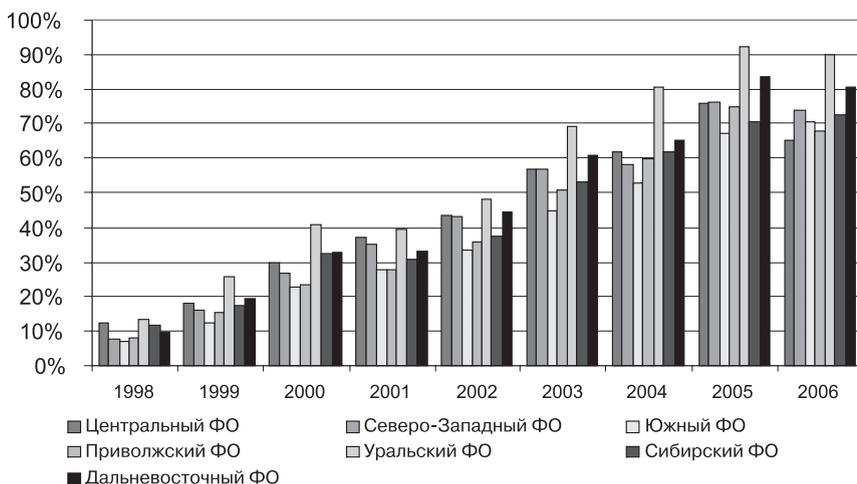
Источник: LTV, платеж к доходу — оценки Института экономики города; срок кредита, процентная ставка — оценки Института экономики города (1998–2004 гг.), данные о типовом заемщике АИЖК (2005 г.), данные Банка России (2006 г.).



Источник: расчеты Института экономики города по данным Росстата.

Рис. 16. Индекс возможности приобретения жилья с помощью ипотечного кредита в России, 1998–2006 гг.

При этом важно отметить, что данный индекс следует правильно интерпретировать. Значение индекса меньше 100% означает невозможность для среднестатистического домохозяйства приобрести стандартное жилье с помощью ипотечного кредита. Тем не менее такое домохозяйство может улучшить жилищные условия — например, увеличить размер жилья или число комнат путем продажи старого и приобретения нового жилья с помощью ипотечного кредита.



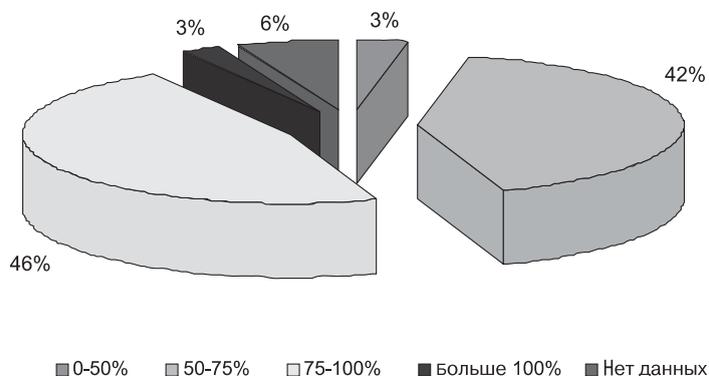
Источник: расчеты Института экономики города по данным Росстата.

Рис. 17. Индекс возможности приобретения жилья с помощью ипотечного кредита по федеральным округам России, 1998–2006 гг.

Среди федеральных округов России наиболее благоприятная ситуация наблюдалась в 2006 г. в Уральском федеральном округе, но даже там приобрести стандартное жилье среднестатистические домохозяйства не могли, поскольку их доходы составляли лишь 90% от необходимого уровня. В остальных федеральных округах ситуация была еще хуже, правда незначительно (рис. 17).

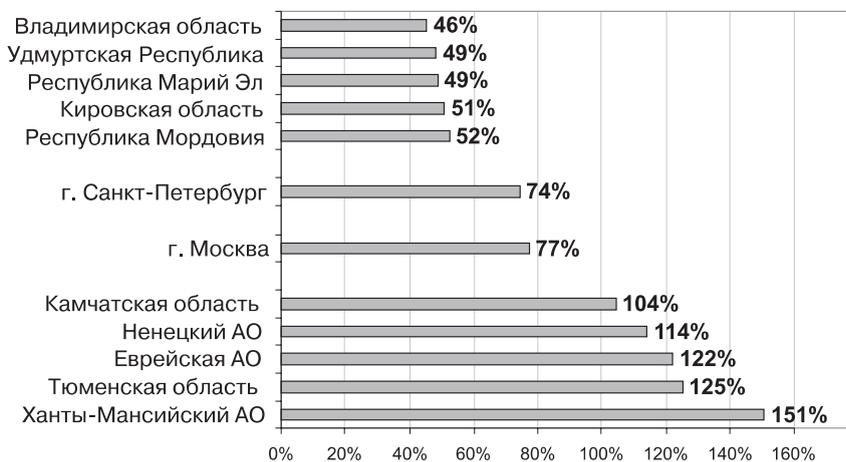
Только в шести субъектах Российской Федерации, где проживает 3% населения, (Ханты-Мансийский АО, Тюменская область, Еврейская АО, Ненецкий АО, Камчатская и Калининградская области), среднестатистическая семья в 2006 г. могла приобрести стандартное жилье с использованием ипотечного кредита (значения индекса возможности приобретения жилья с помощью ипотечного кредита составляли 151, 125, 122, 114, 104 и 102% соответственно). Еще в 23 субъектах Российской Федерации, где проживает 42% населения, среднестатистическому домохозяйству не хватало для приобретения стандартного жилья с помощью ипотечного кредита до 25% требуемого уровня доходов, а в трех субъектах Российской Федерации доходы среднестатистического домохозяйства составляли менее половины необходимой суммы (рис. 18).

Среди субъектов Российской Федерации лидерами по значению индекса возможности приобретения жилья с помощью ипотечного кредита являются Ханты-Мансийский АО (151%) и Тюменская область (125%), а отстающими — Владимирская область (46%), Удмуртская Республика (49%) и Республика Марий Эл (49%) (рис. 19).



Источник: расчеты Института экономики города по данным Росстата.

Рис. 18. Распределение субъектов Российской Федерации по значениям индекса возможности приобретения жилья с помощью ипотечного кредита в 2006 г. (по численности проживающего населения)



Источник: расчеты Института экономики города по данным Росстата.

Рис. 19. Субъекты Российской Федерации с наибольшими и наименьшими значениями индекса возможности приобретения жилья с помощью ипотечного кредита в 2006 г.

Сравнение со странами, имеющими развитые рынки жилья, показывает, что, например, в США этот показатель в 2000 г. составлял 138%, при этом в кризисные периоды (последний раз — с 1979 по 1986 г.) его значение опускалось ниже уровня 100%.

В первые два года реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» (2005–2006 гг.) увеличение платежеспособного спроса населения на жилье в основном за счет роста доходов, в меньшей степени — за счет развития ипотечного кредитования, использование жилья в качестве инвестиционного инструмента оказали влияние на существенный рост цен, а увеличение предложения жилья оказалось недостаточным для того, чтобы удовлетворить предъявленный спрос.

Основное влияние на рост цен в этот период оказала, как и прогнозировалось до начала реализации национального проекта, разбалансированность рынка жилья с точки зрения соотношения растущего спроса на жилье и отстающего предложения жилья на рынке. Развитие ипотечного кредитования, с одной стороны, увеличило платежеспособный спрос, повлияв, правда не столь существенно, на усиление этого дисбаланса, с другой — оказало гораздо более существенное положительное влияние на повышение доступности жилья для населения даже в условиях роста цен, опережающего рост доходов населения. При этом

За период 2004–2006 гг. доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств, увеличилась с 9 до 19%

в силу медленного развития конкуренции на рынке жилищного строительства и сложностей, связанных со снятием административных барьеров, предложение жилья относительно слабо реагировало на повышение платежеспособного спроса на жилье, что в результате и привело к росту цен на жилье.

За период 2004–2006 гг. доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств, увеличилась с 9 до 19%, то есть более чем в два раза, несмотря на то, что в 2006 г. рост цен на жилье опережал рост доходов населения. Последнее нашло отражение в увеличении в 2006 г. значений коэффициента доступности жилья (соотношение цен на жилье и доходов населения).

Дальнейшее проведение комплекса реформ по развитию ипотечного жилищного кредитования и жилищного строительства должно обеспечить более сбалансированное развитие спроса и предложения жилья на рынке. Для этого необходимо повысить внимание к проблеме создания условий для развития жилищного строительства с целью увеличения предложения жилья на рынке и обеспечения доступности приобретения стандартного жилья с помощью ипотечных кредитов семьями со средним уровнем доходов. Существенной проблемой остается также сильная межрегиональная дифференциация доступности жилья, несмотря на наблюдаемую тенденцию сглаживания этих различий.

Г.Ю. Ветров

Институты развития территорий в рамках частно-государственного партнерства

Зарубежный опыт

Как показывает практика, реализация территориальными органами власти политики содействия экономическому развитию территории требует формирования адекватных институтов реализации такой политики.

Зарубежный опыт свидетельствует, что однозначного подхода к организации частно-государственного партнерства (ЧГП) в целях экономического развития территории нет. В принципе, общее мнение зарубежных специалистов сводится к тому, что более эффективным является не сосредоточение данных функций в структурных подразделениях территориальных органов власти, а передача большинства из них в более гибкую, «дистанцированную» от администрации организацию.

Однозначного подхода к организации частно-государственного партнерства в целях экономического развития территории нет

Однако на практике использование той или иной схемы определяется прежде всего принципиальной возможностью или невозможностью организовать экономическое развитие не только

административным способом. При этом нельзя не учитывать также такие субъективные факторы, как традиции, уровень активности местного бизнеса и общественности в решении территориальных проблем, количество финансовых, кадровых и прочих ресурсов города и др.

Альтернативой административной являются модели с более или менее формализованным участием представителей местного сообщества. Самым простым вариантом привлечения к планированию экономического развития представителей городской общественности является создание на основе городской администрации расширенной рабочей группы.

Специалисты администрации составляют основу группы, а в качестве экспертов приглашаются представители различных городских, а также региональных организаций, способных оказать реальную помощь в работе. «Внешние» по отношению к администрации эксперты могут либо принимать непосредственное участие в разработке стратегий и программ, либо обсуждать проекты документов, подготовленных более узким составом группы. Работа таких экспертов может либо оплачиваться администрацией, либо выполняться на общественных началах.

В США, например, в состав такой группы обычно входят:

- мэр или городской управляющий;
- директор финансового департамента местной администрации;
- представители местной коммерческой палаты;
- представители крупнейших местных банков;

- представители основного местного бизнеса;
- представители компаний коммунальных служб;
- представители железнодорожной компании;
- управляющий аэропортом;
- представители фирм, работающих с недвижимостью;
- представители школьного округа;
- представители местного университета или колледжа;
- представители местного совета по профессиональному обучению;
- представители организаций горожан по месту жительства.

Другим распространенным вариантом привлечения городского сообщества к работе по экономическому развитию территории является *сотрудничество администрации с существующей на территории организацией*, обладающей соответствующим потенциалом и знаниями о ситуации в городе, его проблемах и перспективах. Эта схема более распространена в относительно крупных городах, где есть серьезные исследовательские институты, высшие учебные заведения, консалтинговые фирмы. Работа с такими организациями осуществляется путем заключения договора на выполнение работ разового или долговременного характера.

Относительно новой схемой привлечения всех реально работающих по данной или смежной проблематике местных структур к решению задач экономического развития является *создание в городе новой специализированной организации*, например некоммерческого партнерства экономического развития. В этом случае город или регион может выступить как один из учредителей такой организации, используя в качестве уставного фонда собственные интеллектуальные, информационные ресурсы, передавая создаваемой организации объекты недвижимости или другое имущество.

По данным Международной ассоциации городских управляющих (ICMA), в первой половине 1990-х гг. американские города, которые признали свои стратегии развития успешными, чаще всего использовали модель с преимущественным участием правительственных организаций (си. табл.).

Примеры создания городских корпораций в США исключительно многочис-

Частота использования различных моделей организации работы по муниципальному экономическому развитию в городах США, признавших свою стратегию развития успешной

Схемы организации работы	Распределение ответов, %
С преимущественным участием местных правительств	45
С сопоставимым участием местных правительств и частных структур	35
С преимущественным участием частных структур	15
Не дали четкого ответа	5

ленны и многообразны. Они охватывают весь спектр территорий — от штатов до городов и их отдельных районов, а также различные межрегиональные и межгородские образования. При этом корпорации развития создаются как в больших городах, таких как Нью-Йорк (The New York City Economic Development Corporation — www.nycedc.com/) или Балтимор (Baltimore Development Corporation's, BDC — www.baltimoredevelopment.com/), так и в небольших провинциальных городах, например таких, как Форт-Уэйн в штате Индиана (The Community Development Corporation of Northeast Indiana, CDC — www.cityoffortwayne.org/).

Другой подход демонстрирует, в частности, Канада. В Канаде в настоящее время насчитывается более 1500 различных организаций местного экономического развития, большинство из которых образовано за последние 40 лет. В Канаде нет ни одного примера финансирования офисов (отделов) местного экономического развития полностью за счет средств частного сектора. Деятельность по муниципальному экономическому развитию финансируется в Канаде за счет местных налогов с конца XIX века¹.

Можно выделить несколько типовых направлений деятельности организаций, занимающихся территориальным развитием, однако их набор в каждом конкретном агентстве разный и зависит от организационной формы и потребностей региона, в котором функционирует организация:

- информационно-аналитическая деятельность по социально-экономическому развитию территорий (заказ региональной и местных администраций);
- участие (в том числе в качестве основных исполнителей) в планировании развития региона и муниципальных образований, включая разработку комплексных стратегий, отдельных программ, в том числе по проведению актуальных реформ;
- участие в разработке инвестиционных проектов (бюджетных, частно-предпринимательских, смешанных);
- маркетинг территории (по заказу региональной и местных администраций);
- участие в администрировании региональных фондов, например регионального развития, поддержки малого и среднего бизнеса, развития культуры и других (по заказу региональной и местных администраций);
- участие в реализации программ поддержки малого и среднего бизнеса (по заказу региональной и местных администраций);
- управление проектами в области частно-государственного партнерства, включая межрегиональные и международные проекты;
- консалтинг для частнопредпринимательских структур по вопросам экономического развития территории;
- деятельность в качестве площадки для проведения проектов частно-государственного партнерства (форумы, конференции, слушания и пр.), обеспечение квалифицированной содержательной и логистической поддержки;

¹ См.: Стратегическое планирование экономического развития: 35 лет канадского опыта. СПб., МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2004.

- создание и поддержание независимого информационного «портала» региона (ведение сайта, выпуск печатной продукции, выступления представителей региона).

Основных источников финансирования агентства развития четыре:

- 1) госзаказ региона или муниципалитетов;
- 2) заказы муниципальных образований;
- 3) коммерческая деятельность (заказы бизнеса, реализация продукции, прежде всего интеллектуального продукта);
- 4) гранты.

В большинстве случаев агентства и другие организации по развитию территорий создаются органами государственной власти регионального или местного уровня и получают прямое финансирование от органа, их создавшего, на цели разработки и реализации программ развития в пределах своей компетенции. В частности, в Германии агентства регионального развития получают необходимое финансирование в полном объеме, а их услуги бесплатны для клиентов. В ряде стран существует тенденция финансирования агентств в зависимости от налоговых поступлений. Так, GARAPEN, Ассоциация агентств муниципального развития Баскского региона (Испания), выдвинула предложение установить финансирование агентств на уровне 5% бюджета региональных органов государственной власти; кроме того, в ряде случаев агентства создаются по типу акционерного общества. Национальная ассоциация агентств регионального развития, созданная в Украине, поддерживается Институтом Восток–Запад и Агент-

В Германии агентства регионального развития получают необходимое финансирование в полном объеме, а их услуги бесплатны для клиентов

ством международного развития Канады (CIDA).

Национальные ассоциации агентств регионального развития существуют также в Великобритании и США, упомянутая же выше Ассоциация агентств муниципального развития Баскского региона — пример региональной ассоциации.

В качестве примера международной организации можно привести Европейскую ассоциацию агентств регионального развития¹, объединяющую около 150 агентств 25 стран Европейского союза, Центральной и Восточной Европы, а также Сеть агентств регионального развития Центральной Европы и Юга Европы².

Остановимся подробнее на деятельности агентств местного экономического развития, работающих за рубежом в режиме НКО.

«Соглашения о партнерстве» для реализации инфраструктурных проектов и проектов по развитию территории (Великобритания). С начала 1980-х гг. в Великобритании реализуются «соглашения о партнерстве» для выполнения разнообразных проектов — обновления инженерной и транспортной

¹ EURADA European association of regional development agencies — <http://www.eurada.org/>

² RDA-Net CEDA: Network of Regional Development Agencies in the Central European and Danubian Areas — <http://www.rda-ceda.net>.

инфраструктуры, ремонта зданий, ландшафтных проектов, создания рабочих мест для молодежи, центров для пожилых, театров. Продолжительность проектов — порядка пяти лет. Соглашение включает детальную программу с четко сформулированными целями и измеримыми показателями выполнения. Финансирование осуществляется как за счет участников партнерства, так и за счет правительственных грантов. Лидерами таких программ становятся местные власти, участниками — земельные собственники, компании, предоставляющие инженерные ресурсы, бизнесмены, инвесторы, неправительственные организации, связанные с социальными, культурными и экологическими движениями. Организуется небольшая команда во главе с представителем местной власти. Детальная программа представляется правительству страны, которое финансирует часть работ; отдельный объект иногда финансируется за счет национальной лотереи.

Успешный пример такого проекта в режиме ЧГП — создание треста жилищного действия, которому были переданы права на неприватизированные квартиры и права земельного собственника, ранее принадлежавшие городу. Правительством был назначен совет треста и сформирован его бюджет. Трест привлек немногочисленный квалифицированный персонал, и его работа была в итоге признана успешной — были отремонтированы существующие и построены новые здания, усовершенствованы эксплуатационные службы, улучшилось благоустройство и увеличился рентный доход¹.

Частно-государственное партнерство для целей развития (г. Ёнчэпинг, Швеция). Департамент развития и стратегии администрации Ёнчэпинга с конца 1980-х гг. реализует свои проекты на принципах общественного участия. В 1989–2005 гг. реализовано 10 проектов обновления и развития центра и других районов города. Для каждого района была разработана программа действий по благоустройству, улучшению работы общественного транспорта, координации работ на туристических объектах, маркетингу и пр. Мнения жителей изучались с помощью опросов, общественных обсуждений и других методов. Разработчики программ исходили из того, что успех может быть достигнут только тогда, когда есть согласованные внутри сообщества цели и общественная поддержка. Поэтому во главу угла было поставлено создание постоянно действующих рабочих групп по местному развитию, в которые (в том или ином «наборе») могли войти представители:

- местного бизнеса — производственного и торгового;
- местных банков;
- собственников недвижимости;
- компаний, управляющих муниципальным жильем и недвижимостью;
- церквей;
- местной транспортной компании;
- государственной власти (Шведская королевская администрация);
- компании «Шведские железные дороги»;
- совета муниципалитета;

¹ См.: Лимонов Л.Э. Крупный город: регулирование территориального развития и инвестиционные стратегии. СПб.: Наука, 2004.

- администрации муниципалитета;
- некоторых других организаций, включая общественные.

Группа избирается на три года и имеет достаточно большие полномочия: выполняет ряд мероприятий программы, корректирует ее, включая новые мероприятия, а также занимается презентацией результатов местному сообществу. Рабочий контроль за программой осуществляет местная администрация. Часть мероприятий, связанных прежде всего с «физическими» работами, финансируется из местного бюджета. Другие работы, инициированные группой, могут финансироваться грантами из муниципальных фондов, финансироваться из других источников, выполняться на волонтерской основе¹.

Организация консорциума компаний для разработки и принятия городской стратегии (г. Будапешт, Венгрия). В Будапеште первые среднесрочные (7 лет) финансово-инвестиционные планы были созданы в 1993–1994 гг. для оценки эффекта для городского бюджета от новых инвестиций. Вскоре данный инструмент стал основным при определении будущего развития города. Во второй половине 1990-х гг. главный архитектор города выступил инициатором разработки долгосрочной концепции стратегического развития.

Отдавая себе отчет в том, что у них нет возможностей и опыта для решения столь важной задачи, городские власти в 1997 г. организовали открытый конкурс. Победителем стал консорциум восьми частных компаний, который с этого времени работает над концепцией под руководством «Метрополитен Рисерч Институт». Работа ведется с октября 1997 г. и финансируется на основании ежегодно заключаемого контракта с администрацией города.

Работа над концепцией шла при активном участии общественности — проводились семинары и конференции, общественные обсуждения, были организованы публикации, распространялись брошюры и размещались материалы на сайте городской администрации. Кроме того, ряд полезных дискуссий организовали различные некоммерческие организации.

На основании проведенных дебатов и высказанных мнений в июле 2002 г. была подготовлена и направлена на рассмотрение центрального правительства последняя (пятая) версия концепции. В августе 2002 г. правительство в целом концепцию одобрило и рекомендовало Муниципальному собранию Будапешта в свою очередь одобрить ее. В ноябре 2002 г. в Будапеште состоялись местные выборы. Новый состав Собрания утвердил концепцию 27 марта 2003 г.²

Квазигосударственное агентство на уровне региона (Корпорация экономического развития штата Мичиган, США). Корпорация (Michigan Economic Development Corporation) представляет собой типичный пример американского агентства экономического развития, создаваемого администрацией территории в партнерстве с бизнесом. Она создана в 1999 г. на основе соглашения между штатом Мичиган и несколькими муниципалитетами и представляет собой квазигосударственную структуру со смешанным финансированием.

¹ См.: www.jonkoping.se/munksjon.

² Об опыте Будапешта рассказал И. Тошич из «Метрополитен Рисерч Институт» в лекции «Стратегическое планирование в городах Европы», с которой он выступил в Институте экономики города в 2003 г.

Корпорация формулирует свою цель достаточно узко — это содействие сохранению и развитию существующего и привлечение нового бизнеса для увеличения числа рабочих мест. Однако, анализируя развитие территорий и занимаясь привлечением бизнеса, Корпорация строго придерживается принципов сотрудничества с муниципальными образованиями, разнообразными местными агентствами. В совет директоров Корпорации входят представители предпринимательского сектора, частных университетов, а также девелоперы, таким образом, учитываются бизнес-интересы¹.

Модель сетевой структуры организаций, занимающихся экономическим развитием на уровне региона (партнерство Team-California, штат Калифорния, США). Team-California — некоммерческое партнерство правительственных и неправительственных организаций, занимающихся территориальным экономическим развитием в штате Калифорния. Работает с 2003 г. Основная задача — кооперация в развитии бизнеса, привлечении инвестиций и создании рабочих мест. Членами партнерства являются города, графства, корпорации экономического развития, региональные маркетинговые ассоциации, правительственные организации, работающие в области привлечения бизнеса. В ближайшем будущем организация планирует перейти на формальное членство.

Team-California координирует свою деятельность с Комиссией штата Калифорния по рабочим местам и экономическому росту, созданной при губернаторе штата. Комиссия работает с разнообразными организациями — правительствами штата и муниципалитетов, предпринимательскими ассоциациями, профсоюзами, образовательными учреждениями и с сетью местных корпораций экономического развития (EDCs). Team-California также сотрудничает с такими организациями, как Калифорнийское агентство по труду и трудовым ресурсам, Департамент по развитию занятости штата Калифорния, Калифорнийское агентство по транспорту и жилью, местные колледжи и др.

Партнерство оказывает консультационные услуги широкого спектра бизнесу в Калифорнии и за ее пределами, поддерживает ресурсные базы данных, проводит рекламные и маркетинговые кампании и т.д. Деятельность партнерства финансируется практически полностью за счет платежей участников программ².

Российский опыт

В настоящее время в российских регионах и городах уже создана широкая сеть организаций, занимающихся экономическим развитием территории. Большинство из них работают в составе администраций региона или муниципального образования. Чаще всего это *существующие в составе ре-*

¹ См.: <http://medc.michigan.org>.

² См.: www.teamca.org.

гиональной или городской администрации департаменты и комитеты по экономике, отделы социально-экономического развития и другие специализированные подразделения. Технологии частно-государственного партнерства, которые такие подразделения используют, позволяют обеспечивать баланс интересов всех представителей местных сообществ и реализовывать разнообразные проекты — от частных, связанных с той или иной отраслью либо районом города, до комплексных, результатом которых является разработка стратегических документов развития муниципального образования или региона.

Наглядным примером может служить деятельность Управления стратегического планирования мэрии города Череповца Вологодской области — самостоятельного структурного подразделения мэрии, которое подчиняется заместителю главы города и в состав которого входят отдел организационного развития и отдел контроллинга. Цель деятельности Управления — обеспечение реализации стратегии развития города на основе использования элементов системы стратегического управления городом. В числе задач Управления — координация деятельности мэрии, ее структурных подразделений и иных органов городского самоуправления, других представителей города, занимающихся разработкой и реализацией стратегии его развития, городских целевых программ, бюджета развития и отчетности по ним. Так, в 2002–2003 гг. Управление выступило в роли организатора разработки стратегического плана социально-экономического развития Череповца. Чтобы в максимальной степени вовлечь в этот процесс все сегменты горожан, были созданы следующие организационные структуры:

- Совет города по стратегическому планированию — координационный орган при мэрии, который должен решать все вопросы разработки стратегии развития города и контролировать ее выполнение. Совет сформирован по принципу пропорционального участия представителей органов власти, бизнеса и общественности и состоит из 150 наиболее активных горожан. Именно Совет города призван обеспечить преемственность стратегии, особенно ее независимость от перемен в органах власти;
- оперативный совет, координирующий деятельность рабочих групп и отвечающий за весь процесс разработки стратегии и стратегического плана;
- рабочие группы, непосредственно занимающиеся сбором и обработкой информации для анализа городской системы, анализа стратегических возможностей, подготовки стратегии развития и стратегического плана.

В Череповце была создана 21 рабочая группа по отраслевым направлениям. В работе групп приняли участие более 300 представителей различных сегментов городского сообщества. К работе над стратегией была привлечена и научная общественность — специалисты Череповецкого государственного университета, корпоративного университета «Северсталь», Вологодского государственного технического университета, эксперты других организаций. В дополнение к деятельности рабочих групп состоялась серия презентаций крупных предприятий города, на которых руководители компаний

и представители городской администрации обсудили перспективы развития предприятий, а также варианты развития города, предложения, которые должны быть учтены при формировании стратегии развития Череповца.

Окончательная редакция стратегического плана была утверждена 23 октября 2003 г. на заседании Совета города по стратегическому планированию. Разработанная стратегия развития получила положительную оценку правительства Вологодской области.

В настоящее время Управление координирует работу по реализации стратегического плана развития города, что подразумевает интеграцию процесса стратегического и текущего планирования прежде всего с бюджетным процессом. Предполагается использовать адаптированную специалистами Управления технологию сбалансированных целевых показателей, которая

Мэр Нижнего Новгорода считает важным, что в общественном совете не чиновники, а жители города. По его мнению, это позволит объективно и беспристрастно оценивать работу городских служб, отвечающих за благоустройство

получает все большую популярность в бизнес-среде России. Благодаря этому анализ, оценка и корректировка стратегии развития города станут регулярными, циклическими, что позволит стратегии стать стержневым звеном системы управления городом¹.

К работе по экономическому развитию территорий привлекаются и различные консультационные структуры, с которыми более или менее активно взаимодействуют администрации городов

и регионов и при посредстве которых проводится общественное обсуждение проектов тех или иных решений. Такие консультационные структуры могут существовать как в форме общегородских советов (см. выше пример Череповца), так и в форме советов по отдельным направлениям городской или региональной жизни (подобная практика становится все более распространенной).

Например, в Нижнем Новгороде с 2002 г. действует общественный совет по благоустройству, который возглавляет архимандрит Кирилл, настоятель Благовещенского монастыря. В состав общественного совета вошли 18 человек — председатели советов общественного самоуправления, общественных организаций и национально-культурных обществ, инженеры, врачи, экологи, пенсионеры, а также представители духовенства². Совет контролирует результаты работ по благоустройству и уборке города, выдвигает свои предложения и информирует о них руководство города, организует субботники и пр. Мэр Нижнего Новгорода считает важным, что в общественном совете не чиновники, а жители города. По его мнению, это позволит объективно и беспристрастно оценивать работу городских служб, отвечающих за благоустройство.

Вместе с тем следует отметить, что, когда организация развития региона или города осуществляется исключительно силами администрации, то есть

¹ См.: www2.cherinfo.ru.

² См.: ИА «ВолгаИнформ». 2002. 12 апр.

«сверху вниз», трудно избежать априори присущих данному подходу недостатков.

Как правило, текущая работа экономических подразделений по планированию социально-экономического развития заключается в механическом сведении воедино различных, мало связанных между собой программ, подготовленных отраслевыми департаментами администрации. Сотрудники экономических подразделений часто не в состоянии заниматься стратегическими вопросами развития и повышения конкурентоспособности в силу загруженности оперативной работой, забюрократизированности процесса принятия решений, а нередко и недостаточной квалификации.

Эффективность работы большинства административных подразделений регионального и муниципального уровней, заявленных как «институты развития», невелика, так как в основном они нацелены на фискальные методы — важные, но не исключительные в условиях российской экономики с ее нерыночными или псевдорыночными административно-бюрократическими методами управления и развития. К тому же часто функции таких подразделений сводятся к простому «сопровождению» визитов потенциальных иностранных инвесторов; во всяком случае, серьезными стратегическими разработками они практически не занимаются.

Едва ли не самой важной причиной низкой эффективности планирования экономического развития силами администрации является доминирование «узкого» мнения отдельных специалистов, а иногда и просто ангажированность такой деятельности. Десятилетиями складывавшиеся стереотипы кулуарной работы не позволяют учитывать новые экономические реалии, в частности формирование новых активных групп субъектов социально-экономической жизни на местах. Главным образом это частный бизнес, предпринимательские ассоциации. Другая группа — это активно развивающиеся общественные структуры самого разного профиля (НКО, профсоюзные, экологические, ветеранские и прочие организации).

Практика показывает, что во многих городах, особенно малых и средних, сотрудники региональных и местных администраций по-прежнему мало зна-

Практика показывает, что во многих городах, особенно малых и средних, сотрудники региональных и местных администраций по-прежнему мало знакомы с современными подходами к планированию социально-экономического развития территорий

комы с современными подходами к планированию социально-экономического развития территорий, сохраняется дефицит информации о частно-государственном партнерстве. И это несмотря на то, что городские ассоциации (Конгресс муниципальных образований Российской Федерации, Союз российских городов, региональные ассоциации), государственные структуры (Минэкономразвития России, Минрегион России, Российская академия государственной службы и др.), различные общественные и меж-

дународные организации, консультационные фирмы ведут сегодня во многих городах России активную образовательную работу.

Тем не менее уже есть примеры альтернативных административному подходу к организации местного экономического развития. Один из таких подходов — *привлечение сторонних организаций*. В конце 1990-х гг. в Пскове, например, такой работой занимался независимый Центр регионального планирования и развития территорий, в Нижнем Новгороде — Нижегородский институт менеджмента и бизнеса и Нижегородский институт экономического развития, в Хабаровске — Дальневосточный научно-исследовательский институт рынка и т.д. Однако наиболее известный пример — работа МЦСЭИ «Леонтьевский центр» над стратегическим планом развития Санкт-Петербурга.

Разработка стратегического плана продолжалась с октября 1996 по декабрь 1997 г. и проходила максимально открыто, с широким освещением в СМИ, привлечением общественности, проведением общегородских мероприятий. Проектное бюро, созданное на основе Леонтьевского центра, привлекло к работе ведущих специалистов, влиятельных политиков, руководителей предприятий, которые проанализировали тенденции развития, сформулировали приоритетные направления и внесли конкретные предложения. В ходе работы над планом были проведены три общегородские конференции, десятки семинаров и совещаний, опрошены сотни экспертов и несколько тысяч горожан, интенсивно работали 14 тематических комиссий и несколько аналитических групп¹.

Другой подход — *создание «дистанцированных» от администраций организаций*, в известной степени с использованием схем зарубежных некоммерческих организаций развития территории, рассмотренных выше. Создаются такие организации как для решения локальных задач, так и для долгосрочной комплексной работы в городах и регионах.

С 2001 г. в Санкт-Петербурге работают агентства развития территории (АРТ) «нового типа» — частные управляющие компании, играющие роль посредников между городом, инвесторами и собственниками. Однако опыт работы показал, что предоставленных АРТ полномочий недостаточно для кардинального решения стоящих перед ними задач: возникали проблемы даже с переводом части средств, поступающих как отчисления инвесторов, на развитие инфраструктуры данной территории. В настоящее время администрация Санкт-Петербурга намерена пересмотреть свой подход к АРТ. Наиболее адекватной представляется позиция председателя Комитета по управлению городским имуществом (КУГИ) Игоря Метельского: «Мы предлагаем четко отделить АРТ от крупных инвестиционных проектов. Как и принято в мировой практике, АРТ должны создаваться для развития депрессивных территорий, которые нуждаются в преобразовании, поскольку не соответствуют современному состоянию городской среды. Только за счет средств инвесторов проблемы таких территорий не решить. Город устанавливает законом, что территория является депрессивной. Тем самым признается необходимость ее развития, в том числе с применением государственных полномочий и бюджетных средств».

¹ См. Кодекс лучшей практики в сфере муниципального управления Института экономики города на www.urbanomics.ru.

Теперь вместо того, чтобы присваивать статус АРТ существующим коммерческим структурам, планируется создавать для развития каждой конкретной территории агентство в форме АО со 100%-м участием города и утверждать это решение законом. По мнению Метельского, «АРТ как агент города должно обладать полномочиями государства по осуществлению его функций на территории». В этом случае администрация может пойти на серьезные меры административного воздействия. Прежде всего, город вправе использовать механизм принудительного выкупа земли и недвижимости «по справедливой цене» (определяемой в спорных случаях судом). В рамках такого подхода более эффективным окажется и применение экономических рычагов (повышение арендной платы и т.д.) в отношении собственников, игнорирующих функциональное назначение территории. Когда же будут решены основные задачи по освобождению выкупленных земель, город может избавляться от пакетов акций АРТ.

Идея законодательного установления статуса депрессивных территорий, позволяющего подключать государственные ресурсы, возникла в процессе анализа опыта работы АРТ Выборгской стороны. В КУГИ полагают, что, если бы у АРТ были государственные полномочия, ему бы удалось сделать гораздо больше, чем частному «Бекару» в статусе АРТ. Однако чиновники отмечают, что прогресс, достигнутый на Выборгской стороне (здесь уже реализуются более 30 различных проектов), был обеспечен исключительно частной инициативой, усилиями правильно мотивированных профессионалов рынка недвижимости. У специалистов существуют сомнения в том, что АРТ, создаваемое как государственная компания, будет столь же эффективно и мотивировано на достижение качественного результата. Разрешить данное противоречие можно путем передачи функций генерального директора (или правления) государственного ОАО выбранной по конкурсу частной управляющей компании.

Вообще, схему частно-государственного партнерства вице-губернатор Санкт-Петербурга Юрий Молчанов считает перспективным инструментом

Схему частно-государственного партнерства вице-губернатор Санкт-Петербурга Юрий Молчанов считает перспективным инструментом развития депрессивных территорий

развития депрессивных территорий: «Может быть много ситуаций, когда проект, в котором заинтересован город, станет рентабельным для инвестора только в том случае, если будет вложена часть бюджетных средств. Надо садиться вместе с девелопером, которого мы знаем и которому доверяем, и просчитывать проект, чтобы понять, каким образом го-

род может стимулировать частный бизнес. Это не чистое спонсорство, а форма осуществления городом инвестиций, которые затем возвратятся через развитие бизнеса».

Бизнес позитивно относится к подобным схемам. Например, гендиректор холдинга RBI Эдуард Тиктинский отмечает, что при запуске крупных проектов стоимостью \$100–150 млн уже на старте приходится вкладывать несколько миллионов в подготовку территории, и всегда есть опасность, что

проект не состоится и деньги не вернутся. Участие государства, по крайней мере на начальной стадии, снизит такие риски.

Одним из первых образцов частно-государственного партнерства в Санкт-Петербурге может стать проект развития территории между Обводным каналом и улицами Шакина и Розенштейна. Предполагается, что расходы по расселению жилого фонда возьмет на себя город, а инвестор будет очищать территорию и строить торгово-развлекательные комплексы¹.

Теперь приведем примеры организаций, которые занимаются проблемами развития территорий комплексно, реализуя широкий спектр функций — от сопровождения частных проектов до разработки стратегий развития.

Фонд «Агентство регионального экономического развития» (АРЭР) был создан в декабре 1999 г. по инициативе Минэкономразвития России и администрации Калининградской области. Первоначально учредителями АРЭР были Всероссийский исследовательский институт внешней торговли Минэкономразвития и Комитет по развитию Особой экономической зоны областной администрации в лице Дирекции федеральной целевой программы развития ОЭЗ в Калининградской области. В июне 2000 г. в состав учредителей Агентства вошли Российский торгово-финансовый союз и некоммерческое партнерство «РТФС Развитие Международных Программ».

Миссия АРЭР — содействие развитию Калининградской области как региона российско-европейской экономической интеграции, формирование принципов партнерства и на основе этого кардинальное улучшение качества жизни населения и рост экономического конкурентоспособного потенциала западного эксклава Российской Федерации. Приоритетные направления деятельности:

- мониторинг и исследования социально-экономической и политической ситуации в Калининградской области и факторов внешнего влияния, разработка практических рекомендаций и политическое консультирование институтов, определяющих развитие Калининградской области как на международном, так и на федеральном и региональном уровнях, по вопросам стратегии развития региона;
- поддержка создания в регионе конкурентоспособного делового климата и условий для реализации пилотных бизнес-проектов, направленных на улучшение структуры экономики области и привлечение инвестиций;
- формирование и продвижение нового имиджа региона, в том числе на примерах успешной практики, поддержка институтов стратегического партнерства всех заинтересованных в новом уровне развития сторон.

Ключевые партнеры и контрагенты — федеральные и региональные органы власти, все заинтересованные институты гражданского общества и экспертные организации, в том числе зарубежные. Представители АРЭР либо участвуют на постоянной основе в деятельности основных рабочих групп, либо координируют свои усилия с их усилиями и с проектами развития региона.

В центре внимания Агентства остаются и вопросы практического содействия иностранным инвесторам. Так, в 2003 — начале 2004 г. была оказана

¹ См.: Эксперт Северо-Запад. 2004. № 17 (174).

на информационная и консультационная поддержка нескольким потенциальным инвесторам из Швеции, Великобритании, Германии и Польши (подбор вариантов размещения предприятий, содействие в поиске партнеров, предоставление общеэкономической и правовой информации).

Агентство самостоятельно реализует многие международные программы и проекты, а в некоторых из них принимает участие. На протяжении ряда лет системную поддержку ему оказывает Евросоюз. В настоящее время АРЭР является партнером крупнейшего трехлетнего проекта Европейской комиссии Euroeraid «Поддержка развития Калининградской области», направленного на разработку основных концепций развития Калининградского региона и их практическую реализацию¹.

Некоммерческая организация — фонд «Агентство развития Томской области» (АРТО) образована в 2002 г. Фондом комплексных прикладных исследований (Москва) и администрацией Томской области при поддержке Института экономики города. Целями своей деятельности АРТО провозгласило:

- создание благоприятной среды для деятельности всех хозяйствующих субъектов области, повышение эффективности функционирования хозяйственного механизма и помощь в адаптации населения к новым социально-экономическим условиям;
- содействие повышению уровня обоснованности стратегических управленческих решений, принимаемых органами муниципальной и государственной власти на территории Томской области;
- содействие продвижению современных подходов и управленческих технологий при разработке стратегических планов инновационного развития Томской области;
- формирование общественно значимой коммуникационной площадки для вовлечения в процесс территориального развития предприятий всех форм собственности, организаций образования и науки, средств массовой информации, а также населения.

Направления деятельности АРТО:

- диагностика текущего состояния экономики и социальной сферы, выявление потенциальных возможностей (и угроз) развития как территории в целом, так и отдельных производственных комплексов, объектов и социальной сферы;
- разработка документов стратегического и тактического характера, определяющих направления и условия развития территории (концепций, планов и программ);
- оказание консультационной, организационной и методической помощи при разработке программ и проектов для органов муниципальной, государственной власти и предпринимательского сектора;
- проведение независимой экспертизы программ, проектов и мероприятий по социальному и экономическому развитию области, муниципальных образований, хозяйственных комплексов и отдельных объектов, в том числе организация общественной экспертизы;

¹ См. <http://kaliningrad-rda.org>.

- управление реализацией программ и проектов в качестве управляющей компании;
- сбор, обработка и представление заказчику правовой, маркетинговой, патентно-лицензионной информации;
- осуществление комплекса организационных мер по привлечению отечественных и иностранных инвесторов;
- подготовка информационных, учебно-методических пособий и материалов, рассказывающих о новых подходах, инструментах, технологиях в области экономического и социального управления;
- информационное и организационное содействие международным и зарубежным организациям, работающим в России по программам инновационного развития территорий;
- организация семинаров, конференций, симпозиумов, круглых столов по вопросам управления и развития территорий и производственно-хозяйственных комплексов;
- разработка рекомендаций по совершенствованию предпринимательского климата на территории.

Строя свою работу на принципах частно-государственного партнерства, АРТО за время своего существования реализовало ряд заметных проектов. Среди них, например:

- создание и ведение информационной базы данных инвестиционных площадок Томской области;
- участие в разработке инновационной стратегии Томской области как согласованного видения тенденций развития региона в долгосрочной перспективе органами власти, крупными компаниями, средним и малым бизнесом, научными, образовательными организациями, организациями инфраструктуры государственного и частного секторов;
- разработка совместно с Институтом экономики города модельной программы социально-экономического развития муниципальных образований и ее распространение в регионе¹.

Идея *корпорации развития* города в «западном» виде не реализована ни на одной территории. Ее нередко декларируют города, занимающиеся стратегическим планированием, прежде всего такие крупные и «продвинутые» в этом отношении, как Екатеринбург², Омск, Тюмень. Но пока это в большей степени декларация принципов, нежели создание юридической организации.

Общие выводы

Число примеров использования механизмов частно-государственного партнерства на территориальном уровне (региональном, местном) в России постоянно увеличивается. Это относится не только к самым простым проявлениям такого партнерства, касающимся контрактации частного бизнеса

¹ См. www.arto.ru.

² См. <http://chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=39>.

на выполнение общественных работ и услуг, но и к самым сложным — связанным с активизацией процессов экономического развития на региональном и местном уровнях. Началось создание организаций, выполняющих функции агентств развития, без первоначального участия грантовых программ, что свидетельствует о востребованности этой деятельности в регионах как со стороны органов государственной власти, так и со стороны бизнеса.

Это можно рассматривать как системный сдвиг: несмотря на множество проблем, в стране наступает социально-экономическая стабилизация, формируются принципы долгосрочных стратегических отношений между основными социальными агентами — государством, муниципалитетами, гражданским обществом, бизнесом. Особенно показательна в этом отношении позиция бизнеса, который фактически впервые за весь постсоциалистический период демонстрирует собственные инициативы.

Вместе с тем системного характера эта деятельность в Российской Федерации не носит. Наиболее успешные проекты в значительной степени обязаны своим успехом, в том числе институциональным оформлением, инициативе и энтузиазму своих руководителей, политической поддержке руководства региона или муниципального образования. В подавляющем большинстве они создавались и работают при существенной поддержке либо грантовых международных программ Совета Европы, Агентства международного развития США, Канады, Швеции и пр., частных фондов, либо российских корпоративных программ. Организации, занимающиеся в России проблемами экономического развития территорий, практически не объединены в российские сетевые структуры и не интегрированы в международные сети. Системная поддержка таких организаций на уровне федеральных или

региональных структур власти, как правило, отсутствует.

Несмотря на множество проблем, в стране наступает социально-экономическая стабилизация, формируются принципы долгосрочных стратегических отношений между основными социальными агентами — государством, муниципалитетами, гражданским обществом, бизнесом

Частно-государственное партнерство на территориальном уровне в России по преимуществу осуществляется на основе опыта зарубежных стран, но с временной «задержкой», поскольку от наиболее преуспевших в этом отношении стран мы отстаем на 20–30 лет. Поэтому представляется принципиально важным изучать опыт США и Канады, Великобритании, Франции и других стран Западной Европы. Но при этом не следует забывать и о кардинальном отличии западной практики частного-государственного парт-

нерства от российской. За рубежом, при наличии более или менее стабильных политических и экономических правил игры и сформировавшихся традиций, целью частного-государственного партнерства чаще всего является решение конкретных задач, например более эффективное использование общественных ресурсов (бюджет, имущество), экономическое развитие территорий через сохранение бизнеса и привлечение инвестиций, реализация

социальных или культурных проектов. В России же частно-государственные партнерства, не забывая о вышеперечисленном, должны еще работать на формирование правовой, институционально-организационной среды, формировать традиции и культуру партнерских отношений, заниматься образовательной деятельностью и распространять лучшие практики. Это сопряжено с немалыми трудностями, поскольку существующая система, в которой продолжают доминировать административно-бюрократические методы управления, естественно, сопротивляется, что ограничивает возможности партнерства. И в этой связи важно также изучать опыт восточноевропейских стран (Венгрия, Польша, Чехия и др.), которые, как и Россия, имеют относительно «молодую» историю ЧГП.

Попытки построить жесткую, иницируемую и административно управляемую с федерального уровня пресловутую «вертикаль» частно-государственного партнерства будут означать обюрокращивание и выхолащивание его идеи

Интенсивность частно-государственного партнерства в России весьма различается по регионам и муниципальным образованиям. Чтобы понять, какие факторы влияют на региональную специфику ЧГП, необходимо провести системное обследование ситуации в регионах, но и без этого можно сделать достаточно очевидный вывод — ЧГП более активно развивается в регионах, зарекомендовавших себя как реформаторские. Это Санкт-Петербург, Вологодская, Томская, Пермская, Самарская, Тюменская области, Красноярский и Краснодарский края и некоторые другие регионы. Обнаруживается четкая корреляция интенсивности частно-государственного партнерства с активным проведением рыночно ориентированных реформ в регионе, его высоким инвестиционным рейтингом и объемом инвестиций, динамикой экономического развития и другими благоприятными показателями развития.

На муниципальном уровне интенсивность частно-государственного партнерства также определяется уровнем управления, но здесь, на наш взгляд, более значим субъективный фактор — многое определяется фигурой главы администрации и работой его команды. Яркие примеры ЧГП можно обнаружить в городах различного статуса, размера, экономической структуры. В этом ряду, например, Санкт-Петербург, имеющий статус субъекта Российской Федерации, столицы субъектов Томск и Вологда, «вторые города» регионов — Череповец и Димитровград, относительно небольшие Дзержинский Московской области и Обнинск Калужской области, промышленный гигант Тольятти и сельский город Кинель-Черкасы в Самарской области.

Направления и формы реализации ЧГП сильно различаются по территориям. Это и выполнение общественных работ, и предоставление услуг, и сооружение инфраструктуры, и системная работа в сфере развития территорий, и разработка стратегий...

Иницируют частно-государственное партнерство региональные и муниципальные власти, предпринимательский сектор, некоммерческие организации, оно может существовать в разных институционально-организационных формах — от временных соглашений и контрактов до создания специа-

лизированных агентств. Фактически ГЧП можно рассматривать как одно из направлений развития гражданского общества в России, общества, в котором на основе добровольности, прозрачности и взаимовыгодности решаются проблемы всех его субъектов. Поэтому принципиально важно сохранить и стимулировать возможности роста ГЧП «снизу», от инициативы его участников, заинтересованных в максимально эффективном взаимодействии. Попытки построить жесткую, иницилируемую и административно управляемую с федерального уровня пресловутую «вертикаль» частно-государственного партнерства будут означать обюрокращивание и выхолащивание его идеи. Тем не менее содействие развитию ЧГП со стороны государства — как на федеральном, так и на региональном уровне — крайне важно, однако использоваться при этом должны в основном косвенные методы.

Э.К. Трутнев

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

Л.Е. Бандорин

Заместитель директора направления «Реформы в сфере недвижимости» Института экономики города

Правовое градорегулирование: отрицание или утверждение?

С провозглашением политической установки на рыночные отношения и формирование рынка недвижимости в первые годы 1990-х начался переходный период.

Что такое начало переходного периода применительно к градорегулированию? Это такой исторический момент, когда создано только первое из трех условий, необходимых для дальнейшего формирования института правового градорегулирования, — принята политическая установка на развитие рынка недвижимости.

Что такое завершение переходного периода применительно к градорегулированию? Это такой исторический момент, когда в результате последовательных действий созданы все три условия, необходимые для функционирования института правового градорегулирования:

- 1) рынок недвижимости как наличие института частной собственности на недвижимость и обеспечение возможности ее оборота — перехода от одних правообладателей к другим;
- 2) базовый закон о градорегулировании, содержащий нормы о градостро-

ительном зонировании — о свободе выбора правообладателями недвижимости видов и параметров ее использования в пределах установленных обществом ограничений;

3) местные нормативные правовые акты, в которых описаны такие ограничения в виде градостроительных регламентов, — правила землепользования и застройки, утверждаемые органами местного самоуправления.

Очевидно, что в переходный период действия в отношении недвижимости, строительство должны были продолжаться и тогда, когда еще отсутствовали два из трех необходимых для градорегулирования условий. Как можно обеспечить регулирование процессов строительства в такой ситуации? Ответ очевиден. Надо сделать так, чтобы указанные условия не были обязательными. Заместить системные действия, предполагающие работу по подготовке

Исход войны между исключаящими друг друга псевдосистемой и подлинной системой правового градорегулирования все еще неочевиден

необходимых документов, внесистемными и фрагментарными действиями, которые могли бы выполняться относительно быстро и при отсутствии системных документов. Такие замещающие внесистемные действия и документы оказались под рукой — это процедура предварительного согласования места размещения

объектов строительства и акты предварительного согласования места размещения объекта в составе такой процедуры. Указанные процедура и документ были определены еще Земельным кодексом РСФСР¹ и в модифицированном виде включены в Земельный кодекс Российской Федерации (далее — ЗК РФ)². То, что эти процедуры и документы являются внесистемными и фрагментарно-выборочными, непосредственно следует из формулировок указанных законов, где говорится о неиспользовании процедуры предварительного согласования места размещения объекта при наличии генерального плана (Земельный кодекс РСФСР) или правил землепользования и застройки (ЗК РФ) и градостроительной документации о застройке. То есть при наличии документов и документации, системно и комплексно организующих территорию.

С этого момента неизбежно начинаются противоречия переходного периода. Эти противоречия привели к тому, что сегодня вопрос стоит так: либо суррогатные схемы переходного периода будут увековечены, либо они будут заменены честными схемами правового градорегулирования. Это война между исключаящими друг друга псевдосистемой и подлинной системой правового градорегулирования. И исход этой войны все еще неочевиден. До сих пор победу одерживала псевдосистема, в основе которой фрагмен-

¹ Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768. Утратил силу с 28 октября 2001 г.

² Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147; 2004. № 41. Ст. 3993; № 52. Ст. 5276; 2005. № 1. Ст. 17; № 30. Ст. 3122, 3128; 2006. № 1. Ст. 17; № 23. Ст. 2380; № 31. Ст. 3453; № 43. Ст. 4412; № 52 (часть 1). Ст. 5498; 2007. № 1 (часть 1). Ст. 24.

тарно-выборочные действия по предварительному согласованию мест размещения объектов строительства.

Остановимся теперь подробнее на противоречиях переходного периода.

1. Использование терминов, не отражающих подлинного смысла процессов, которые они обозначают. В ст. 30 ЗК РФ используется термин «предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности». Что такое предоставление? Согласно толковому словарю под редакцией С.И. Ожегова, это передача в распоряжение, пользование. Для того чтобы состоялось предоставление, необходимо наличие объекта и субъекта. Объект — это земельный участок как объект земельных отношений¹, который необходимо создать из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Естественно, нельзя предоставлять то, чего еще нет. Кроме того, для легитимности предоставления созданного земельного участка необходимо определить субъект. Иными словами, определить орган государственной власти или орган местного самоуправления, обладающий правом предоставления соответствующих земельных участков². Таким образом, в данном случае мы имеем дело с тремя отдельными и последовательными действиями: а) создание ранее отсутствовавшего объекта — земельного участка; б) определение уполномоченного органа власти, который осуществит предоставление; в) само предоставление.

Соответственно, действия по предоставлению не должны включать в себя действия по созданию предмета предоставления. Однако нормы ЗК РФ противоречат этому.

В п. 1 ст. 30 сказано: «...предоставление земельных участков... осуществляется с проведением работ по их формированию». Пункты 4 и 5 той же статьи указывают на то, что работы «по формированию земельного участка» входят в состав процедуры предоставления.

В принципе, есть только два способа предоставления государственного или муниципального имущества: конкурентное, в форме торгов, и неконкурентное, без торгов, по заявлениям заинтересованных лиц. Поскольку ЗК РФ пошел по пути включения в состав процедуры предоставления действий по выделению земельных участков, то в наименовании способов предоставления нашла отражение процедура именно выделения земельных участков — по предварительному согласованию или без, а не самого предоставления — на торгах или без торгов.

2. В рамках процедуры предварительного согласования места размещения объектов строительства при поступлении заявок от заинтересованных лиц орган местного самоуправления обязан осуществлять действия —

¹ См. п. 2 ст. 6 ЗК РФ: «Земельный участок как объект земельных отношений — часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке».

² В рамках возникающих по поводу предоставления отношений есть всегда и другой субъект — тот, кому предоставляется земельный участок. Этим субъектом может быть кто угодно: и частное лицо (физическое или юридическое), и орган власти иного уровня, нежели тот, который предоставляет соответствующий земельный участок.

обеспечивать выбор земельных участков (см. п. 2 ст. 31 ЗК РФ)¹. В то же время органы местного самоуправления хотя и обладают соответствующими полномочиями, не имеют прямой обязанности подготавливать условия для правового градорегулирования: готовить проекты правил землепользования и застройки, документацию по планировке территории, на основании которой формировались бы земельные участки для их предоставления в будущем на торгах — до того, как поступят заявления от заинтересованных лиц. Только в 2004 г. были установлены правовые последствия, наступающие с 1 января 2010 г. при отсутствии правил землепользования и застройки, когда становится невозможным предоставлять для застройки земельные участки из состава государственных или муниципальных земель². То есть законом на органы местного самоуправления не прямо,

Система предварительного согласования места размещения объектов строительства — это система, закрытая от посторонних глаз

но косвенно — через введение правовых последствий, ограничивающих компетенцию, налагается обязанность по подготовке условий для правового градорегулирования.

3. Псевдосистема выгодна, а подлинная система невыгодна административным работникам, причастным к процессу предоставления (фактически — распределения) земельных участков. Система предварительного согласования места размещения объектов строительства — это система, закрытая от посторонних глаз. В ней отсутствуют как публичные слушания, так и открытые аукционы. Закрытость процедур и их обусловленность индивидуальными решениями конкретных административных работников порождают монополизм, приводят к ограничению предложения земельных участков, превышению спроса над предложением, а также возникновению «административной ренты», которая включается в возрастающую цену построенного жилья. Сфера действия системы предварительного согласования мест размещения объектов строительства была впервые ограничена введением норм об обязательности предоставления земельных участков для жилищного строительства на открытых аукционах³. Другое ограничение, как было указано выше, наступает с 1 января 2010 г.

4. Псевдосистема получила дополнительный импульс для своего развития. В 2006 г. были внесены изменения в Федеральный закон «О введении

¹ При этом известно, что на практике функция органов местного самоуправления по обеспечению выбора земельного участка сводится к выдаче заявителям проекта акта о выборе земельного участка для строительства, после чего получением всех необходимых множественных согласований занимается заявитель.

² См. ст. 17 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации», посредством которой ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» была дополнена соответствующей нормой.

³ См. ст. 30.1 ЗК РФ, включенную в кодекс ст. 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации».

в действие Земельного кодекса Российской Федерации» — в п. 10 ст. 3 указанного закона появилась следующая норма: «Распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в поселениях, являющихся административными центрами (столицами) субъектов Российской Федерации, осуществляется органами местного самоуправления указанных поселений, если законами соответствующих субъектов Российской Федерации не установлено, что распоряжение такими земельными участками осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации»¹. В случае принятия таких законов субъектами РФ² возникает ситуация, для которой характерно следующее:

1) в столицах субъектов РФ земельными участками распоряжаются не органы местного самоуправления, а исполнительные органы государственной власти субъектов РФ;

2) субъекты РФ согласно ст. 14 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГрК РФ) посредством схем территориального планирования и документации по планировке территории обеспечивают размещение и строительство объектов регионального значения, но не имеют соответствующих полномочий применительно к иным типам объектов капитального строительства, например к объектам жилищного строительства. Полномочия по созданию условий для размещения и строительства объектов жилищного строительства, иных объектов, которые не являются объектами федерального и регионального значения (путем принятия генеральных планов, правил землепользования и застройки и утверждения документации по планировке), принадлежат только органам местного самоуправления, независимо от того, в столицах они располагаются или нет;

3) при распоряжении земельными участками, предназначенными, например, для жилищного строительства, в столице субъекта РФ неизбежно возникает коллизия между действиями по распоряжению и действиями по созданию земельных участков как объектов земельных отношений. Что такое распоряжение? Это определение юридической судьбы имущества. Земельный участок становится имуществом только с момента государственного кадастрового учета. Соответственно, процедуры по подготовке земельных участков не входят в процедуру распоряжения земельными участками. Таким образом, понятие «распоряжение» не совпадает с понятием «предоставление», поскольку по-

¹ Статья 2 Федерального закона от 17 апреля 2006 г. № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 17 (часть 1). Ст. 1782; № 52 (часть 1). Ст. 5498.

² Практика принятия таких законов, к сожалению, очень распространена. Они действуют, например, в Нижегородской, Кемеровской областях и более чем в 20 других субъектах РФ.

следнее намного шире — вследствие его неадекватного расширительного понимания в ЗК РФ.

В ситуации возникшей коллизии можно просчитать развитие событий по двум вариантам — бесконфликтному и конфликтному.

Бесконфликтный вариант — орган местного самоуправления подготавливает земельные участки, а субъект РФ осуществляет распоряжение земельными участками. В этом случае орган местного самоуправления обеспечивает необходимые действия по формированию системы правового градорегулирования на местном уровне:

а) с учетом положений генерального плана подготавливает правила землепользования и застройки;

б) с учетом положений генерального плана подготавливает план реализации генерального плана с определением первоочередных проектов, сроков их реализации и источников финансирования;

в) с учетом плана реализации генерального плана обеспечивает подготовку документации по планировке территории, посредством которой выделяются земельные участки, в том числе для комплексного освоения в целях жилищного строительства.

То есть орган местного самоуправления осуществляет все необходимые действия для последующего предоставления земельного участка без предварительного согласования.

Субъект РФ, в свою очередь, может содействовать органу местного самоуправления в формировании системы правового градорегулирования путем совместной подготовки планов реализации документов территориального планирования, предоставления субсидий на проведение планировки территории. Далее субъект РФ осуществляет непосредственно распоряжение — обеспечивает проведение земельных торгов (применительно к земельным участкам для жилищного строительства — обязательно аукционов), подписывает протоколы о результатах торгов и договоры аренды или купли-продажи земельных участков.

Конфликтный вариант — субъект РФ вытесняет орган местного самоуправления, желая взять на себя не только распоряжение земельными участками, но и весь процесс предоставления, который согласно ЗК РФ, как было показано выше, включает в себя и подготовку земельных участков. Тем самым блокируется процесс формирования правовой системы градорегулирования на местном уровне. Происходит это следующим образом:

- заинтересованные лица направляют заявление на предоставление земельных участков органу, уполномоченному на распоряжение ими, — в субъект РФ;
- субъект РФ согласно ГрК РФ не располагает полномочиями по подготовке документации по планировке территории (за исключением размещения «своих» объектов), а согласно ЗК РФ — не участвует в выборе земельного участка по процедуре предварительного согласования места размещения объекта;
- система подготовки и предоставления земельных участков рассыпается.

Создается ситуация, когда одни — органы местного самоуправления — вправе осуществлять подготовку земельных участков, но не вправе ими

распоряжаться, другие — наоборот. В итоге на ровном месте создан тупик, заблокировавший предоставление земельных участков для строительства, в первую очередь жилищного¹.

Подведем итоги. Переходный период был неизбежен. Смысл его — в сохранении и применении эрзац-схем, призванных замещать схемы правового градорегулирования до того момента, как будут созданы необходимые условия для отказа от этих схем. Процедура предварительного согласования мест размещения объектов по-прежнему существует в ЗК РФ. Иные эрзац-схемы были изобретены на уровне регионального законодательства и активно использовались в виде «инвестиционных контрактов» при вхождении инвесторов при посредничестве местных администраций на занятые правами третьих лиц застроенные территории². Это с одной стороны. С другой — временные суррогатные схемы неизбежно начинают себя утверждать как постоянные через сомнительные законодательные изменения, а также действия заинтересованных субъектов, причастных к административному распределению земельных участков. В итоге происходит противодействие внедрению правового градорегулирования, отрицание его необходимости.

Как выходить из тупика, которого нельзя было избежать, но дальнейшее пребывание в котором опасно? Кто-то эту опасность до сих пор не осознает, кому-то сложившаяся ситуация выгодна, но, в любом случае, она бесперспективна и разрушительна для становления системы правового градорегулирования.

Во-первых, надо добиться понимания очевидного. Субъекты РФ, которым региональными законами предоставлено право распоряжаться земельными участками в своих столицах, не могут самостоятельно осуществлять эту функцию без органов местного самоуправления, которые имеют исключительное право на планировку территории для жилищного и иного строительства (кроме планировки территории для размещения объектов регионального и федерального значения). Это значит, что война амбиций должна быть остановлена. От войны необходимо перейти к взаимодействию. Основы такого взаимодействия определены ГрК РФ³.

¹ С 1 октября 2005 г. (дата введения в действие нормы о предоставлении земельных участков для жилищного строительства исключительно на аукционах) по 1 октября 2006 г. в Кемеровской области состоялось 35 земельных аукционов. После 1 октября 2006 г. (дата введения в действие Закона о закреплении за исполнительными органами государственной власти Кемеровской области полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена) аукционы не проводились (информация по состоянию на 1 января 2007 г.).

² О неправомерности института «инвестиционных контрактов см.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Правовые вопросы межевания и преобразования застроенных территорий жилого назначения. М.: Фонд «Институт экономики города», 2006.

³ Одним из первых шагов в этом направлении может стать подготовка и реализация программы развития системы градорегулирования на региональном и местном уровнях. Более подробно об этом см.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Рекомендации по развитию системы градорегулирования на региональном и местном уровнях // Приложение к журналу «Имущественные отношения в Российской Федерации». Вып. 1. 2007. («В помощь специалисту-практику»).

Во-вторых, в федеральное законодательство необходимо внести изменения, направленные на вытеснение в пределах ограниченного срока антисистемных действий по предварительному согласованию мест размещения объектов и утверждение системных действий в рамках правового градорегулирования — по планировке территории как универсального и единственно возможного способа выделения земельных участков для строительства. Основные изменения должны состоять в следующем:

1) выделение земельных участков из состава государственных и муниципальных земель для строительства осуществляется только посредством планировки территории;

2) вводится одно исключение: при отсутствии «всего» — нет генерального плана, нет правил землепользования и застройки, нет документации

В федеральное законодательство необходимо внести изменения, направленные на вытеснение в пределах ограниченного срока антисистемных действий по предварительному согласованию мест размещения объектов и утверждение системных действий в рамках правового градорегулирования

по планировке территории — могут применяться процедуры предварительного согласования мест размещения объектов (в части подготовки проектов планов земельных участков), но не позднее 1 января 2010 г.;

3) предоставление земельных участков осуществляется на торгах либо без торгов, но последнее допускается только применительно к строго ограниченному перечню случаев;

4) более четко формулируются нормы относительно того, что наряду с органами местного самоуправления документацию по планировке территории могут

подготавливать по своей инициативе заявителя.

Такая инициатива предусмотрена ч. 1 ст. 46 ГрК РФ. Развитие соответствующих норм может предусматривать следующие положения:

- в случаях, когда имеется генеральный план и документация по планировке соответствующей территории (имеется выделенная красными линиями территория квартала, микрорайона), но нет правил землепользования и застройки (не позднее 1 января 2010 г. — после этой даты наличие указанных правил становится обязательным), допускается инициативная подготовка заявителем проекта межевания применительно к одному нужному заявителю земельному участку;
- в случаях, когда имеется генеральный план, но нет документации по планировке соответствующей территории (нет выделенной красными линиями территории квартала, микрорайона), а также нет правил землепользования и застройки (не позднее 1 января 2010 г. — после этой даты наличие указанных правил становится обязательным), допускается инициативная подготовка заявителем проекта планировки территории (в том числе с проектом межевания территории) для выделения земельного участка в границах квартала, микрорайона для комплексного освоения либо земельных участков для строительства отдельных объектов;

- орган местного самоуправления проводит проверку подготовленной заявителем документации по планировке территории на соответствие всем установленным требованиям и при наличии такого соответствия утверждает в установленном порядке проект межевания и несет ответственность в соответствии с ч. 2 ст. 59 ГрК РФ;
- устанавливается обязанность органа местного самоуправления в течение ограниченного срока (два месяца) принять решение (положительное или отрицательное) по поводу предоставленной заявителем документации по планировке территории;
- сформированный в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории (градостроительным планом земельного участка или планом красных линий квартала, микрорайона — в случае комплексного освоения) земельный участок предоставляется в соответствии с земельным законодательством;
- вводится норма, согласно которой по решению органа, осуществляющего распоряжение земельными участками, права на предоставляемый земельный участок могут быть обременены обязательством победителя торгов возместить инициатору подготовки документации по планировке территории затраты на такую подготовку.

Предложенные изменения законодательства позволят разблокировать ситуацию, при которой органы местного самоуправления не в состоянии (по финансовым и кадровым обстоятельствам) обеспечить подготовку необходимых документов, и стимулировать инициативу проектных и строительных фирм по градостроительной подготовке территорий для комплексного освоения и застройки.

С.Б. Сиваев

Директор направления «Городское хозяйство» Института экономики города,
кандидат технических наук

Э.Н. Аскеров

Руководитель проекта направления «Городское хозяйство» Института экономики города

Подключаться или присоединяться?

Реализация национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» идет полным ходом. По данным Минэкономразвития, в 2006 г. введено на 15% больше жилой площади, чем в 2005-м, а в 67 субъектах РФ объемы жилищного строительства превысили показатели 2005 г. Естественно, что при таких темпах роста жилья необходимо

обеспечивать адекватный, а то и опережающий темп развития систем коммунальной инфраструктуры. Это и стало одной из основных целей Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» (далее — Закон № 210-ФЗ). Положения Закона № 210-ФЗ направлены на совершенствование механизма развития городских территорий, заложенных в новой редакции Градостроительного кодекса Российской Федерации и призваны создать эффективную систему взаимоотношений в координатах муниципалитет — организация коммунального комплекса (ОКК) — застройщик.

Поскольку жилье строится на территориях муниципальных образований и за развитие систем коммунальной инфраструктуры отвечают муниципалитеты,

При высоких темпах роста жилья необходимо обеспечивать адекватный, а то и опережающий темп развития систем коммунальной инфраструктуры

под действие данного закона попадают также объекты муниципальной тепло- и электроэнергетики. В частности, муниципалитеты теперь имеют право утверждать для распределительных сетевых компаний *тарифы на подключение* к системам коммунальной инфраструктуры. Объекты муниципального газоснабжения не «попали» в закон. Предполагалось, что данный механизм позволит органам местного самоуправления влиять на процесс развития систем тепло- и электроснабжения в границах муниципальных образований путем формирования инвестиционных программ организаций, осуществляющих эксплуатацию объектов тепло- и электроснабжения.

Однако в сфере электроэнергетики к 2006 г. уже существовали собственные механизмы развития системы электроснабжения. Так, основные работы по развитию системы финансировались за счет инвестиционных составляющих в тарифах на электрическую энергию и передачу электрической энергии, а развитие распределительных сетей низкого напряжения и сетей, предназначенных для подключения конкретных потребителей, — за счет *платы за технологическое присоединение* (далее — плата за присоединение). Сразу же возникли вопросы: как разграничить плату за подключение и плату за присоединение и нужно ли это делать?

В этой статье мы постараемся ответить на них, а также на более важный вопрос: какой из механизмов — подключение или присоединение — является наиболее эффективным при финансировании развития систем коммунальной инфраструктуры?

Территориальный и отраслевой принципы развития

Но сначала необходимо понять, в чем разница между двумя подходами к финансированию развития инфраструктуры. Несмотря на кажущуюся схожесть, они кардинально различаются, так как основаны на двух противоположных принципах развития систем коммунальной инфраструктуры.

Модель платы за подключение¹, узаконенная в Законе № 210-ФЗ и Градкодексе, основана на *территориальном принципе развития* систем коммунальной инфраструктуры. Согласно этому принципу отправной точкой являются планы территориального развития муниципальных образований, формирующие *прогноз изменений спроса* на коммунальные товары и услуги (водоснабжение, водоотведение, теплоснабжение, электро- и газоснабжение). На основе данных планов ОКК, эксплуатирующие соответствующие сети и объекты инженерно-технического обеспечения, формируют свои инвестиционные программы, предусматривающие развитие как источников генерации (производства) коммунальных товаров и услуг, так и развитие сетей вплоть до границ участков застройки². Таким образом, первичный импульс развитию систем коммунальной инфраструктуры задается потенциальным спросом на коммунальные товары и услуги. Руководствуясь данным принципом, ОКК снижают собственные риски развития, поскольку точно знают, где в будущем возникнет спрос на их товары и услуги.

Отраслевой принцип развития коммунальной инфраструктуры, напротив, в качестве отправной точки предусматривает формирование потребностей генерации (производства) коммунальных товаров и услуг. Другими словами, отрасль самостоятельно, на основании планов собственного развития, определяет перспективы развития и финансирует эту деятельность за счет тарифов и цен на свои товары и услуги. В этом случае первичный импульс задается *предложением* коммунальных товаров и услуг. Отраслевой принцип развития характерен для вертикально-интегрированных систем, например электроэнергетики и газоснабжения, и достаточно эффективен при решении задач развития отрасли в региональных масштабах. Именно отраслевой принцип развития положен в основу модели платы за технологическое присоединение.

В то же время, руководствуясь отраслевым принципом развития коммунальной инфраструктуры на муниципальном уровне, невозможно предусмотреть, какие именно площадки застройки необходимо будет подключить к сетям инженерно-технического обеспечения, так как в данной системе отсутствуют механизмы согласования с муниципальными образованиями, поэтому развитие распределительных сетей инженерно-технического обеспечения («последней мили», до площадки застройки) зачастую осуществляется правообладателем земельного участка.

Рассмотрим теперь две модели развития, основанные на основных принципах развития систем коммунальной инфраструктуры.

¹ О модели платы за подключение см.: Сиваев С.Б., Аскеров Э.Н. Финансирование коммунальной инфраструктуры // Коммунальный комплекс России. 2006. № 2 (20).

² Участком застройки может быть как индивидуальный участок застройки, так и участок, осваиваемый девелопером.

Модель формирования платы за подключение

Использование данной модели преследует цель повышения прозрачности процесса развития и финансирования инфраструктуры и уменьшения, таким образом, стоимости подключений, что приводит к росту объемов жилищного строительства. Ответить на вопрос, как обеспечивается достижение этой цели, нельзя, не рассмотрев предварительно процесс формирования платы за подключение (рис. 1).

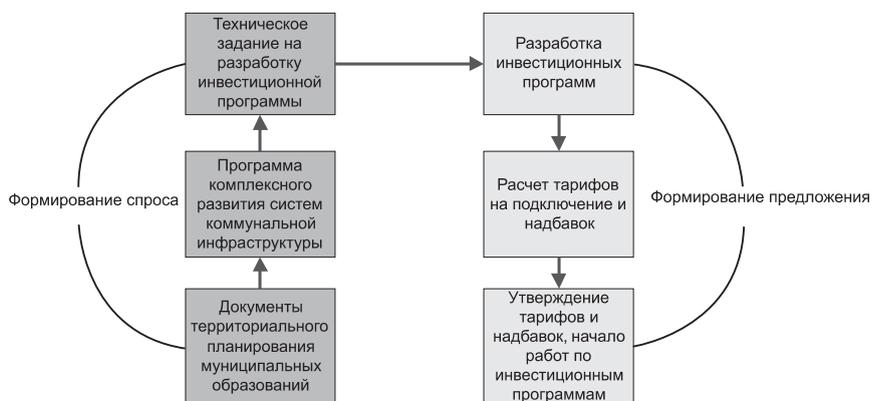


Рис. 1. Формирование платы за подключение

Спрос на развитие систем коммунальной инфраструктуры в данной модели формируют органы местного самоуправления путем разработки программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры на 3–5 лет. На основании этих программ органы местного самоуправления формируют технические задания на разработку инвестиционных программ

В инвестиционных программах могут быть предусмотрены мероприятия по модернизации и реконструкции существующих систем коммунальной инфраструктуры

ОКК, указывая в ТЗ площадки, на которых планируется строительство в период реализации инвестиционной программы, и их предельные нагрузки. В свою очередь, в инвестиционных программах указывается, каким образом и в какие сроки данные площадки будут обеспечены системами коммунальной инфраструктуры. Также в инвестиционных программах могут быть предусмотрены мероприятия по модернизации и реконструкции существующих систем коммунальной инфраструктуры с целью создания дополнительной мощности и увеличения пропускной способности действующих коммунальных объектов.

Согласно принципам, изложенным в Законе № 210-ФЗ, процесс обсуждения инвестиционных программ должен носить публичный характер. Дру-

гими словами, заинтересованные стороны (потребители, застройщики) должны иметь возможность принять участие в обсуждении, а не только получить информацию о принятом решении.

Источниками финансирования данных программ могут быть средства муниципальных бюджетов, надбавки к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса и тарифы на подключение. Тарифы на подключение устанавливаются на срок от трех лет. При этом должна быть проверена доступность устанавливаемых тарифов и надбавок как для населения, так и для застройщиков. Собственность на объекты коммунальной инфраструктуры, созданные в процессе реализации инвестиционной программы, определяется в договоре на реализацию инвестиционной программы, заключаемом между организацией коммунального комплекса и органами местного самоуправления. Вне зависимости от конечного собственника объекта вопросы собственности решаются еще на стадии договора, что позволяет прогнозировать изменения в производственных программах ОКК, включать расходы на обслуживание новых объектов в тарифы на товары и услуги этих организаций. Кроме того, данный механизм позволяет обеспечить сохранность муниципальной собственности, целостность имущественного комплекса и предотвращает появление бесхозных сетей.

Реализация инвестиционных программ организаций коммунального комплекса предполагает, что развитие систем коммунальной инфраструктуры осуществляется ОКК, до площадок застройки. Таким образом, застройщи-

Муниципалитеты формализуют спрос на развитие коммунальной инфраструктуры через программы комплексного развития, и организации коммунального комплекса могут планировать свое развитие как минимум на три года вперед

ки не участвуют в развитии систем коммунальной инфраструктуры за пределами своих площадок. Подключение объекта капитального строительства происходит исключительно по публичному договору на подключение. Публичность договора подразумевает, что все застройщики имеют равные условия подключения.

Контроль за выполнением инвестиционных программ ОКК должен осуществляться органами регулирования на основе специальных методик мониторинга

с обеспечением при этом публичности достигнутых результатов. В результате формируется прозрачная и эффективная система финансирования развития коммунальной инфраструктуры, учитывающая интересы застройщиков, коммунальных предприятий и муниципалитетов. Муниципалитеты формализуют спрос на развитие коммунальной инфраструктуры через программы комплексного развития, и организации коммунального комплекса могут планировать свое развитие как минимум на три года вперед. В результате развитие систем коммунальной инфраструктуры осуществляется в опережающем режиме, а равные условия для всех застройщиков, при стабильных во времени тарифах на подключение, стимулируют развитие жилищного строительства.

Модель формирования платы за технологическое присоединение

В основе модели лежит отраслевой принцип развития систем электроснабжения — по инициативе территориальной сетевой организации (ТСО) или другой энергоснабжающей организации. Иными словами, спрос на развитие системы определяют не заказчики (застройщики), а сами энергоснабжающие организации.

Система законодательных, нормативных и правовых актов в сфере электроэнергетики диктует следующий порядок развития систем электроснабжения¹: развитие генерирующих мощностей, а также сетей, относимых к единой национальной электрической сети (ЕНЭС), и распределительных сетевых компаний, осуществляется путем формирования организациями электроснабжения инвестиционных программ и утверждения последних в качестве инвестиционной составляющей тарифов на электрическую энергию и тарифов на передачу электрической энергии органами государственного регулирования тарифов. Развитие распределительных электрических сетей, эксплуатируемых ТСО, осуществляется как путем формирования инвестиционных программ, так и путем получения заявок от физических и юридических лиц на присоединение. Важно отметить, что в электроэнергетике инвестиционные программы ТСО и прочих организаций разрабатываются по инициативе этих организаций и отличаются от инвестиционных программ, формируемых в соответствии с Законом № 210-ФЗ. Следовательно, в данной модели ОКК реагирует на изменения в спросе, а не действует на опережение (рис. 2).

При наличии технологической возможности присоединения заявителю выдаются технические условия присоединения и проект договора о технологическом присоединении. В технических условиях, в частности, указываются «обоснованные требования по усилению существующей электрической сети в связи с присоединением новых мощностей (строительство новых линий электропередачи, подстанций, увеличение сечения проводов и кабелей, увеличение мощности трансформаторов, расширение распределитель-

¹ Законодательная и нормативная правовая база в части развития систем электроснабжения состоит из следующих документов: Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»; Федеральный закон от 14 апреля 1995 г. № 41-ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2004 г. № 861 «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам администратора торговой системы оптового рынка и оказания этих услуг и Правил технологического присоединения энергопринимающих устройств (энергетических установок) юридических и физических лиц к электрическим сетям»; Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2004 г. № 109 «О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации»; Приказ Федеральной службы по тарифам от 15 февраля 2005 г. № 22-э/5.



Рис. 2. Формирование платы за технологическое присоединение

ных устройств, установка компенсирующих устройств для обеспечения качества электроэнергии)». Согласно Методике расчета платы за присоединение (п. 9) выполнение данных технических условий распределяется между заказчиком и ТСО, однако точный порядок распределения обязательств по исполнению технических условий не предусмотрен действующими нормативными правовыми актами. Таким образом, заявителю (застройщику) может быть вменено в обязанность строительство линий электропередачи, подстанций и т.д. и за пределами его площадки застройки. Также не исключена ситуация, при которой на застройщика перекладываются все работы по выполнению технических условий и взимается плата за технологическое присоединение, включающая стоимость этих работ, то есть застройщик платит дважды за развитие сетей.

Поскольку вопросы собственности на данные объекты не отражены в действующей нормативной правовой базе, можно предположить, что объекты, построенные за счет заказчика, остаются в собственности последнего. Например, предохранители на трансформаторной подстанции принадлежат застройщику, в то время как сама подстанция принадлежит ТСО. Абсурдная ситуация...

Плата за технологическое присоединение устанавливается органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов на один календарный год на основании прогнозных данных о планируемых расходах за технологическое присоединение и с учетом перспективного плана мероприятий по присоединению и прогнозируемого спроса на дополнительную мощность. Однако сформи-

ровать подобный план ТСО может только на основании данных прошлых лет, поскольку не имеет информации от органов местного самоуправления относительно планов городского развития и в существующей системе не предусмотрена координация действий муниципалитетов, ТСО и органов регулирования субъектов Федерации.

Рассматриваемая модель позволяет обеспечить краткосрочные потребности развития систем энергоснабжения, но не позволяет осуществлять долгосрочное планирование и опережающее развитие систем электроснабжения. Дело в том, что, ввиду формулировки в нормативной правовой базе, плата за технологическое присоединение не распространяется на мероприятия по созданию дополнительных мощностей и возможностей присоединения — четко определено, что присоединение и взимание платы за него осуществляется исключительно *при наличии* технологической возможности присоединения, а не *для создания* такой возможности. Создание возможности присоединения (расширение мощностей и пр.) должно предусматриваться в инвестиционных программах организаций электроэнергетики, утверждаемых и финансируемых в соответствии с Основами ценообразования в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации.

В настоящее время в данную модель вносятся изменения, которые позволят включать инвестиционные расходы в состав платы за технологическое присоединение. Но это приведет лишь к повышению стоимости присоединения и, как следствие, к снижению темпов жилищного строительства. Существенно повысить стоимость присоединения может также непрозрачность формирования платы за технологическое присоединение и порядка распределения работ по выполнению технических условий между ТСО и застройщиком.

Так в чем же проблема?

Легитимизация инвестиционной составляющей в плате за технологическое присоединение преследует следующие, в общем-то, благие цели:

- финансирование развития распределительных сетей (подключения);
- финансирование развития региональных сетей и ЕНЭС (увеличение пропускной способности);
- финансирование развития генерации (например, Бурейской ГЭС);
- обеспечение согласованности развития систем электроснабжения (локальных, региональных и систем генерации);
- создание равных условий для застройщиков через единую плату за технологическое присоединение.

К сожалению, ни одна из этих целей не может быть достигнута с помощью платы за технологическое присоединение, и на то есть ряд простых причин. Прежде всего, короткий горизонт планирования (1 год) и несогласованность с планами городского развития не позволят решить проблему стихийности развития систем электроснабжения. В результате ТСО, не имея возможности спрогнозировать рост спроса, будут закладывать в плату за присоединение повышенные коэффициенты, призванные компенсировать

риск неприсоединения. Следовательно, плата за присоединение резко повысит стоимость инфраструктуры в себестоимости строительства, в том числе и потому, что в нее будут включаться все расходы по развитию не только местных сетей, но и ЕНЭС, и генерации (если продолжить по цепочке). Это в свою очередь, как уже отмечалось, может привести к сокращению спроса на присоединение и снижению темпов жилищного строительства, что означает срыв национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России». Замыкая цепочку, приходим к тому, с чего начинали, — перегрузке существующих мощностей и энергокризису.

Со всеми перечисленными проблемами можно справиться с помощью механизма платы за подключение на муниципальном уровне. Во-первых,

Застройщику не надо будет мучительно искать ответ на вопрос, подключаться или присоединяться. Ответ один, и он справедлив для всех, — подключаться!

среднесрочный горизонт планирования позволит обеспечить плановое развитие не только муниципальной, но и региональной энергетики, ЕНЭС и генерации. Во-вторых, тариф на подключение потенциально ниже платы за технологическое присоединение за счет дополнительных источников финансирования в виде над-

бавки и бюджетных средств, что позволит стимулировать развитие жилищного строительства и реализацию национального проекта. В-третьих, развитие систем за счет платы за подключение изначально более прозрачно и понятно для потребителя.

Но для начала необходимо отменить плату за технологическое присоединение на муниципальном уровне или же провозгласить приоритет платы за подключение. Чтобы обеспечить устойчивое развитие региональных систем электроэнергетики, ЕНЭС и генерации, необходимо перейти к формированию тарифов на электроэнергию и передаче электроэнергии на основе доходности на вложенный капитал и повысить прозрачность отрасли с целью привлечения инвестиций. Другими словами — использовать прибыль для покрытия стоимости капитала, а не для покрытия капитальных затрат.

В результате застройщику не надо будет мучительно искать ответ на вопрос, подключаться или присоединяться. Ответ один, и он справедлив для всех, — подключаться!

С.Г. Мисихина

Директор направления «Социальная политика» Института экономики города, кандидат экономических наук

П.О. Кузнецова

Руководитель проекта направления «Социальная политика» Института экономики города

Оценка качества жизни как современный метод анализа и мониторинга социально-экономического развития региона

Когда в стране достигнут высокий уровень социально-экономического развития, равно как и развития социального диалога, общество (и население, и органы власти) начинают волновать вопросы, связанные не только с материальным положением граждан, но и с такими характеристиками жизни, как качество образования и здравоохранения, безопасность, уровень социального согласия, приоритеты общественного развития на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Таким образом, переходя на определенную стадию социально-экономического развития, общество начинает переосмысливать цели своего существования и вместо вопроса «Как выжить?» задается вопросом «Как жить хорошо?»

Сегодня российское общество начинает переосмысливать цели своего существования и вместо вопроса «Как выжить?» задается вопросом «Как жить хорошо?», трактуя последний максимально широко. Улучшение экономической ситуации в стране, рост доходов населения и сокращение бедности стимулируют не только органы государственной власти национального и регионального уровней, но и органы местного самоуправления активнее обращаться к проблемам, связанным с повышением качества жизни. При этом данные проблемы понимаются территориями по-разному.

Почему оценки качества жизни играют такую большую роль?

Оценки качества жизни позволяют:

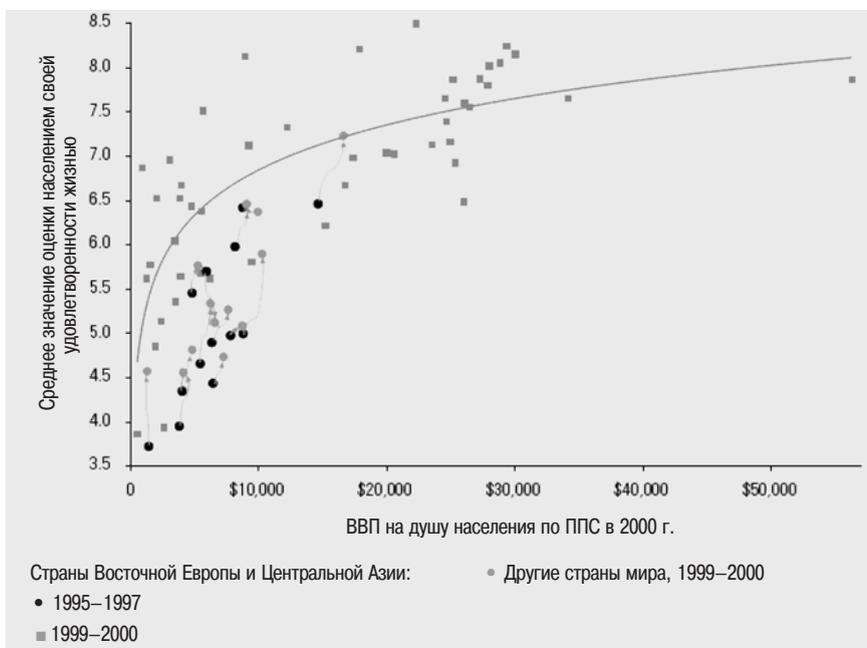
- комплексно проанализировать уровень жизни в отдельном регионе или муниципалитете и сравнить его с ситуацией в других регионах/муниципалитетах;
- рассмотреть не только объективные статистические показатели предоставления населению общественных услуг (здравоохранение, образование, социальные услуги), но и учесть мнение граждан об их качестве, что чрезвычайно важно при переходе к управлению по результатам в рамках реформы системы государственного и муниципального управления;
- понять, какие именно услуги и какого качества необходимы людям;
- увидеть, как граждане оценивают отдельные аспекты своей жизни в конкретном регионе (безопасность, доверие к власти и т.д.);

- планировать и осуществлять повышение качества жизни населения, основываясь как на передовом опыте западных стран, так и на опыте, который уже наработали российские регионы.

Информация о степени удовлетворенности людей своей жизнью в целом и ее отдельными сторонами является основой широкого социального диалога и стабильности в обществе.

Отражают ли получаемые оценки реальную ситуацию?

Этот вопрос всегда возникает, когда речь заходит о субъективных показателях, основывающихся на мнении населения. Даже очень обеспеченный человек может относить себя к бедным, если уровень его жизни еще не достиг определенной планки, ассоциирующейся в его собственных глазах с «богатством». То есть «богатые тоже плачут», но все-таки реже, чем бедные, и не по поводу постных щей. По данным Европейского обследования качества жизни, чем обеспеченней люди, тем они больше удовлетворены жизнью, что в разной степени, но характерно для всех стран Европейского союза. И наоборот, чем беднее



Источник: Sanfey P., Teksoz U. Does Transition Make You Happy? // Working Paper 91, EBRD. L., 2005; World Values Survey (www.worldvaluessurvey.org).

Удовлетворенность жизнью в зависимости от уровня экономического развития страны

люди и чем больше они испытывают деприваций, тем меньше они удовлетворены жизнью (см. рис.).

Даже такая субъективная оценка, как уровень удовлетворенности жизнью, имеет очень высокую положительную корреляцию с уровнем экономического благосостояния, что наглядно показано на рисунке. В наиболее развитых странах удовлетворенность населения жизнью гораздо выше, чем в наименее развитых: в 1999–2000 гг. среди стран — лидеров по уровню душевого ВВП средняя удовлетворенность жизнью колебалась в пределах 7,7–8,2 по десятибалльной шкале, тогда как, например, в Танзании, занимавшей 179-е место из 180 стран по уровню ВВП на душу населения, удовлетворенность жизнью составляла в среднем 3,9.

Россия входит в 10% стран с самой низкой в мире удовлетворенностью жизнью. Но по мере экономического роста и снижения уровня объективной бедности наблюдается рост удовлетворенности жизнью и у российского населения. Так, за период 1995–1999 гг. значение этого показателя выросло с 4,45 до 4,74 по десятибалльной шкале.

Что включается в понятие качества жизни в Российской Федерации?

Ниже представлены определения качества жизни, применяемые в муниципальной практике.

<p>Главной целью развития <i>Краснодара</i> является стабильное улучшение качества жизни всех слоев городского населения. В понятие «качество жизни» прежде всего включается наличие:</p> <ul style="list-style-type: none"> • хорошей работы и достойной зарплаты; • гарантированных качественных услуг здравоохранения и социального обеспечения; • благоустроенной среды обитания, общественной безопасности; • политической стабильности; • возможности получения образования; • культурных и досуговых возможностей; • благоприятной экологической обстановки; • демократических возможностей для полного раскрытия творческого потенциала личности; • свободы выбора во всех сферах жизни. 	<p>Все стратегические ориентиры развития <i>пос. Понтонный Колпинского района Санкт-Петербурга</i> связаны с повышением качества жизни населения на основе интегральной оценки всех сторон жизни людей.</p> <p>Главные направления повышения качества жизни:</p> <ul style="list-style-type: none"> • охрана здоровья; • улучшение экологической обстановки; • защита социально уязвимых групп; • решение жилищно-коммунальной проблемы; • благоустройство и развитие территории; • обеспечение услугами в сфере торговли и бытового обслуживания. 	<p>В <i>Ижевске</i> с 2001 г. реализуется Стратегия устойчивого развития города. Долгосрочной целью развития, определенной Стратегией, является повышение качества жизни горожан. Приоритет в достижении устойчивого развития отдан человеку: обеспечению достойных условий его жизни и творческого развития личности.</p> <p>Качество жизни определяется возможностью иметь работу с достойной оплатой труда и хорошее жилье. Это также возможность укрепления здоровья, получения образования, культурного развития, общественная безопасность, политическая стабильность, качественная окружающая среда.</p> <p>Поэтому долгосрочная цель рассматривается как повышение доходов и занятости населения, улучшение условий его жизнедеятельности.</p>
---	--	--

Сопоставляя представленные выше определения, можно сделать вывод, что понятие «качество жизни», войдя в практику российской жизни, пока четко не определено.

Понятие «качество жизни», войдя в российскую практику, пока четко не определено

В мире тоже существуют различные подходы к пониманию качества жизни. В развитых странах в последнее время преобладающим становится подход, согласно кото-

рому под качеством жизни понимается комплексное благосостояние, учитывающее различные (не только материальные) аспекты жизнедеятельности человека. Данный подход подразумевает как минимум три основные составляющие:

- 1) понятие «качество жизни» относится к индивидам, т.е. условия жизни индивида и восприятие им различных ее сторон играют ключевую роль. Характеристики социально-экономической ситуации на макроуровне важны для лучшего понимания ситуации на микроуровне, но главная роль все же отведена жизни индивида;
- 2) качество жизни — многостороннее понятие: состояние индивида оценивается с учетом не только его дохода или материального благосостояния, но и других (разнообразных) сторон его жизни, а также взаимоперекрывания этих сторон, если необходимо;
- 3) качество жизни измеряется как объективными, так и субъективными показателями. Субъективные — необходимы для оценки целей и восприятия индивидов, однако наиболее полезны они в сочетании с объективными показателями жизненной ситуации¹.

В Российской Федерации, в условиях устойчивого в целом экономического развития, но при значительной дифференциации на региональном и муниципальном уровнях, наиболее продуктивно использовать подходы развитых стран к оценке качества жизни как основу, которая должна быть дополнена с учетом специфики российской ситуации.

Проблемы измерения качества жизни в России и возможные подходы к их решению

В чем трудности оценки качества жизни населения в российском муниципальном образовании или регионе? Помимо того что в рамках общей концепции необходимо разработать параметры качества жизни для каждого конкретного региона в зависимости от уровня и целей его социально-экономического развития, муниципальная статистика часто не соответствует потребностям такой оценки и приходится собирать специальную информацию.

Проблема 1: попытка собрать данные, касающиеся всех или почти всех аспектов качества жизни, приведет к несоразмерному росту числа показателей. Использование очень большого числа показателей затрудняет восприятие ситуации в целом. Кроме того, если все эти показатели (от уровня зар-

¹ См.: Fahey T., Nolan B., Whelan C. Monitoring Quality of Life in Europe // European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg, 2003.

Таблица 1. Основные сферы и индикаторы качества жизни в развитых странах

Сфера	Объективные индикаторы	Субъективные индикаторы
Экономическая активность	<ul style="list-style-type: none"> • Занятость/безработица. • Основная работа (статус, тип, отрасль занятости, условия контракта, наличие подчиненных, отработанное время). • Наличие дополнительной работы 	<ul style="list-style-type: none"> • Вероятность потерять работу. • Позитивные и негативные составляющие работы. • Возможность совмещать работу и семейные обязанности. • Оценка удовлетворенности работой
Экономические ресурсы	<ul style="list-style-type: none"> • Доходы (уровень, неравенство). • Жилье (принадлежность, количество комнат, качество жилья). • Товары длительного пользования (наличие автомобиля, компьютера, стиральной машины, размер земельного участка). • Неплатежи за жилье или ЖКУ 	<ul style="list-style-type: none"> • Оценка баланса доходов и расходов домохозяйства. • Виды доходов. • Наличие экономических возможностей или деприваций. • Оценка удовлетворенности уровнем жизни. • Оценка удовлетворенности жильем
Семья и домашнее хозяйство	<ul style="list-style-type: none"> • Состав семьи, брачные отношения. • Состав домохозяйства, глава домохозяйства и его/ее экономический статус. • Социальные связи с членами семьи, друзьями. • Участие в деятельности семьи и домохозяйства 	<ul style="list-style-type: none"> • Оценка удовлетворенности семейной жизнью. • Оценка справедливости распределения домашней работы. • Вероятность получения помощи в трудной жизненной ситуации. • Оценка распределения времени
Жизнь сообщества и социальное партнерство	<ul style="list-style-type: none"> • Участие в деятельности благотворительных и добровольных организаций, профсоюзов, политических партий, акций различного вида. • Участие в политических голосованиях. • Религиозная активность. • Социальные связи с соседями 	<ul style="list-style-type: none"> • Оценка удовлетворенности жизнью в сообществе. • Доверие к государственным институтам, таким как пенсионная система, система социальных пособий. • Доверие к людям. • Социальное согласие и социальная напряженность. • Отношение к жизни и обществу. • Вероятность получения помощи в трудной жизненной ситуации
Здоровье и здравоохранение	Наличие хронических заболеваний или инвалидности	<ul style="list-style-type: none"> • Оценка удовлетворенности здоровьем. • Оценка здоровья. • Оценка доступности медицинских услуг (расстояние, время, стоимость). • Удовлетворенность услугами здравоохранения

Таблица 1. Продолжение

Сфера	Объективные индикаторы	Субъективные индикаторы
Знания, образование и профессиональная подготовка	<ul style="list-style-type: none"> • Уровень образования. • Давность получения образования. • Получение образования на курсах после завершения стандартного образования. • Пользование Интернетом 	<ul style="list-style-type: none"> • Оценка удовлетворенности образованием. • Оценка знания английского языка. • Удовлетворенность услугами образования
Общественные услуги	Время, затрачиваемое в пути на работу, учебу	<ul style="list-style-type: none"> • Удовлетворенность услугами общественного транспорта. • Удовлетворенность социальными услугами. • Удовлетворенность государственной пенсионной системой
Окружающая среда	—	<ul style="list-style-type: none"> • Оценка состояния (шум, загрязнение воздуха, качество воды, места для отдыха, зеленые массивы). • Безопасность
Удовлетворенность жизнью и счастье	—	<ul style="list-style-type: none"> • Оценка удовлетворенности жизнью. • Оценка того, насколько индивид счастлив

Источник: Европейское обследование качества жизни (<http://www.eurofound.europa.eu>).

плат до уровня религиозной толерантности) свести в единый индекс качества жизни, это повлечет за собой сглаживание его значения, что не позволит увидеть реально имеющиеся проблемы или успехи муниципальных и/или региональных органов, достигнутые в повышении качества жизни населения. Рекомендуемое решение: отобрать ограниченное число базовых приоритетов (аспектов качества жизни) и характеризующих их индикаторов.

Проблема 2: как количественно оценить относительную значимость тех или иных показателей при построении сводного индекса качества жизни, значение которого будет учитывать многочисленные имеющиеся параметры? Что важнее и насколько — образование, здравоохранение, безопасность или экологическая ситуация?

Наличие подобных проблем обуславливает необходимость разработки методологии количественной оценки качества жизни. В рамках данной методологии:

- понятие «качество жизни» должно трактоваться весьма широко, в связи с чем в сводный индекс необходимо включать индикаторы, касающиеся уровня социально-экономического развития территории, благосостояния населения, здравоохранения, образования, социальной сферы, безопасности, инфраструктуры и т.п.;
- там, где это возможно и целесообразно, следует использовать данные региональной и муниципальной статистики, являющиеся источником надежной и регулярно обновляемой информации о происходящем

в различных сферах жизни муниципалитетов и регионов. Это позволит более широко применять оценки качества жизни в ходе реализации региональных и муниципальных программ по повышению благосостояния населения, а также использовать их для сравнения ситуации между различными регионами и муниципалитетами;

- помимо разнообразных объективных данных о различных параметрах качества жизни необходимо учитывать мнение самих граждан о своей жизни, среде, в которой они живут, жизненных возможностях, которые им удается или, напротив, не удается реализовывать.

Итак, на начальном этапе оценки необходимо сформировать весьма широкий перечень показателей, прямо или косвенно характеризующих различные стороны качества жизни населения. Однако использовать все отобранные показатели для получения окончательной оценки было бы некорректно, поскольку, как отмечено выше, значения сводного индекса получатся сглаженными (межрегиональные и межмуниципальные различия нивелируются за счет включения в индекс большого количества разнородных показателей) и очень вероятно, что между отобранными показателями существует взаимосвязь, в связи с чем их одновременное включение в сводный индекс приведет к тому, что одинаковая или сходная информация будет учтена несколько раз. Например, ожидаемая продолжительность жизни в 2005 г. и число зарегистрированных преступлений в 2004 г. в регионах Российской Федерации сильно скоррелированы между собой: чем больше значение показателя «число зарегистрированных преступлений на 10 млн чел.», тем меньше ожидаемая продолжительность жизни. Кроме того, существует ограничение на количество используемых показателей, связанное со способностью человека воспринимать информацию¹, так называемый порог сложности. Поэтому исходный список показателей качества жизни населения необходимо сократить, выбрав из него наиболее важные характеристики и показатели, которые в совокупности могли бы представлять каждый из отобранных исходно показателей.

Выбор взвешивающих множителей для построения индекса качества жизни

После того как были отобраны показатели качества жизни, наиболее соответствующие задачам развития муниципалитета или региона, необходимо решить, какие из них более важны и потому должны учитываться в сводном индексе с большим весом, а какие менее значительны, в связи с чем их влияние на окончательный показатель должно быть невелико. Сегодня используется несколько способов выбора взвешивающих множителей для расчета сводных индексов качества жизни.

¹ В работе С.А. Айвазяна (Анализ синтетических категорий качества жизни населения субъектов Российской Федерации: их измерение, динамика, основные тенденции // Уровень жизни населения регионов России. 2002. № 11) указано, что «средний человек в состоянии дать качественную оценку событию, явлению, если оно описывается не более чем 7–10 параметрами».

Таблица 2. Методы выбора весов для сводных индексов

Метод	Пример	Плюсы	Минусы
Равные веса для всех составляющих индекса	Индекс развития человеческого потенциала ООН	Не надо разрабатывать веса, все компоненты индекса берутся с одинаковым весом	<ul style="list-style-type: none"> • Недооценка влияния значимых составляющих. • Переоценка влияния незначимых компонент индекса
Метод экспертного опроса	Прогноз инноваций в рамках методики Форсайт	Незначительные издержки на опрос и обработку результатов опроса небольшого числа экспертов	<ul style="list-style-type: none"> • Трудно отобрать действительно компетентных экспертов. • Значения весов сильно зависят от мнения экспертов
Опрос населения о значимости различных сфер жизни	Европейское обследование качества жизни	Учет того, насколько для населения важны те или иные характеристики	Высокие финансовые, временные и административные затраты
Количественный анализ показателей	Разработка косвенной методики оценки нуждаемости в Волгоградской области	Весы разрабатываются на основе количественного анализа данных	<ul style="list-style-type: none"> • Необходимо разрабатывать сложную методологию и собирать недостающие данные. • Часто приводит к необходимости использовать экспертную корректировку

Выбирая тот или иной способ, следует реалистично оценивать цели, задачи и приоритеты оценки качества жизни в конкретном регионе, а также имеющиеся у заказчиков и исполнителей оценки материальные и человеческие ресурсы. На основании вышеизложенного попробуем резюмировать основные рекомендации регионам и муниципалитетам, заинтересованным в проведении оценки качества жизни.

1. «Не стоит изобретать велосипед», лучше использовать в качестве базы будущего исследования разработанную и неоднократно опробованную в мировой практике концепцию качества жизни. Следует, однако, избегать прямого копирования западных методик, применяемых для стран с существенно более высоким уровнем жизни населения, и учитывать особенности социально-экономического развития российских территорий и муниципалитетов.

2. Рациональной представляется стратегия постепенного усложнения используемой методологии, предполагающая использование более простых и недорогих методов сбора информации и построения сводного индекса на начальных этапах изучения качества жизни и более продвинутых и дорогостоящих методов в последующем.

3. Необходимо переориентировать органы региональной и муниципальной статистики на сбор информации субъективного характера (удовлетворенность населения положением дел в различных сферах регионального и муниципального развития, общая удовлетворенность жизнью, ожидания населения и т.д.). Наличие такой информации существенно упростит и удешевит процесс оценки качества жизни и позволит регулярно обновлять значение сводного индекса, отслеживая процесс в динамике.

Л.Ю. Падилья Сароса

Заместитель директора направления «Муниципальное экономическое развитие» Института экономики города

Межмуниципальное сотрудничество — перспективы развития

Одним из важнейших направлений деятельности органов местного самоуправления является умение представить преимущества территории для реализации наиболее перспективных проектов развития.

Чтобы успешно исполнять полномочия по обеспечению жизнедеятельности территорий в условиях, когда между ними существуют кардинальные различия в уровне развития и степени обеспеченности ресурсами, необходимо владеть современными технологиями управления. Как бы непривычно ни звучало словосочетание «менеджер территории», главы городов и районов, по сути, получают вотум доверия от населения на управление «хозяйством их общего дома» с наибольшей отдачей для каждого жителя. На фоне усиливающейся конкурентной борьбы профессиональные требования к главам как управленцам территорий многократно возрастают, заставляя их овладевать новыми управленческими технологиями. Успешно работающими приемами «умножения» потенциальных возможностей территорий являются, в частности, проектный менеджмент и межмуниципальное сотрудничество.

Умение мыслить проектно и «дружить домами»

Проектный подход к решению проблем территории обеспечивает четкую постановку задач с балансировкой сроков, ресурсов, трудозатрат, позволяет оценить риски и рассчитать ожидаемую выгоду. Сегодня практически ни один из шагов по привлечению средств на развитие территории извне

не обходится без элементов проектирования. Подготовка заявки на участие в целевых программах, составление инвестиционных программ, подготовка материалов к переговорам с потенциальными инвесторами требуют от управленцев знания основ проектного менеджмента.

Очень редко главы городов и районов используют в качестве ресурса развития межмуниципальное сотрудничество, возможность которого предоставлена законодательством¹. Между тем при решении вопросов местного значения зачастую требуются совместные действия. Неоднородность территорий в плане обеспеченности ресурсами очевидна, что в свое время явилось основанием для разработки и реализации федеральной целевой программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 гг. и до 2015 г.)». Программа, безусловно, имела свои плюсы, поскольку позволяла привлекать в регионы дополнительные средства на развитие, но в конечном счете, по словам тогдашнего министра регионального развития В. Яковлева, не достигла результата, и «различия увеличились»². Одна из причин — неготовность территорий принимать инвестиции на условиях софинансирования.

Сегодня города имеют лучшие возможности для развития. В них, как правило, устойчивая производственная база, многопрофильный кадровый потенциал, развитая в сравнении с сельскими территориями инфраструктура жизнеобеспечения, более привлекательный рынок сбыта с позиций потребительского

Проектный подход к решению проблем территории обеспечивает четкую постановку задач с балансировкой сроков, ресурсов, трудозатрат, позволяет оценить риски и рассчитать ожидаемую выгоду

спроса, что в совокупности создает условия для стабильных доходов бюджетов. В сельских районах эти возможности ограничены. Вместе с тем природные ресурсы и наличие незанятой территории под жилищную застройку и размещение новых производств можно отнести к реальным преимуществам сельских территорий перед городами. В то же время процессы, происходящие в экономической и социальной сферах городов и близлежа-

щих сельских районов, тесно переплетены. Сельские жители пользуются инфраструктурой городов (школы, больницы, рабочие места, транспорт, банки и т.п.), городские — часто предпочитают отдыхать и вести бизнес на селе, где лучше экологические условия, ниже ставки земельного налога и аренды недвижимости и где сосредоточены запасы природных ресурсов.

Таким образом, существуют реальные предпосылки для создания интегрированных в рамках межмуниципального сотрудничества совместных проектов хозяйственных отношений при сохранении административной и территориальной самостоятельности муниципальных образований.

Умение глав МО использовать эти предпосылки в проектной деятельности, выстраивать взаимовыгодные хозяйственные связи с коллегами из со-

¹ См. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 8.

² <http://www.regnum.ru/news/832187.html>.

седних муниципалитетов приносит территориям реальные результаты, обеспечивает положительную динамику основных социально-экономических показателей муниципалитетов. Приведем несколько примеров из практики управления трех муниципальных образований Ульяновской области в сфере реализации взаимовыгодных проектов в различных сферах деятельности.

Предпосылки сотрудничества

Город Димитровград, Мелекесский и Новомалыклинский районы — соседствующие муниципальные образования. Все они являются давно сложившимися территориально-административными единицами и имеют устойчивую структуру экономики.

Димитровград выделяется не только официальным статусом городского округа, но и стабильными производственными традициями, которые уходят корнями в дореволюционное и социалистическое прошлое России. Не располагая природными ресурсами промышленного значения, город сформировался как второй после Ульяновска промышленный центр области, с предприятиями, специализирующимися в области автомобилестроения, переработки сельхозпродукции, научных исследований. Притяжение населения из соседних муниципалитетов к Димитровграду как центру развития вполне естественно: в нем, при численности горожан в 127 тыс. человек, сосредоточены шесть высших учебных заведений, более 2,7 тыс. предприятий, известный научными разработками далеко за пределами России Научно-исследовательский институт атомных реакторов. Многие жители Мелекесского и Новомалыклинского районов работают и учатся в Димитровграде. Развитая сеть финансовых учреждений, таможенный пост, железнодорожный терминал, организации, специализирующиеся на грузоперевозках, делают город привлекательным для ведения бизнеса. Однако, при всех своих преимуществах перед соседними районами, Димитровград «зажат» в границах 4,1 тыс. га, что ограничивает перспективы строительства здесь жилья и новых производственных объектов. Сырьевая база городских перерабатывающих предприятий сосредоточена в соседних муниципалитетах, чья экономика до недавнего времени основывалась исключительно на производстве сельхозпродукции.

Оба района связаны тесными хозяйственными отношениями с Димитровградом, имея перед городом значительные преимущества по земельным ресурсам: земли Мелекесского района превосходят городские более чем в 80 раз, включая 206,7 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения и 91,4 тыс. га лесных угодий. Просторы Новомалыклинского района несколько меньше: 74,8 тыс. га — сельхозугодья и 15,5 тыс. га — леса. При этом по численности населения оба района уступают городскому соседу в разы: в Мелекесском районе населения в 3,5 раза меньше, чем в Димитровграде, при этом 60% жителей находятся в трудоспособном возрасте; в Новомалыклинском районе численность населения еще меньше — всего 16,8 тыс. человек, но и здесь половина жителей трудоспособна, что, безусловно, вли-

яет на стремление жителей районов найти более оплачиваемую работу в городе.

Анализ слабых и сильных сторон соседствующих муниципалитетов позволяет оценить перспективы развития этих территорий на уровне совместных проектов и соглашений в формате решения общих проблем, что во многом снимает отрицательные эффекты конкуренции территорий. Далее приведены результаты некогда принимавшихся главами представленных муниципальных образований Ульяновской области решений, которые могут если не служить примером для подражания в чистом виде, то пополнить общую копилку управленческих практик.

Примеры успешных практик

Вместе на пути к наукограду

Деятельность и проекты предприятий и организаций, вошедших впоследствии в состав научно-промышленного комплекса города, мотивировали администрацию Дмитровграда разработать программу развития города как наукограда Российской Федерации. Были предприняты все организационные меры для продвижения этого проекта вплоть до успешной защиты его в 2005 г. на заседании Межведомственной комиссии при Министерстве обра-

Анализ слабых и сильных сторон соседствующих муниципалитетов позволяет оценить перспективы развития этих территорий на уровне совместных проектов и соглашений в формате решения общих проблем, что во многом снимает отрицательные эффекты конкуренции территорий

зования и науки Российской Федерации¹. Совместные согласованные действия администраций двух муниципалитетов — Дмитровграда и Мелекесского района и дальнейшее положительное решение региональных властей об изменении границ района и города обеспечили оформление идеи развития Дмитровграда в проект развития двух территорий. Изначально между руководством города и района существовали разногласия вокруг земель, на которых расположен НИИ атомных реакторов (в силу требований

санитарной отдаленности подобного объекта от городской черты фактически он находился в границах Мелекесского района). В целях соблюдения норм законодательства о наукоградах необходимо было решить вопрос о передаче земель, на которых расположен НИИ, в собственность города, обеспечив тем самым целостность научно-производственного комплекса, на базе которого был подготовлен проект по наукограду. Впоследствии законом Ульяновской области были изменены границы муниципальных образований, и город успешно на тот момент защитил заявку с программой развития.

¹ К сожалению, последующие изменения, внесенные в порядок присвоения городам статуса наукограда РФ, потребовали от руководства города дальнейших согласований, которые пока не завершены.

Согласие руководства Мелекесского района о передаче Димитровграду части своих земель было основано на понимании открывающихся перспектив развития не только для города, но и для района. Одним из ключевых направлений Программы развития Димитровграда как наукограда РФ является создание на базе производства НИИ атомных реакторов Центра радионуклидной медицины. Идея создания Центра была оформлена в виде проекта — этот убедительный аргумент заставил главу Мелекесского района принять решение о передаче земель городу, а руководство Федерального медико-биологического агентства — об участии в димитровградском проекте. Перспективы, открывающиеся перед районом после получения Димитровградом статуса наукограда, были обсуждены в ходе круглого стола с участием специалистов администраций района и города и глав муниципалитетов. В ходе заседания были смоделированы различные сценарии перспектив развития обеих территорий, и в результате большинством голосов было принято решение о дальнейшем продвижении проекта.

В настоящее время в рамках программы развития Димитровграда как наукограда РФ завершается строительство здания под уникальный Центр радионуклидной медицины, где будут предоставляться высококвалифицированные медицинские услуги по международным стандартам качества. Основой для деятельности Центра послужит новое производство в НИИ атомных реакторов радиофармпрепаратов на базе короткоживущих радионуклидов, применение которых открывает новые возможности в онкологии и кардиохирургии, внося тем самым весомый вклад в развитие отечественной медицины. Деятельность Центра будет способствовать положительным изменениям в структуре экономики города, зависящей почти на 80% от стабильности рынка машиностроения (в первую очередь автомобилестроения). Для жителей района это и новые рабочие места, и возможность получить высококвалифицированные медицинские услуги. Общий облик обеих территорий с развитием инфраструктуры вокруг Центра изменится в лучшую сторону.

Территории — разные, проблема — общая

Существуют и другие примеры успешного решения Димитровградом и Мелекесским районом совместных проблем.

К вопросам местного значения отнесено создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания в границах подведомственной территории¹. Граничащим между собой муниципальным образованиям тем более целесообразно решать вопросы транспортной доступности совместно. Что и было сделано руководством Мелекесского района и Димитровграда, являющегося административным центром города и района. Был продлен один

¹ См. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 15, п. 6., и ст. 16, п. 7.

из действующих городских автобусных маршрутов до поселения района, а также урегулирован вопрос с предоставлением льгот. При этом следует отметить, что хотя 100% транспортных услуг в городе предоставляют частные перевозчики, тем не менее именно согласованные действия обеих администраций позволили решать проблемы маршрутизации и расчета бюджетов с перевозчиками.

Организация работы автомобильного транспорта общего пользования в Димитровграде заслуживает отдельного разговора как пример управленческой практики по организации транспортных услуг населению в условиях реформ.

Кто посеет и пожнет, тот переработает и реализует

Сельские территории, как правило, специализируются на выращивании сельхозпродукции, а для того, чтобы организовать ее переработку, чаще всего не хватает либо средств, либо оборудованных производственных площадей, либо современных технологий, либо просто свойственного предпринимателям желания рисковать. Спрос и его масштабы также играют определяющую роль в размещении предприятий переработки, тяготеющих в основном к городам. На селе, где почти каждый житель выращивает продукцию в личном подворье, всегда приходится думать, куда пристроить излишки сельхозпродукции с личных подсобных хозяйств. Еще острее вопрос о реализации продукции стоит для жителей села, решивших взять кредит в рамках национального проекта для производства продуктов животноводства. Немногие из рискнувших построить современные фермы и закупить элитные сорта продуктивного скота решаются сделать следующий шаг — инвестировать в переработку.

Вот несколько примеров решения подобных проблем из практики Димитровграда, Мелекесского и Новомалыклинского районов.

Димитровградские перерабатывающие предприятия ОАО «Димитровградский молочный завод», ОАО «Алев», ООО «Димитровградский мясокомбинат» традиционно обеспечивали часть загрузки производственных мощностей за счет сбора сырья в Мелекесском и Новомалыклинском районах. Усиливающаяся конкуренция между переработчиками сельхозпродукции заставляет повышать качество сырья и снижать себестоимость готовой продукции. В последнее время все чаще переработчики стали инвестировать в производство сырья требуемого качества, организуя

Городское население с большей покупательской способностью обеспечивает стабильный спрос на молочные и мясные продукты, сельчанам же гарантированы новые рабочие места и сбыт произведенной продукции

при этом переработку на месте его сбора.

Реализация нескольких подобных проектов на территории Новомалыклинского района позволила заметно улучшить здесь социально-экономическую ситуацию. До недавнего времени муниципалитет имел один из самых низких показателей занятости населения, а за последние полтора года официально

регистрируемая безработица сократилась почти в два раза. Свиноводческий комплекс интенсивного кормления «Новомалыклинский», открытый в январе 2007 г., обеспечил 122 рабочих места, планируется увеличить поголовье свиноматок с 605 до 11 000 и организовать переработку на давно действующем предприятии в Димитровграде. В 2006 г. в том же районе был реализован проект «Цыпочка из Ульяновска» на основе уникальной технологии автоматизированного производства мяса птицы. И хотя комплекс обслуживается всего пятью операторами, он дает 450–500 т мяса птицы в год.

При совместной реализации проектов сбыта и переработки сельхозпродукции можно успешно сбалансировать спрос и предложение одновременно в трех муниципальных образованиях. Городское население с большей покупательской способностью обеспечивает стабильный спрос на молочные и мясные продукты, сельчанам же гарантированы новые рабочие места и сбыт произведенной продукции, кроме того, появляется возможность осваивать современные производственные и маркетинговые технологии.

Положительная динамика социально-экономических показателей трех муниципалитетов свидетельствует о результативности реализуемых проектов и успешности межмуниципального сотрудничества (см. табл.).

Муниципалитет	Показатель															
	Объем товаров собственного производства, млн руб.				Реализация скота и птицы в живом весе, т				Уровень безработицы, %				Среднемесячная зарплата, руб.			
	01.01.06	01.07.06	01.07.07	Темп роста	01.01.06	01.07.06	01.07.07	Темп роста	01.01.06	01.07.06	01.07.07	Темп роста	01.01.06	01.07.06	01.07.07	Темп роста
Димитровград	13 349,9	7252,8	8186,2	112,9	235	72	118	163,9	0,51	0,33	0,35	—	6201,0	6909,2	8351,2	120,9
Мелекесский р-н	1 754,8	2001,9	1664,9	82,4	6755	3072	2235	72,8	2,37	1,14	1,13	—	3837,3	4596,3	5580,9	121,4
Новомалыклинский р-н	227,7	373,1	386,8	103,7	2499	1493	1812	121,4	8,43	6,48	4,52	—	3193,5	4176,1	5184,8	124,2

Источник: данные территориального органа ФГС по Ульяновской области.

А.Б. Копейкин

Ведущий юрисконсульт направления «Реформы в сфере недвижимости» Института экономики города, кандидат технических наук

А.С. Пузанов

Генеральный директор фонда «Институт экономики города», кандидат географических наук

Н.Н. Рогожина

Руководитель проекта направления «Реформы в сфере недвижимости» Института экономики города, кандидат экономических наук

Формирование предложения жилья для граждан Российской Федерации со средними доходами

Одной из основных целей государственной жилищной политики является повышение доступности жилья для населения. На достижение этой цели ориентирован приоритетный национальный проект (ПНП) «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», федеральная целевая программа (ФЦП) «Жилище».

За два года реализации национального проекта объем выданных ипотечных кредитов увеличился более чем в 6,5 раза и достиг 260 млрд руб. Одна-

С учетом того что доля жилья социального использования в обозримом будущем не превысит 15–20%, возникает запрос на создание общественно приемлемых механизмов решения жилищной проблемы для значительной доли населения

ко из-за значительного роста цен на жилье доля граждан, имеющих возможность при помощи текущих доходов, накоплений и доступа к ипотечному жилищному кредитованию приобрести стандартное жилье рыночными методами, увеличилась не столь значительно — с 9% в 2003 г. до 19% в 2006 г. и, по существующим прогнозам, достигнет к 2010 г. даже в оптимистичном варианте только 30%. С учетом того что доля жилья социального использования в обозри-

мом будущем не превысит 15–20%, возникает запрос на создание общественно приемлемых механизмов решения жилищной проблемы для значительной доли населения, как минимум для 50% семей.

Подобная проблема характерна для всех стран, в том числе развитых. Нигде не зафиксирована ситуация, когда объем социального жилья в точности соотносится с количеством домохозяйств, которые не могут приобрести жилье с использованием ипотеки самостоятельно. В частности, в США доля таких семей, по нашим оценкам, составляет 60–80% (в начале 1980-х гг. она была меньше 50%), а объем социального жилья — порядка 1%.

Поэтому в странах Европы и Америки помимо предоставления субсидий отдельным категориям граждан и развития специальных ипотечных программ для граждан со средними доходами (subprime mortgages) существу-

ют разнообразные модели строительства и предоставления жилья, занимающие промежуточное положение между чисто рыночными моделями и моделями бесплатного (социального) жилья для малоимущих. Всеобъемлющий системный анализ вариантов содействия предложению жилья умеренной стоимости еще предстоит провести, а пока ограничимся двумя примерами.

Опыт Великобритании: жилищные ассоциации

В Великобритании существует национальная программа доступного жилья (2006–2008). Ее реализует через свои региональные офисы, играющие существенную роль в оценке заявок, предлагаемых цен и затрат на жилье, созданная правительством Жилищная корпорация. Основными региональными партнерами корпорации являются жилищные ассоциации. Это неприбыльные организации, организующие процесс строительства и эксплуатации жилья. Жилье предоставляется в аренду или продается тем гражданам, которые не могут на рыночных условиях его приобрести или арендовать. Жилищные ассоциации также управляют данным жильем.

Жилищные ассоциации формируют жилищный фонд с помощью государственных средств, получаемых на конкурсной основе от Жилищной корпорации или местных властей. В ряде случаев они используют и собственные средства. Жилищные ассоциации являются зарегистрированными социальными домовладельцами, что налагает определенные ограничения на их финансовую и управленческую деятельность, но одновременно открывает доступ к бюджетным субсидиям и разного рода льготам. В правление ассоциации могут входить жители, представители местных властей, местных сообществ, бизнесменов, политиков, добровольных членов.

Британские жилищные ассоциации, желающие принять участие в программе Жилищной корпорации, должны заполнить анкету для предварительной квалификации. В конкурсной заявке обосновываются пути достижения эффективных результатов проекта, методы строительства (предпочтение отдается современным методам). При отборе проектов важную роль играет стоимость земельного участка и структура затрат на строительство. При оценке заявки во внимание принимаются не только строительные затраты, но и затраты, связанные с содержанием жилья в течение срока его эксплуатации. Существуют индикаторы качества жилья (Housing Quality Indicators — HQI), на основе которых оцениваются проекты.

Британские жилищные ассоциации реализуют две группы программ: жилье для сдачи в аренду и жилье для продажи (покупка жилья на рынке, частичная собственность, покупка жилья гражданами, относящимися к социальным категориям, то есть проживающими на правах социального найма, и т.п.).

Источниками финансирования строительства жилья являются: социальный жилищный грант (предоставляемый Жилищной корпорацией); долгосрочный кредит банка; другие государственные субсидии, гранты от местных властей; собственные средства граждан; благотворительные фонды.

Для определения цены продажи жилья домовладельцы должны получить оценку от квалифицированного независимого оценщика на начальной стадии продажи и на последующих этапах. Начальная цена должна базироваться на рыночной оценке стоимости жилья.

Данная схема предусматривает ряд льгот для граждан:

- гражданин может выкупить долю от 25% минимум до 75% максимум (частичная собственность), за оставшуюся часть жилья выплачивается арендная плата ниже рыночной (устанавливаются максимальные ограничения на рост). Гражданин имеет право на постепенный выкуп 100% жилья;
- определенным категориям граждан при покупке жилья на рынке государство предоставляет ипотечный кредит, по которому в течение первых пяти лет не осуществляются платежи;
- гражданам, проживающим на правах социального найма (социальная категория), при покупке жилья предоставляется скидка от 9 до 16 тыс. ф. ст. в зависимости от местоположения собственности.

Эффективность схемы обусловлена и возможностью последующей продажи жилья. В Великобритании действуют следующие условия:

- можно продать часть жилья, принадлежащую гражданину на правах собственности, в рамках ассоциации, а также выкупить оставшуюся долю и продать жилье обычным способом;
- домовладелец может определить нового покупателя;
- цена продажи устанавливается на основе оценки независимого оценщика (рыночная цена);
- при изменении статуса участника программы (например, перестал работать в ключевых сферах занятости) он обязан в течение пяти лет полностью выкупить жилье или продать его;
- если жилье в течение 5 лет продается гражданами, принадлежащими к социальным категориям, то полученная при выкупе жилья скидка должна быть возвращена.

Участниками программы могут быть граждане установленных специальностей; население сельской местности; пожилые граждане; инвалиды; проживающие на правах социального найма; индивидуальные застройщики (self builders).

В целом английская программа доступного жилья в первую очередь базируется на субсидиях, в том числе на непосредственном использовании бюджетных средств, но все же основным направлением является косвенное субсидирование, например через предоставление дешевых кредитных средств. Английский опыт интересен тем, что удалось создать механизм уменьшения стоимости жилья за счет передачи функций заказчика некоммерческим организациям — жилищным ассоциациям. Залогом эффективности этих НКО является развитое, в силу долголетних традиций, гражданское общество Великобритании. Именно контроль общественности за деятельностью жилищных ассоциаций позволяет практически исключить случаи нецелевого использования средств. Следует также подчеркнуть, что в английской системе сразу ставится задача не только строительства жилья, но и его последующей эксплуатации.

Опыт Казахстана: государственная программа развития жилищного строительства

В Казахстане была предпринята попытка государственного вмешательства в строительство жилья с тем, чтобы уменьшить его стоимость и повысить доступность для граждан со средними доходами. Сразу скажем, что вмешательство это получилось несколько прямолинейным, поскольку осуществлялось старыми советскими способами.

На рис. 1 показан механизм строительства доступного жилья, реализованный в Казахстане в рамках государственной программы развития жилищного строительства на 2005–2007 гг. Органам местного самоуправления были выделены бюджетные средства для подготовки земельных участков, обеспеченных инженерной инфраструктурой. Эти участки бесплатно предоставлялись застройщикам. Застройщиков выбирали на конкурсной основе — основным требованием было построить и предоставить участникам программы жилье ограниченной стоимости (не более \$ 400 за м² в Астане и Алма-Ате). Победителям конкурса застройщиков предоставлялись беспроцентные ссуды для строительства жилья. Органы местного самоуправления выбирали участников программы (молодые семьи, работники бюджетной сферы), которым при посредстве Казахстанской ипотечной компании (КИК) предоставлялись ипотечные кредиты без первого взноса под 10% годовых в национальной валюте.

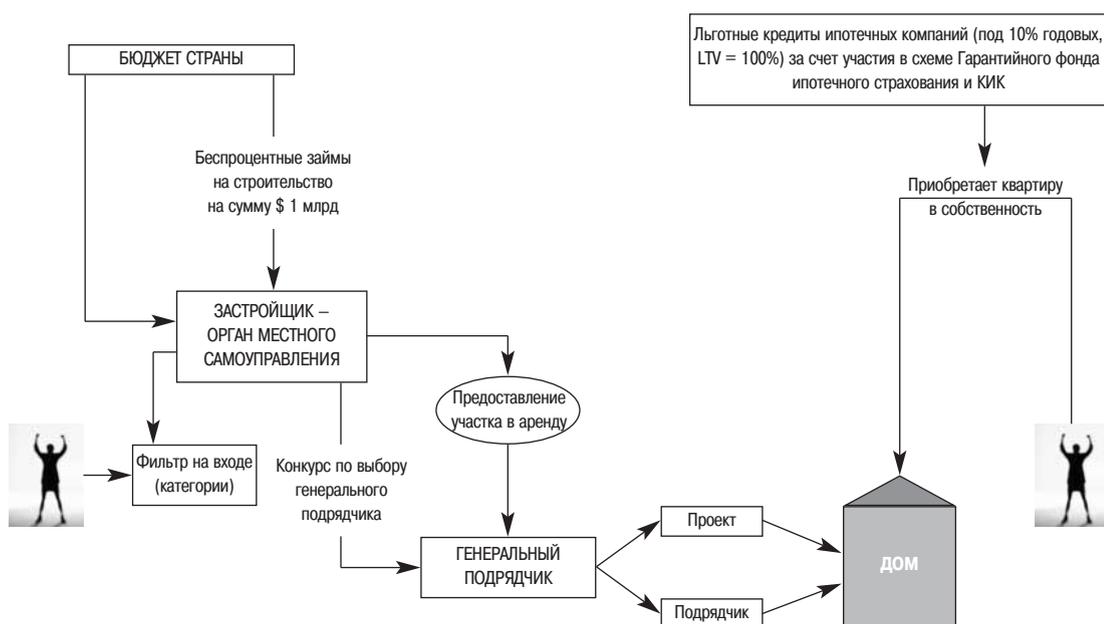


Рис. 1. Опыт Казахстана: застройщик — заказчик — муниципалитет

Поучительны трудности, встретившиеся на пути реализации подобной схемы:

- нарушения правил доступа к более дешевому жилью;
- отсутствие должной мотивации у акиматов (муниципалитетов и регионов) к тому, чтобы предоставлять земельные участки, обеспеченные инфраструктурой, даже при полном государственном финансировании развития инфраструктуры;
- невысокое качество жилья;
- нарушения сроков строительства.

Опыт Казахстана подтверждает, что прямолинейное «накачивание» строительного сектора бюджетными средствами не очень эффективно, а главное, не создает системы строительства доступного жилья. В целом можно сделать следующий вывод: нужно создавать комплексную систему строительства доступного жилья и не увлекаться прямым субсидированием там, где целесообразно использовать некоммерческие организации.

Анализ возможности уменьшения стоимости жилья в условиях современного российского рынка жилья

Рассмотренные выше модели направлены на стимулирование предложения на рынке относительно недорогого жилья, что увеличивает долю граждан, которые могут приобрести жилье на рынке за счет собственных средств и ипотечных кредитов. В России решение этой задачи осложнено сохраняющейся монополизацией рынка земельных участков, что в условиях растущего спроса приводит к тому, что предложение жилья «перекошено» в сторону верхнего ценового сегмента. Кроме того, частный аренд-

В настоящее время особую значимость приобрела задача уменьшения стоимости строительства жилья. Речь идет о создании механизмов строительства недорогого жилья, доступного семьям со средним и несколько ниже среднего уровнем дохода

ный сектор в России существует в основном в режиме «неформальной экономики», что не позволяет в полной мере использовать его возможности при разработке комплексной государственной жилищной политики. Поэтому в настоящее время особую значимость приобрела задача уменьшения стоимости строительства жилья. Речь идет о создании механизмов строительства недорогого жилья, доступного семьям со средним и несколько ниже среднего уровнем дохода.

При определении направлений решения данной задачи и при подготовке экспертной оценки затрат (табл. 1) нами были приняты во внимание работы по анализу структуры стоимости строительства жилья, проведенные консультантами Всемирного банка в 2004–2005 гг. на основе опроса девелоперов в ряде регионов России (Москва и Московская область, Санкт-Петербург, Ставрополь, Иркутск, Новосибирск, Ростов и города Ростовской области).

Таблица 1. Анализ возможности уменьшения стоимости строительства (на примере жилья высокой ценовой категории)

Составляющие	Ценовая структура, %	Способы уменьшения цены для населения	Источники средств
Земля	14,32	Бесплатное предоставление земельного участка. Закрытые аукционы	Субсидия в натуральной или денежной форме
Инфраструктура	5,29	Бесплатное подключение. Скидки	Косвенная денежная субсидия (выпадающие доходы)
Стоимость строительства	39,79	Новые типовые проекты	Бюджетные средства
Дополнительные расходы	12,00	Уменьшение затрат на проектные разработки за счет предложения типовых проектов, а также сокращения затрат на согласования	Разовые затраты
Привлеченные средства	4,75	Субсидирование процентной ставки	Бюджетные средства
Прибыль застройщика (включая плату за риски)	23,85	Организация строительства неприбыльными структурами. Проведение конкурсов застройщиков. Снижение рисков за счет страхования, гарантий	Организационные мероприятия
Общий доход по проекту	100,00		

Как видно из таблицы, основные источники возможного уменьшения стоимости строительства жилья — это уменьшение затрат на приобретение земельного участка и инфраструктуру, разработка и внедрение недорогих типовых проектов, уменьшение прибыли застройщика (за счет организации строительства неприбыльными структурами и уменьшения строительных рисков). Таким образом можно предположительно снизить цену жилья для потребителя (с учетом субсидий) на 25% (без субсидий — на 19%). В сегодняшних условиях это позволило бы увеличить долю семей, способных приобрести жилье на основе рыночных механизмов, с 19 до 33%, а в прогнозируемых условиях 2010 г. — с 30 до 58%.

Как показывает зарубежный опыт, возможных источников уменьшения цены два — это бюджетные субсидии и уменьшение стоимости квадратного метра путем возложения функций застройщика на некоммерческие организации. Второе может быть реализовано путем развития некоммерческого (кооперативного) сектора жилищного строительства. Суть идеи в том, что если у нас монополизированный рынок и мы вынуждены покупать жилье по цене, в которой заложена монопольная сверхприбыль, то следует элиминировать в этом процессе коммерческого застройщика и сделать застройщиками самих граждан, наподобие жилищно-строительных кооперативов советских времен. У таких застройщиков не будет маржи, не будет монопольной сверхприбыли, что позволит снизить цену и повысить доступность жилья. Эта идея вполне имеет право на существование и имеет массу зарубежных аналогов. Возможная схема стимулирования строительства «недорогого» жилья должна удовлетворять следующим условиям:

- обладать финансовой устойчивостью;
- иметь «правильные» стимулы для всех заинтересованных участников (в частности, для органов местного самоуправления — стимулы формировать земельные участки, обеспечивать их инженерной инфраструктурой и предоставлять их для целей жилищного строительства);
- быть защищенной от возможных злоупотреблений (в условиях российского рынка жилья — в первую очередь защищенной от инвестиционного и спекулятивного спроса).

Жилищные кооперативы и некоммерческие жилищные ассоциации — наиболее подходящие формы для организаций, на которые может быть возложена функция застройщика при строительстве доступного жилья. Строительную прибыль в данном случае возможно уменьшить потому, что основной целью данных структур является исключительно обеспечение жильем своих участников. Кроме того, кооперативное жилье имеет пониженную ликвидность по сравнению с жильем, находящимся в частной собственности (продать можно только пай, а вступление в кооператив нового члена должно быть утверждено решением общего собрания), что делает его гораз-

Жилищные кооперативы и некоммерческие жилищные ассоциации — наиболее подходящие формы для организаций, на которые может быть возложена функция застройщика при строительстве доступного жилья

до менее привлекательным с точки зрения возможности проведения спекулятивных и инвестиционных операций.

В современных российских условиях это может иметь весьма важное значение. Согласно российскому законодательству у члена жилищного кооператива после выплаты пая автоматически возникает право собственности на занимаемое жилое помещение. Это делает жилищные кооперативы промежуточной

(несамостоятельной) организационной формой, так как после выплаты первого паевого взноса их деятельность должна регулироваться законодательством об объединениях собственников. Между тем в большинстве стран мира кооперативная собственность на жилье является одной из системообразующих — кооперативы успешно используются для удовлетворения жилищ-

ных потребностей определенных категорий граждан, в первую очередь граждан с невысокими доходами. Представляется, что назрела необходимость внести изменения в российское законодательство, чтобы воссоздать правовые основы существования и «полноценных» кооперативов («воссоздать» потому, что этот институт — «советские ЖСК» — достаточно успешно функционировал в 1960–1980-е гг. XX века).

Государственное регулирование деятельности жилищных кооперативов и некоммерческих жилищных ассоциаций, а также их государственная поддержка позволят создать социально ориентированный механизм строительства недорогого жилья. Рыночные застройщики в любом случае ориентированы на получение прибыли, и административные методы ограничения их прибыли могут оказаться неэффективными. Как показал зарубежный

В большинстве стран мира кооперативы успешно используются для удовлетворения жилищных потребностей определенных категорий граждан, в первую очередь граждан с невысокими доходами

опыт, благодаря развитию некоммерческого и кооперативного сектора жилищного строительства создается фонд доступного жилья, и граждане с невысокими доходами получают возможность решать свои жилищные проблемы.

В этом контексте для обсуждения могут быть предложены две схемы. В первой застройщиком является жилищный кооператив с сохранением паевых отношений после выплаты паевого взноса,

во второй — некоммерческая жилищная ассоциация (НЖА). Для реализации как одной, так и другой схемы на федеральном уровне в соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях» должна быть создана государственная жилищная корпорация (ГЖК), основной целью которой будет повышение доступности жилья для граждан со средними доходами путем формирования условий для уменьшения стоимости строительства жилья. Предполагается, что на ГЖК могут быть возложены следующие функции:

- 1) выбор и организация разработки типовых проектов жилья;
- 2) разработка (совместно с органами местного самоуправления) стандартов участия граждан в кооперативах;
- 3) аккредитация НЖА и заказчиков для участия в программе строительства жилья для граждан со средними доходами;
- 4) предоставление гарантий банкам по кредитам, предоставляемым НЖА или кооперативам на строительство жилья;
- 5) участие в распределении федеральных субсидий, ссуд или предоставление займов на формирование земельных участков и обеспечение их инфраструктурой;
- 6) предоставление гарантий по договору кооператива с заказчиком (первая схема) в целях страхования рисков удорожания строительства и увеличения сроков строительства, а также риска незавершения строительства;
- 7) предоставление займов, субсидий НКО (вторая схема);
- 8) разработка стандартных схем организации финансирования и организации строительства;

9) разработка механизма ограничений на продажу гражданами жилья, построенного и приобретенного в рамках данных схем, в целях снижения вероятности осуществления спекулятивных и инвестиционных сделок.

Реализация этих схем строительства доступного жилья позволит уменьшить стоимость жилья благодаря тому, что его низкая ликвидность будет способствовать уменьшению спекулятивного и инвестиционного спроса. Кроме того, уменьшить стоимость можно путем разработки и применения типовых проектов строительства, «неинтересных» с точки зрения спроса, предъявляемого элитным сегментом, а также внедрением особых процедур предоставления земельных участков, например закрытых аукционов, способствующих снижению цены. Следует также рассмотреть вопрос об осуществлении такого строительства заказчиками и застройщиками «нового типа», ограничивающими свою прибыль в силу особого правового статуса и способа управления.

Дополнительный эффект уменьшения цены для потребителя может быть обеспечен за счет:

- предоставления органам местного самоуправления (ОМСУ) или регионам субсидий, ссуд или займов на формирование земельных участков и на их обустройство инженерной инфраструктурой;
- предоставления кооперативам субсидий на приобретение земельного участка (первая схема);
- предоставления ГЖК гарантий по договору кооператива с заказчиком как формы страхования рисков, связанных со строительством;
- предоставления займов и субсидий НЖА (вторая схема);
- уменьшения стоимости привлеченных средств за счет предоставления ГЖК гарантий банкам по кредитам на строительство жилья.

Остановимся более подробно на предлагаемых схемах.

Застройщик — жилищный кооператив с сохранением паевых отношений после выплаты паевого взноса (без получения права собственности на квартиру)

В соответствии с данной схемой создается жилищный кооператив (рис. 2) — как по инициативе граждан, так и по инициативе ОМСУ или некоммерческой организации (регионального фонда жилья — РФЖ или муниципального фонда жилья — МФЖ). Члены кооператива отбираются в соответствии с критериями, устанавливаемыми ГЖК с участием ОМСУ. При этом учитывается заявленная социально-политическая цель — строительство жилья для людей со средними доходами (ограничение сверху), достаточными для того, чтобы в конечном счете выплатить пай.

Для финансирования строительства жилья члены жилищного кооператива должны накопить не менее 20–30% стоимости строительного проекта. Подобный опыт существует, например, в Калининградской области, где в соответствии с действующим законодательством создан кредитный кооператив, в рамках которого осуществляется накопление средств граждан. Из этих средств предоставляется кредит жилищно-строительному кооперативу, пайщики которого одновременно являются пайщиками кредитного

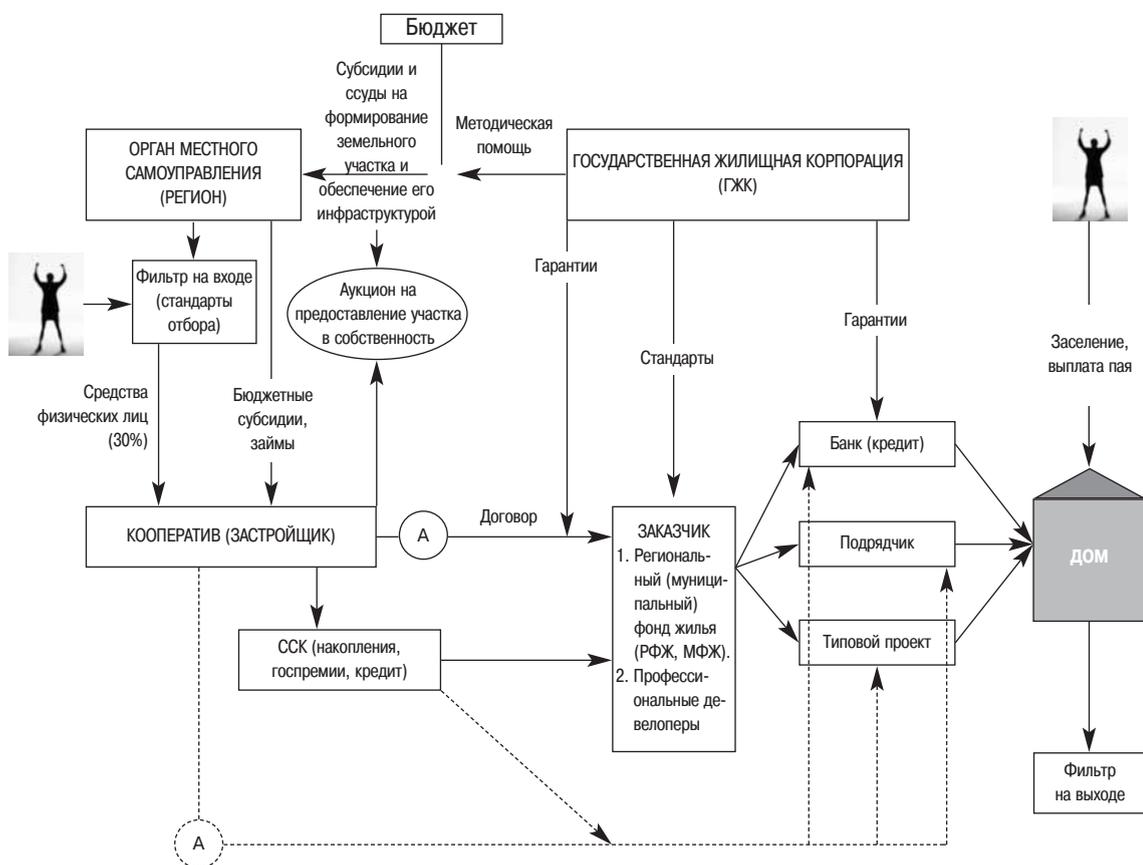


Рис. 2. Застройщик — кооператив без получения собственности на квартиру (первая схема)

кооператива. Возможен вариант финансирования строительства жилья посредством получения бюджетной субсидии, займа от ГЖК. ОМСУ получает субсидию от ГЖК на формирование земельного участка и обеспечение его инфраструктурой. Кооператив принимает участие в аукционе по приобретению земельного участка (не исключен вариант закрытых аукционов).

Строительство жилого дома может быть организовано двояким образом: кооператив либо самостоятельно реализует функции застройщика-заказчика, либо заключает договор с выбранным им (в соответствии со стандартами ГЖК) заказчиком (профессиональные девелоперы, региональные фонды жилья и ипотеки — РФЖ, муниципальные фонды жилья и ипотеки — МФЖ, созданные по всей стране при участии Агентства по ипотечному жилищному кредитованию). ГЖК предоставляет гарантии по договору кооператива с заказчиком (на случай, если заказчик неэффективно израсходует средства, а жилье не достроит). Формы взаимодействия кооператива-застройщика и за-

казчика могут отличаться как по составу функций, так и по степени и формам ответственности за исполнение обязательств, взятых на себя заказчиком.

Оставляя за скобками возможность изменения состава функций, рассмотрим варианты взаимодействия сторон по степени вовлеченности и пока формальной ответственности. Наиболее приемлемыми формами взаимоотношений, предусмотренными Гражданским кодексом Российской Федерации, могут быть агентский договор и договор подряда. Именно подряда, а не строительного подряда, так как функции заказчика шире, чем функции подрядчика по договору строительного подряда, например, на него может быть возложена функция привлечения средств. Соответственно, от выбора договора и способа обеспечения заказчик может быть «советником» (агентский договор) или, предположим, нести всю полноту ответственности за выполнение обязательства (в случае заключения договора подряда, обеспеченного, скажем, гарантией банка). Очевидно, что стоимость выполнения обеспеченного договора подряда будет несравненно выше, чем агентского.

Далее заказчик выбирает типовой проект по согласованию с кооперативом (в соответствии со стандартами ГЖК), организует проектно-исследовательские работы, оценивает смету предстоящих расходов. Затем привлекает необходимые подрядные организации, обеспечивает их всем необходимым в соответствии с законодательством и договорами, контролирует ход работ. Кроме того, заказчик обеспечивает финансирование проекта, привлекая в дополнение к накоплениям членов кооператива банковский кредит, обеспеченный залогом земельного участка и строящегося жилья. Учитывая ограниченную ликвидность залога, связанную с ограничениями по использованию земельного участка для целей кооперативного строительства (если используется форма закрытых аукционов) и незаинтересованность банков в таком кредитовании, в схеме предусмотрены гарантии ГЖК банку по кредиту. Кооператив должен обеспечить управление рисками, прежде всего риском удорожания строительства, риском увеличения срока работ и риском незавершения строительства (эти риски могут быть поделены между кооперативом и заказчиком либо полностью возложены на кооператив). По окончании строительства дома члены кооператива продолжают вносить деньги до полной выплаты пая. Это является источником погашения кредитов.

Члены кооператива не получают права собственности на квартиру, они являются собственниками пая (как было показано выше, это потребует внесения соответствующих изменений в федеральное законодательство). ГЖК устанавливает правила, ограничивающие возможность продажи пая членом кооператива (продажа только членам кооператива, компенсация ранее полученных льгот), а также ограничения по сдаче таких жилых помещений в аренду на рынке жилья.

Застройщик — некоммерческая жилищная ассоциация

Данную схему иллюстрирует рис. 3. Напомним, что ее аналогом является английская система жилищных ассоциаций, которую мы коротко охарактеризовали выше.

Итак, создается некоммерческая жилищная ассоциация (НЖА), которая будет профессионально заниматься строительством жилья и его последующим управлением. Инициатива ее создания может исходить от граждан, ОМСУ, регионального правительства или ГЖК. В состав наблюдательного совета НЖА включаются помимо прочих представители общественности и граждан, заинтересованных в получении доступа к жилью по умеренным ценам.

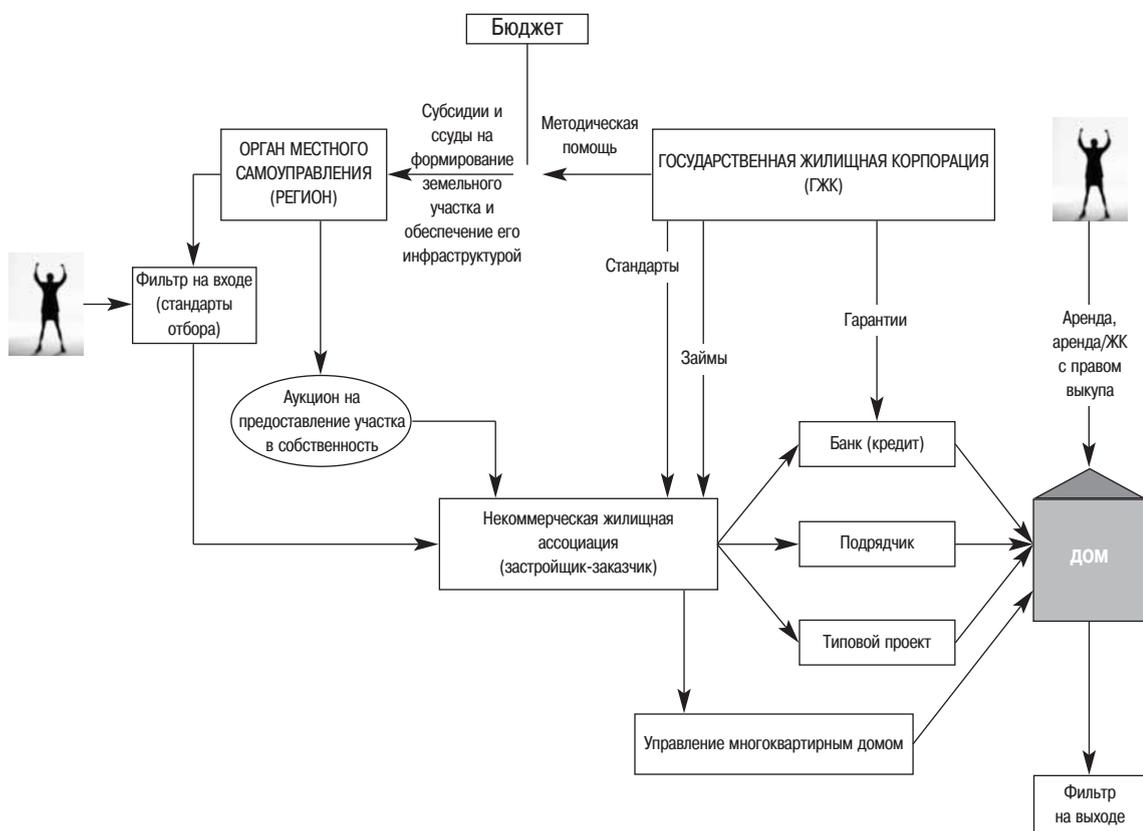


Рис. 3. Застройщик — некоммерческая жилищная ассоциация (вторая схема)

Стандарты деятельности некоммерческой жилищной ассоциации устанавливает ГЖК, которая сертифицирует НЖА для участия в проекте строительства жилья для граждан со средними доходами. Участие в программе сертификации дает возможность пользоваться гарантиями, займами и прочими услугами ГЖК.

ГЖК совместно с ОМСУ устанавливает критерии отбора граждан, которым будет предоставляться возможность доступа к жилью по умеренным ценам, например путем ограничения уровня доходов сверху в соответствии с понятием средних доходов.

Функции застройщика-заказчика выполняет НЖА, в функции которой входит выбор типового проекта, организация проектно-изыскательских работ и оценка сметы предстоящих расходов. НЖА также принимает участие в аукционе по приобретению земельного участка (может быть рассмотрен вариант закрытого аукциона среди сертифицированных НЖА).

После приобретения земельного участка, обеспеченного инфраструктурой, НЖА привлекает подрядные организации, предоставляет им все необходимое в соответствии с законодательством и договорами, контролирует ход работ, организует финансирование строительного проекта. Благодаря возможности получить гарантии ГЖК перед банком НЖА может привлекать банковские кредиты, которые частично могут быть обеспечены залогом земельного участка и строящегося жилья. Еще один источник финансирования — займы от ГЖК. При умеренных процентных ставках они также могут стать источником уменьшения стоимости строительства жилья.

НЖА обеспечивает управление строительными рисками, прежде всего риском удорожания строительства, риском увеличения срока работ и риском незавершения строительства. Целесообразным представляется создание в рамках ГЖК системы взаимного страхования вышеперечисленных рисков.

После завершения строительства НЖА предлагает жилье установленным категориям граждан. Возможны варианты предоставления жилья в аренду и аренду с правом выкупа. На базе построенного жилого дома может быть создан жилищный кооператив с правом выкупа квартиры в собственность.

В последующем НЖА занимается управлением данным домом, и эта деятельность должна быть как минимум безубыточной. Часть средств, полученных от продажи жилья и, возможно, от предоставления услуг управления, перечисляются ГЖК в качестве погашения привлеченных ранее займов.

Роль ГЖК в данной схеме заключается также в установлении правил, ограничивающих возможность продажи гражданами жилья на рынок. Например, при продаже пая член кооператива должен вернуть все средства, предоставленные ему в виде субсидий.

В табл. 2 обобщаются основные характеристики обеих схем.

Таблица 2. Основные характеристики первой и второй схем

Источники финансирования строительства	Финансовые и строительные риски	Потенциальные источники уменьшения стоимости строительства	Потенциальные источники уменьшения цен продаж	Мотивы предоставления земельных участков для ОМСУ	Роль ГЖК	Системные преимущества	Системные риски
Первая схема	<p>Бюджетные субсидии.</p> <p>Бюджетные ссуды.</p> <p>Банковские кредиты.</p> <p>Средства физических лиц</p> <p>Вариант А: риски поделяны между кооперативом и заказчиком.</p> <p>Вариант Б: риски полностью возложены на кооператив</p>	<p>Субсидии на формирование земельных участков, на обеспечение инженерной инфраструктуры.</p> <p>Типовые проекты</p>	<p>Заказчик «нового типа», ограничивающий свою прибыль.</p> <p>Субсидии на приобретение земельного участка (возможен вариант закрытых аукционов)</p>	<p>Субсидии на формирование земельных участков, на обеспечение инженерной инфраструктуры.</p> <p>Политическое и административное давление</p>	<p>Участие в распределении бюджетных субсидий.</p> <p>Гарантии по договору с заказчиком.</p> <p>Гарантия банку-кредитору.</p> <p>Разработка типовых проектов и форм договоров</p>	<p>Использование рыночных механизмов для ограничения строительства и обеспечения жильем целевых категорий граждан.</p> <p>Минимизация негативного влияния господдержки ССК на рынок и обеспечение целевого и эффективного использования средств граждан на приобретение жилья</p>	<p>Предлагаемые меры могут не создать стимулов для предоставления земельных участков.</p> <p>Стоимость услуг заказчика, возможно, будет выше.</p> <p>Возможно, будут высокие процентные ставки по банковскому кредиту.</p> <p>Существует риск неисполнения договора с заказчиком и/или кредитного договора</p>
Вторая схема	<p>НЖА</p> <p>Бюджетные субсидии.</p> <p>Бюджетные ссуды.</p> <p>Займы жилищной корпорации.</p> <p>Банковские кредиты</p>	<p>Субсидии на формирование земельных участков, на обеспечение инженерной инфраструктуры.</p> <p>Типовые проекты</p>	<p>НЖА — застройщик «нового типа».</p> <p>Субсидии на приобретение земельного участка</p>	<p>Субсидии на формирование земельных участков, на обеспечение инженерной инфраструктуры.</p> <p>Политическое и административное давление</p>	<p>Участие в распределении бюджетных средств.</p> <p>Гарантия банку-кредитору.</p> <p>Разработка типовых проектов и форм договоров.</p> <p>Предоставление возвратных займов, субсидий</p>	<p>Использование рыночных механизмов для ограничения строительства и обеспечения жильем целевых категорий граждан.</p> <p>Развитие конкуренции в сфере управления многоквартирными домами компаниями, не стремящимися к извлечению прибыли</p>	<p>Предлагаемые меры могут не создать стимулов для предоставления земельных участков.</p> <p>Стоимость услуг НЖА, возможно, будет высокой.</p> <p>Высокие процентные ставки</p>

В.А. Шупер

Ведущий научный сотрудник Института географии РАН, доктор географических наук,
профессор РУДН

Эволюция городского расселения: теоретические подходы

Наука начинается там и тогда, где и когда мы не можем более обходиться здравым смыслом. Именно тогда нужен ученый, а не эксперт, человек, выдвигающий теории и подвергающий их эмпирической проверке, а не опирающийся на жизненный опыт и интуицию. Здравый смысл (и жизненный опыт) подсказывает нам, что тяжелые тела падают быстрее легких, что Солнце вращается вокруг Земли — мы ведь наблюдаем, как оно поднимается над горизонтом и опускается за горизонт. Каждый может умножить число подобных примеров. Проводившаяся партией и правительством политика ограничения роста крупных городов и стимулирования малых и средних опиралась именно на здравый смысл, в котором руководство себе отнюдь не отказывало, и конечно же на передовой зарубежный опыт, применимость которого к отечественным реалиям также постулировалась на основе здравого смысла. Хотя социальный статус науки и ученых в период застоя был несопоставимо выше, нежели в период нынешнего расцвета российского государства, это не относилось к общественным наукам, которые всегда могли быть изнасилованы, поскольку не служили непосредственно решению оборонных и других важнейших государственных задач. Наилучшим образом отношение к социальным наукам сформулировал в выступлении не для печати секретарь ЦК КПСС Б.Н. Пономарев (академик!) при разгроме Института конкретных социальных исследований АН СССР в 1971–1972 гг.: «Нам не нужен институт, который доказывает, что социалистическая система неэффективна. Мы сами это знаем».

Понятно, что руководство, знавшее все, что ему необходимо из области общественных наук, не сомневалось в возможности резко ограничить размещение крупных предприятий в больших городах, а некоторые заводы даже вывести в города малые и средние. Столь же понятны и причины полного провала этой политики, отнюдь не человеконенавистнической самой по себе. Уже первая получившая широкое распространение концепция эволюции городского расселения, которая была предложена в 1963 г.

Дж. Джиббсом¹, предполагала наличие пяти стадий эволюции, причем процессы деконцентрации характерны именно для последней, пятой стадии, на предыдущих стадиях, третьей и четвертой, на которых находились региональные системы расселения в СССР в последние два десятилетия его существования (да и сейчас находятся региональные системы городского расселения России, возможно за очень редким исключением), преобладали процессы концентрации, причем на четвертой стадии они были выражены в максимальной степени². Даже тоталитарный режим не может плевать против ветра. На уровне принятия управленческих решений механизм выглядел примерно так: ЦК ставит задачу перед мощным ведомством наладить в течение пяти лет производство такой-то высокотехнологичной продукции, необходимой для решения важных оборонных задач. Ведомство отвечает, что всегда готово выполнить задачи, поставленные партией и правительством, но не сможет ни при каких обстоятельствах уложиться в намеченные сроки, если производство придется разместить в какой-то дыре, а не в Харькове или Новосибирске. Ввиду исключительной важности поставленных задач принималось решение создать новое производство в крупном центре. *В порядке исключения.* Советская система принятия решений, носившая явные черты феодализма в смысле продавливания более или менее мощными ведомствами необходимых им решений, приводила к тому, что исключений из правила было больше, чем самого правила. Недаром академик Ю. В. Яременко (1935–1996), экономист весьма консервативных взглядов и высокой интеллектуальной честности, считал, что советскую экономику погубила ведомственность. По-видимому, он был хотя бы отчасти прав, но альтернативой ведомственности в условиях социализма мог быть только сталинский террор, к которому элита советского общества возвращаться категорически не желала.

Не надо думать, что, сбросив оковы тоталитаризма, встав на путь цивилизации и прогресса, наше общество стало ближе к науке, к учету глубинных объективных процессов, определяющих развитие расселения. Нынешняя установка на коттеджное домостроение столь же далека от понимания объективных закономерностей, как и политика ограничения роста крупных городов при стимулировании малых и средних. Бездумная пропаганда этой

¹ См.: Кюммель Т., Роозве Р. О методологии стадияльной концепции в георбанистике // Исследование методологических проблем географии в Эстонской ССР. Тезисы докладов и сообщений совещания, Таллин, с 3 по 5 февраля 1987 г. Таллин: ГО СССР, Эстонское ГО, 1987. С. 75–82; Кюммель Т. Стадияльная концепция урбанизации: методология и методы анализа // Методы изучения расселения. М.: Ин-т географии АН СССР, 1987. С. 82–100.

² «На первой стадии города лишь появляются, темп роста их населения ниже, чем в сельской местности; на второй рост людности городов идет уже быстрее сельского населения; на третьей — происходит абсолютное уменьшение сельского населения за счет миграций "село–город"; на четвертой стадии наблюдается абсолютное сокращение численности [населения] небольших городов, процессы концентрации населения достигают кульминационной точки. Для последней, пятой стадии характерна тенденция к более равномерному расселению, к деконцентрации населения» (Кюммель Т., Роозве Р. Указ. соч. С. 78).

идеи, отнюдь не вздорной самой по себе, с самых высоких трибун приведет только к ее дискредитации, как это было в свое время с кукурузой. Строительство индивидуальных домов как средство решения жилищной проблемы возможно только в ограниченном числе частных случаев, но не в общем случае, поскольку индивидуальные дома — это решение для богатых, а не для бедных. Можно спровоцировать социальный взрыв, призвав людей, измученных неудовлетворительными жилищными условиями, вложиться в относительно недорогие индивидуальные дома. Ведь в самом скором будущем счастливые обладатели этих домов обнаружат, что им придется не только весьма основательно потратиться на силовые линии и инженерные сети, поскольку инфраструктура в условиях малоэтажной застройки обходится намного дороже, но и приобрести две машины на семью для трудовых поездок. Выяснится, что никто почему-то заблаговременно не построил дороги, чтобы весь этот новообразовавшийся железный поток мог поутру беспрепятственно вливаться в города, а вечером возвращаться в обратном направлении (не говоря уже о парковках в самих городах), что местные администрации странным образом не позаботились о школьных автобусах, а рейсовые ходят три раза в день, причем в неподходящее для школьников время, и т.д. и т.п. Впрочем, в лучших отечественных традициях можно исходить из того, что расхлебывать эту кашу придется уже другому руководству.

Объективные закономерности развития расселения проявляются на самом различном уровне. Они касаются, в частности, описания городского расселения с помощью правила «ранг-размер» и теории центральных мест. Правило «ранг-размер», в соответствии с которым в списке городов страны или региона, составленном в порядке убывающей численности населения, людность города с порядковым номером n равна численности населения первого города, деленной на n , было впервые установлено в 1913 г. Ф. Ауэрбахом. Обычно используется следующая его запись: $P_n = P_1 \cdot n^{-1}$. В идеальном случае на графике с осями в логарифмическом масштабе, где по оси X откладывается ранг города (его порядковый номер), а по оси Y — его людность, города ложатся на прямую, образующую угол в 45 градусов с осями координат. Статья Ауэрбаха была опубликована в солидном немецком географическом журнале *Peterman's Mitteilungen*, однако географическое сообщество в начале XX века еще не было подготовлено к восприятию формализованных теорий, и последователей у Ауэрбаха, по всей видимости, не было.

В конце 1930-х гг. правило «ранг-размер» было переоткрыто американским социологом немецкого происхождения Дж. К. Зипфом¹ (1902–1950), который предположительно не знал о работах своего предшественника. В 1941 г. вышла книга Ципфа «Национальное единство и разобщенность. Страна как биосоциальный организм»², из самого названия которой следует, что автор считал выявленную им закономерность проявлением некоего закона, характеризующего территориальную организацию городского рас-

¹ Статистики, социологи и лингвисты транскрибируют его фамилию как Ципф, и мы готовы придерживаться этой распространеннейшей трактовки.

² *Zipf G.K. National Unity and Disunity. The Nation as a Bio-Social Organism. Bloomington, Ind., 1941.*

селения страны. По своим методологическим установкам Ципф стоял на эволюционистских позициях, считая, что развитие идет в направлении приближения к установленному им правилу. В его книге, в частности, приводится график распределения по размеру городов СССР по переписи 1926 г., построенный, как и во всех прочих случаях, в логарифмическом масштабе, на котором Ленинград весьма заметно отклоняется вверх от теоретической прямой. Последнее обстоятельство легко объясняется тем, что этот город лишь за восемь лет до переписи утратил столичные функции и еще не успел встать на место, положенное ему как второму городу страны.

Вторая книга Ципфа, вышедшая в 1949 г. и имевшая несравненно больший резонанс, называлась «Человеческое поведение и принцип наименьшей затраты усилий»¹. В ней автор изменил интерпретацию установленной им закономерности, что также следует из названия книги. Ципф рассматривал гипотетическую ситуацию, при которой все население страны сосредоточено в «одном большом городе» (One Big City). В таком случае использование территории и ресурсов страны будет очень далеким от оптимального. Экономия усилий нации требует, по мнению Ципфа, наличия весьма значительного числа городов, людность которых подчиняется правилу «ранг-размер». Однако это правило не накладывает никаких ограничений на пространственное размещение городов, поэтому такие доводы едва ли могут быть убедительными.

Между тем во второй книге Ципфа показано, что отмеченная им закономерность выполняется далеко за пределами географии. Так, распределение газет по тиражу в крупных регионах США также подчиняется правилу «ранг-размер». Расцвет математической лингвистики в 60-е и 70-е гг. XX века ознаменовался установлением того факта, что распределение слов по частоте в любом целостном произведении также подчиняется правилу «ранг-размер», который у лингвистов принято называть законом Ципфа. Например, распределение слов по частоте в романе Л.Н. Толстого «Война и мир» и в его рассказе «Казачи» соответствует закону Ципфа, но эта закономерность не будет выполняться для одного из томов «Войны и мира» или для какой-то части упомянутого рассказа.

Отмеченная закономерность позволяет рассматривать соответствие правилу «ранг-размер» как характеристику целостности системы, причем не только системы городского расселения. При этом эволюционный подход к изучению городского расселения побуждает искать объяснения отклонениям от правила «ранг-размер» именно в особенностях исторического развития, не позволивших сформироваться целостным системам городского расселения. Так, Варшава, со всей очевидностью, мала для Польши, что связано с драматической историей этой страны, собранной после Первой мировой войны из трех весьма разнородных частей и испытавшей сильнейшие территориальные изменения после Второй мировой войны. Понятно, что и наличие второй столицы (правильнее сказать — бывшей столицы), также обусловленное историческими причинами, существенно ухудшает со-

¹ Zipf G.K. Human Behavior and the Principle of the Last Effort. Cambridge, Mass., 1949.

ответствие предсказаниям правила «ранг-размер». Самые близкие примеры — Каунас в Литве и Харьков на Украине.

Существенные отклонения распределения городов по размеру от теоретически предсказанного, но в противоположную сторону вызывает другой фактор, также имеющий историческую природу. Это гипертрофия столиц. Очевидно, что Вена, бывшая столица империи Габсбургов, и сейчас еще очень велика для Альпийской республики. Лондон в 1950 г., сразу после распада Британской империи, был, безусловно, слишком большим для Великобритании, но, потеряв за полвека более 1,5 млн жителей, он стал значительно более соразмерным своей стране, чему способствовал и рост других крупных городов. Рига и сейчас слишком велика для Латвии, но на протяжении последних двух столетий она развивалась по преимуществу как морские ворота огромной империи, российской или советской, а не как столица небольшого государства.

Если отклонения от предсказаний правила «ранг-размер» в каждом конкретном случае можно объяснить особыми условиями формирования системы городов, то объяснить такое явление, неоднократно отмечавшееся исследователями, как смена периода улучшения соответствия этому правилу периодом его ухудшения, апелляцией к каким-то частностям уже нельзя. Действительно, почему в разных странах и регионах на протяжении длительного времени (несколько десятилетий) города демонстрируют постоянное улучшение соответствия правилу «ранг-размер», а потом это соответствие начинает неуклонно ухудшаться? Невозможно объяснить это явление, не прибегнув к теории, описывающей не только распределение городов по величине, но и их размещение по территории.

Город обслуживает не только свое население, но и население зоны тяготения, тем большей, чем выше уровень иерархии, к которому он принадлежит

Это теория центральных мест, основы которой заложил в 1932 г. В. Кристаллер¹. Центральное место — это город, а называется он так потому, что обслуживает не только свое население, но и население зоны тяготения, тем большей, чем выше уровень иерархии, к которому он принадлежит.

Самая компактная геометрическая фигура — круг, и такая конфигурация рыночных зон (они, по сути, и есть зоны тяготения) была бы оптимальной, но круги не допускают плотной упаковки в пространстве. Ближайшая к кругу фигура, допускающая плотную упаковку в пространстве, — шестиугольник. Соответственно, города должны образовывать в идеальном пространстве с равномерным распределением ресурсов и сельского населения и одинаково проницаемом во всех направлениях правильную шестиугольную (гексагональную) решетку.

¹ Вальтер Кристаллер (1893–1969) — выдающийся немецкий географ. Разработал теорию центральных мест (его диссертация была опубликована в виде монографии в 1933 г.) с целью совершенствования административно-территориального деления Германии. Применить свою теорию в этих целях Кристаллеру так и не удалось, однако после войны его последователь, эмигрировавший в Швецию эстонский географ Э. Кант, разработал проект реформы административно-территориального деления этого социалистического королевства, который был воплощен в жизнь. Признание пришло к Кристаллеру только в 60-е гг. XX века, когда его книга была переведена на английский, а сам он удостоен ряда престижных научных премий.

Однако центральные места могут располагаться по-разному. При их расположении в узлах решетки территория обслуживается минимальным числом центральных мест. Этот вариант именуется кристаллеровской (в честь В. Кристаллера) решеткой с $K = 3$. Показатель K — это число зон следующего, более низкого уровня иерархии, подчиненных одному центральному месту данного уровня (предполагается, что центральное место определенного уровня иерархии имеет также и зоны всех более низких уровней, то есть, образно говоря, столица также и областной центр, и районный). В случае решетки с $K = 4$ центральные места располагаются в серединах ребер шестиугольников, что обеспечивает кратчайшие расстояния в сообщениях между ними, поскольку каждое центральное место любого уровня, кроме первого, лежит на середине прямой, соединяющей два центральных места более высокого уровня. Наконец, кристаллеровская решетка с $K = 7$ обеспечивает наилучшее соблюдение субординации: каждое центральное место подчинено только одному центральному месту следующего более высокого уровня¹, а не трем, как при $K = 3$, или двум, как при $K = 4$.

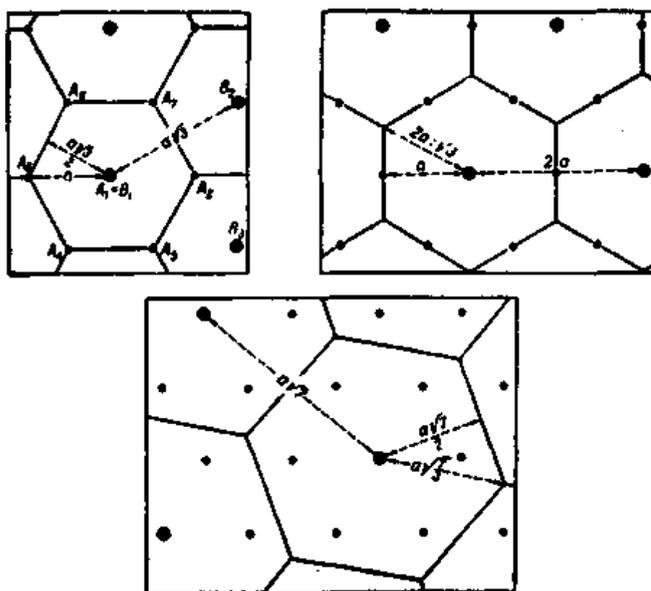


Рис. 1. Три варианта кристаллеровской решетки при двух уровнях. Все три варианта иерархии теоретически допускают любое число уровней, хотя в эмпирической реальности число их вряд ли может превышать 7

¹ В кристаллеровской иерархии с $K = 3$ на первом уровне одно центральное место, на втором — 2, на третьем — 6, на четвертом — 18, на пятом — 54. При $K = 4$ соответственно 1, 3, 12, 48, 192. При $K = 7$ соответственно 1, 6, 42, 294, 2058. Упомогачительное число!

Теория центральных мест предписывает строгие соотношения между численностью населения центральных мест, принадлежащих к смежным уровням иерархии. Эти соотношения описываются уравнением, выведенным в 1958 г. М. Беккманном и уточненным в 1969 г. Дж. Парром. Будем именовать его уравнением Беккманна — Парра. Оно имеет очень простой вид:

$$P_m / P_{m+1} = (K - k) / (1 - k),$$

где P_m — численность населения центрального места уровня иерархии m ; P_{m+1} — то же для следующего, нижележащего уровня $m + 1$ (уровни нумеруются сверху); K — избранный вариант кристаллеровской иерархии и k — доля центрального места в населении обслуживаемой им зоны, например доля областного центра в населении области.

Показатель k должен быть одинаков для всех уровней иерархии, иначе в теории возникают парадоксы: центральные места более высоких уровней иерархии при определенных условиях могут иметь меньшую численность населения, нежели центральные места более низких уровней иерархии. Предсказания, сделанные с помощью уравнения Беккманна — Парра, дают возможность оценить соответствие теории эмпирической реальности. Поскольку в идеале все города, принадлежащие к одному уровню иерархии, должны иметь одинаковую численность населения, значение коэффициента вариации (V_s), то есть разброс величин в пределах одного уровня иерархии, также может использоваться для сопоставления теории и эмпирии.

Наконец, теория центральных мест предписывает строгие соотношения расстояний между центральными местами, принадлежащими к смежным уровням иерархии. Если принять расстояние от центрального места 2-го уровня иерархии до главного центра за 1, то расстояние от центрального места 3-го уровня до ближайшего центрального места более высокого уровня (2-го или 1-го) должно составлять $1 / \sqrt{K}$. Понятно, что эта пропорция сохраняется и при продвижении «вниз». Исследование системы городского расселения Эстонии, весьма зрелой и обладающей высокой степенью целостности, показало очень незначительные отклонения расстояний между городами от теоретически предсказанных (в Эстонии кристаллеровская решетка с $K = 4$ и четырьмя уровнями иерархии, причем последний «укомплектован» не полностью, вероятно в силу малых размеров страны, уступающей по территории Московской области, и невысокой численности населения, составляющей менее 1,5 млн человек). Соответствующие соотношения расстояний составили не 0,5 и 0,25, как предписывается теорией, а 0,48 и 0,23.

Завершив суховатый, но необходимый экскурс в теорию, точнее, в самые элементарные ее основы¹, вернемся к вопросу о том, почему же системы городского расселения, постоянно улучшавшие на протяжении длительного времени соответствие правилу «ранг-размер», в определенный момент начинают его ухудшать и это ухудшение столь же неуклонно. Мы уже отмечали,

¹ Более подробно об этом см.: Шупер В.А. Самоорганизация городского расселения. М.: Ун-т Российской академии образования, 1995.

что правило «ранг-размер» носит «междисциплинарный» характер и описывает отнюдь не только системы городов. В свое время, напомним, было установлено, что распределение слов по частоте соответствует ципфовскому только в случае целостного произведения. Совершенно аналогично и улучшение соответствия правилу «ранг-размер» по мере того, как система городского расселения складывается как целостность. Трудно ожидать хорошего соответствия для территории пионерного освоения, на которой города бурно растут и связаны с «метрополией» больше, чем между собой, или в случае резкого изменения территории страны, собранной из разнородных частей, еще сшитых на живую нитку либо ставших осколками империй или просто более крупных стран. Это соответствие будет постоянно улучшаться в ходе исторического развития.

Однако и в этом развитии наступит переломный момент, когда система городского расселения перестанет улучшать соответствие предсказаниям правила «ранг-размер» и начнется период его неуклонного ухудшения. С чем это связано? С формированием иерархической структуры. Если в ципфовском распределении нет, точнее, не должно быть городов с одинаковой численностью населения, то теория центральных мест предполагает равную численность населения для всех городов, принадлежащих к одному уровню иерархии. Недаром Кристаллер писал, что закон Ауэрбаха — не более чем игра с числами. Мы можем только сожалеть о столь категоричной оценке столь крупного географа, но именно эволюционный подход позволяет объединить оба теоретических достижения ушедшего века. Логично провести аналогию с физикой: аморфные вещества с течением времени постепенно переходят в кристаллическое состояние, в них формируется кристаллическая решетка. Именно поэтому стекло, которому несколько столетий, уже не вполне прозрачно. Совершенно аналогичным образом системы городов переходят с течением времени, измеряемого десятилетиями или столетиями, из квазиаморфного состояния, характеризующегося соответствием правилу «ранг-размер», в квазикристаллическое, характеризующееся соответствием теории центральных мест, — в них формируется кристаллеровская решетка. Соответственно, и процесс формирования кристаллеровской решетки по аналогии с физикой можно назвать кристаллеризацией.

Эта закономерность может быть проиллюстрирована на многих примерах, самый близкий из которых — Центральный экономический район, где «переход от Ципфа к Кристаллеру» начался на рубеже 60–70-х гг. XX века и привел к формированию системы центральных мест с $K = 4$. Разумеется, ничего подобного правильной гексагональной решетке мы не увидим на карте, но дальнейшее развитие теории центральных мест позволило описать с удовлетворительной точностью и эту систему расселения, находящуюся в сильнейшем «силовом поле» Москвы, однако об этом речь пойдет ниже. Сейчас необходимо отметить, что эволюционная преемственность между правилом «ранг-размер» и теорией центральных мест не может быть полной, поскольку характерные размеры систем центральных мест в современных условиях — 10^4 – 10^5 км², причем раньше они были еще меньше. Прогресс транспорта приводит к увеличению характерных размеров систем центральных мест и сокращению числа уровней иерархии, поскольку авто-

мобилизация существенно увеличивает радиусы пятнадцатиминутной или часовой доступности, делая возможным приобретение товаров и услуг повседневного спроса на более дальних расстояниях.

Соответственно, попытка создания «единой системы расселения СССР» была заведомо обречена на провал, поскольку даже обжитая часть территории занимала миллионы квадратных километров, а не десятки или сотни тысяч. Однако творцам единой системы расселения было бесполезно рассказывать о теории центральных мест, о том, что в США с их сопоставимой территорией и численностью населения единая иерархическая система расселения так и не сложилась, сложилось несколько региональных столиц и «безъядерные районы», не тяготеющие ни к одной из них, что сверхцентрализация страны вообще вредна, ибо снижает экономическую и социальную эффективность. Между тем работы по созданию единой системы расселения в Литве, осуществлявшиеся в тот же исторический период градостроителями и географами школы Шишельгиса, были вполне успешными и стали хорошим наследством для молодого европейского государства. Дело, как видим, не в социально-экономической формации, а в размерах территории, которые в случае Литвы составляют «положенные» 65 тыс. км². Отметим, что правилу «ранг-размер» система городов СССР соответствовала совсем неплохо: Москва, Ленинград, Киев, Ташкент с удовлетворительной точностью «подчинялись» его предсказаниям. В России, естественно, образовался провал, который заполнится очень не скоро и только при интенсивном росте региональных столиц, таких как Екатеринбург или Новосибирск.

Между тем правило «ранг-размер», вероятно, имеет нижний предел применимости (этот вопрос еще достаточно не проработан в научной литературе), но не имеет верхнего, кроме естественных пределов нашей планеты: С.П. Капица установил хорошее соответствие этому правилу для крупнейших городов мира применительно не только к настоящему времени, но ко всему историческому периоду, за который имеются достоверные данные¹. А.А. Важенин показал, что, когда системы городов крупных стран За-

Эволюция разворачивается одновременно в двух пространствах — в пространстве городов и в пространстве агломераций

падной Европы перестают соответствовать правилу «ранг-размер», ему начинают соответствовать городские агломерации этих стран², то есть закономерность не исчезает, а переносится на новый, более высокий уровень. Эволюция, таким образом, разворачивается одновременно

но в двух пространствах — в пространстве городов и в пространстве агломераций. Интересно отметить, что этим исследователем было установлено наличие промежуточных, «виртуальных» иерархий с $K = 5$ и $K = 6$, не обеспечивающих оптимизацию каких-либо параметров кристаллеровской решет-

¹ См.: Капица С.П. Общая теория роста человечества: сколько людей жило, живет и будет жить на Земле. М.: Наука, 1999.

² См.: Важенин А.А. Устойчивость распределения городских поселений в системах расселения // Известия РАН. Серия географическая. 1999. № 1. С. 55–59.

ки и практически не допускающих наглядного представления. Эти иерархии необходимы как промежуточные эволюционные звенья при переходе от $K = 4$ к $K = 7$. Смена типа кристаллеровской иерархии сопряжена с уровнем урбанизации: если он ниже 50%, то реализуется решетка с $K = 3$, если он составляет примерно 70%, то $K = 4$, система с $K = 7$ формируется при доле городского населения, превышающей 90%¹.

Существуют два основных направления развития теоретических представлений в области эволюции городского населения. Первое предполагает совершенствование теоретических инструментов с целью описания все более сложных и экзотических случаев. Второе выражает стремление уловить сопряженность эволюции расселения и других процессов эволюции пространственных структур. Так, разработка релятивистской теории центральных мест² сделала возможным описание городских агломераций. Их образование — одно из интереснейших явлений в географическом изучении расселения, и использование теории центральных мест для описания этого процесса весьма перспективно. Если классическая теория центральных мест предполагает наличие однородной бесконечной равнины, то в подобной схеме нет места для возникновения городских агломераций, прежде всего горнопромышленного типа, таких как Донбасс или Верхняя Силезия, носящих ярко выраженный полицентрический характер, и конурбаций типа Москвы или Парижа. В первом случае неравномерность расселения объяснить очень легко, ибо она выводится из неравномерности распределения ископаемых ресурсов. Однако достоин самого пристального внимания вопрос о том, почему одни города-гиганты имеют обширные агломерации, а другие их не имеют. Вряд ли тут можно установить какую-либо зависимость от размеров города. Санкт-Петербург уступает по размерам Москве всего в два раза, но его агломерация несопоставимо меньше московской. В то же время Екатеринбург, уступающий Санкт-Петербургу почти в три раза, имеет вокруг себя весьма крупную агломерацию. Но странным образом не имеет агломерации Минск, превосходящий по размерам Екатеринбург и выполняющий к тому же обширные столичные функции. Таких примеров можно привести много. Напрашивается гипотеза, что образование агломераций вокруг крупнейших городов не связано с какими-то локальными причинами, а вытекает из свойств системы городского расселения. Если это так, то агломерация, по сути дела, является наиболее ярким проявлением сгущения всей сети городского расселения в весьма крупном регионе. Соответственно, при равномерной сети расселения она не возникает даже вокруг города-гиганта. Это рассуждение, разумеется, не относится к горнопромышленным районам, о которых шла речь выше.

Классическая теория центральных мест, пространственным выражением которой является идеальная кристаллеровская решетка, вообще не допускает каких-либо сгущений населения, ибо это приведет к неравномерности самой этой решетки. Это приведет также к тому, что окажется лишенным смыс-

¹ См.: Важенин А.А. Иерархии центральных мест и закономерности в развитии систем расселения // Известия РАН. Серия географическая. 2002. № 5. С. 64–71.

² См.: Шаупер В.А. Указ. соч.

ла само уравнение Беккмманна — Парра, выведенное из этой решетки. Кроме того, важно, что образование крупных городских агломераций нарушает не только теоретически предсказанные пропорции в расстояниях между центральными местами, но и пропорции в соотношениях размеров центральных мест различных уровней иерархии. В условиях резких деформаций кристаллеровской решетки значение k не может оставаться постоянным не только для различных уровней иерархии, но даже и для центральных мест, принадлежащих к одному уровню. Таким образом, неравномерность сети городского расселения, приводящая к образованию крупных городских агломераций, — это как бы другая область реальности, требующая для своего описания внесения существенных изменений в аппарат классической теории центральных мест.

Еще один феномен, который не может быть описан с точки зрения классической теории центральных мест, — это выпадение в системе городского расселения городов, которые должны были бы составить второй по величине уровень иерархии. Это явление может сопровождаться сильным сгущением сети центральных мест вокруг главного центра, но может и не сопровождаться им. Наиболее близкий пример первого — очень сильного сгущения сети городов — Москва в Центральном районе (территория — 485 тыс. км²). В этом регионе второй уровень иерархии должны были бы составить три города с населением порядка 2 млн жителей каждый, но население второго по величине города — Ярославля — не намного превышает 600 тыс. человек. Прекрасный пример второго — система городского расселения Венгрии, где у Будапешта отсутствует сколько-нибудь развитая городская агломерация, хотя он и сосредотачивает пятую часть населения страны, а отсутствие второго уровня иерархии не вызывает сомнений: его должны были бы образовать три города с населением порядка 400 тыс. жителей, но население второго города — Сегеда — далеко не достигает и половины этой численности.

Поскольку распределение населения между уровнями кристаллеровской иерархии, отличное от предсказаний уравнения Беккмманна — Парра, просто не может рассматриваться классической теорией, последняя не в состоянии учитывать взаимосвязи между пространственным строением системы центральных мест и характером распределения населения между различными иерархическими уровнями этой системы. В противоположность классической теории центральных мест релятивистская теория центральных мест ориентирована именно на выявление взаимосвязи между пространственным строением системы центральных мест и распределением населения между уровнями кристаллеровской иерархии.

Отметим, что между классической и релятивистской теориями центральных мест нет четкой границы, а есть значительная область взаимопроникновения. В наибольшей степени релятивистские эффекты проявляются в случае выпадения в системе расселения городов, которые должны были бы образовать второй по величине уровень иерархии. Не слишком сильные сгущения сети городов вокруг главного центра можно рассматривать как умеренные их проявления. Наконец, более или менее равномерная сеть городского расселения может рассматриваться как область приложения, по сути дела, классической теории центральных мест, так сказать, с релятивистскими поправками для улучшения соответствия эмпирической реальности. При этом все рав-

но используется аппарат релятивистской теории центральных мест, то есть классическая теория как бы переизлагается на языке релятивистской.

Одним из центральных понятий релятивистской теории центральных мест является понятие *изостатического равновесия*. Именно оно позволяет установить функциональную зависимость между характером пространственной организации городского расселения и распределением населения между различными иерархическими уровнями. Уровни иерархии центральных мест подразделяются на тяжелые и легкие в зависимости от того, имеют ли они население более теоретически предсказанного или менее. Устойчивость же пространственной структуры требует, чтобы различные отклонения компенсировали друг друга. Поэтому в системе городского расселения, в которой присутствуют все уровни иерархии, тяжелые и легкие уровни чередуются. Как правило, тяжелыми являются нечетные уровни (начиная с первого — главного центра), а легкими — четные. Отметим, что изостатическое равновесие — это некая асимптота, системы центральных мест стремятся в своем развитии к его достижению, но никогда его не достигают, ибо случается какое-то событие, например образование нового иерархического уровня, которое изменяет сам показатель равновесия.

Чередование тяжелых и легких уровней, приводящее к установлению изостатического равновесия, как уже отмечалось, позволяет установить связь между пространственными и непространственными характеристиками систем расселения. Связь эта выражается в том, что легкие уровни сдвигаются к главному центру, тяжелые — к периферии. Именно это происходит в Центральном районе: Московскую агломерацию образуют города легкого четвертого уровня (их 48) — Подольск, Химки, Красногорск, Мытищи, Люберцы, Балашиха и т.д. Напротив, города тяжелого третьего уровня (их 12) — Ярославль, Кострома, Тверь, Смоленск и др. — в целом для совокупности сдвинуты в противоположном направлении, не к Москве, а к границам региона. Понятно, что смещение определялось не на глаз, а с помощью строгой процедуры сопоставления с идеальной кристаллеровской решеткой как эталоном равномерного размещения городов. Соотношение численности населения центральных мест в случае сильного проявления агломерационных эффектов определяются уже не уравнением Беккманна — Парра, теряющим смысл, а показателем K .

Ко второму направлению исследований следует отнести прежде всего работы А.Л. Валесяна, установившего наличие синхронности в процессах эволюции систем центральных мест, смены стадий урбанизации по Джиббсу и изменений в топологической структуре транспортных сетей¹. На материале Центрального района России, Эстонии, Грузии и Армении была проанализирована эволюция городского расселения и выделены следующие критические периоды: 1) переход систем центральных мест из квазиаморфного состояния в квазикристаллическое; 2) появление нового иерархического уровня; 3) достижение системами центральных мест состояния изостатического равновесия. Отдельно определялось для каждого исследуемого регио-

¹ См.: Валесян А.Л. Пространственная устойчивость систем расселения и эволюционная морфология транспортных сетей // Известия РАН. Серия географическая, 1994. № 6. С. 52–60.

на время перехода к новой стадии эволюции расселения по Джиббсу, при этом последней, пятой стадии достигла только система расселения Эстонии.

Исследовалась также топологическая структура сетей автомобильных и железных дорог (причем последние подразделялись на ширококолейные и узкоколейные), для чего применялся концептуальный и математический (теория графов) аппарат, разработанный С.А. Тарховым¹. Здесь критическими периодами были: 1) появление в сети циклов — замкнутых контуров ребер, отсутствие которых свидетельствует о том, что сеть является «деревом»; 2) возникновение циклических остовов (хотя бы одной пары циклов с общим ребром); 3) формирование циклических топологических ярусов — замкнутых кольцеобразных полос циклов (наподобие древесных колец на срезе срубленного дерева). В таблице далее представлены результаты синхронизации эволюционных процессов².

Сопоставление моментов стадийных переходов в пространственной эволюции урбанизации, транспортных сетей и систем центральных мест в Эстонии, Грузии, Армении и Центральном районе России

Система	Временные промежутки, на которые приходятся стадийные переходы
Эстония	1927–1934 гг. (Ц, У, Т) 1939–1947 гг. (Ц) 1959–1965 гг. (Ц, У, Т)
Армения	1985–1989 гг. (Ц, У, Т) 1939–1947 гг. (Ц, Т) 1959–1965 гг. (Ц, У) 1979–1985 гг. (Ц, У, Т)
Грузия	1939–1947 гг. (Ц, У, Т) 1965–1970 гг. (Ц) 1970–1974 гг. (Ц)
Центральный район России	1917–1920 гг. (Ц) 1920–1926 гг. (Ц, У) 1959–65 гг. (Ц, У, Т) 1979–1985 гг. (Ц)

Примечание. Ц — стадийные переходы в эволюции системы центральных мест; У — то же в пространственной эволюции урбанизации; Т — то же в эволюции конфигураций транспортных сетей.

¹ См.: Тархов С.А. Эволюционная морфология транспортных сетей. Смоленск : Москва : Универсум, 2005.

² См.: Валесян А.Л. Синхронность пространственной эволюции систем расселения и транспортных сетей : Автореф. дис. ... д-ра геогр. наук. М.: Институт географии РАН, 1995. С. 38.

Безусловно, приведенная таблица не демонстрирует синхронности, но полного совпадения было бы трудно ожидать хотя бы в силу неполного совпадения числа стадийных переходов — трех в случае эволюции систем центральных мест и топологической структуры транспортных сетей и четырех в случае смены стадий урбанизации по Джиббсу. Достоинство полученных результатов прежде всего в том, что они не позволяют считать отмеченные совпадения случайными, и это само по себе исключительно важный вывод. Можно и нужно строить гипотезы относительно ведущих и ведомых факторов в эволюции расселения, при этом не исключено, что ни один из рассмотренных Валесяном процессов не является ведущим, они все детерминированы каким-то другим. Можно задуматься и о конечных состояниях — аттракторах, к которым стремится развитие исследуемых процессов и которые, возможно, сами и притягивают эти процессы, детерминируемые, соответственно, не начальными условиями, а конечным состоянием. Этого состояния они все равно не достигают, устремляясь к новому аттрактору. Именно такой подход находится в русле идей синергетики и работ признанного лидера отечественной синергетической школы С.П. Курдюмова¹ (1928–2004), оказавших глубокое влияние на исследование процессов самоорганизации и эволюции как в социальной, так и в физической географии.

Между тем социальная реальность имеет неприятное свойство изменяться быстрее, чем мы успеваем ее охватить нашими теоретическими конструкциями. Становление постиндустриального общества меняет принципы территориальной организации и расселения, и экономики². Л.В. Смирнягин пишет о «коренной перестройке территориальной структуры обществ, вошедших в постиндустриальную (постэкономическую) эпоху. В связи с этим на Западе даже стали появляться сочинения, объявляющие о "конце географии" — словно на волне той истерии, которая охватила научные сообщества западных стран после книги Ф. Фукуямы "Конец истории"; М. Десаи насчитал около двух дюжин сочинений такого рода, прочивших конец экономики, конец физики, конец науки, конец смысла и т.д. В географии эти пророчества основывались на том, что прогресс транспорта и связи лишил расстояние всяких барьерных свойств, что все места стали близки друг к другу, а потому-де нет больше смысла искать некие оптимальные места для размещения — размещай где хочешь; а раз нет смысла, нет и науки под названием "экономическая география". В качестве реакции на эти пророчества появилась концепция "новой географии" (вернее, один из ее вариантов), которая утверждала, что настоящая география, мол, только начинается. Если раньше ценность места заключалась, прежде всего, в его географическом положении, то есть положении относительно других мест (скажем, близость к сырью, к порту, к рынку сбыта и т.п.), то теперь настало время ценить место за его собственные качества (хороший климат, исторические памятники, отлаженная социальная сре-

¹ См: Князева Е.Н., Курдюмов С.П. Основания синергетики. Режимы с обострением, самоорганизация, темпомиры. СПб.: Алетейя, 2002.

² См: Шаупер В.А. «Экономический ландшафт» Августа Лёша в условиях постиндустриальной трансформации общества (к столетию со дня рождения) // Известия РАН. Серия географическая. 2006. № 4. С. 7–15.

да и т.п.), а это и есть "настоящая" география. Эту идеологию особенно ярко выразил американский ученый-публицист Джозел Коткин»¹.

Можно предположить, что в постиндустриальном обществе силы тяготения между городами одного уровня иерархии будут преобладать над силами взаимного отталкивания. Если в индустриальном обществе только крупные города притягивали более мелкие, а города одного уровня отталкивались друг от друга, поскольку должны были конкурировать за рыночные зоны, то в постиндустриальном обществе они, наоборот, будут притягиваться друг к другу, образуя скопления, подобные Силиконовой долине на мезоуровне или «Европейскому банану»² на макроуровне. Кооперируясь в пространстве, города выигрывают от близости друг к другу, ибо в постиндустриальную эпоху наиболее ценные ресурсы — информационные, а не материальные. Городам более не надо конкурировать за материальные ресурсы, за грузопотоки прежде всего — не те нынче времена (в наиболее развитых странах и регионах), чтобы близость к удобной гавани гарантировала процветание. Информация же, в отличие от материальных ресурсов, распространяется, а не меняет владельцев, да и сами владельцы уже не хозяева, а пользователи. В этих условиях главное для города — привлечь наиболее квалифицированные кадры, способные работать на информационных потоках. Конкуренция, разумеется, сохраняется, но она приобретает другие формы, не требующие традиционного размещения на почтительном расстоянии

Специалисты, хорошо знающие себе цену, не поедут жить и работать в места с отравленным воздухом, вырубленными лесами, высоким уровнем преступности и плохими школами даже за существенно более высокую зарплату

от конкурента. Понятно, что близость к международному аэропорту — весьма важный фактор в конкуренции за привлечение информационных технологий, но сама по себе она вовсе не обеспечивает выигрыш.

Выигрыш может обеспечить только высокое качество социальной и природной среды. Специалисты, хорошо знающие себе цену, не поедут жить и работать в места с отравленным воздухом, вырубленными лесами, высоким уровнем преступности и плохими школами даже за существенно более высокую зарплату, поскольку достигли того уровня благосостояния, когда деньги уже действительно не главное в жизни³. Косвенным подтверждением этой тенденции на макроуровне может служить сдвиг населения в районы с наибо-

¹ Смирнягин Л.В. Август Лёш как забытый гений // Седьмые сократические чтения. Август Лёш как философ экономического пространства. К столетию со дня рождения : Сб. докладов. М.: Эслан, 2007. С. 116.

² Так именуется полоса наиболее интенсивного социально-экономического развития и весьма высокой плотности населения в Западной Европе, протянувшаяся от Лондона до Милана. Она охватывает Нидерланды, Рейн-Рур, юго-запад Германии и наиболее развитые районы севера Италии. Разумеется, Ла-Манш и Альпы разрезают «банан».

³ См. об этом подробнее: *Иноземцев В.Л.* Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы. М.: Логос, 2000.

лее благоприятными природно-климатическими условиями, наблюдаемый в развитых странах. Так, в США население смещается из «снежного пояса» в «солнечный пояс», на Юг и на Запад. При этом Тихоокеанский Запад, так называемая экотопия, наиболее популярен у лидеров информационных технологий. Закономерно, что штаб-квартира корпорации Майкрософт разместилась в Редмонде близ Сиэтла, а знаменитая Силиконовая долина возникла недалеко от Сан-Франциско. В Германии исключительно динамично развивающийся Мюнхен являет собой антипод давно и устойчиво стагнирующему Гамбургу, второму городу страны и крупнейшему ее порту. Именно в окрестностях Мюнхена наиболее интенсивно развиваются информационные технологии, поскольку Бавария знаменита наиболее высоким качеством жизни в своей стране. Во Франции новейшие отрасли при размещении предпочитают не переполненные пригороды Парижа, а Лазурный Берег. Эта же закономерность проявляется и на мезо-, и на микроуровне. И в советские времена для «городов науки», будь то Академгородок или Пушино, выбирались наиболее живописные места, а их отдельное от крупных промышленных центров расположение позволяло создать более благоприятную социальную среду. И если фундаментальная наука влачит сейчас жалкое существование, то прикладные исследования расцветают именно в этих предуготованных для прорыва в будущее местах.

Можно предположить, что теории центральных мест предстоит значительно измениться, чтобы описывать расселение в постиндустриальном обществе, хотя релятивистская теория центральных мест отвечает этим задачам в существенно большей степени, нежели классическая. Сейчас еще трудно обрисовать контуры будущей теории, но некоторые ее черты проступают все более зримо. Можно предположить с большой долей уверенности, что предстоит отказ от рассмотрения городов как точек, обладающих только одной характеристикой — демографической массой, ибо качество населения становится не менее важным, чем его количество. Сам В. Кристаллер, кстати говоря, выдвигал на первый план центральные функции, а вовсе не численность населения, которая рассматривалась как производная от них. Хотя территориальную организацию постиндустриального общества фактически начал исследовать еще Ж. Готтманн¹, когда оно только зарождалось, мы все еще находимся по отношению к новой реальности в области гипотез.

Гипотезы нельзя приравнивать к более или менее эмпирически обоснованному знанию, но это компас, без которого невозможно предпринимать исследование. А результаты исследований в их социальном, прикладном аспекте подобны карте. Ученый — не полководец, он скорее картограф, пре-

¹ Жан Готтманн (1915-1994) — выдающийся французский географ, получивший широкую известность благодаря публикации в 1961 г. книги «Мегалополис» (на английском), в которой сплошная полоса расселения, протянувшаяся от Бостона до Вашингтона почти на 700 км, рассматривалась как своего рода послание из будущего, как фрагмент грядущего общества, где главное — не материальное производство, а производство информации. Готтманн не мог использовать понятие постиндустриального общества, которое сам Д. Белл, признанный классик постиндустриальной теории, ввел только в 1962 г., да и то в неопубликованной статье.

доставляющий командованию совершенно необходимую информацию для принятия решений. Невозможно одержать победу, не учитывая должным образом характер театра военных действий. Невозможно принимать правильные управленческие решения, причем правильные в долгосрочной перспективе, не учитывая объективных законов общественного развития, в том числе и эволюции расселения. С.А. Тархов удачно назвал эволюцию расселения, топологической структуры транспортных сетей и некоторые другие подобные процессы квазиестественными. Они относятся к области социальных явлений, но столь же объективны, как и природные процессы, изучаемые естественными науками.

Л.В. Смирнягин

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

Агломерация: за и против

Агломерационная лихорадка

В 2007 г. в России внезапно вспыхнула своего рода агломерационная лихорадка. Если в 2006 г. самым популярным среди чиновников «научным» словом был «кластер», то теперь его заменила «агломерация». Власти крупных городов приступили к разработке планов по созданию новых городских образований в виде сгустка близлежащих населенных пунктов, которые в сумме могли бы превысить людность в 1 млн жителей. Пресса запестрела оживленными комментариями. Наибольшим вниманием пользовалась инициатива Иркутска, где всюду принялись готовиться к образованию агломерации Иркутск — Ангарск — Шелехов. Министерство регионального развития заявило, что им уже разработана двадцатилетняя программа создания восьми так называемых агломеративных центров с «многомиллионным населением», помимо Москвы и Санкт-Петербурга упоминались Ростов, Владивосток, Иркутск и Сочи. Позже речь пошла уже о 14 таких центрах, включая Екатеринбург и Челябинск.

Урбанисты, как ученые, могут только приветствовать такой резкий рост внимания к своей проблематике. Однако это внимание во многом спекулятивно и окрашено политически. Оно было порождено в основном двумя обстоятельствами. Во-первых, тревогой по поводу того, что численность жителей стала неуклонно сокращаться, притом не только в России в среднем, но и во многих крупных городах, так что число городов-миллионников в стране стало уменьшаться. Во-вторых, убежденностью властей и журна-

листов в том, что крупный бизнес сегодня согласен идти только в города-миллионники, а потому города, где людность ниже, обречены на отсутствие инвестиций.

Первое обстоятельство можно признать вполне разумным, если бы не настойчивое желание властей и министерских работников бороться с сокращением населения с помощью статистики: объединим несколько соседствующих городов в один — и вместо сокращения людности, скажем, Иркутска за 17 лет с 622 тыс. до 578 тыс. жителей получим ее рост более чем до 1 млн.

Второе же обстоятельство и вовсе обусловлено типичной социальной мифологией. Нет никаких признаков особой ориентации крупного бизнеса именно на города-миллионники. Более того, в развитых странах Запада давно уже подмечена тенденция обратная — опережающий рост инвестиций за пределами крупнейших городов. Дж. Карлино, американский эксперт, пишет об этом примерно так: в недавнем прошлом мы были свидетелями двух ярких сдвигов в размещении хозяйства США — с Севера на Юг и из крупных городов в их пригороды, а ныне развивается третья тенденция — деконцентрация, то есть сдвиг активности в средние по размерам агломерации страны¹.

Но Америка нам, как известно, не указ, у нас особые условия и особый путь. Приходится констатировать, что «агломеративным» процессам в нашей стране предстоит развиваться и далее. К сожалению, есть угроза того, что развиваться они будут в условиях весьма смутного, а вернее — сугубо ошибочного представления властей о том, что такое агломерация и агломерационные процессы в урбанистике. Судя по дискуссии, развернувшейся в нашей прессе по этому поводу, в ней господствуют два странных предрассудка. Создание агломераций приравнивается к административному слиянию населенных пунктов, а подоплека этого процесса видится в слиянии самих «текстур» городов — срастании застроенных территорий друг с другом.

Вот как обсуждается эта проблема, например, на Урале. Председатель комиссии по городскому самоуправлению Тюменской городской думы П. Головин начинает говорить об агломерации, а потом все равно сворачивает на административное слияние: «У Тюмени городов-спутников просто нет, ближайшие Заводоуковск и Ялуторовск расположены в 80–100 км. Поэтому укрупняться, скажем, по примеру Екатеринбурга у нас не получится». Представитель челябинской мэрии говорит еще откровеннее: «Все, что можно было объединить с Челябинском, объединили еще три года назад. Больше сливаться не с кем». В пресс-службе администрации Первоуральска сетуют на то, что их город не удастся «срастить» с Екатеринбургом: «Город на большом отдалении от Екатеринбурга. Вряд ли даже за 20 лет удастся освоить те 37 километров, которые нас разделяют».

Пожалуй, лучше всего эту логику выразил директор Института экономики УрО РАН А. Татаркин в журнале «Эксперт-Урал». Сначала он призвал к объединению городов: «Города необходимо объединять, но нужно это делать

¹ См.: Where the Jobs are Now // Monthly Labor Review. 2000. Vol. 123. Is. 12. P. 40.

постепенно». Потом подчеркнул, казалось бы, вполне здравую мысль: «Речь не идет о включении этих населенных пунктов в черту Екатеринбурга. Города объединятся инфраструктурно». Однако в заключение он все же дал понять, что в конечном-то счете агломерация должна неминуемо превратиться в единый город: «Только когда межгородская застройка дойдет до того, что спутники можно будет включать в черту центрального города, целесообразно решать вопрос о их присоединении. Мэры станут главами районов»¹.

Что такое город

Потребность в представлениях об агломерации сложилась прежде всего потому, что административные границы сплошь и рядом не отражают действительных территориальных размеров города. Само понятие «город» трактуется в разных странах по-разному, а его административный смысл, который фиксируют карты и статистика, зависит от исторических особенностей страны или просто от капризов ее чиновников. Например, в большинстве стран принято считать, что городом можно назвать только населенный пункт определенной, достаточно большой людности, но в том, что такое «достаточная людность», согласия нет и в помине. Так, в Канаде, Гондурасе и на Филиппинах ее нижний порог определен в 1 тыс. человек, во Франции, ФРГ, Заире и Кении — в 2 тыс., в США и Мексике — в 2,5 тыс., в Японии и Бангладеш — в 5 тыс., в Малайзии, Греции и Швейцарии — в 10 тыс. (лег-

Административные границы сплошь и рядом не отражают действительных территориальных размеров города

ко заметить, что выбор порога вовсе не зависит от типа страны, от ее богатства, от региона мира). Более того, есть страны, которые вообще не используют для этого параметрический критерий. В Бразилии, Египте, Турции и Дании городом считается поселение, в котором размещаются органы территориальной власти, то есть поселение со «столичными» функциями. А в Великобритании, Бельгии и Танзании поступают еще проще: городской статус присваивается поселениям по указу правительства...

Самое досадное для урбанистов, наверное, в том, что городские границы проводятся чиновниками исходя из текущих нужд управления городом. Как правило, границы не успевают расширяться вслед за расширением самого города или вообще прекращают расширяться — например, если наталкиваются на границы соседнего города или просто потому, что таковы сложившиеся в данной стране правила. Так, бельгийская столица Брюссель формально является одной коммуной людностью в 141 тыс. жителей, а в реальности это 19 соседствующих коммун с другими названиями суммарной людностью больше 1 млн человек. В нашей Москве Бульварное и Садовое кольца и ос-

¹ Крепить связи // Эксперт-Урал. 2007. 16 апр.

татки Камер-Коллежского вала — это следы старинных границ города, его крепостных стен, а сегодня эта граница вышла далеко за пределы новой своей административной «стены» — Московской кольцевой автодороги.

Что такое агломерация

Дело даже не только в том, что московская застройка перешагнула через МКАД, — с этим еще можно совладать с помощью административных «языков», которые охватывают Бутово или Зеленоград. Важнее то, что повседневная жизнь множества городов и поселков вокруг Москвы, даже не связанных с нею непосредственным соседством, решающим образом зависит от их близости к этому городу-гиганту. Их жители могут ездить в Москву на работу, пользоваться московскими услугами и вообще осваивать все преимущества столицы (прежде всего самый широкий в стране спектр рабочих мест и видов услуг), проживая в поселениях скромного размера, а потому не подвергаясь тяготам, типичным для мегаполиса (транспортные пробки, загазованность воздуха, повышенный уровень преступности и т.п.). Это и есть классическая агломерация.

Входящие в агломерацию города развиваются сопряженно друг с другом, но во многом независимо

Поэтому трудно вообразить что-нибудь более противоречащее сути современной городской агломерации, чем идеи административного слияния или морфологического срастания. Агломерация — образование как бы естественное, его главные преимущества связаны как раз с тем, что входящие в агломерацию города развиваются сопряженно друг с другом, но во многом независимо. К тому же это образование не морфологическое (не застроенное пятно), а функциональное, основанное на взаимосвязях соседствующих городов, причем эти взаимосвязи могут простираются через немалые расстояния по совершенно неурбанизированной местности. Об этом свидетельствует полувековой (как минимум) опыт активного развития этого процесса в странах мира, как экономически развитых, так и развивающихся (да и в бывших социалистических тоже).

Что такое агломерация в классическом, исходном смысле? На этот счет уже имеются общепринятые определения энциклопедической строгости. Суть их сводится примерно к следующему: это территориальная совокупность нескольких населенных пунктов (в основном городов), которые объединены в единую локальную систему трудовыми и другими поездками населения, развитыми благодаря взаимной близости этих городов и хорошим средствам коммуникации между ними.

Что такое агломерация в классическом, исходном смысле? На этот счет уже имеются общепринятые определения энциклопедической строгости. Суть их сводится примерно к следующему: это территориальная совокупность нескольких населенных пунктов (в основном городов), которые объединены в единую локальную систему трудовыми и другими поездками населения, развитыми благодаря взаимной близости этих городов и хорошим средствам коммуникации между ними.

США как пример и образец

Хорошим примером могут служить США — можно сказать, даже образцом, потому что там над проблемой выделения агломераций задумались еще в 1940-х гг. Уже тогда не только ученым, но и чиновникам стало ясно,

что традиционные административные границы городов уже не способны отражать новые черты урбанизации. К 1950-м гг. здесь была разработана методика выделения так называемых статистических метрополитенских ареалов — сгустков населения вокруг крупных городов. Первый список таких агломераций (их оказалось 160) был составлен по переписи 1950 г. К нашим дням методика упростилась и стала привычной.

В США агломерации выделяют по сетке так называемых графств (их в США более 3 тыс.), то есть аналогов наших административных районов. Основой агломерации служит город, но не в административных границах, а в виде реально застроенного ареала (urban area). Важно, чтобы его людность была больше 10 тыс. жителей. Графство, в котором он расположен, называется центральным (их может быть и несколько). К центральному можно присоединять соседние графства, если они удовлетворяют хотя бы одному из двух критериев: более 25% их жителей ездят работать в центральное графство или более 25% местных рабочих мест заняты жителями центрального графства. Почему 25%? Да потому, что сегодня в среднем по США около 25% работников трудятся за пределами графства своего проживания (в 1960 г. этот показатель был около 15%). Таким образом, агломерация состоит из одного или нескольких графств. Отражая перемены по ходу времени, число графств в агломерации может расти; так, в 1960 г. агломерация Атланта (штат Джорджия) состояла из четырех графств, а сегодня — из 19. Если в центральном городе агломерации больше 50 тыс. жителей, ее называют метрополитенским ареалом, если меньше — микрополитенским.

В соответствии с переписью 2000 г., в США насчитывалось 362 метрополитенских и 560 микрополитенских ареалов (плюс в Пуэрто-Рико — 8 макро и 5 микро). В них сейчас живут 275 млн американцев, то есть 93% населения!

Картина урбанизации Америки выглядит совсем иной, если переходить от административных городов к агломерациям. Трудно поверить, но в США, в громадной стране с 300 млн жителей, всего девять городов-миллионников, в которых живут лишь 24 млн американцев, то есть около 7% их общей численности. При этом значительная людность есть только у Нью-Йорка (8 млн жителей), Лос-Анджелеса (почти 4 млн), Чикаго (почти 3 млн) и Хьюстона (2 млн), у остальных (Филадельфия, Финикс, Сан-Антонио и Сан-Диего) она составляет около 1–1,5 млн жителей. Создается впечатление какого-то рурального общества, «одноэтажной Америки». Однако если судить по агломерациям, то миллионников в США оказывается ровно полсотни, и в них живут 160 млн человек. Иными словами, больше половины американцев сосредоточены в крупнейших формах современного урбанизма. Главные агломерации Америки выглядят внушительно: Нью-Йорк — это почти 19 млн жителей, Лос-Анджелес — почти 13 млн, Чикаго — почти 10 млн, Даллас — Форт-Уэрт и Филадельфия — почти 6 млн, а Майами, Хьюстон, Вашингтон и Атланта — около 5 млн.

Американские агломерации недаром называются «статистическими ареалами»: в них нет никакого административного и управленческого смысла. Государственные статистики не устают подчеркивать в своих релизах, что

они выделяют эти ареалы в чисто учетных целях и что те учреждения или компании, которые используют эту сетку для своих целей (например, для размещения инвестиций), должны крепко подумать над тем, насколько она соответствует этим целям.

Никому в Америке и в голову не приходит поднимать вопрос об административном слиянии всех муниципалитетов, входящих в агломерацию, и не столько из-за технических трудностей, сколько просто потому, что в этом не видят никакого смысла. Правда, в недалеком прошлом город Нэшвилл в штате Теннесси решил объединиться с вмещающим его графством Дэвидсон, и теперь новое образование имеет двойное наименование — Нэшвилл-Дэвидсон, но этот случай так и остался уникальным...

Преимущества агломерации: крупногородские услуги

Главное преимущество агломерации — это возможность ее жителей пользоваться такими видами услуг, которые могут существовать только в городах значительно большей людности, чем людность отдельных городов, входящих в эту агломерацию. Образую общую систему расселения, связанную воедино транспортной инфраструктурой, города позволяют создать в центре такой агломерации рынок, равный суммарной численности их жителей. Если это города людностью в 20–30 жителей, то ни в одном из них по отдельности не сможет эффективно работать крупный супермаркет, но если суммарная людность агломерации подбирается к 100 тыс. жителей, то спроса хватит не на один такой супермаркет и даже на мегамолл.

Другой показательный пример — оперный театр. Он может рентабельно существовать, как правило, только в городе-миллионнике, но если менее значительные города сближены и сумели создать взаимосвязанную систему в виде агломерации миллионной людности, то в одном из них (обычно самом крупном и расположенном в геометрическом центре) вполне может работать оперный театр.

Словом, дело лишь за тем, чтобы соединить основные населенные пункты агломерации с центральным городом с помощью скоростных средств пассажирского транспорта, благодаря чему центр главного города окажется в пределах некоей разумной доступности от всех входящих в агломерацию населенных пунктов. Временной предел этой доступности давно уже параметризован — это полтора часа (российский исследователь Г.А. Гольц показал, что этот предел действовал с глубокой древности, поэтому в нашей стране его нередко называют «константой Гольца»). Следовательно, пространственный размер агломерации зависит от совершенства средств транспорта, то есть от качества как транспортной инфраструктуры, так и самих транспортных средств.

Важно иметь в виду, что каждый город агломерации по отдельности не будет при этом испытывать те трудности, которые сопровождают жизнь в особо крупном городе (транспортные пробки, плохая экология, отрущобливание отдельных частей и т.п.).

Преимущества агломерации: обслуживание населения

Крупный город, а тем более город-миллионник — явление, так сказать, штучное. Как уже говорилось, в восьми городах-миллионниках США живут около 7% населения страны. Получается, что инфраструктурой, способной функционировать только в очень крупном городе (например, оперным театром), могут пользоваться в повседневном режиме только жители этих городов-гигантов, то есть ничтожное меньшинство граждан страны. Агломерации резко расширяют этот круг. В агломерациях-миллионниках США в семь раз больше людей, чем в городах-миллионниках.

Хорошим примером может служить Сан-Франциско — один из красивейших городов Америки. Его центр — это лес небоскребов, средоточие первоклассных музеев и галерей. Между тем численность населения этого города — всего 740 тыс. человек, примерно на уровне нашего Краснодара или Тольятти. Ясно, что ни Тольятти, ни Краснодар не может похвалиться хотя бы одним небоскребом или парой музеев мирового уровня. Но и в Сан-Франциско они существуют в таком изобилии только потому, что этот город окружен целым сонмом поселений разного ранга (а порою и без всякого ранга) общей численностью жителей в 4 млн человек. Все они находятся в пределах удобной доступности от центра Сан-Франциско и могут пользоваться его благами почти с теми же удобствами, что и «местные» жители.

Преимущества агломерации: оптимизация ЖКХ

На Западе существует обширная литература по проблеме так называемого оптимального города (optimal city). В ней обсуждается многократно наблюдавшийся факт быстрого снижения эффективности жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) после того, как рост города (по численности его жителей) переходит некий количественный рубеж. И практика, и учебники свидетельствуют, что сначала эффективность непременно растет по причине общеизвестного в экономике эффекта масштаба. Однако этот эффект начинают перекрывать разные негативные явления после того, как людность города переходит порог, который разные авторы и для разных стран определяют по-разному — обычно от 150 до 400 тыс. жителей. За этим порогом сети ЖКХ становятся слишком сложными, природная среда деградирует, а главное — внутригородской транспорт испытывает трудности, которые в городах-миллионниках порою выглядят непреодолимыми. Так что, если бы размер городов определялся только технико-экономическими требованиями ЖКХ, все города останавливались бы в своем росте задолго до рубежа в полмиллиона жителей.

Эта гипотеза, казалось бы, опровергается практикой, потому что на самом деле города мира часто вырастают до громадных размеров. Что, впрочем, можно объяснить не ошибочностью самой гипотезы об оптимальном размере города, а тем, что потребности сектора ЖКХ приносились в жертву более важным для общества факторам и соображениям (столичность, создание крупногородской среды, культурные потребности, политические соображения и т.п.).

Так или иначе, но агломерация выглядит в этом свете как некий компромисс между нуждами ЖКХ и прочими соображениями: ее суммарная людность способна генерировать эффекты вроде столичности и крупногородской среды, а составляющие ее города оказываются при этом гораздо ближе к тому уровню людности, который считается оптимальным для ЖКХ.

Недостатки агломерации: раздробленность управления

Урбанисты давно уже поняли, что агломерация как процесс и как результат обладает и рядом недостатков. Их немало. Остановимся только на трех из них.

Наиболее очевидным является, конечно, административная раздробленность агломерации. У наших нынешних глашатаев агломерации есть помимо желания породить города-миллионники с помощью статистики и вполне разумные резоны для административного объединения городов, входящих в агломерацию. Эти города развиваются, понятное дело, вполне сопряженно друг с другом благодаря стихийным рыночным процессам, но сами процессы идут медленно и крайне противоречиво. Ведь интересы входящих в агломерацию городов зачастую совсем не совпадают. Каждый из них желает иметь хорошую налоговую базу, но чурается грязных производств, жителей с низкими доходами. Все они нуждаются

Самоуправление низовых сообществ слишком важно в политическом и общегуманитарном смысле, чтобы жертвовать им ради удобств администрирования

в хорошей соединяющей их инфраструктуре, но проходит-то она за пределами муниципалитетов, и непонятно, кто должен о ней заботиться в интересах развития всей агломерации.

Эта проблема так и не решена толком ни в одной стране мира. Повсеместно создаются некие надгородские общеагломерационные органы, но они носят в основном консультативный характер, их решения необязательны для исполнения властями городов, пока те сами не примут соответствующих решений в территориальных рамках своей компетенции. Наиболее удачные в этом отношении примеры — органы Большого Лондона, Большого Парижа, в меньшей степени — Большого Нью-Йорка, но и они охватывают только центральные части агломераций.

Нехватка положительного опыта — вовсе не предлог для того, чтобы вообще отказаться от попыток создания надгородских органов власти. Ведь история современных агломераций насчитывает, по сути дела, всего столетие, а проблемы управления ими обострились лишь полвека назад. Надо продолжать поиски, вводить новые формы такого управления, и пусть урбанисты рассматривают их как эксперименты. Надо лишь не забывать, что административная самостоятельность входящих в агломерацию городов не должна при этом ограничиваться слишком сильно, ведь она — основа самоуправления низовых сообществ, которое слишком важно в политическом и общегуманитарном смысле, чтобы жертвовать им ради удобств администрирования.

Недостатки агломерации: территориальная несправедливость

Как уже подчеркивалось, инфраструктурой центрального города агломерации пользуются все жители последней. Из этого факта, однако, проистекают два противоречия. Во-первых, эту инфраструктуру содержат не только ее владельцы, она во многом зависит от того, как ее «обустроют» власти города на средства, собранные со своих жителей. Получается, что налоги на эти расходы платят местные жители, а пользуются инфраструктурой все, в том числе (а зачастую и в основном) приезжие. Хуже того, местные жители вынуждены тратить на преодоление многих пороков Большого Города, хотя многие из этих пороков и, главное, их острота порождены именно большим притоком иногородних в центральный город. Это бремя жителей центрального города живо и много лет обсуждается в западных средствах массовой информации, потому что тут налицо нарушение принципов территориальной справедливости.

С другой стороны, развитием инфраструктуры, которой пользуется агломерация, руководят власти центрального города, и исходят при этом, естественно, из интересов своих горожан, которые эти власти и выбрали. Интересы приезжих учитываются только в той степени, в какой они с очевидностью влияют на эффективность работы инфраструктуры и в какой совпадают с интересами местных жителей. Между тем у приезжих могут быть свои интересы, нередко противоречащие интересам местных жителей, однако у них нет легальных возможностей настоять на учете этих интересов при развитии инфраструктуры центрального города. Это тоже нарушает общественное чувство территориальной справедливости. Ведь жителям центрального города редко приходит в голову, что многие его сооружения, притом из числа важнейших, сооружены не только и не столько для них, сколько для множества иногородних граждан их страны, а то и для иностранных туристов.

Нарушение этого чувства всегда и везде было чревато социальными неурядицами и потрясениями, и всегда и везде велись поиски способов этого избежать. Самый распространенный способ — содержать подобные сооружения общего пользования не на средства муниципального бюджета, а на средства региональных или центральных властей. Другой способ — заставить иногородних хотя бы частично оплачивать свое пользование местной инфраструктурой путем предоставления своим жителям разных льгот. Типичный пример — льготы москвичам на проезд в Московском метрополитене.

Недостатки агломерации: столкновение субкультур

Крупные города нередко закладывались не в виде «столиц» культурных регионов, а на общих границах таких регионов. В подобных случаях города служили пунктами обмена продуктов, произведенных в разных районах вследствие территориального разделения труда. Типичный пример — раз-

витие древних городов Ближнего Востока на стыке животноводческих культур пустыни и сельскохозяйственных культур плодородных долин.

Подобные случаи встречаются в большом количестве и внутри современных государств. Например, агломерация Сент-Луиса в центре США (3,5 млн жителей) вовлекает в орбиту своего влияния и хлопководческие районы бывшего рабовладельческого Юга, и часть Кукурузного пояса, и районы угледобычи южного Иллинойса, и промышленные города, типичные для индустриального Приозерья. Приезжая в Сент-Луис по делам, жители этих весьма контрастных культурных районов неминуемо испытывают некоторый

Центры агломераций должны служить площадками не просто для пересечения существующих в стране субкультур, но и для воспитания чувства толерантности и принадлежности к единой большой культуре

стресс, встречаясь с людьми, обладающими иными культурными навыками, чье поведение им затруднительно предсказать, а зачастую и просто принять, не раздражаясь.

Схожие ситуации возникают не только в городах пограничного типа. Они типичны для любой агломерации, пусть и не в столь острой форме. Ведь каждый город особого размера — это своя субкультура, не говоря уже о контрастах культуры деревенской и городской (а ведь агломерация всегда охватывает не только городское, но и сельское население). В России широко известен феномен «москвоборчества» — неприязнь многих нестоличных россиян к крупнейшему городу страны. Эта неприязнь питается впечатлениями от посещения Москвы — раздражением на слишком быстрый темп ее жизни, на типичную для города-гиганта анонимность человека, которая расшифровывается провинциалом как атомизация, бездуховность местной среды, отчужденность или даже враждебность москвичей к приезжим (впрочем, чаще всего причиной таких переживаний служат контакты между самими приезжими, фрустрированными непривычной средой). Москвичи отвечают приезжим теми же чувствами. Эти чувства нередко превращаются в навязчивые и малопрстойные фобии вроде неприязни к «кавказской национальности» или в эмоции, которые в анекдотической форме уже принято выражать фразой «понаехали тут...».

Одним словом, перед властями центра агломерации всегда стоит задача культурного свойства, которую они, впрочем, редко понимают в полном ее объеме. Это задача прежде всего поддержания социального мира и порядка между людьми, добрую часть которых представляют собой приезжие, притом приезжие из иных субкультурных районов. Даже с этой стороной культурной задачи справиться весьма непросто, но есть и другая сторона, более возвышенная. Ведь центры агломераций должны служить, по большому счету, площадками не просто для пересечения существующих в стране субкультур, но и для воспитания чувства толерантности и принадлежности к единой большой культуре в процессе постоянного сотрудничества при трудовых и бытовых контактах.

По мере нарастания значимости культурных факторов, неизбежного для современных обществ, большие агломерации должны превращаться

из арен столкновения субкультур в своего рода «школы», где представители этих разных субкультур проходят уроки толерантности, на которой должно зиждиться общенациональное самосознание. Такие «школы» расположены главным образом в центральных городах агломераций. Готовы ли их власти к роли «учителей»? Вряд ли, если говорить о властях нынешних. В скором будущем сама жизнь заставит формировать властные структуры из людей, способных хотя бы ставить перед собой задачи подобного масштаба, но есть опасение, что это произойдет не раньше, чем все мы усвоим несколько горьких уроков на сей счет.

Агломерации в России

В нашей стране агломерации — явление, казалось бы, нечастое, и причин тому много. В первую очередь, города наши, как правило, не так уж велики. Дюжина миллионников на 17 млн км² — это, конечно, мало, притом число их неуклонно уменьшается. При такой гигантской территории, страна словно экономит свои города для охвата ойкумены и редко позволяет им территориальное сближение, необходимое для того, чтобы возникла классическая агломерация. Именно так поступали наши цари (прежде всего Екатерина Великая). Они формировали губернии на базе крупных городов, и губернские столицы заведомо оказывались в центре своих зон административного подчинения. К тому же при нашем изобилии земли крупные города почти никогда не имели препятствий к территориальному расширению по мере роста своей людности и поэтому чаще становились просто крупными городами, а не созвездием городов помельче.

Согласно самым авторитетным источникам, в мире сегодня насчитывается 439 агломераций-миллионников. Из них в России находятся 15, а в первую по размерам сотню входят только две. Примечательно, что в сравнимых с Россией (по площади) странах этих миллионников в первой сотне куда больше: в Китае 15, в США 14, в Индии 9, в Бразилии 8.

Во всех крупных странах, в том числе и в упомянутых только что, уже давно и тщательно выделяют агломерации, причем очень часто этим занимаются государственные органы. У нас же — лишь единичные ученые: Б.С. Хорев, Г.М. Лаппо, Е.Е. Лейзерович. Это неудивительно, если учитывать крайнюю скудость статистики, которую публикуют наши ведомства. В США основой выделения агломераций служат детальные данные о трудовых поездках населения каждого графства. Соответствующая «шахматка», несмотря на ее гигантский размер (сторона более чем на 3 тыс. единиц), открыта для общего пользования на сайте Бюро переписей, притом за несколько переписных лет — 1970, 1980, 1990 и 2000 гг. Ничего подобного по России не существует, по крайней мере в доступном для простых граждан формате, поэтому исследования вопроса о российских агломерациях ведутся в самом общем виде, опираясь либо на отрывочные обследования отдельных городов, либо просто на интуицию ученых.

Дальше всех по этому пути прошел Е.Е. Лейзерович, который еще в 1988 г. опубликовал детальную сетку так называемых экономических мик-

рорайонов. На территории РСФСР их насчитывалось 423, в том числе 183 узловых, построенных в качестве зоны тяготения значительного города. Среди них был выделен «крупногородской тип» (№ 10 по Лейзеровичу), где районы сформировались вокруг городов людностью не менее 300 тыс. жителей. По мнению самого Лейзеровича, микрорайоны этого типа вполне можно считать агломерациями.

В 2004 г. Е.Е. Лейзерович обновил статистику по своим микрорайонам и опубликовал второе ее издание¹. В нем он так характеризует десятый тип: «Экономические микрорайоны типа X имеются во всех без исключения экономических районах Российской Федерации, во всех ее основных природных зонах. Общая площадь ЭМ десятого типа — 1377 тыс. кв. км. Это лишь 8% территории России. Но здесь проживало в 1990 году около 83 млн человек, или 56% всего населения страны. Средняя площадь ЭМ десятого типа, включающих в себя, как правило, всю зону хозяйственного тяготения их центров — крупных и крупнейших городов, сравнительно велика — почти 23 тыс. кв. км. Это значительно больше, чем у ЭМ типов V–IX. В среднем на один ЭМ десятого типа приходится 6 городов и 8 сельских районов. Это заметно больше, чем в ЭМ всех других типов». Для нас особенно важно замечание автора о городах во главе районов этого типа: «Большинство из них формирует вокруг себя крупные городские агломерации».

Сетка Лейзеровича составлена на базе сетки административных районов страны. В этом она весьма похожа на то, как выделены метрополитенские ареалы в США, поскольку графства США вполне могут быть уподоблены нашим административным районам. Поэтому не будет излишней натяжкой считать лейзеровичевские микрорайоны десятого типа «классическими» агломерациями. Правда, в сравнении с американской практикой выделения агломераций у методики Лейзеровича есть один крупный недостаток: она не покушается на административные границы верхнего уровня. Впрочем, это редко наносит его сетке существенный ущерб, потому что крупные города России, как правило, размещаются в центре «своих» областей и республик. Заметными исключениями оказываются, наверное, лишь Минусинск и Абакан, которые расположены совсем рядом и жители которых активно посещают соседний город, но, раз они расположены в разных субъектах Российской Федерации, Лейзерович придает им разные микрорайоны.

По сетке Лейзеровича можно выделить крупные агломерации, придерживаясь американской методики, то есть опираясь на административные единицы второго уровня (районы) с людностью в каждой не менее 900 тыс. жителей. В них сосредоточено около 170 городов, в том числе 67 с населением свыше 100 тыс. человек. В сумме здесь проживают почти 60 млн россиян, то есть гораздо больше трети их общей численности.

Все это позволяет сделать вывод, что по общим параметрам этого явления Россия весьма схожа с развитыми странами мира. Средний территориальный размер агломерации — около 25 тыс. км², в ее ядре (центральном

¹ См.: Лейзерович Е.Е. Экономические микрорайоны России (сетка и типология). М.: Трилобит, 2004.

городе) сосредоточено около 60% ее суммарного населения. Наши крупные агломерации довольно равномерно размещены по всем регионам страны и выполняют свою роль ядер опорного каркаса расселения. Очевидно, этот процесс, типичный для урбанизации развитых стран, и в нашей стране протекает вполне «естественно». Он не нуждается в искусственном форсировании. Главные его проблемы связаны с укреплением внутриагломерационных коммуникаций между городами, развитием надгородских форм управления (с координирующими функциями) и принятием грамотных градостроительных решений в центральных городах, которым предстоит усваивать преимущества того, что на них нацелены нужды значительного по людности окружения. И конечно, процесс остро нуждается в том, чтобы вокруг него не возникали политические спекуляции или модный ажиотаж, которые могут сильно осложнить принятие здравых решений в этой непростой области.

С.Г. Мисихина

Е.Е. Гришина

Ведущий эксперт направления «Социальная политика» Института экономики города, кандидат экономических наук

О.А. Феоктистова

Ведущий эксперт направления «Социальная политика» Института экономики города

Адресные программы социальной помощи в регионах Российской Федерации

Институт экономики города совместно с Независимым институтом социальной политики и The Urban Institute (США) в рамках проекта Всемирного банка «Техническое содействие повышению эффективности измерения, мониторинга и анализа бедности в России» в 2006–2007 гг. провел исследование «Совершенствование программ адресной социальной помощи и содействия занятости в целях борьбы с бедностью». Объектом исследования, проводившегося в пяти регионах Российской Федерации: Тверской области, Республике Татарстан, Томской области, Республике Калмыкия и Карачаево-Черкесской Республике, стали программы, в которых для отбора участников используется оценка дохода, — это федеральные программы ежемесячных пособий на ребенка и субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, а также региональные программы социальной помощи.

По итогам исследования были подготовлены доклады с анализом предоставления социальной помощи в регионах — участниках проекта и предложениями, направленными на повышение адресности исследованных программ.

В настоящей статье рассматривается нормативная база данных программ, описываются механизмы их реализации и результаты опроса получателей адресной социальной помощи в пилотных регионах, даются рекомендации по совершенствованию адресных социальных программ.

Нормативная база адресных программ социальной помощи

Ежемесячные пособия гражданам, имеющим детей

Программа ежемесячных пособий гражданам, имеющим детей (далее — программа ежемесячных пособий на ребенка), стартовала в 1995 г. как федеральная государственная социальная программа, законодательно регулируемая Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». В первые годы социальная помощь данного вида не рассматривалась как адресная поддержка бедных семей. Предполагалось, что один из родителей (усыновителей, опекунов, попечителей) имеет право получить это пособие, независимо от уровня среднедушевых доходов, на каждого рожденного, усыновленного, принятого под опеку (попечительство) совместно проживающего ребенка до достижения последним возраста 16 лет (на учащегося общеобразовательного учреждения — до окончания обучения, но не более чем до 18 лет). Размер пособия составлял 70% величины минимальной оплаты труда, которая в момент принятия закона была на уровне 43,7 руб. С 1998 г. право на пособие сохранилось только за семьями, душевые доходы которых не превышали 200% среднедушевого регионального прожиточного минимума, а сам размер базового пособия был зафиксирован на уровне 70 руб. в месяц. Во исполнение федерального закона было принято Постановление Правительства Российской Федерации (от 29 сентября 1999 г. № 1096 в редакции постановлений правительства от 5 мая 2000 г. № 385 и от 8 августа 2003 г. № 475) «Об утверждении Порядка учета и исчисления величины среднедушевого дохода, дающего право на получение ежемесячного пособия на ребенка». Данный Порядок устанавливает правила учета и исчисления среднедушевого дохода семьи, а также определяет виды доходов. Отметим, что в состав семьи в данном случае входят только дети и их родители. Доходы и расходы других членов семьи, проживающих в данном домохозяйстве, во внимание не принимаются. Такой порядок определения состава семьи кардинально отличается от порядка, применяемого в рамках программы субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, где среднедушевой доход рассчитывается с учетом всех членов домохозяйства. Это означает, что заявитель будет иметь разный размер душевого дохо-

да при назначении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и ежемесячного пособия на ребенка.

Несмотря на внедрение принципа контроля доходов, закон не предполагал документального их подтверждения: «...сведения о доходах семьи указываются в заявлении в письменной форме и требование иных сведений о доходах не допускается»¹. Однако предусматривалась дополнительная проверка сведений о доходах семьи, указанных в заявлении, по предварительному уведомлению о проведении такой проверки. Получатели пособий обязаны были извещать об изменении характеристик, влияющих на выплаты пособий (состав семьи, размер дохода и т.п.). Органам социальной защиты населения предоставлялось право делать запросы в органы и организации, владеющие информацией о доходах. Учитывая тот факт, что в большинстве регионов распространилась практика замены денежных пособий на пособия в натуральной форме, закон обязывал выдавать данное пособие исключительно деньгами.

В 1999 г. были приняты законодательные поправки, согласно которым право на пособие сохраняется только за семьями, среднедушевой доход которых не превышает величины прожиточного минимума, установленного субъектом Федерации. Важно подчеркнуть, что данная программа продолжала финансироваться за счет федерального бюджета.

При базовом ежемесячном пособии на ребенка на уровне 70 руб., отдельные категории получили право на повышенное пособие. Его величина для детей одиноких матерей составила 200%, для детей военнослужащих по призыву — 150%, для детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, — 150%.

Отметим, что субъекты Российской Федерации могли предоставлять пособие и семьям с более высоким среднедушевым доходом, но только за счет своих бюджетов. Так, начиная с 2005 г., в соответствии с Федеральным законом № 122-ФЗ, субъекты РФ своими нормативными актами сами определяют размер и порядок назначения ежемесячного пособия на ребенка, а также финансируют его выплату из собственных бюджетов. Федеральный закон № 81-ФЗ в редакции 2005 г. сохранил данное пособие в системе государственной помощи гражданам, имеющим детей (ст. 3), но делегировал полномочия по определению размера, порядка назначения и выплатам данного пособия субъектам Российской Федерации (ст. 16). Таким образом, регионам предоставлена полная свобода решать, требуется ли проверка материального положения при назначении ежемесячных пособий на ребенка, должен ли размер пособия дифференцироваться по категориям получателей и т.д.

За регионами также оставлено право решать, органы государственной власти какого уровня отвечают за предоставление пособия. На практике существует два варианта разделения обязанностей в этом отношении. Если система социальной защиты в регионе децентрализована таким образом, что фактическое предоставление пособия и работа с заявителями

¹ См. Закон № 81-ФЗ в ред. 2000 г.

на местном уровне проводятся органами социальной защиты муниципальных образований, как в Карачаево-Черкесской Республике, то эти органы несут также ответственность и за предоставление пособий на ребенка, сбор заявлений, проверку информации заявителей и т.д. Если же отделения департамента или министерства социальной защиты региона проводят всю работу по обработке заявлений и оформлению пособий на местном уровне (Тверская и Томская области), то они работают также с пособиями на детей и предоставление пособий формально остается обязанностью региона.

Сегодня все регионы, участвовавшие в исследовании, приняли законы, касающиеся программы пособий на ребенка, однако они в основном отражают положения федерального законодательства. Три из пяти регионов ввели новые категории получателей пособия на детей:

- дети из студенческих семей — Тверская область;
- дети из семей с пятью или более детьми, дети-инвалиды и дети родителей-инвалидов — Карачаево-Черкесская Республика;
- дети до двух лет — Томская область.

Согласно принятым нормативным актам в пилотных регионах выплата пособия может быть прекращена по одной из следующих причин:

- душевой доход превысил региональный прожиточный уровень;
- ребенку исполнилось 16 лет (или 18 лет, если ребенок продолжает обучение в средней школе).

Практика проверки основания для получения ежемесячных пособий на ребенка различается по районам даже внутри одного региона. Например, в Тверской области в районах Торжок и Молоково контроль за основаниями для получения пособия в основном осуществляется в семьях, где ребенку исполнилось 16 лет, а в Московском районе Твери такая проверка происходит, когда ребенку исполняется полтора и три года, 16 и 18 лет. В Томской области по достижении ребенком двух лет переоформляются документы на получение пособия. Кроме того, помимо ежемесячных пособий на ребенка и жилищных субсидий в области реализуется программа выплаты компенсаций на оплату услуг детского сада, которая тоже основана на проверке доходов¹. Реализацией данной программы занимаются те же специалисты, что и программой ежемесячных пособий. Назначается такая компенсация один раз в полгода. При каждом последующем назначении доходы получателя проверяются вновь, а параллельно уточняются доходы и по программе ежемесячных пособий на ребенка.

Размер базового ежемесячного пособия на ребенка на момент исследования составлял в пилотных регионах 91–357 руб. в Томской области, 105–210 руб. в Тверской области, 70–182 руб. в Республике Калмыкия,

¹ В соответствии с Законом Томской области «О социальной поддержке граждан, имеющих несовершеннолетних детей» от 2 декабря 2004 г. № 1575 семьям с низкими доходами, имеющим несовершеннолетних детей, предоставляется право на ежемесячную денежную помощь для оплаты услуг дошкольных образовательных учреждений независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности.

70–150 руб. в Карачаево-Черкесской Республике и 76–203 руб. в Республике Татарстан.

Программа субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг

Первая федеральная адресная социальная программа в России — программа субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (для краткости будем ее называть программой жилищных субсидий) — начала реализовываться с 1994 г. в соответствии с Законом Российской Федерации от 24 декабря 1992 г. № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики». За более чем десятилетний срок действия программы ее параметры и принципы предоставления субсидий менялись неоднократно.

Изначально размер субсидий определялся как разница между принятыми на данный период размерами платы за жилое помещение, занимаемое по социальной норме площади жилья, и коммунальные услуги в соответствии с нормативами их потребления и максимально допустимой долей расходов граждан на оплату жилищно-коммунальных услуг в совокупном доходе семьи с учетом действующих льгот. Субсидии предоставлялись «гражданам — нанимателям жилых помещений в домах государственного, муниципального и общественного жилищного фонда» (по современной терминологии — гражданам, проживающим по договору социального найма) и могли предоставляться гражданам, арендующим жилье (по современной терминологии — гражданам, проживающим по договору найма), членам жилищных, жилищно-строительных кооперативов, а также гражданам, имеющим в собственности жилые помещения¹.

В начале 1996 г. было принято дополнение к Закону «Об основах федеральной жилищной политики», согласно которому «собственные расходы граждан, имеющих совокупный доход на одного человека, не превышающий установленный прожиточный минимум, на оплату жилья и коммунальных услуг в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг не должны превышать половину установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда»².

В этой ситуации размер субсидии стал определяться по одному из двух оснований: 1) собственные расходы семьи на оплату жилья и коммунальных услуг не должны превышать максимально допустимой доли от совокупного дохода семьи; 2) собственные расходы на оплату жилья и коммунальных услуг семьи, имеющей доход на одного человека, не превышающий установленный прожиточный минимум, не должны превышать половины минимального размера оплаты труда на одного человека.

¹ См. п. 4 Постановления Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 935 «О переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг и порядке предоставления гражданам компенсаций (субсидий) при оплате жилья и коммунальных услуг».

² Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 9-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об основах федеральной жилищной политики"», который вступил в силу с 1 января 1996 г.

Гражданам, имеющим право на субсидию по обоим основаниям, предоставлялся максимальный из двух рассчитанных размеров субсидии¹. Изменения и дополнения, внесенные в Закон «Об основах федеральной жилищной политики» в 1999 г., касались обязанности предоставления субсидий гражданам, имеющим в собственности жилые помещения, в том числе на оплату твердого топлива при наличии печного отопления. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 1999 г. № 887 установило новый принцип в расчете субсидий. Размер субсидии стал определяться как разница между расходами граждан на оплату жилого помещения в пределах социальной нормы площади жилья и коммунальных услуг в пределах нормативов их потребления и максимально допустимой долей расходов граждан на эти цели в совокупном доходе семьи с учетом действующих льгот. Благодаря этому изменению размер субсидии стал зависеть не только от доходов семьи, но и от жилищных условий граждан.

Следующие существенные изменения в программу субсидий внесли поправки в Закон «Об основах федеральной жилищной политики», принятые в 2003 г.² Новое Положение о предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг было утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2004 г. № 444 «О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг», изданным во исполнение новой редакции Закона «Об основах федеральной жилищной политики».

В положении, утвержденном Постановлением Правительства № 444, не только были изменены принципы предоставления субсидий в части расчета их размера и установления условий предоставления субсидий, но и подробно прописаны методические аспекты программы. Одним из главных изменений стал отказ от применения «второго основания» при расчете субсидий. Для всех граждан субсидия стала рассчитываться с учетом максимально допустимой доли расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, а для граждан с доходами ниже установленного прожиточного минимума — с учетом понижающего коэффициента, который тем меньше, чем ниже доход граждан. Вторым важным изменением явилась возможность применения нового механизма предоставления субсидий — перечисление средств субсидий на банковские счета граждан.

Статья 159 нового Жилищного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. (№ 188-ФЗ) изменила некоторые принципы предоставления субсидий. Прежде всего, расчет субсидий производится исходя из региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг. Кроме того, закон расширил перечень категорий получателей субсидий, возложил пол-

¹ См. п. 3 Положения о порядке предоставления гражданам компенсаций (субсидий) на оплату жилья и коммунальных услуг, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июня 1996 г. № 707 «Об упорядочении системы оплаты жилья и коммунальных услуг».

² Федеральный закон от 6 мая 2003 г. № 52-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об основах федеральной жилищной политики" и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг».

номочия по предоставлению субсидий на органы местного самоуправления, определил возможность улучшения условий предоставления субсидий органами местного самоуправления, установил источники финансирования субсидий, обеспечения их предоставления и др. Если раньше федеральное законодательство позволяло органам государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливать региональные положения¹, то Жилищный кодекс установил единый порядок предоставления субсидий на всей территории России. Жилищный кодекс относит к компетенции органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений установление структуры платы за жилое помещение и коммунальные услуги, порядка расчета и внесения такой платы. Во исполнение Жилищного кодекса Правительство Российской Федерации Постановлением от 14 декабря 2005 г. № 761 утвердило новые правила предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не наделены Жилищным кодексом или иными федеральными законами компетенцией по выработке условий и процедур предоставления субсидий². Региональные органы власти в соответствии с новым порядком обязаны установить только размеры региональных стандартов, в соответствии с которыми органы местного самоуправления предоставляют субсидии.

В муниципальных образованиях обследованных регионов программа жилищных субсидий была переведена в ведение органов социальной защиты населения, а субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг начали предоставляться непосредственно получателям через отделения банков и почтовые отделения.

В регионах, участвовавших в проекте, были разработаны региональные стандарты нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, и региональные стандарты максимально допустимой доли (МДД) расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи. Во всех пяти пилотных регионах региональные стандарты МДД основаны на том, что норма площади жилого помещения составляет 18 м² на человека в семье из трех и более человек, 21 м² на человека в семье из двух человек и 33 м² на человека, если он проживает один. В Республике Татарстан разработаны стандарты для семей из четырех

¹ Согласно ст. 154 Закона Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» (в ред. от 6 мая 2003 г. № 52-ФЗ) органы государственной власти субъекта РФ с учетом своего социально-экономического развития должны были устанавливать на территории субъекта РФ порядок и условия предоставления субсидий, которые не должны ухудшать положение граждан по сравнению с положением тех, кому субсидии предоставляются в соответствии с Положением о предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2004 г. № 444.

² О компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления в области жилищных отношений см. ч. 6 и 7 ст. 5, а также ст. 13 и 14 Жилищного кодекса Российской Федерации.

и пяти человек. С переходом на региональные стандарты нормативной площади жилого помещения у семей, проживающих в квартирах площадью меньше региональных стандартов, появилась возможность получать субсидию большего размера. Худшие жилищные условия компенсируются повышенным размером субсидии. При этом, если считать, что проживание в малогабаритных квартирах высоко коррелировано с низким уровнем доходов семьи, такая структура региональных стандартов нормативной площади будет способствовать повышению адресности предоставления субсидий.

В Томской области все виды жилых помещений подразделяются на 10 категорий в зависимости от уровня удобств, а для каждой категории в каждом районе установлен собственный стандарт расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Внутри районов эти стандарты также отличаются друг от друга в зависимости от конкретного места проживания. В Татарстане стандарты основаны на средних жилищно-коммунальных условиях (четыре вида) для индивидуальных домов и многоквартирных домов в каждом муниципальном образовании. В Республике Калмыкия по каждому району и муниципальному образованию стандартные расходы на оплату жилищно-коммунальных услуг были исчислены с учетом имеющихся удобств. Схожая ситуация наблюдается и в других пилотных регионах. Следует отметить, что согласно федеральному законодательству для каждого муниципального образования могут устанавливаться региональные стандарты стоимости жилищно-коммунальных услуг отдельно для многоквартирных домов и для жилых домов индивидуального жилого фонда. Однако внутри каждой из этих двух категорий не может быть установлено несколько стандартов стоимости ЖКУ. Это нарушение федерального законодательства.

Регионы, участвовавшие в исследовании, приняли региональный стандарт в размере 22%. Причем некоторые регионы уменьшили эту долю для отдельных категорий (например, пенсионеров и многодетных семей и т.д.). Так, в Тверской области для пенсионеров, имеющих звание «Ветеран труда», репрессированных лиц и лиц, пострадавших от политических репрессий, региональный стандарт МДД составляет 18%. С точки зрения повышения адресности предоставления жилищных субсидий более целесообразным представляется другой путь — уменьшение максимальной доли для малоимущих семей. В Томской области, например, региональный стандарт МДД является многоуровневым и зависит от среднедушевого дохода.

Региональные программы государственной социальной помощи

С начала 1990-х гг. ряд российских регионов и муниципальных образований осуществляют программы адресной социальной помощи главным образом в порядке эксперимента. В 1999 г. федеральное законодательство было расширено путем принятия Закона «О государственной социальной помощи», в котором введена концепция адресного предоставления государственных ресурсов малоимущим, даже несмотря на то, что право разраба-

тывать программы и принимать решения по поводу того, предоставлять ли социальную помощь только малоимущим, оставлено за регионами. Этот закон определил основные принципы предоставления адресной социальной помощи семьям, имеющим душевой доход ниже прожиточного минимума, и позволил изменять правила определения права на получение данной помощи с учетом региональных особенностей. В результате региональные органы власти начали включать некоторые дополнительные ограничения для участия в программах адресной социальной помощи (например, получатели помощи должны входить в определенную категорию населения или же граница бедности устанавливается на уровне ниже прожиточного минимума).

В некоторых пилотных регионах действуют региональные программы государственной социальной помощи, направленные на уменьшение бедности в краткосрочной перспективе, когда помощь предоставляется единовременно или в течение нескольких месяцев (в четырех регионах), и программы с использованием «категорийных» фильтров (в двух регионах). Кроме того, практически во всех регионах встречаются разные муниципальные программы адресной социальной помощи (чаще всего в столичных городах).

В Республике Калмыкия государственная социальная помощь (ГСП) предоставляется путем денежных выплат в двух формах:

1) социальные пособия, предназначенные для:

- больших семей с низким доходом;
- отдельно проживающих пожилых людей с низким доходом;
- малообеспеченных реабилитированных лиц и бывших политзаключенных, размер дохода которых по независящим от них причинам меньше прожиточного минимума, установленного Правительством Республики Калмыкия;

2) социальные выплаты гражданам Республики Калмыкия, имеющим низкий доход и оказавшимся в экстремальной ситуации (под экстремальной ситуацией понимается «трудная ситуация, возникшая в личной жизни человека в результате природных бедствий и актов терроризма»).

Получателям государственной социальной помощи назначается и выплачивается единовременное социальное пособие в размере 500 руб. Единовременная социальная выплата назначается в размере 80 МРОТ, установленного в Российской Федерации, на каждого пострадавшего гражданина в том случае, если ущерб составляет не менее 8 тыс. руб. на человека (члена семьи). Ущерб оценивается экспертами Министерства по чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

К октябрю 2006 г. ГСП в Калмыкии было охвачено 3590 человек, или 1,2% населения республики.

Государственная социальная помощь в Татарстане оказывается:

- малообеспеченным семьям и одиноко проживающим людям, душевой доход которых ниже уровня прожиточного минимума по независящим от них причинам;
- людям, оказавшимся в тяжелой жизненной ситуации (тяжелое заболе-

вание, повлекшее за собой необходимость оплаты лечения или приобретения дорогостоящих медицинских препаратов; пожар, наводнение или иное стихийное бедствие).

Помощь выделяется в виде денежных выплат (единовременных или на период не свыше трех месяцев в течение одного года) и в натуральной форме (путевки для санаторно-оздоровительного лечения, топливо, продукты питания, одежда и обувь, лекарства и т.п.). Решение об оказании помощи и ее размере принимается комиссией в каждом конкретном случае на основе акта, составленного при проверке материального положения семей или граждан. Большинство получателей государственной социальной помощи получают единовременные социальные денежные пособия. В 2006 г. средний размер пособия составлял 1400 руб. Кроме того, в Казани — крупнейшем городе республики — в 2005 г. было введено ежемесячное адресное пособие для малоимущих граждан со средним душевым доходом менее 75% величины прожиточного минимума, установленного в Татарстане.

В Тверской области предоставляются три вида государственной социальной помощи: материальная помощь, пособия по нуждаемости и ежемесячные пособия.

Материальную помощь получают:

- малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане со среднедушевым доходом ниже величины прожиточного минимума, установленного в области;
- семьи (граждане), оказавшиеся в трудной жизненной или экстремальной ситуации;
- неработающие пенсионеры со среднедушевым доходом ниже величины прожиточного минимума, установленного в области для этой категории.

Пособие по нуждаемости получают граждане, временно не имеющие источников дохода по уважительным причинам, в том числе:

- лица без источника дохода, занятые уходом за проживающими с ними детьми в возрасте до трех лет либо за тремя и более детьми в возрасте до 8 лет;
- лица, ухаживающие за членом семьи по заключению ЛПУ;
- лица, длительное время находящиеся на амбулаторном или стационарном лечении;
- студенческие семьи, обучающиеся в общеобразовательных учреждениях с отрывом от производства и имеющие детей.

Ежемесячное пособие выплачивается без учета доходов разнообразным категориям населения, в основном семьям с детьми-инвалидами до 18 лет, а также семьям, воспитывающим двух и более детей-инвалидов.

Материальная помощь и пособия по нуждаемости могут быть предоставлены после проверки материального положения граждан, ежемесячные пособия выплачиваются без учета дохода. Отсутствие ставок размера помощи позволяет территориальным органам социальной защиты варьировать их исходя из размера имеющегося финансирования. Единовременная материальная помощь является наиболее распространенным видом государственной социальной помощи в области.

В Томской области оказывается единовременная помощь гражданам

в трудной жизненной ситуации. Право на получение материальной помощи имеют следующие категории:

- 1) пожилые лица (или супружеские пары), проживающие одиноко, и лица с ограниченной трудоспособностью, среднедушевой доход которых меньше прожиточного минимума в данной местности;
- 2) лица, проживающие одиноко и утратившие средства к существованию;
- 3) дети-сироты, потерявшие своих биологических родителей, или усыновителей, или принявших их на воспитание родителей;
- 4) многодетные семьи и неполные семьи со среднедушевым доходом меньше прожиточного минимума в данной местности;
- 5) беженцы;
- 6) лица без постоянного места жительства и работы;
- 7) иные лица в трудной жизненной ситуации.

Материальная помощь оказывается в натуральной и денежной форме. Размер денежных выплат не должен превышать более чем в три раза прожиточный минимум, установленный главой администрации (губернатором) Томской области и применяемый на территории муниципального образования на момент оказания помощи. Кроме того, в Томске малообеспеченным семьям выплачивается муниципальное социальное пособие. Его получают действительно самые бедные: в 2006 г. уровень душевого дохода в семье — получателе пособия составлял 1000 руб. Следует отметить, что критерий, по которому отбираются получатели пособия, а следовательно, и их число, непосредственно зависит от объема средств, ежегодно выделяемых из местного бюджета на данную программу.

В Карачаево-Черкесской Республике региональная адресная социальная помощь не предоставляется, в основном в связи с финансовыми ограничениями, однако программа муниципальных адресных социальных пособий для нуждающихся действует в городе Черкесске. Помощь оказывается как в форме единовременных выплат (от 100 руб. на члена семьи, но не более 500 руб. в общей сумме), так и в натуральной форме (топливо, продукты питания, одежда, обувь, лекарства и т.д.) для бедных семей и одиноко проживающих граждан с доходом ниже прожиточного минимума, установленного в республике. Благотворительная и гуманитарная помощь (одежда) предоставляется этим категориям граждан один или два раза в год.

Реализация адресных программ социальной помощи

Программа ежемесячных пособий на ребенка и программа жилищных субсидий

Исследование реализации программ социальной помощи в пилотных регионах показало, что наиболее удачно прием граждан-заявителей организован в Томской области: к специалистам по всем программам социальной поддержки можно предварительно записаться по телефону. Это устраивает как клиентов, которые могут прийти в удобное для них время и не ждать в очереди, так и специалистов, которые заранее знают, кто придет и по ка-

кому вопросу, могут подготовиться к приему и спланировать свое рабочее время и нагрузку на день. Кроме того, в сельских населенных пунктах граждане могут подавать документы и заявления на получение социальной помощи непосредственно по месту жительства, не выезжая в райцентр. Готовый пакет документов участковые специалисты привозят в центр социальной поддержки населения, где после проверки производится назначение социальной помощи в случае, если заявитель имеет на нее право. Получатели уведомляются о принятом решении письменно.

Эта практика может оказаться чрезвычайно полезной, поскольку проблема сбора документов и подачи заявлений перед жителями сельских поселений стоит очень остро. Чаще всего они вынуждены собирать большую часть документов и подавать заявление на участие в программе жилищных субсидий непосредственно в районном центре, а не по месту жительства и, следовательно, несут значительные транзакционные издержки¹. Получатели жилищных субсидий из отдаленных сельских населенных пунктов обследованных регионов нередко жаловались, что им приходится тратить на это много времени и денег. Регулярное автобусное сообщение между рядом сельских населенных пунктов и районным центром отсутствует, поэтому приходится пользоваться маршрутным такси. Недовольны граждане и тем, что при подаче заявления на участие в программе жилищных субсидий необходимо предоставлять очень много документов (включая ксерокопии). Особенно тяжело многодетным семьями, поскольку документы должны быть собраны на каждого члена семьи.

Удачная практика отмечена исследователями в Республике Калмыкия. С главами и специалистами сельских муниципальных образований здесь проводятся совещания-семинары, на которых специалист по назначению субсидии рассказывает о программе субсидий, правилах начисления, необходимом для подачи заявления на субсидию наборе документов. В свою очередь на местах специалисты сельских муниципальных образований проводят работу с населением, отвечают на вопросы, помогают людям предварительно рассчитать, полагается ли их семье субсидия, и при необходимости могут тут же проконсультироваться со специалистом по назначению субсидий, например по телефону. Таким образом, потенциальные получатели избавлены от необходимости по нескольку раз приезжать в районный центр — вся требующаяся информация доступна им по месту жительства.

На сбор документов у заявителей уходит от двух дней до нескольких недель. Участники фокус-групп получателей жилищных субсидий в сельских поселениях отмечали, что самое сложное — предоставить правовое основание пользования жилым помещением, поскольку многие не оформляли дом в собственность, проживая в отдаленных населенных пунктах и не имея на это средств.

Следует отметить, что в большинстве обследованных муниципальных об-

¹ Поскольку в программе ежемесячного пособия на ребенка не предусмотрена регулярная перерегистрация, для получателей данного вида помощи эта проблема не является очень значимой.

разований пилотных регионов тем, кто претендует на ежемесячные пособия на ребенка и жилищные субсидии, не надо укомплектовывать пакет документов, который они готовят для представления в отделение социальной защиты населения, справками, выдаваемыми в этом отделении. Специалисты могут по имеющимся в их распоряжении базам данных уточнить информацию о размере назначаемой заявителю пенсии, ежемесячных пособий на ребенка, наличии инвалидности у членов семьи или домохозяйства, а также информацию о суммах платежей за ЖКУ. Именно так обстоит дело в Татарстане, где существует единая республиканская база данных населения с информацией обо всех социальных выплатах. В Калмыкии, напротив, заявителям должны предоставить все требуемые документы, в том числе справки, которые выдаются в том же отделении социальной защиты населения. При этом связи с базой данных Пенсионного фонда и другими ведомственными базами у органов социальной защиты населения нет. Исключение составляет база данных дирекции единого заказчика (ДЕЗ) в Элисте о жителях муниципального жилого фонда — из этой базы специалисты берут информацию о размере начисленной и оплаченной заявителем стоимости коммунальных услуг, размере получаемых льгот.

Наше исследование показало, что выборочные проверки дел получателей жилищных субсидий для контроля доходов в пилотных муниципалитетах проводятся только в сомнительных случаях на этапе принятия решения. При этом, как правило, документы, предоставляемые заявителем, проверяются исключительно на предмет самого их наличия, а не на предмет точности, полноты и/или достоверности сведений, которые в них содержатся, например сведений о доходах заявителя. Так, информация из других государственных баз данных зачастую не используется и запросы на место работы заявителя не направляются. По словам сотрудников программ, опрошенных в ходе исследования, виной всему недостаток кадров. Если же проверка точности сведений о доходах, представленных заявителями, и проводится, то это обычно не более чем проверка доходов, получаемых по линии социальной защиты населения и Пенсионного фонда, то есть различных социальных выплат и пенсий. О том, как должны проверяться документы на получение социальной помощи, сказано в ст. 11 Постановления Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 761: «...уполномоченные органы вправе проверять подлинность представленных заявителем документов, полноту и достоверность содержащихся в них сведений путем направления официальных запросов в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды, органы, осуществляющие государственную регистрацию индивидуальных предпринимателей, налоговые и таможенные органы, органы и учреждения федеральной государственной службы занятости населения, организации связи, другие органы и организации». На практике эти методы применяются в таком виде и масштабе, что говорить об их эффективности не приходится.

Наш анализ личных дел получателей адресной помощи показал, что доходы от дополнительной занятости, помощь родственников, полученные проценты по вкладам, авторские вознаграждения, материальная помощь, оказывае-

мая гражданам за счет средств благотворительных организаций, или доходы от сдачи в аренду жилого помещения заявители указывают крайне редко. Такого рода сведения они должны отражать в декларативной форме и дополнительными документами подтверждать не обязаны. В свою очередь, специалисты органов социальной защиты не имеют возможности проверить наличие или отсутствие подобного рода выплат. Так, в некоторых из обследованных регионов применительно к программе ежемесячных пособий на ребенка учет доходов от личного подсобного хозяйства отменен региональным законодательством (например, в Томской области), в других регионах не разработана методика учета или вменения доходов от приусадебных участков. Согласно законодательству, заявитель по программе жилищных субсидий самостоятельно оценивает свои доходы от личного подсобного хозяйства. Как отметил специалист по жилищным субсидиям одного из пилотных муниципальных образований, «теперь гражданин вправе указывать свои доходы по своему усмотрению, а муниципалитет должен сообщить, сколько у него коров».

В результате, как опять же показал анализ личных дел, у некоторых получателей ежемесячных пособий на ребенка полностью отсутствует какой-либо доход. Это можно объяснить тем, что в соответствии с программой в состав семьи включаются родители и их дети (то есть только нуклеарная семья) и не включаются другие родственники. В отдельных муниципальных образованиях, участвовавших в исследовании, сотрудники органов социальной защиты интересуются у заявителей, на какие средства они живут, и узнают, например, что им помогают родственники или они имеют доходы от личного подсобного хозяйства. Интересно, что с января 2007 г. в Татарстане гражданам, не указывающим свой доход, вменяется так называемый «условный доход», равный среднему по району, но не выше среднего по республике, что позволяет ограничить иждивенческие настроения.

В чем же все-таки заключается проблема? Почему затруднена проверка данных, которые сообщают о себе заявители? Как уже говорилось, процедура проверки основывается на официальных запросах. Несмотря на то, что доходы от индивидуальной предпринимательской деятельности, например, подтверждаются с помощью декларации, предоставляемой в налоговую инспекцию, частные предприниматели при обращении за пособием, субсидией и/или другой помощью, могут заявить о более низком доходе, чем есть на самом деле, и проверить это не представляется возможным. Налоговая служба, ссылаясь на «налоговую тайну»¹, неохотно идет на контакт со специалистами органов социальной защиты населения. Она предоставляет дан-

¹ Согласно ст. 102 Налогового кодекса Российской Федерации «налоговую тайну составляют любые полученные налоговым органом, органами внутренних дел, органом государственного внебюджетного фонда и таможенным органом сведения о налогоплательщике, за исключением сведений: 1) разглашенных налогоплательщиком самостоятельно или с его согласия...». Таким образом, если заявитель даст, с одной стороны, согласие на проверку отделом социальной защиты населения сведений о нем в налоговой инспекции и, с другой — согласие на предоставление налоговой инспекцией этих данных, то органы социальной защиты населения могут осуществлять проверку предоставляемых заявителем сведений, не нарушая действующее законодательство.

ные о том, зарегистрирован ли заявитель или член его семьи как предприниматель, но не о размере задекларированного дохода.

Исследование показало, что в большинстве пилотных муниципальных образований межведомственное взаимодействие не носит системного характера и осуществляется крайне неравномерно. Это не только затрудняет проверку достоверности сведений о доходах и имуществе, но и не позволяет разработать для нуждающийся семьи комплексную программу выхода

В большинстве пилотных муниципальных образований межведомственное взаимодействие не носит системного характера и осуществляется крайне неравномерно. Это не только затрудняет проверку достоверности сведений о доходах и имуществе, но и не позволяет разработать для нуждающийся семьи комплексную программу выхода из трудной жизненной ситуации

из трудной жизненной ситуации и мобилизовать полностью ее трудовой и ресурсный потенциал. Из рассматриваемых регионов наиболее высокий уровень информационного обмена в Татарстане. Так, в соответствии с республиканским законодательством все организации, участвующие в информационном обмене, обязаны ежемесячно в определенные сроки предоставлять данные обо всех жителях республики — таким образом организуется реестр населения, который используют в своей работе социальные службы. Постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 22 января 2005 г. № 20 «Об информационном взаимодействии в системе предоставления субсидий на оплату жилья

и коммунальных услуг и ежемесячных денежных выплат» (с последующими редакциями от 30 мая 2005 г. № 245, от 17 ноября 2005 г. № 539 и от 16 ноября 2006 г. № 547) предусматривается, что в систему обязательного информационного обмена включаются все предприятия, предоставляющие жилищно-коммунальные услуги на определенной территории (тепловые сети, ЕРЦ, «Водоканал», «Энергосбыт», «Центргаз», «Телеком», все ТСЖ и т.п.), Пенсионный фонд, служба ЗАГС, паспортные столы, служба занятости и налоговая инспекция каждого района¹. Вся информация ежемесячно стекается в органы социальной защиты в электронном виде (кроме службы ЗАГС, которая предоставляет информацию на бумажных носителях, и в базу данных ее вводят специалисты органов социальной защиты). Существующее программное обеспечение позволяет обеспечить совместимость баз данных разных организаций.

О том, какое решение принято в отношении назначения ежемесячного пособия на ребенка/жилищной субсидии, заявители, как правило, узнают либо сразу при подаче заявления, либо в среднем через 10 дней после этого. Причем обе практики могут использоваться даже в рамках одного региона. Например, в Тверской области в Торжке и Твери заявители могут сразу

¹ Правда, необходимо отметить, что органы социальной защиты сталкиваются с трудностями при попытках получить информацию от структур федерального подчинения (служба занятости, налоговая инспекция).

узнать, имеют ли они право на получение субсидии и каким будет ее размер, а в других муниципалитетах они должны ждать уведомления по почте через 10 дней (МО Фирово) или даже через 3–4 недели сами приезжать за ответом (МО Конаково). Об издержках, связанных с необходимостью повторно обращаться в орган социальной защиты населения, мы уже говорили.

Практически во всех обследованных регионах существует практика перерегистрации получателей ежемесячных пособий на ребенка. Согласно законодательству в пилотных регионах ежемесячное пособие на ребенка назначается до достижения им возраста 16 лет (или 18, если ребенок продолжает обучение в общеобразовательном учреждении), и исследование показало, что, попав в программу, лишь очень немногие получатели пособий сообщают об изменениях своих доходов. Вообще, как отмечал в интервью специалист муниципального органа социальной защиты, «сейчас нет таких инструментов, которые могли бы дать нам возможность воздействовать на получателей, не сообщаящих о серьезных переменах в своих жизненных обстоятельствах, и поэтому они могут сообщать об этом или не сообщать». (Что касается программы жилищных субсидий, то их получатели сообщают об изменениях, как правило, в том случае, если они получили инвалидность и в связи с этим у них изменился размер коммунальных платежей или если изменился состав семьи, например кто-то из членов семьи умер.) Но вернемся к практике перерегистрации. В Татарстане проводится ежегодная перерегистрация получателей ежемесячных пособий на ребенка, в Твери проверка назначается для семей, в которых дети достигли возраста 1,5; 3; 16 лет, в Томской области — для семей, в которых дети достигли возраста двух лет, в Карачаево-Черкесской Республике перерегистрация была проведена в 2004 и в 2006 г., в Калмыкии она проводится не реже одного раза в два года.

Как осуществляется текущий контроль? Как правило, ежегодно проверяется установленный процент дел от их общего количества (10–30%). Например, в Карачаево-Черкесской Республике, если размер дохода получателя ежемесячного пособия на ребенка близок к прожиточному минимуму или меньше его, а также если зарплата сильно варьируется по месяцам, такие дела берутся на контроль и периодически проверяются без привлечения самого получателя: посылаются запросы в организацию, где он работает.

Программа государственной социальной помощи

Как уже было отмечено, условия участия в программе государственной социальной помощи достаточно сильно варьируются в зависимости от исследуемого региона и вида помощи. В отдельных пилотных муниципальных образованиях (например, в Томске и Тверской области) решение о назначении государственной социальной помощи принимается комиссией. Для каждого вида помощи гражданин предоставляет определенные документы. Обычно государственная социальная помощь оказывается с учетом и на основании обследования жилищно-бытовых условий потенциальных получателей (Республика Калмыкия, Тверская область, город Томск). Существует также практика заполнения соответствующих актов главами администраций (Тверская область). Проведенный анализ показал, что часто материаль-

но-бытовое положение семьи оценивается не по заранее разработанным критериям, а исходя из общего впечатления. Форма акта материально-бытового обследования семьи не проработана детально, поэтому специалисту, проводящему такое обследование, весьма затруднительно оценить степень нуждаемости семьи в социальной помощи. В лучшем случае в акте указывается, благоустроено ли жилье заявителя, какой тип отопления используется (если дом частный), каков размер приусадебного участка, засаживается ли он, имеется ли подсобное хозяйство (куры, корова, овцы и т.п.). Но методика оценки положения семьи на основании этих данных, повторим, отсутствует.

Мнение получателей о программе ежемесячных пособий гражданам, имеющих детей, и программе субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг

На отношение получателей к программам адресной помощи влияют как характеристики самих программ, так и территориальные особенности. В частности, поскольку программа ежемесячных пособий на ребенка в большинстве пилотных регионов не требует перерегистрации до достижения ребенком возраста 18 лет, получатели пособия редко говорят о возникших у них сложностях на этапе сбора документов и предпочитают обсуждать размер пособия. Для участников же программы жилищных субсидий, напротив, все, что связано с подачей документов на участие в программе, очень важно, поскольку период предоставления субсидии составляет полгода.

Тем не менее у некоторых получателей ежемесячных пособий на ребенка возникали трудности со сбором справок, подтверждающих доходы отца, в случаях, когда по документам отец имеется, но реально с семьей не живет. В среднем на сбор документов уходит от двух дней до недели. Что касается размера пособия, то получатели считают его крайне незначительным и недостаточным для того, чтобы купить ребенку что-либо существенное. «Это один раз сходить в магазин, купить хлеб и молоко. Ботиночки ребенку даже за триста рублей не всегда купишь...» — отмечают участники фокус-группы в Томской области. Опрошенные получатели предлагали увеличить размер ежемесячного пособия на ребенка хотя бы до 300–500 руб. А вот работу сотрудников отделений социальной защиты получатели ежемесячных пособий на ребенка оценивали самым положительным образом, особенно в сельских муниципалитетах.

Получатели жилищных субсидий во мнениях относительно их размера разошлись. В Тверской области опрошенные считали размер субсидии по преимуществу недостаточным, ссылаясь на высокие транспортные расходы и малый размер доходов, а граждане Республики Калмыкии, напротив, вполне приемлемым. В то же время большинство опрошенных отмечали, что субсидии существенно помогают им в оплате жилищно-коммунальных услуг. Многие предлагали увеличить период предоставления субсидии до одного года с тем, чтобы сократить транспортные и временные издержки на сбор документов.

Беседа с получателями жилищных субсидий показала, что многие из них

не понимают, как определяется размер субсидии. «Я пытался разобраться в том, по какой формуле мне начисляют жилищную субсидию, пришлось несколько раз приходиться в соцзащиту, чтобы понять. А у меня высшее образование, я работал с цифрами, считать умею... А потом я понял, они используют такие формулы, чтобы субсидия становилась меньше... Специально так запутали, чтобы люди ничего понять не смогли» (из интервью на фокус-группе по жилищным субсидиям в Республике Татарстан). Кроме того, в некоторых муниципальных образованиях получатели жилищных субсидий говорили о том, что люди плохо информированы о программе. В частности, в Карачаево-Черкесской Республике граждане боялись, что при передаче собственности (наследство, дарение) родственникам им придется выплатить государству ранее полученную сумму субсидий, а если они не смогут это сделать, дома у них отберут. По словам сотрудника территориальной службы социальной защиты населения, именно для того, чтобы опровергнуть этот слух, они начали выезжать в села и встречаться с людьми.

В ходе опроса получателей жилищных субсидий в Калмыкии была выявлена серьезная проблема: из-за задержек выплаты субсидии людям приходилось влезать в долги, чтобы заплатить за ЖКУ вовремя, поскольку они боялись из-за долгов потерять право на субсидию.

Большинство получателей доброжелательно отзываются о специалистах по субсидиям на оплату жилья и коммунальных услуг и положительно оценивают их работу. Кроме того, практически все пилотные центры социальной поддержки населения Томской области и Карачаево-Черкесии оказывают своим клиентам бесплатные услуги по ксерокопированию необходимых документов. Это было особо отмечено участниками фокус-групп как большое удобство для них.

Подведем итог. Как показало исследование, в регионах Российской Федерации проделана большая работа по разработке, организации и реализации программ адресной социальной помощи нуждающемуся в такой помощи населению. Однако степень адресности таких программ нужно повышать. Существенным компонентом исследования стало изучение мнения о программах социальной помощи самих получателей. То, что размеры субсидий малы, откровением не стало. А вот выявление плюсов и минусов организации предоставления социальной помощи в отдельных муниципалитетах оказалось чрезвычайно важным результатом исследования. Устранив обнаруженные проблемы и приняв во внимание мнение граждан о программах социальной помощи, органы социальной защиты смогут более эффективно эти программы реализовывать.

И.Н. Богомолов

Эксперт направления «Муниципальное экономическое развитие» Института экономики города, кандидат экономических наук

Р.А. Попов

Л.В. Смирнягин

Диагностика муниципального управления в муниципальных образованиях Южного федерального округа

Цели и задачи проекта

В 2005–2007 гг. Институт экономики города (ИЭГ) при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID) реализовал в регионах ЮФО проект «Диагностика муниципального управления в муниципальных образованиях Южного федерального округа». Этот проект являлся составной частью более масштабного проекта «Поддержка муниципального социально-экономического развития в регионах Северного Кавказа¹», включавшего в себя также следующие компоненты:

- «Реализация образовательных программ в регионах Северного Кавказа»;
- «Содействие развитию тарифного регулирования и управлению коммунальной инфраструктурой в регионах Северного Кавказа»;
- демонстрационные проекты:
 - «Распространение эффективных инструментов социальной политики в ЮФО»;
 - «Повышение качества управления общественными финансами в республиках Северного Кавказа»;
 - «Содействие градорегулированию для развития рынка недвижимости в городах ЮФО»;
 - «Содействие выявлению приоритетов местных сообществ в развитии территории»;
 - «Маркетинг территории»;
- «Содействие развитию рынка доступного жилья на Северном Кавказе».

¹ Историческое ядро ЮФО составил макрорегион Северный Кавказ (Северо-Кавказский экономический район), к которому были добавлены с севера еще три региона: Республика Калмыкия, Астраханская и Волгоградская области. Одновременно данная территория соответствовала Северо-Кавказскому военному округу. Поскольку из всех субъектов Российской Федерации, входящих в ЮФО, лишь три указанных региона формально не относятся к Северному Кавказу, в большинстве случаев представляется вполне допустимым употреблять наименование «Северный Кавказ» как синоним понятия «Южный федеральный округ».

Выбор ЮФО в качестве объекта оказания поддержки был предопределен спецификой данного макрорегиона как одного из самых сложных федеральных округов с точки зрения организации управления — как на государственном, так и на муниципальном уровне. Здесь проведение преобразований на местах осложняется тяжелым экономическим положением, напряженной политической ситуацией, необходимостью учитывать местные традиции и рядом других факторов. В особенности это касается национальных республик Северного Кавказа, но в определенной степени присуще и другим регионам округа.

Кроме того, предыдущий опыт сотрудничества ИЭГ с представителями ЮФО показал, что содействие по линии организации социально-экономического развития на местном уровне больше востребовано здесь по сравнению с другими регионами страны.

По всей стране реформа высветила множество объективных и субъективных трудностей, связанных с формированием новых органов управления, перераспределением полномочий между уровнями местного самоуправления, разграничением имущества и т.п.

В муниципалитетах ЮФО ощущается информационный «голод» в отношении трактовки законодательных новаций, новых методик муниципального управления, примеров успешной реализации стоящих перед муниципалами задач. Нехватка информации такого рода является еще одним свидетельством определенной изоляции северокавказского макрорегиона от многих других территорий России, сильнее интегрированных в процессы вертикального и горизонтального (межмуниципального и межрегионального) обмена актуальной информацией.

Для адекватного определения направлений и форм поддержки социально-экономического развития муниципальных образований макрорегиона необходимо было предварительно получить детальное представление о текущей ситуации в области муниципального управления, то есть провести ее диагностику. Под муниципальным управлением в данном случае понимался комплекс целенаправленных действий, предпринимаемых органами местного самоуправления во взаимодействии с другими заинтересованными сторонами для регулирования изменений в экономике и социальной сфере муниципальных образований.

Для адекватного определения направлений и форм поддержки социально-экономического развития муниципальных образований макрорегиона необходимо было предварительно получить детальное представление о текущей ситуации в области муниципального управления, то есть провести ее диагностику. Под муниципальным управлением в данном случае понимался комплекс целенаправленных действий, предпринимаемых органами местного самоуправления во взаимодействии с другими заинтересованными сторонами для регулирования изменений в экономике и социальной сфере муниципальных образований.

Следует подчеркнуть, что острота современных проблем муниципального управления обусловлена поэтапной реализацией на местах реформы местного самоуправления, контуры которой были заданы принятием в 2003 г. Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». По всей стране реформа высветила множество объективных и субъективных трудностей, связанных с формированием новых органов управления, перераспределением полномочий между уровнями местного самоуправления, разграничением имущества и т.п. Проекция этих трудностей на исторически сложившуюся специфику Северного Кавказа не могла не породить коллизии, разрешение которых требовало индивидуального подхода.

Диагностика муниципального управления в трактовке ИЭГ включала в себя следующие задачи:

- выявление основных проблем, стоящих перед муниципальным управлением в ЮФО в целом и в республиках Северного Кавказа в частности;
- анализ положительных и отрицательных факторов, определяющих текущее и перспективное развитие муниципальных образований ЮФО;
- формирование системы приоритетов для дальнейшей работы с муниципальными образованиями ЮФО.

На решение данных задач был ориентирован проект, результаты которого рассматриваются в настоящей статье.

Методика проведения диагностики

Принципы проведения диагностики

Длительный опыт работы специалистов ИЭГ в регионах ЮФО позволил еще на стадии подготовки проекта диагностики выявить как минимум два объективных негативных фактора, с которыми неизбежно пришлось бы столкнуться при реализации проекта. Эти факторы отражают традиционные для макрорегиона специфические проблемы, корни большинства из которых уходят далеко в историю. Они в большей степени характерны для национальных республик Северного Кавказа, чем для краев и областей, но довольно высокая внутренняя целостность макрорегиона как единой культурной общности (что проявляется и в самосознании населения) позволяет до определенной степени распространять их воздействие и на ЮФО в целом.

Один из негативных факторов лежит на поверхности и не требует развернутых комментариев — это *сложная политическая обстановка* на Северном Кавказе, определяемая наличием этнических и этнокультурных противоречий, потенциальных очагов конфликтности и террористической активности, «следом» чеченской войны в широком смысле. Этот фактор обуславливает дифференцированный подход к выстраиванию отношений с руководством различных регионов и муниципальных образований при оказании поддержки местному социально-экономическому развитию и осложняет проведение широкомасштабных обследований, затрагивающих все или подавляющее большинство муниципалитетов макрорегиона.

Второй фактор не столь очевиден, но его влияние на результативность диагностики не менее существенно — это *труднодоступность и ограниченная достоверность официальной муниципальной и региональной статистики* в ЮФО, вплоть до полного отсутствия данных по некоторым направлениям. По основным социально-экономическим статистическим показателям (валовой региональный продукт, среднедушевые денежные доходы, оборот розничной торговли, уровень безработицы и др.) Южный округ — самый бедный и неблагополучный из всех федеральных округов (табл. 1), а северокавказские республики — беднейшие среди субъектов Федерации, входящих в округ. Причем по ряду муниципальных образований официальные

показатели настолько экстремальны (например, уровень безработицы в отдельных поселениях превышает 25%), что непонятно, как вообще на этих территориях может существовать полноценное общество.

Таблица 1. Положение ЮФО на фоне других федеральных округов по основным социально-экономическим показателям

Федеральный округ	Среднедушевые денежные доходы в месяц, руб. (2005 г.)	Валовой региональный продукт на душу населения, руб. (2004 г.)	Оборот розничной торговли на душу населения, руб. (2005 г.)
Центральный	10 968,8	121 861	69 387
Северо-Западный	8 908,9	107 061	48 642
Приволжский	6 155,5	78 391	38 902
Уральский	9 308,5	212 560	53 556
Сибирский	6 621,8	85 347	41 575
Дальневосточный	8 736,9	103 501	43 543
Южный	5 337,5	50 015	35 964

Источник: Росстат.

В действительности же ситуация далеко не столь плачевна: масштабы бедности и безработицы, якобы существующих на Северном Кавказе, в значительной степени преувеличиваются. Это происходит главным образом из-за недоучета статистикой многочисленных скрытых источников доходов и каналов занятости местного населения, которые здесь играют гораздо более существенную роль, чем в других регионах страны. Учет данного фактора требует критично относиться к официальным статданным и уделять больше внимания информации, получаемой из альтернативных источников, в частности данным специальных выборочных обследований, а также информации качественного характера (экспертные оценки, результаты наблюдений и т.п.).

Для минимизации воздействия указанных факторов на проведение диагностики и интерпретацию ее результатов при реализации проекта было решено придерживаться следующих принципов:

- сочетание официальной статистики с данными социологических обследований;
- отказ от массовых обследований (в том числе в силу технической сложности) в пользу углубленных выборочных;
- обязательное дополнение количественных данных (часто неполных и искаженных) информацией качественного характера;
- обязательный учет мнений независимых экспертов, позволяющий получить информацию, не фиксируемую официальной статистикой и соци-

ологическими опросами местного населения или фиксируемую ими с искажениями.

Принципиально также подчеркнуть, что отмеченные социальные, экономические, культурные и прочие проблемы не только затрудняют проведение диагностики «извне», но и в некотором смысле сами являются ее объектом, так как воздействуют и на состояние муниципального управления. Диагностика управления позволит определить, в какой степени это воздействие актуально и в каких формах выражается.

Формы и этапы проведения диагностики

Исходя из отмеченных выше ограничений были избраны следующие формы проведения диагностики (перечислены по относительной степени убывания значимости):

- выборочное анкетирование глав органов местного самоуправления муниципальных образований региона;
- сбор экспертных мнений;
- анализ муниципальной и региональной статистики;
- контент-анализ местных СМИ.

Таким образом, в качестве ключевого инструмента диагностики было определено анкетирование муниципальных руководителей. Данный инструмент предоставлял возможность получить детальную информацию о ситуации в муниципальных образованиях и проблемах управления ими от непосредственных исполнителей. Прочие формы исследования предполагались как дополнительные, призванные уточнить или откорректировать результаты, полученные при подведении итогов анкетирования.

Данный подход обусловил разбиение графика реализации проекта диагностики муниципального управления на три этапа:

- 1) разработка анкеты для обследования социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях и системы муниципального управления, а также собственно анкетирование;
- 2) подведение итогов анкетирования и корректировка его результатов путем опроса методом случайной выборки представителей муниципалитетов и других заинтересованных сторон в ЮФО, а также критического анализа публикаций в СМИ и статистики;
- 3) обобщение результатов первых двух этапов, формулирование выводов.

Деление на этапы привязано к поставленным выше задачам исследования. На первом этапе главным образом решается задача выявления основных проблем муниципального управления в ЮФО — именно на это ориентирована анкета. В ходе второго этапа решению данной задачи также уделяется внимание, но акцент переносится на выявление и анализ факторов, определяющих развитие муниципальных образований ЮФО как на более сложную и менее формализованную задачу, требующую привлечения дополнительных источников. Наконец, третья и основная задача диагностики — формирование системы приоритетов в работе с муниципальными образованиями ЮФО на перспективу — решается на заключительном этапе.

Анкета «Диагностика муниципального управления в МО ЮФО» была подготовлена на основе уже апробированных в ИЭГ разработок (проекты «Городское управление в современной России», «Городской барометр» и др.) и адаптирована в соответствии со спецификой Северного Кавказа и задачами исследования. Всего в анкете содержалось 45 вопросов, сгруппированных по следующим разделам:

- 1) «Основные характеристики муниципального образования»;
- 2) «Ход реализации реформы местного самоуправления»;
- 3) «Основные проблемы и ресурсы развития муниципального образования»;
- 4) «Направления работы органов местного самоуправления»;
- 5) «Общественное участие в муниципальном управлении»;
- 6) «Потребность в профессиональной подготовке специалистов органов местного самоуправления».

Предполагалось, что в анкетировании примут участие представители муниципальных образований ЮФО разных типов (городской округ, муниципальный район, городское и сельское поселение). Опора при составлении анкеты на предыдущие разработки позволяла сформировать предпосылки для сопоставления муниципальных образований северокавказских регионов с другими муниципальными образованиями страны.

Анкета распространялась главным образом среди представителей муниципальных образований, которые участвовали в семинарах ИЭГ по различным проблемам муниципального управления. Эти семинары проводились в рамках проекта «Реализация образовательных программ в регионах Северного Кавказа» в 2006–2007 гг. Выбор этой стратегии был обусловлен в числе прочего теми соображениями, что участники семинаров по сравнению с прочими муниципалами достаточно компетентны в отношении затронутых в анкете вопросов, многие из которых требуют специальных теоретических знаний.

На втором этапе диагностики в качестве экспертов привлекались как местные исследователи, так и специалисты ИЭГ, реализовывавшие в регионе отраслевые проекты под эгидой проекта «Поддержка муниципального социально-экономического развития в регионах Северного Кавказа». Главным образом рассматривались те позитивные и негативные факторы развития муниципальных образований, которые являются специфическими, уникальными для исследуемого макрорегиона.

Проблемы диагностики

По итогам реализации проекта «Диагностика муниципального управления в муниципальных образованиях ЮФО» необходимо констатировать, что поставленные задачи не были решены в полном объеме. Сказались как отмеченные выше объективные трудности, из которых не все удалось в достаточной степени минимизировать, так и ряд субъективных проблем (не вполне оправдала себя ставка на анкетирование как центральный инструмент исследования).

Низкая собираемость анкет. Получение компетентной информации «из первых рук» посредством анкетирования участников семинаров дало инте-

ресные, но «точечные» результаты в силу невысокого процента возврата распространенных анкет. Хотя всего распространялось немногим более 100 анкет, из них были заполнены и возвращены лишь 23, то есть менее $\frac{1}{4}$ от общего числа. Данной совокупности оказалось недостаточно для построения на ее основе выводов, характеризующих макрорегион в целом, и для полноценного сопоставления результатов анкетирования с результатами опросов, проведенных ИЭГ ранее в разрезе муниципальных образований России в целом.

Недостаточная репрезентативность выборки. С одной стороны, положительным итогом анкетирования можно считать тот факт, что среди его участников оказались представлены различные типы муниципальных образований (муниципальные районы, городские округа и городские поселения, а также одно муниципальное образование с неопределенным статусом¹, отсутствовали только сельские поселения). С другой — в географическом отношении выборка обнаружила низкую репрезентативность. В анкетировании приняли участие муниципалитеты всего из семи субъектов Федерации, то есть представлены оказались лишь 54% от общего числа регионов, входящих в ЮФО. При этом внутри выборки регионы также распределились непропорционально: доминировали муниципальные образования, представлявшие Республику Северная Осетия — Алания, их доля составила 43% от общего числа участников анкетирования, и еще 26% пришлось на долю Ростовской области. Очевидно, что результаты анкетирования сместились в сторону предпочтений муниципальных руководителей данных регионов.

Низкое качество заполнения анкет. Даже в заполненных и возвращенных анкетах наблюдались многочисленные лакуны, многие респонденты игнорировали отдельные вопросы и целые их блоки. В ряде анкет доля вопросов, на которые не были даны ответы, приближалась к 50%. Кроме того, нередко респонденты приводили сомнительную информацию — из-за ошибок (опечаток) или в силу неверного понимания вопросов. Верифицировать спорные ответы удалось далеко не во всех случаях.

Результаты анкетирования, таким образом, наложили более серьезные, чем предполагалось, ограничения на интерпретацию его результатов. Практическая ценность анкетирования состоит не столько в формировании объективной картины состояния муниципального управления в ЮФО в целом, сколько в сборе отдельных примеров, иллюстрирующих те или иные тенденции в развитии управления на местном уровне, характерные как минимум для части муниципальных образований Северного Кавказа. На основе результатов анкетирования нельзя делать строгие выводы, но можно, отталкиваясь от этих результатов, строить определенные гипотезы относительно текущего состояния муниципального управления в ЮФО, что и было сделано. Применение дополнительных методов диагностики на втором этапе (опрос экспертов, обзор прессы, изучение статистики) позволило подтвердить или опровергнуть данные гипотезы.

¹ Имеется в виду Гудермесский район Чеченской Республики.

Гипотезы относительно текущих проблем муниципального управления, построенные на основе результатов анкетирования, и факторы, определяющие развитие муниципальных образований ЮФО, выявленные на втором этапе диагностики, представлены в следующем разделе.

Результаты диагностики

Основные проблемы муниципального управления в ЮФО

Результаты анкетирования и анализа дополнительных источников позволяют заключить, что субъекты ЮФО в целом стараются остаться в правовом поле, определенном Законом № 131-ФЗ, и формируют сбалансированные бюджеты муниципальных образований. Процессы разграничения имущества и собственности на землю в большинстве муниципальных образований идут по графику, хотя и не без трудностей. В то же время, согласно полученным результатам анкетирования, в 1/5 муниципальных образований, участвовавших в анкетировании — в основном это небольшие муниципальные районы, — данные процессы еще не начинались.

Выявление управленческих проблем, стоящих перед муниципальными образованиями ЮФО, являлось одной из непосредственных задач проведенного анкетирования. И это одна из тех задач, которые анкетирование решило удовлетворительно, в силу «качественной» направленности соответствующих вопросов.

Данной теме были посвящены следующие вопросы анкеты: «Укажите наиболее существенные проблемы, с которыми вы сталкиваетесь при реализации Федерального закона № 131-ФЗ» (вопрос 16) и «Какие наиболее острые проблемы стоят сейчас перед вашим муниципальным образованием?» (вопрос 17). Таким образом, были разделены узкие проблемы управленческого характера, связанные с реализацией муниципальной реформы, и более фундаментальные проблемы, актуальные для всего населения муниципального образования.

Вопрос 16 был открытым, вопрос 17 предусматривал ранжирование проблем из предложенного закрытого перечня путем простановки баллов от 0 до 10 (чем выше балл, тем острее проблема). При этом вопрос 17 содержал графу «Другое», куда респонденты могли вписать отсутствующие в перечне, но актуальные для них проблемы. Сразу отметим, что данной возможностью никто из участников анкетирования не воспользовался.

При ответе на вопрос 16 в числе наиболее острых проблем, связанных с реализацией Закона № 131-ФЗ, респонденты чаще всего называли следующее (ответы обобщены, порядок произвольный):

- 1) отсутствие финансовых средств, необходимых для реализации полномочий, предписанных Законом № 131-ФЗ, в частности для проведения инвентаризации земель и имущества, разработки муниципальных программ развития, формирования бюджета поселений и др. (причины — низкие нормативы налоговых отчислений, недостаточность налогооблагаемой базы);

- 2) противоречивость и неопределенность правовой базы, регулирующей разграничение полномочий между уровнями власти, в частности вопросы передачи имущества из государственной собственности в муниципальную;
- 3) отсутствие ряда законов субъектов РФ по вопросам местного самоуправления (в частности, о разграничении собственности на землю);
- 4) работа значительного числа жителей вне территории муниципального образования как фактор «потери» бюджетом налоговых поступлений;
- 5) недостаток квалифицированных специалистов в сфере муниципального управления (особенно в сельских поселениях);
- 6) усложненность процедуры внесения изменений в устав муниципального образования;
- 7) неурегулированность процедуры передачи части функций сельских поселений муниципальному району;
- 8) несовершенство правовой базы, регулирующей упразднение и смену статуса муниципального образования.

Большая часть отмеченных проблем в той или иной степени характерна для большинства муниципальных образований России. Прежде всего это проблемы в сфере перераспределения полномочий и собственности, связанные с лакунами и противоречиями в федеральном и региональном законодательстве.

Вместе с тем следует отметить, что представители северокавказских муниципалитетов чаще называли проблемы, связанные с недостатком необходимой правовой информации — в частности, информации о применении конкретных нормативных правовых актов, комментариев к ним. Отвечая на вопрос 45 «По каким темам необходимо провести обучение сотрудников администрации?», руководители северокавказских муниципалитетов высказывали пожелания относительно разъяснения положений Земельного, Градостроительного, Жилищного кодексов, технологий конкурсного размещения муниципального заказа, бюджетного планирования. Местным управленцам остро не хватает как теоретических знаний, так и квалифицированных кадров, призванных воплощать эти знания на практике.

Результаты обобщения ответов на вопрос 17 приведены в табл. 2. Для сравнения в таблицу включены результаты ответов на аналогичный вопрос, полученные в ходе анкетирования «Городское управление в современной России», проведенного ИЭГ в 2003–2004 гг. В этом анкетировании участвовали 217 муниципальных образований из 64 регионов России, его репрезентативность была достаточно высока¹. Перечень проблем, представленный в аналогичном вопросе из анкеты 2003–2004 гг., был идентичен нынешнему,

¹ Следует оговорить ограничения в интерпретации результатов анкетирования «Городское управление в современной России». Во-первых, данное анкетирование проводилось 3,5 года назад, когда реализация муниципальной реформы только начиналась, во-вторых, в анкетировании участвовали в основном не районы, а города (городские округа, городские поселения и городские муниципальные образования с неопределенным на тот момент статусом) и его результаты смещены в сторону точки зрения руководства городских муниципальных образований.

но тогда при ответе на данный вопрос требовалось не оценить остроту каждой проблемы в баллах, а выбрать из перечня три наиболее острых. Поэтому в таблице представлены не баллы, а ранги проблем, соответствующие частоте их упоминания респондентами (чем выше ранг, тем острее проблема).

Таблица 2. Рейтинг основных проблем, стоящих перед муниципальными образованиями, участвовавшими в анкетировании

№ п/п	Проблема	Средняя оценка остроты проблемы	Место, занимаемое данной проблемой по итогам анкетирования 2003–2004 гг.
1	Износ основных фондов	8,13	3
2	Низкая занятость	7,09	8
3	Отсутствие инвестиций	6,95	4
4	Проблемы в ЖКХ	6,74	1
5	Низкие доходы, бедность населения	6,59	5
6	Демографическая проблема	6,00	6
7	Проблемы формирования бюджета	5,45	2
8	Экология	5,43	9
9	Проблемы развития малого бизнеса	5,41	14
10	Нехватка квалифицированных кадров в бюджетной сфере	5,18	13
11	Проблемы в сфере здравоохранения	4,96	10
12	Преступность	4,67	7
13	Проблемы в сфере образования	4,61	15
14	Территориальные ограничения развития города	4,00	11
15	Транспортная проблема	3,59	12
16	Этнические конфликты	1,95	16

Как можно заключить из сопоставления «рейтингов» проблем, результаты анкетирования по ЮФО и по России в целом довольно близки. Вместе с тем есть и ряд характерных расхождений. Так, существенно большей ост-

ротой (разрыв как минимум в три позиции) в муниципальных образованиях Северного Кавказа характеризуются такие проблемы, как низкая занятость, проблемы развития малого бизнеса и нехватка квалифицированных кадров в бюджетной сфере, а, напротив, существенно меньшей — проблемы формирования бюджета и преступность.

Пониженная значимость проблем формирования бюджета (как по сравнению с другими проблемами, так и на фоне муниципальных образований в целом по стране), на первый взгляд, противоречит ответам на вопрос 16, в которых недостаток финансовых средств чаще всего фигурировал в качестве основной управленческой проблемы, связанной с реализацией Закона № 131-ФЗ. Но там речь шла главным образом о собственных доходах муниципалитета, которые в самом деле невелики в силу слабости налогооблагаемой базы и низких нормативов налоговых отчислений. Например, большинство муниципальных районов Северной Осетии при ответе на вопрос 7 указали долю собственных доходов в объеме бюджетных доходов в диапазоне от 0,1 до 14%.

Формирование же бюджетов за счет перечислений с регионального и федерального уровней, по-видимому, не воспринимается муниципальными руководителями Северного Кавказа как первостепенная проблема: важнее, что средства все-таки поступают. Расхождение в ответах можно интерпретировать и в том смысле, что в представлении респондентов «технические» коллизии, связанные с приведением схемы управления в соответствие с законодательными новациями, уступают в значимости более фундаментальным проблемам, затрагивающим жизнедеятельность всего населения муниципальных образований.

Касательно последних отметим, что в приведенной таблице проблема «низкие доходы, бедность населения» по Северному Кавказу оказалась на том же пятом месте, что и по России в целом. Здесь опять-таки есть некоторое противоречие. Средний уровень бюджетной обеспеченности в ЮФО только по муниципальным районам и городским округам в 2005 г. составлял, согласно статистическим данным, подтверждаемым и ответами на вопрос 7, около 6,6 тыс. руб. на одного жителя. По российским же муниципальным образованиям в целом средняя бюджетная обеспеченность в том же году составляла 8 тыс. руб. на одного жителя — и это с учетом городских и сельских поселений, традиционно более «бедных» по сравнению с районами и округами. В данном случае мы сталкиваемся с отмеченной выше неадекватностью официальной статистики по Северному Кавказу. Сравнительно невысокая степень обеспокоенности проблемой бедности населения в сочетании с высоким рейтингом остроты проблемы низкой занятости косвенно подтверждает наличие в регионах ЮФО существенного сектора скрытой занятости, играющего важную роль в формировании источников дохода граждан¹.

Интересно также, что такая не самая характерная, казалось бы, для Кавказа проблема, как демографическая, оказалась на том же, довольно высо-

¹ В какой-то степени невысокий рейтинг проблемы бедности (низких доходов) мог быть вызван и спецификой местного менталитета.

ком, месте, что и по итогам общероссийского анкетирования 2003–2004 гг. В самом деле, из всех регионов ЮФО естественный прирост численности населения (превышение рождаемости над смертностью) в настоящее время сохраняется только в Дагестане, Ингушетии и Чечне. Хотя естественная убыль населения по северокавказским регионам до сих пор ниже, чем по большинству регионов страны, и частично восполняется за счет мигрантов, «изнутри» по отдельным муниципальным образованиям ситуация действительно выглядит кризисной.

В целом обобщение результатов первого этапа анкетирования позволяет выделить следующие наиболее актуальные на сегодняшний день управленческие проблемы муниципальных образований ЮФО:

- дефицит квалифицированных управленческих кадров;
- недостаток теоретических знаний в сфере реализации законодательных новелл, низкая информированность;
- наличие пробелов и противоречий в федеральном и региональном законодательстве, регулирующем местное самоуправление;
- ограниченность финансовых средств для реализации предписанных законом полномочий в силу следующих причин:
 - слабость налогооблагаемой базы (многие источники доходов местного населения расположены за пределами муниципальных образований или носят «скрытый» характер);
 - низкие нормативы отчислений в местные бюджеты по основным бюджетобразующим налогам;
 - низкая инвестиционная активность вследствие неблагоприятного имиджа территории для внешних инвесторов и неразвитости механизмов привлечения инвестиций;
- неудовлетворительное состояние материально-технической базы как фактор отвлечения управленческой активности со стратегического планирования на решение текущих задач.

Отрицательные факторы, определяющие развитие муниципальных образований ЮФО

Политическая нестабильность, межэтническая напряженность. Политическая нестабильность Северного Кавказа — довольно очевидный негативный фактор его развития, однако он не исчерпывается сохраняющейся угрозой терроризма или наличием почвы для возрождения сепаратистских настроений. Существенным дестабилизирующим политическим фактором — причем именно в контексте муниципальной реформы — является традиционная для Северного Кавказа этническая и этнокультурная неоднородность, мозаичность территорий проживания различных этнических групп.

Данный фактор издавна обеспечивал высокий потенциал конфликтности в регионе, усиленный национально-территориальным размежеванием советского времени и сталинскими депортациями. Но кавказские народы сумели выработать механизмы поддержания мира друг с другом, которые в тех или иных формах сохранились до наших дней и в значительной степе-

ни определяют сегодняшнюю специфику управления в национальных республиках. Особенно ярко это проявляется в самом пестром по этническому составу субъекте Федерации — Дагестане, где сложилась своего рода система «сдержек и противовесов», позволяющая удерживать межэтнический баланс как залог общественной стабильности. Эта система находится в определенном противоречии с нормами демократии. Так, дагестанцы не особенно скрывают тот факт, что в республике существуют национальные квоты на управленческие должности. Однако практически все признают, что цель не допустить дестабилизации ситуации оправдывает такое сомнитель-

Кавказские народы сумели выработать механизмы поддержания мира друг с другом, которые в тех или иных формах сохранились до наших дней и в значительной степени определяют сегодняшнюю специфику управления в национальных республиках

ное средство, как отход от демократических норм управления. Сходные неписанные нормы, обеспечивающие «справедливое» распределение ресурсов (имущественных, властных и т.п.) между различными этносами, существуют и в других кавказских национальных республиках — Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии.

Недоучет этих норм, а тем более их прямое нарушение здесь взрывоопасны. В этой связи отдельные аспекты практической реализации реформы

местного самоуправления в условиях Северного Кавказа представляют серьезную угрозу стабильности в обществе. Реформа предполагает, в частности, перекройку существующей сети муниципальных образований и перераспределение имущества между уровнями местного самоуправления, а это чревато нарушением сложившегося хрупкого межэтнического баланса. Территориальное размежевание, вызванное формированием новых муниципальных образований, нередко вступает в конфликт с существующими представлениями о «принадлежности» территорий тем или иным этносам, а понижение статуса отдельных муниципалитетов может быть воспринято как ущемление одних народов за счет других. Уже отмечаются случаи недовольства местных жителей, фиксируемые даже в республиках с репутацией относительно «спокойных»¹. В такой ситуации дополнительный импульс к активизации деятельности получают радикальные националистические силы, причем не только в республиках, но и — в порядке ответной реакции — в краях и областях.

Неблагоприятный имидж макрорегиона. Разумеется, данная проблема во многом является следствием рассмотренной выше: репутация Северного Кавказа как нестабильного и небезопасного региона возникла не на пустом месте. Тем не менее есть смысл рассмотреть ее отдельно, так как реально существующий сейчас политический и межнациональный климат на Кавказе может существенно отличаться в лучшую сторону от закрепившегося представления о нем за пределами региона — просто в силу инерции. Инер-

¹ См.: http://www.chechensociety.net/articles_387.html.

цию необходимо преодолевать, но в этом направлении делается пока немного.

Главное следствие сохранения за Северным Кавказом шлейфа негативных ассоциаций — испытываемый его регионами и муниципалитетами инвестиционный голод. Отсутствие инвестиций вошло по итогам анкетирования (см. выше) в тройку самых острых проблем муниципальных образований ЮФО. При этом целенаправленная политика по привлечению инвестиций ведется лишь немногими муниципалитетами, в основном находящимися вне национальных республик. Слабая активность кавказских управленцев в этом направлении объясняется не только неверием в перспективность инвестиционной политики и недостатком квалификации, но и преимущественной ориентированностью местных сообществ на инвестирование «вовне». Сообщества в массе своей получают достаточные для жизнеобеспечения средства от инвестиций, производимых их представителями за пределами региона, и не видят необходимости в привлечении инвесторов непосредственно в регион.

Между тем сейчас все большую популярность на местном уровне приобретают задачи муниципального маркетинга, искусства выгодно «подать» город (район, поселок) потенциальным инвесторам, мигрантам, туристам — и для Северного Кавказа актуальность этих задач особенно велика. Велика и их сложность. За 1990-е гг. во многом утратили актуальность, в ряде случаев безвозвратно, даже те позитивные элементы образа Северного Кавказа, которые сформировались в советское время (благодатный край, всесоюзная здравница и т.п.), многое придется создавать с нуля. Поэтому не стоит недооценивать важность информационной, даже пропагандистской составляющей в местных программах и планах в той части, которая рассчитана на внешнего потребителя. Тем более это важно в свете упомянутой выше низкой адекватности существующей статистики, отображающей социально-экономическое положение регионов ЮФО в невыгодном свете.

В определенном смысле хорошим «подарком» макрорегиону стал выигранный северокавказским городом Сочи права на проведение Олимпийских игр в 2014 г. Если получение прямой экономической выгоды от организации данного мероприятия неочевидно, хотя и планируется, то в плане имиджевого эффекта для всего Северного Кавказа его значение трудно переоценить. Но существует и опасность того, что сочинская победа «усыпит» инициативность кавказских руководителей, породив у них ожидания инвестиционных вливаний, не подкрепленные конкретными программами действий.

Разрозненность местных сообществ, относительная слабость межрегиональных и муниципальных связей на уровне органов управления. Этническая мозаичность макрорегиона имеет и иной негативный аспект. Взаимное недоверие этносов Северного Кавказа, вызванное старыми обидами, своеобразная национальная и вообще местная, клановая «гордость», формирующая представление об уникальности и самодостаточности своего рода, нации, республики, — все это спровоцировало чрезвычайную замкнутость местных сообществ. Нередко кавказские сообщества по традиции

предпочитают «вариться в собственном соку» вместо того, чтобы обмениваться опытом с соседями. Разумеется, это никоим образом не способствует их развитию и модернизации, приводит к многократному «изобретению велосипеда» при решении управленческих и прочих задач.

Наметившийся с начала XXI века централизационный тренд на федеральном уровне в известной степени усугубил эту проблему. Появление нового центра государственной власти в лице администрации федерального округа привело к тому, что главам северокавказских регионов стало выгоднее общаться напрямую с руководством ЮФО и через него — с Москвой, чем друг с другом. В результате вертикальные связи еще сильнее возобладали над горизонтальными, наметившаяся было перспектива укрепления межрегионального и межмуниципального сотрудничества существенно ослабла.

Поэтому сейчас очень важно содействовать развитию «горизонтальных» коммуникаций между органами местного самоуправления муниципальных образований макрорегиона. По опыту ИЭГ, одним из перспективных инструментов налаживания этих коммуникаций является проведение семинаров и тренингов в рамках курсов повышения квалификации для больших групп слушателей из различных муниципалитетов с акцентом на взаимодействие в ходе мероприятий. Последнее имеет в итоге не меньшее значение, чем «вертикальная» передача знаний от экспертов исполнителям. Более полутора десятков таких мероприятий, проведенных специалистами ИЭГ в ЮФО, имели мощный положительный эффект уже в силу того, что слушатели курсов из разных регионов Северного Кавказа увидели и услышали друг друга. Кавказские местные и региональные руководители осознали, что находятся не в вакууме, что их проблемы не уникальны и в ряде случаев ценный опыт их решения можно почерпнуть буквально у ближайших соседей.

Другое направление — учебно-ознакомительные поездки в муниципальные образования других регионов России, где задачи, к решению которых северокавказские муниципалитеты подступаются только сейчас, уже давно более или менее успешно решаются. В ходе работы ИЭГ на Северном Кавказе такие поездки были организованы в Пермскую и Ульяновскую области. Как следствие — представители северокавказских муниципалитетов осознают, что у разных регионов общие интересы, в них происходят схожие процессы и их регион также включен в преобразования, которыми охвачено российское общество. Таким образом, в конечном счете подобная образовательная деятельность работает на укрепление единства страны.

Высокая архаичность социума северокавказских республик. Южный федеральный округ — типичный аграрный регион. Он вырабатывает промышленной продукции в расчете на душу населения в 1,5–2 раза меньше, чем Россия в целом, зато по сельскохозяйственному производству этот показатель у него примерно на 40% выше среднероссийского и превосходит показатели остальных федеральных округов (табл. 3).

Аграрное «лицо» макрорегиона закреплено и расселенческими характеристиками. В городах ЮФО живет всего 57% населения округа, в то время как по России в целом аналогичный показатель составляет 73%, по прочим федеральным округам — 70–82%. При этом многие северокавказские города были образованы в середине XX века из сел и станиц и сохранили со-

Таблица 3. Положение ЮФО на фоне других федеральных округов по показателю сельскохозяйственного производства в 2005 г.

Регион	Сельскохозяйственная продукция в хозяйствах всех категорий на душу населения, тыс. руб.
Южный федеральный округ	14,19
Центральный федеральный округ	8,74
Северо-Западный федеральный округ	6,45
Приволжский федеральный округ	12,50
Уральский федеральный округ	8,67
Сибирский федеральный округ	11,04
Дальневосточный федеральный округ	8,13
Россия в целом	10,48

Источник: Росстат.

ответствующий хозяйственный и жизненный уклад, мало отличаясь даже внешне от сельских населенных пунктов. Сравнительно немногочисленные большие города ЮФО также тесно связаны с сельским хозяйством: в Краснодаре еще в конце 1990-х гг. не меньше половины населения кормилось в основном с подсобных участков.

«Сельский» профиль регионов ЮФО формирует специфический менталитет жителей, систему ценностей, характерную для лиц, занятых сельским трудом. Эта система характеризуется традиционализмом и архаичностью общественных устоев, которая присуща как краям и областям, так и северокавказским республикам, хотя и выражается в них по-разному, с учетом этнокультурной специфики. Кавказский консерватизм усиливает и то обстоятельство, что, вопреки расхожему мнению, даже так называемые русские регионы

не имели глубоких традиций экономического индивидуализма. Основу хозяйствования здесь исторически составляло либо казачье землевладение с коллективистскими началами, либо крупные поместья, где крестьяне были наемниками.

В северокавказских республиках архаичный менталитет населения проявляется особым образом: там до сих пор над формальным правом преобладают клановые отношения. У местных жителей глубоко укоренилась традиция игнорировать «писанный» закон, уповая на старинные обычаи и негласные установления. Многие общественные и государственные институты,

разного рода инновации (в том числе управленческие) приживаются здесь с трудом или приобретают своеобразную местную специфику, и это нельзя не учитывать при реализации в регионе разного рода социальных программ. Например, специалисты ИЭГ, проводившие семинары по социальной политике для муниципальных работников Чеченской Республики, отмечали неприятие местным сообществом планов по организации домов для престарелых на том основании, что в чеченской традиции не принято оставлять стариков на попечение государства. По мнению чеченских руководителей, такие учреждения, даже если их создадут, попросту не будут заполняться. Даже если в подобных заверениях присутствует стремление подчеркнуть свою самобытность, само наличие таких мнений свидетельствует об известной прочности архаичных представлений.

Как показало проведенное ИЭГ анкетирование, многие современные технологии муниципального управления, давно реализуемые российскими муниципалитетами, для значительной части северокавказских регионов (причем как для республик, так и для краев и областей) все еще в новинку. Исключения составляют крупные города — городские округа.

Около половины муниципальных образований — участников анкетирования — не ведут мониторинг местных программ, менее половины проводят структурированную инвестиционную политику, лишь у четверти (опять-таки у крупных городов) имеются долгосрочные стратегии. Этому есть и другие, упомянутые выше причины: нестабильная политическая ситуация, слабая информированность и т.п., но неприятие радикальных изменений сложившегося уклада играет среди них не последнюю роль. Отмечаемый в числе основных проблем региона дефицит квалифицированных специалистов-управленцев также в определенной мере является следствием ориентации на утратившие актуальность методы.

Чеченская война, помимо прочих бед, многократно усилила архаичность местного социума. Но она же породила и парадоксальную ситуацию в самой Чечне: вследствие того, что традиционная клановая (тейповая) структура че-

Одной из важнейших задач возрождения Северного Кавказа является модернизация его общественного быта

ченского общества за годы войны была в значительной степени разрушена, у современного населения Чечни в большей степени, чем у жителей других кавказских республик, присутствует стремление начать выстраивать общественные отношения на иных принципах, с

чистого листа. В этой связи контрпродуктивной следует признать политику федерального центра, фактически направленную на консервацию и возрождение элементов изживаемой структуры.

Сейчас общественная архаичность является одним из самых серьезных препятствий на пути включения Северного Кавказа в общероссийскую хозяйственную жизнь, привлечения сюда инвестиций и квалифицированных кадров, в которых регион чрезвычайно нуждается. Таким образом, одной из важнейших задач возрождения Северного Кавказа является модернизация его общественного быта. Соответственно, модернизации требует и система управления на региональном и местном уровнях. Очевидно, что речь

идет о постепенном процессе, не допускающем радикальной ломки сложившихся отношений, а ориентированном на «мягкую» адаптацию инновационных механизмов к существующим условиям, но, разумеется, без выхолащивания сущности этих механизмов.

Консерватизм, авторитарные тенденции в сфере управления. Следствием архаичности бытового уклада является политический консерватизм населения ЮФО. Население краев и областей Северного Кавказа издавна тяготело к «красному поясу», хотя и отличалось повышенными симпатиями к националистическим партиям и движениям по сравнению с чисто «коммунистическими». Это объясняется исторической противоречивостью менталитета русского населения ЮФО, у которого обида на большевиков за раскулачивание и расказачивание перемешана с ностальгией по процветавшим здесь колхозам, тягой к сильной государственной власти и настороженным отношением к иноэтничному элементу.

В кавказских республиках этот консерватизм дополняется чуждостью местной культуры классическим схемам демократии, включающим и выборность, и самоуправление. Будет справедливым отметить, что на так называемую политическую жизнь здесь широко принято смотреть как на удел общепризнанных лидеров, на выборы же — как на сугубо формальное действие, вид обряда, угодный «начальству». Если глава республики пользуется достаточным уважением сограждан, то последние охотно голосуют в соответствии с его мнением, каким бы переменчивым оно ни оказалось. Свидетельство тому — рекорды так называемого управляемого голосования, которые северокавказские субъекты Федерации ставили на федеральных президентских и парламентских выборах. Важно подчеркнуть, что элемент принуждения со стороны властей здесь невелик или вовсе отсутствует: начальству достаточно лишь озвучить свою точку зрения.

На этой почве сложно укорениться идеологии местного самоуправления как автономного от государства института. Местные сообщества в массе своей ощущают себя встроенными в региональные «вертикали», на них даже не приходится «давить» сверху для принятия тех или иных удобных республиканскому руководству решений. Разница между государственной властью и местным самоуправлением здесь часто малоощутима. Крайний случай — современная Чечня, в которой местное самоуправление отсутствует в принципе: главы муниципальных образований назначаются указами президента республики. Пока наличие подобной «мини-вертикали» оправдывается специфической переходной ситуацией, в которой пребывает постепенно возвращающаяся к мирной жизни республика, но существует серьезная опасность закрепления подобного положения и в дальнейшем, если не по форме, то по сути.

Положительные факторы, определяющие развитие муниципальных образований ЮФО

Обусловленная традиционной культурой развитость низовых форм самоорганизации населения. Выше отмечались проблемы с адаптацией идеологии местного самоуправления к менталитету населения Северного Кав-

каза и традиционно сложившимся здесь формам общественной жизни. Вместе с тем традиционная культура населения региона способствует появлению и некоторых позитивных предпосылок для формирования активных местных сообществ как элементов гражданского общества. Среди них — сохранившаяся у местного населения традиция общинности, склонности решать актуальные вопросы совместно, на общих собраниях и сходах. Широкое распространение этих форм подтвердило проведенное анкетирование: сходы и собрания граждан как элемент участия населения в осуществлении местного самоуправления практикуются в 80% муниципальных образований — участников анкетирования. По России в целом аналогичный показатель ниже, менее 70%.

Эта черта проявляется до некоторой степени и в краях и областях ЮФО, сохранивших своего рода «коллективистский дух» (восходящий в числе прочего и к традиции казачьих кругов), но особенно она характерна для республик Северного Кавказа. В частности, эксперты ИЭГ, проводившие семинары в Северной Осетии, отмечали чрезвычайный интерес слушателей к совместной выработке решений по ключевым для сообщества проблемам. Различные низовые формы самоорганизации граждан — структуры территориального общественного самоуправления, товарищества собственников жилья и т.п. — имеют в регионе лучшие перспективы по сравнению не только с крупными городами с их утвердившимся культом индивидуализма, но и с сельскими муниципалитетами остальной России. Можно предположить, что принцип общественного участия при планировании местного развития, который во многих российских муниципалитетах приходится прививать искусственно, здесь органично присущ гражданам как элементу низовой самоорганизации.

Эти особенности в сочетании с высокой степенью централизации управления позволяют наметить перспективный путь развития местного самоуправления в регионах Северного Кавказа. Следует не столько пытаться преодолеть авторитарные тенденции в управлении кавказскими регионами «сверху» — эта задача трудноосуществима в короткой перспективе, сколько выращивать гражданское общество «снизу» — через поощрение развития низовых инициатив.

Нацеленность местных сообществ на восприятие инноваций, открытость к обучению, обмену опытом. По итогам реализации учебной программы, включавшей чтение лекций и проведение семинаров, ее организаторы единодушно отмечали острую потребность представителей муниципальных органов власти разных регионов ЮФО в продолжении и развитии общения и обмена опытом. Это проявлялось и в личных беседах, и в ответах на вопросы анкеты. Активность проявляли как представители краев и областей, так и муниципальные руководители из республик, последние в особенности. Выше отмечался дефицит общения на уровне муниципалитетов, но и в части восприятия теоретических знаний и практических методик «сверху» северокавказские муниципалы демонстрировали открытость и позитивный настрой. Не было ощущения подспудного противодействия, неприятия, которое нередко возникает при проведении аналогичных образовательных мероприятий в других регионах России.

Жители северокавказских республик устали от нестабильности, хотят, чтобы жизнь скорее вернулась в нормальную колею, а на управленческом уровне заметно стремление включиться в общероссийские процессы поиска и апробирования новых путей развития

В целом чувствуется, что жители северокавказских республик устали от нестабильности, хотят, чтобы жизнь скорее вернулась в нормальную колею, а на управленческом уровне заметно стремление сократить отставание от других регионов и муниципалитетов России, включиться в общероссийские процессы поиска и апробирования новых путей развития. Если это стремление разделит достаточно большое число представителей органов местного самоуправления северокавказского макрорегиона, то шансы на успех достаточно велики. И задача экспертных организаций в этой связи — по мере возможностей, прежде всего в сфере просвещения и организации контактов, содействовать интеграции Северного Кавказа в общемуниципальное российское пространство.

Приоритеты дальнейшей работы с муниципальными образованиями ЮФО

Основываясь на отмеченных выше проблемах, отрицательных и положительных факторах, определяющих развитие муниципальных образований ЮФО, можно сформулировать по итогам реализации проекта основные приоритеты дальнейшего сотрудничества с муниципальными образованиями макрорегиона:

- 1) постепенная интеграция северокавказских муниципальных образований в круг проблем развития российского местного самоуправления, внедрение эффективных моделей муниципального управления с тщательной адаптацией их к местным условиям;
- 2) недопущение радикальной перекройки сложившейся сети муниципальных образований при реализации реформы местного самоуправления, максимальная опора на сложившиеся территориальные ячейки;
- 3) популяризация идеологии местного самоуправления через развитие низовых форм самоорганизации населения при бережном отношении к этим формам, сложившимся исторически;
- 4) активное применение маркетинговых инструментов «продвижения» муниципальных образований вовне для преодоления сложившегося имиджа Северного Кавказа как нестабильного и опасного региона;
- 5) акцент на постепенную модернизацию общественной жизни при сохранении гибких подходов к реализации программ социального характера и всестороннем учете местных особенностей;
- 6) повышение роли фактора горизонтальных коммуникаций в обмене опытом, поощрение межмуниципальных и межрегиональных контактов разного рода.

А.С. Сухоруков

Руководитель фонда «Новое измерение» (Петрозаводск)

Измерения гражданского общества

В 2004–2005 гг. в Петрозаводске был разработан Стратегический план развития города до 2010 г. В качестве одного из ключевых элементов данного документа стал реестр из 42 наименований городских целевых программ, концепций и проектов, которые предстояло создать. За два года эту работу удалось проделать примерно наполовину.

В частности, в реестр была внесена концепция «Петрозаводск — соуправляемая территория». Использование непривычного термина «соуправление» диктовалось стремлением подчеркнуть, что необходим единый подход и к вопросам развития местного самоуправления, и к вопросам развития гражданского общества, и к вопросам развития социального партнерства, и к ряду близких вопросов, поскольку их объединяет проблематика *эффективности форм участия граждан и организаций в решении общественно значимых вопросов территориального развития*. Прежде всего термин «соуправление» подчеркивает принципиальную множественность субъектов, без которых невозможно качественно решить большинство общественных проблем, а также то обстоятельство, что подобные проблемы и пути их решения нужно анализировать целостно, не ограничиваясь какими-либо отдельными элементами. Почему данная позиция реестра была названа концепцией? Потому что предполагалось сначала систематизировать накоп-

Термин «соуправление» подчеркивает принципиальную множественность субъектов, без которых невозможно качественно решить большинство общественных проблем

ленный в этой области опыт, проанализировать складывающиеся тенденции и наметить приоритеты, после чего только переходить к определению программных мероприятий.

Работа по подготовке концепции «Петрозаводск — соуправляемая территория» пришлось на лето и осень 2006 г., и тогда же была предпринята оригинальная попытка «измерить» уровень участия горожан в управлении городом: построена собственная аналитическая модель, обобщены данные разнообразных социологических опросов, разработаны и проведены дополнительные исследования.

Картина получится более наглядной, если выделить формы (уровни) участия горожан в соуправлении городом:

- *общественный интерес* — уровень внимания, с которым горожане относятся к значимым для города событиям. Общественный интерес можно считать минимальным необходимым условием для участия в соуправлении, поскольку при его отсутствии невозможно говорить о более сложных процессах;
- *общественное участие* — уровень ситуативного участия горожан в решении ряда касающихся их непосредственно вопросов городской жизни

ни. Иными словами, человек участвует в соуправлении, если вопрос актуален для него лично. Например, наличие детей-школьников предполагает участие родителей в жизни класса или школы, необходимость выбрать управляющую организацию для обслуживания конкретного многоквартирного дома предполагает участие жильцов в общем собрании и т.п.;

- *общественная деятельность* — в отличие от общественного участия, речь идет об устойчивой форме участия людей в решении значимых вопросов, которая имеет свое организационное оформление — например, членство в общественной организации;
- *общественный диалог* характеризуется сложившимися формами и механизмами участия представителей местных сообществ в принятии значимых для жизни территории решений. При этом используются как всевозможные общественные консультативные органы «при власти» (советы, комиссии, рабочие группы и т.п.), так и специально организуемые с участием общественности мероприятия (референдумы, слушания, экспертизы и т.п.);
- *общественное партнерство* отличает самая высокая степень общественного участия в соуправлении, поскольку в данном случае речь идет не только об участии в выработке решений, но и о действенном объединении ресурсов ключевых сообществ, представляющих власть, бизнес и общество. К формам общественного партнерства можно отнести социальный заказ, социальное партнерство, частно-общественное партнерство и др.

По сути, данные формы/уровни можно представить как пирамиду соуправления, поскольку каждый последующий уровень, опираясь на предыдущий, представляет собой более сложный и потому менее массовый инструмент соуправления. Это в целом, а в частности данная модель позволяет оценивать каждую содержательную область городской жизни (образование, ЖКХ, работа транспорта и т.д. и т.п.) с точки зрения сложившихся в городе механизмов соуправления.

Далее мы используем представленную модель для анализа многочисленных и разрозненных данных об участии сообществ в жизни конкретной территории, а именно Петрозаводска, чтобы получить целостное представление о развитии здесь общественной активности и наметить перспективные направления повышения ее качества и эффективности.

Петрозаводск: общественный интерес

Как уже было отмечено, общественный интерес является базой, на которой развиваются другие формы участия в соуправлении территорией, поскольку показывает, с каким уровнем внимания горожане относятся (или готовы отнестись) к местным событиям. Согласно данным социологических исследований, проведенных в мае 2005 г., 90% горожан заявляют, что они интересуются событиями, происходящими вокруг них. Поскольку реакция на происходящее вокруг является базовой функцией человеческой психи-

ки, оставшиеся 10% можно интерпретировать как долю горожан, которые принципиально не интересуются именно местными событиями. Подтверждение данной интерпретации можно найти в других данных: 10% опрошенных говорят, что никогда не смотрят карельское телевидение, 12% — не слушают карельское радио, 7,5% — не читают газет. Объяснить это можно тем, что ситуацию в Петрозаводске горожане воспринимают как зависимую в первую очередь от событий, происходящих в Москве. Так, 20,4% считают, что в наибольшее влияние на социально-экономическое положение города оказывает президент РФ, 13,3% — Правительство РФ и 8,4% — Госдума.

Анализируя аудитории республиканских и городских СМИ, можно отметить, что из 90% интересующихся местными событиями осознанную информационную активность по отношению к местным событиям проявляют от 35 до 45% горожан — те, кто постоянно смотрит карельское телевидение, подписывается на газеты или покупает их в киоске. Информационная активность остальных носит скорее ситуативный характер — они редко смотрят местное телевидение и предпочитают бесплатные газеты, которые «сами» попадают в дом.

Таким образом, на уровне общественного интереса местными событиями интересуются 90% горожан, из которых примерно половина (45%) делает это осознанно и постоянно, а другую половину можно считать «пассивно интересующимися» — то есть готовыми воспринять информацию, но не ищущими ее специально. Видимо, именно представители первой группы являются теми, кто готов к более сложным формам своего участия в городской жизни.

Петрозаводск: общественное участие

На этом уровне речь идет уже об участии горожан в решении общественных проблем — правда, участии ситуативном (или неустойчивом), вызванным прагматическим осознанием человеком того обстоятельства, что эти проблемы прямо влияют на его собственную жизнь. Список примеров общественного участия достаточно широк, и каждый из них имеет свою специфику. Мы ограничимся теми сферами, по которым собрана статистика, — участием петрозаводчан в политической жизни, участием родителей в школьной жизни своих детей, а также совсем недавно возникшей формой соуправления — участием в управлении своими домами.

Наиболее очевидной и устоявшейся формой участия горожан в управлении является реализация ими своих политических прав, в первую очередь участие в выборах. О том, насколько и как жители Петрозаводска пользуются своими политическими правами, можно судить по явке на избирательные участки. Она коррелирует с уровнем выборов — в среднем последовательно убывает от более высокого уровня выборов к более низким:

- выборы президента РФ в 2004 г. — явка 56%;
- выборы депутатов Государственной Думы в 2003 г. — 52%;
- выборы главы республики в 2002 г. — 50,13%;
- выборы главы органа местного самоуправления в 2002 г. (проводились

вместе с выборами главы республики и депутатов Законодательного собрания) — 49,76%;

- выборы депутатов Законодательного собрания Республики Карелия в 2002 г. — на разных избирательных участках 43,35–56,96%;
- выборы депутатов Петросовета в 2004 г. — на разных избирательных участках 10–39% (в среднем около 23%).

Таким образом, имеющие прямое отношение к жизни города политические выборы разного уровня мобилизуют 10–50% горожан.

Участие родителей в школьной жизни своих детей — одна из самых традиционных форм общественного участия. Современные данные об участии петрозаводских родителей в школьной жизни были получены благодаря репрезентативному опросу, проведенному в марте 2005 г. карельским Фондом развития образования в рамках совместного с Финляндией проекта «Развитие сотрудничества между родителями, школами и местным самоуправлением в Республике Карелия». Согласно результатам опроса, 45% родителей ходят в школу не реже раза в месяц (за формальный уровень участия был принят ответ «не реже одного раза в четверть»), то есть только на плановые родительские собрания, различные вопросы школьной жизни с руководством школы готовы обсуждать 30–44% родителей, а 13,5% готовы войти в школьный совет.

Участие в управлении домом, наоборот, одна из самых «молодых» форм общественного участия, получившая свое нормативное закрепление в конце 2004 г. в новом российском Жилищном кодексе. О своем желании участвовать в управлении собственным домом в мае 2005 г. заявило 30,5% участников городского социологического опроса.

Обобщая все эти данные, можно сказать, что так или иначе использовать различные формы общественного участия настроены 20–30% горожан, еще 30–40% могут быть вовлечены в общественное участие при особых условиях (в случае значимых, масштабных событий). В то же время около 40% жителей Петрозаводска можно отнести к «устойчивому пассиву» — вероятность их участия в решении значимых вопросов городской жизни невелика.

Объяснить, почему столь значительные группы горожан выбирают общественную пассивность, помогут данные двухлетнего (2002–2003 гг.) мониторинга настроений петрозаводчан. Тогда в описаниях горожанами своих настроений преобладали негативные характеристики — «беспокойство» устойчиво занимало в этом списке первое место (31,2%), далее следовали «пассивность» (19,2%), «злость» и «активность» (по 17,9%), «апатия» (16,2%). Также ярко было выражено недоверие по отношению к другим социальным группам — 72,8% горожан были уверены, что бизнесмены заботятся прежде всего о себе, а не о городе (несправедливо высокими доходы большинства богатых людей Карелии считали 79% жителей Петрозаводска). Уровень положительных оценок местного и регионального уровня власти не превышал 30%.

За этими цифрами стоят *атомизация и негативизация* общественного сознания, ставшие итогом 15 «смутных лет» трансформации государственного строя. Эти феномены психологически достаточно легко объяснимы: выживать (а именно в такую ситуацию попало большинство россиян в начале

1990-х гг.) действительно легче поодиночке. Остроты этим процессам добавляло и то, что предыдущий период характеризовался, наоборот, преувеличением роли общественных ценностей (в немалой степени, конечно, искусственным).

Петрозаводск: общественная деятельность

Напомним, что общественная деятельность подразумевает устойчивую форму участия людей в решении значимых вопросов общественной жизни. На данном уровне общественная активность людей уже получает организационное оформление — чаще всего в виде членства в общественной организации. Социологический опрос 2005 г. показал, что в деятельности общественных организаций принимают участие 8% горожан, из которых больше всего — 4% — в деятельности профессиональных организаций (профсоюзов). Рейтинг популярности других общественных объединений выглядит следующим образом: творческие — 1,3%, политические — 1,1%, жилищные — 1,1%, молодежные — 0,8%, научные — 0,8%, экологические — 0,6%, женские — 0,4%.

О своей готовности участвовать в подобной деятельности в будущем заявило почти в два раза больше горожан — 15,8%. По сравнению с нынешней ситуацией наибольшим потенциалом роста числа активистов обладают жилищные организации (к ним готовы присоединиться дополнительно 3,1% горожан), экологические (+ 2,8%), творческие (+ 2,7%), молодежные (+ 2,6%), женские (+ 2,5%), научные (+ 1,3%), политические (+ 1,2%), профессиональные (+ 0,4%). Эти цифры демонстрируют определенную смену общественных приоритетов, связанную как с новым этапом развития общества (этим можно объяснить потенциальный рост популярности экологических, молодежных и женских организаций), так и с серьезными изменениями в законодательной базе (жилищные, политические организации). В то же время, чтобы наметившийся потенциал воплотить в реальную общественную деятельность, необходимо решить ряд проблем. Во время проведения осенью 2003 г. социологического опроса, посвященного направлениям стратегического развития города, среди проблем взаимодействия населения с общественными организациями на первое место респонденты поставили «неумение населения обращаться к их ресурсам» (31,2%), далее шла «незаинтересованность граждан в решении общественных проблем» (18%), «отсутствие общих позиций населения и общественных организаций» (15,8%), «отсутствие информации об общественных организациях» (14,3%) и их «низкая активность» (12,8%).

Как видим, проблемы, связанные со «слабой инфраструктурой» общественных организаций (отсутствие общих позиций с населением, низкая активность) и характерные для российского общества конца 1990-х, не являются сейчас самыми острыми (быть может, за исключением молодых жилищных организаций). Более актуальны мотивационные (пассивность, безразличие горожан) и технологические (неумение обращаться к ресурсам общественных организаций, недостаток информации и др.) проблемы, кото-

рые, вероятно, и будут определять «повестку дня» развития общественной деятельности на ближайший период.

Петрозаводск: общественный диалог

По сути, в данной концепции общественный диалог рассматривается как сложившиеся формы и инструменты участия территориальных сообществ в принятии властью значимых для жизни территории решений. Именно этот аспект общественного соуправления становится сейчас приоритетным в различных проектах развития гражданского общества, реализуемых в России. Развитие механизмов диалога с властью, безусловно, имеет важнейшее значение для оценки продвижения России по пути развития демократических институтов. Однако необходимо учитывать, что развитие общественного диалога напрямую зависит от развития предыдущих уровней соуправления, в частности от структурированности сообществ — интенсивности коммуникаций между ними, наличия ассоциативных структур и признанных лидеров (экспертов). Если территориальное общество аморфно, его структуры не включены в общение друг с другом или находятся в состоянии конфликта, а лидеры не имеют реального общественного веса, то даже наличие самых что ни на есть демократических процедур принятия властью решений не может свидетельствовать о реальном развитии гражданского общества. Так что готовность к общественному диалогу на любой конкретной территории необходимо рассматривать с двух сторон — со стороны сообществ и со стороны власти.

Деятельность сообществ Петрозаводска можно оценить как достаточно структурированную. Созданы и активно действуют ряд ассоциаций общественных организаций — Союз детских и молодежных организаций Карелии, Совет ветеранов Петрозаводска, Совет женщин города Петрозаводска, Ассоциация зеленых Карелии, недавно были созданы ассоциации общественных организаций инвалидов, а также представителей территориального общественного самоуправления («Горожане и дом»). С каждым годом становится все больше профессиональных ассоциаций. В то же время для ряда общественных организаций характерны высокий уровень закрытости и автономии друг от друга, готовность скорее к конфронтации или конкуренции, нежели к консолидации. Об этом свидетельствуют и трудности со сбором информации, и дублирование реализуемых проектов.

По-другому строится взаимодействие в бизнес-среде. Официальные объединения: карельский Союз работодателей, Союз промышленников и предпринимателей, республиканская Торгово-промышленная палата — в городском общественном пространстве активно своих позиций по поводу значимых проблем чаще всего не заявляют, сосредоточившись на реализации более «узких», хотя и весьма стратегически значимых проектов (таких, как внедрение международных стандартов качества, и др.). В то же время действующие на территории Петрозаводска бизнесмены успешно освоили иные способы представления групповых интересов: своими «бизнес-командами» они успешно участвуют в выборах как республиканской, так и мест-

ной законодательной власти, формируя весьма солидное лобби. Среди таких бизнесменов-политиков есть ряд фигур, которые кроме определенного политического веса обладают и сильным влиянием на некоторые региональные СМИ. Стремление придать представительству бизнес-интересов неофициальный характер, безусловно, таит в себе опасность для общества.

Достаточно высокий уровень структурированности сообществ в Петрозаводске является серьезным вызовом местной власти, перед которой стоит задача использовать и развивать соответствующие этому уровню формы и инструменты диалога с местными сообществами. Рассмотрим накопленный в столице Карелии опыт общественного диалога в основных «отраслях» городского управления.

Среднее образование. В последние годы эта сфера интенсивно реформируется. Ряд государственных нововведений и экспериментов в среднем образовании — передача финансирования на региональный уровень, введение единого государственного экзамена, профильного образования и др. — не могли не вызвать серьезной общественной дискуссии. Но велась эта дискуссия в основном профессионалами на текущих или оперативных мероприятиях сообщества педагогов и управленцев образования, а также в СМИ. Что касается постоянных форм общественного диалога, то диалог с родителями осуществляется главным образом на базе образовательных учреждений. Практика проведения городских родительских собраний активно поддерживалась в 1999–2002 гг., с 2004 г. она была трансформирована в выездные общественные приемные Управления образования мэрии в восьми городских образовательных полисистемных округах, которые организуются перед завершением учебного года. Также на базе большинства образовательных учреждений (80% школ и 55% детских садов) с разной степенью успешности созданы попечительские советы, которые объединяют представителей школ, бизнеса и родителей. Девять школ города включены в два международных проекта, отрабатывающие новые для России модели партнерства в управлении школами между органами местного самоуправления, родителями и школьными администрациями.

Из созданных в администрации города по тематике среднего, дошкольного и дополнительного образования пяти консультационно-координационных групп (советы, комиссии и т.п.) с точки зрения участия в них представителей общественности необходимо упомянуть три: Координационный совет по вопросам профессиональной ориентации молодежи г. Петрозаводска (состоит из 13 человек, в том числе два представителя профессиональных ассоциаций и два представителя бизнес-структур, за три года собирался девять раз), постоянно действующую Комиссию по вопросам организации питания в муниципальных образовательных учреждениях (из 14 членов два представителя профильного бизнеса, собирается 6 раз в год) и Координационный совет по вопросам развития системы содействия укреплению здоровья обучающихся и воспитанников муниципальных образовательных учреждений (среди 15 членов совета — один представитель «ПетрГУ», за два года собирался два раза).

Культура. В сфере культуры наиболее яркой консультационно-координационной группой является Комиссия по культурно-историческому наследию,

15 из 32 членов которой представляют общественные и научные организации. За три года Комиссия собиралась 10 раз, ею вынесено более 30 решений о переименованиях, установках памятных знаков и т.п. В то же время ее взаимодействие с городскими и республиканскими творческими союзами организационно и нормативно не закреплено. В некоторых музыкальных школах, подчиненных Управлению культуры администрации, действуют родительские комитеты. В администрации также создан оргкомитет, который «отвечает» за наиболее массовые мероприятия (большинство из них относится к сфере культуры) и на заседания которого при необходимости приглашаются представители общественных объединений или бизнеса.

Физкультура и спорт. Со спортивными общественными организациями (в основном это федерации по видам спорта) Управление физической культуры и спорта городской администрации осуществляет текущее взаимодействие, не закрепленное организационно и нормативно.

Здравоохранение и здоровый образ жизни. В этой сфере действует немного общественных объединений, с которыми городское Управление здравоохранения при необходимости осуществляет текущее или проектное сотрудничество, не закрепленное организационно. Взаимодействие с представителями развивающегося в данной сфере бизнеса также организационно не закреплено. В составе четырех действующих комиссий по специализированным вопросам здравоохранения (Санитарно-противоэпидемическая комиссия, Комиссия по контролю за состоянием льготного лекарственного обеспечения и др.) представителей научных или общественных кругов нет, эти комиссии носят межведомственный характер.

Экология. Данная сфера, безусловно, попадает в число приоритетов общественной деятельности. В 2000 г. отделом экологии городской администрации в сотрудничестве с научными кругами и общественными организациями была разработана Концепция экологической безопасности населения Петрозаводска на 2001–2010 гг., затем, в 2001 г. — Программа оздоровления экологической обстановки города Петрозаводска на 2001–2005 гг. и в 2003 г. — программа «Экологическое образование и просвещение населения города Петрозаводска на 2004–2006 гг.». В 2005 г. началась разработка следующей программы оздоровления экологической обстановки, в состав рабочей группы из 20 человек вошли два представителя общественных организаций и два депутата городского совета. Отдел экологии активно взаимодействует с представителями научных кругов, но организационно это никак не закреплено. Более сложная ситуация сложилась с представителями экологических общественных организаций, которые публично критикуют некоторые проекты мэрии. Так, в составе Комиссии по рассмотрению вопросов, связанных со сносом зеленых насаждений, работу которой организует городской Комитет по вопросам ЖКХ, представителей науки и общественности нет.

Социальная защита. Это также безусловный приоритет общественного внимания, что выражается в немалом числе действующих в этой сфере общественных организаций. Взаимодействие с ними отдела социальной защиты мэрии организационно и нормативно не закреплено, однако в рамках ежегодной городской целевой программы «Забота» в 2000–2004 гг. ряд ор-

ганизаций получили материальную помощь, а с 2005 г. отдел перешел на систему конкурсной поддержки проектов общественных организаций (однако в составе конкурсной комиссии представителей общественности нет). Кроме того, вот уже третий год присуждаются именные премии «Поверь в себя» как людям, так и проектам в сфере поддержки граждан с ограниченными возможностями. Правда, и здесь в конкурсной комиссии нет представителей общественности, кроме одного депутата городского совета. Наконец, только в одной из двух созданных при отделе социальной защиты комиссиях — особых случаев при назначении компенсаций и распределения гуманитарной помощи — присутствует один представитель депутатского корпуса.

Молодежная политика. В области молодежной политики сложилась уникальная ситуация, когда высокая общественная активность поддерживается развитыми механизмами общественного диалога и партнерства. Отдел молодежи администрации города уже несколько лет использует как механизмы социального заказа при организации летнего отдыха и летней занятости молодежи, так и механизмы конкурсной поддержки проектов при реализации городской целевой программы молодежной политики. В созданный при отделе Общественный молодежный совет входит пять представителей молодежных организаций (всего в составе совета семь человек), ежегодно выбираемых на общем собрании членов молодежных организаций города. Собирается совет не менее 6–8 раз в год, в том числе определяет победителей в конкурсе проектов, в котором за право получить бюджетное финансирование соперничают подведомственные отделу молодежи муниципальные учреждения и общественные организации.

В составе других консультационно-координационных групп, также участвующих в реализации молодежной политики, представителей общественности значительно меньше. В Межведомственный совет по вопросам профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних включен один представитель общественных организаций, а в Комиссии по делам несовершеннолетних и Межведомственном совете по вопросам улучшения жилищных условий молодых семей их нет вовсе.

Жилищно-коммунальное хозяйство. Общественная деятельность в этой сфере ранее была связана в первую очередь с деятельностью ТОСов и ТСЖ. Взаимодействие с ними городского Комитета ЖКХ не было закреплено организационно и носило текущий характер (в отделе по реализации проекта МБРР был представитель, который отвечал за эту работу). Перспектива вступления в силу с 1 марта 2005 г. нового Жилищного кодекса подтолкнула администрацию города искать новые формы поддержки общественной активности жильцов, и с осени 2004 г. была организована работа по появлению так называемых старших по дому. Для взаимодействия с ними, с новыми организационными общественными единицами — собраниями жильцов, а также с общественными организациями, действующими в жилищной сфере, весной 2005 г. на базе муниципального учреждения «Жилищный контроль» был создан специальный отдел. В трех действующих при Комитете комиссиях (по жилищным вопросам, жилищным сертификатам и по вопросам реформирования ЖКХ) представлены только работники администра-

ции города. Еще три активно действующие группы являются по сути своей межведомственными штабами (по подготовке к отопительному сезону, по благоустройству, по строительству газопроводов) и также не имеют общественного представительства. В Общественном совете по реформированию ЖКХ, который провел в 2005 г. две встречи, из 11 человек четверо — представители общественности.

Безопасность. С целью улучшения ситуации в сфере безопасности в администрации города созданы рабочая группа по разработке паспорта безопасности территории города, а также четыре межведомственные комиссии (антинаркотическая, по чрезвычайным ситуациям и повышению пожарной безопасности, по безопасности движения, по охране общественного порядка). В первую из них входят представители общественных организаций и церкви (всего в комиссии 16 человек), в остальные — по одному представителю от компаний, имеющих стратегическое значение для города (ОАО «Карелгаз», ОАО «Электросвязь»).

Муниципальная служба. Для решения внутренних задач организации муниципальной службы действуют четыре комиссии (аттестационная, конкурсная, по делам муниципальной службы, по социальному страхованию), ни в одной из них нет представителей общественности.

Бюджет. Консультационно-координационным органом в этой сфере является создающаяся ежегодно в середине года рабочая комиссия по формированию проекта бюджета на следующий год. В 2005 г. в нее вошли 21 представитель мэрии и 6 депутатов городского совета. В 2001–2004 гг. при поддержке петербургского центра «Стратегия» и Петрозаводского университета были организованы три общественных слушания проекта городского бюджета на следующий год, один круглый стол и одна конференция — во всех этих мероприятиях могли принять участие представители общественности. В деятельности Комиссии по вопросам размещения муниципального заказа представители общественности не участвуют.

Градостроительство, земельные вопросы и вопросы муниципальной собственности. Общественность в этой специализированной сфере представлена достаточно серьезно. В Общественный градостроительный совет, который в течение двух последних лет собирался четыре раза, входят пять представителей общественных объединений и четыре — бизнеса (всего 31 человек). В составе ежемесячно собирающейся Архитектурно-художественной комиссии восемь представителей общественных объединений и восемь — бизнеса (всего 21 человек). В четырех других комиссиях — по выбору и согласованию земельных участков, по размещению наружной рекламы и информации, по аренде муниципального имущества и по проведению торгов — представителей общественности нет.

Экономика. Комитет по вопросам экономики и финансов курирует работу пяти консультационно-координационных групп. Три из них (Комиссия по мобилизации дополнительных доходов, Комиссия по регулированию цен и тарифов на продукцию муниципальных предприятий, Балансовая комиссия) носят межведомственный характер и не имеют общественного представительства. В состав Координационного комитета содействия занятости населения включен один представитель общественной организации, а в Ко-

миссии по денежному обращению 12 из 18 членов представляют банковский бизнес. Работу Совета потребительского рынка курирует Управление торговли, общественного питания и бытового обслуживания. В Совет, который собирается не реже одного раза в квартал и состоит из 18 человек, входит один представитель бизнеса и один представитель общественной организации.

Национально-религиозное взаимодействие. Для решения задач в данной сфере при администрации города создано два консультативных органа. В Комиссию по вопросам религиозных объединений ввиду деликатности данной темы входят только чиновники, а представители религиозных организаций приглашаются на отдельные заседания в зависимости от рассматриваемых вопросов; за два года состоялось пять заседаний. В Общественном совете руководителей национально-культурных объединений и движений при главе самоуправления города из 24 членов совета 21 представляют общественные организации. За полтора года состоялось пять заседаний совета, и одним из важных результатов его деятельности стало издание сборника «Петрозаводск — территория толерантности».

Гендерные вопросы. Эта тема традиционно носит общественный характер. При администрации города действует постоянная Комиссия по вопросам улучшения положения женщин, при поддержке которой, в частности, организована Ярмарка инициатив женских организаций, 6-й Форум женских организаций Республики Карелия в Петрозаводске, реализуется городская целевая программа «Женщина». Из 21 члена Комиссии четыре человека представляют общественность, один — бизнес, за последние три года состоялось более 15 ее заседаний.

Стратегическое развитие. Одним из ключевых совещательных органов по стратегическим вопросам развития Петрозаводска является Коллегия местного самоуправления. Из 15 ее членов трое представляют общественные, научные или бизнес-организации, двое являются депутатами. Ежегодно проводится 6–8 заседаний.

Еще одним консультативным органом в данной сфере является рабочая группа по развитию взаимодействия с общественными организациями (большинство членов группы — представители некоммерческого сектора). Она активно действовала в 2002–2004 гг., и основным продуктом ее деятельности стало Положение о муниципальном гранте, утвержденное в 2004 г. городским советом.

Для подготовки проекта стратегического плана развития Петрозаводска до 2010 г. в 2003–2004 гг. были созданы следующие координационно-консультативные органы: Координационный совет (из 21 члена совета два представителя общественных организаций, три представителя бизнеса, пять представителей науки и вузов; проведено четыре заседания), Аналитический совет (из 16 человек восемь представителей науки; шесть заседаний), Проектный совет (из 12 человек четыре представителя науки; три заседания) и Экспертный совет (пять заседаний). Было организовано широкое, в четыре этапа, обсуждение предварительных документов, в более чем 50 мероприятиях (в том числе специально организованных для представителей общественных организаций) приняло участие более 350 человек.

В рамках подготовки стратегического плана возник другой проект — ежегодный конкурс лучших проектов и программ по 12 номинациям «Город, устремленный в будущее», который проводится с 2003 г. В составе конкурсной комиссии представители власти имеют четыре голоса, а представители общественности и бизнеса — шесть.

Обработка собранной информации об общественном участии в консультативно-координационных группах на уровне администрации города (всего таких в наш анализ попало 54) показывает следующее: почти половина из них (46%) не имеют общественного представительства, еще в 20% оно носит формальный характер (доля представителей общественности — менее 15%). Весомое представительство общественности (более 40%) — примерно в пятой части (19%) этих групп, заметное, но не решающее представительство (15–40%) — в 15% групп. Всего же представители общественности имеют в подобных органах около 150 мест (уровень политического представительства — 60 депутатов городского совета).

Отдавая себе отчет в определенных ограничениях использованной методики (разные сферы городского управления неодинаковы по своему объему и по реальным возможностям общественного участия), все же рискнем сделать ряд выводов общего характера. Получается, что говорить о наличии системы общественного диалога можно применительно к одной третьей части (34%) вопросов управления городом. Лидерами в сфере организации общественного представительства при принятии решений можно считать такие «отрасли» городского управления, как молодежная политика, градостроительная политика, политика в национально-культурной и культурно-исторической сфере, стратегическое развитие. Есть все предпосылки к тому, чтобы выйти на новый уровень общественного диалога в области социальной защиты, экологии, образования, решения гендерных вопросов, обсуждения бюджета. Во всех остальных сферах для становления форм общественного диалога требуется разработать специальные программы.

В целом можно считать Петрозаводск городом с неплохой по российским меркам практикой общественного диалога, но уровень последнего нужно серьезно наращивать — для полноценного воплощения ценностей и духа местного самоуправления.

Петрозаводск: общественное партнерство

В данной модели мы рассматриваем общественное партнерство как высший уровень развития соуправления территорией, поскольку в данном случае речь идет действительно о действенном объединении ресурсов ключевых сообществ, представляющих власть, бизнес и общество. К формам общественного партнерства предлагается отнести социальный заказ, социальное партнерство, частно-общественное партнерство, а также отдельные проекты, объединяющие ресурсы власти, бизнеса и общества.

Социальный заказ — это практика выделения бюджетных средств на реализацию функций местного самоуправления через деятельность общест-

венных или бизнес-объединений (на конкурсной основе). В Петрозаводске такой опыт накоплен в области организации летнего отдыха молодежи. Вот уже пять лет средства, выделенные на эти цели (в 2005 г., например, было выделено 377 тыс. руб.), распределяются по конкурсу, который выигрывают в основном общественные организации). Также примером социального заказа может служить бюджетное финансирование отделом социальной защиты мэрии Детского социального клуба, структуры, созданной общественной организацией — Карельским союзом защиты детей. По всей видимости, в ближайшие годы нас ждет серьезное расширение практики конкурсного распределения бюджетных средств на всех уровнях власти в связи с реформированием бюджетного процесса в России.

Социальное партнерство — это поддержка со стороны бизнеса реализации социально и общественно значимых проектов, то есть речь идет о спонсорстве, попечительстве, благотворительности. Эта популярная сейчас тема требует осторожного и глубокого анализа, потому что далеко не все бытующие в общественном мнении стереотипы находят подтверждение на практике.

С одной стороны, не подтверждается тезис, что наш бизнес социально пассивен (по данным опроса 2005 г., о благотворительных или попечительских проектах городских бизнесменов слышали 22,3% петрозаводчан). Косвенно оценить уровень развития социального партнерства в Петрозаводске помог проводимый ежегодно городской конкурс лучших проектов и программ «Город, устремленный в будущее», одной из 12 номинаций которого стала номинация «Лучшая благотворительная программа года». Кроме выявления победителей (в 2003 г., например, им был признан петрозаводский филиал Балтийского банка, направивший на эти цели 2 млн 300 руб.; в 2004 г. — благотворительная программа ЗАО «Карелстроймеханизация», более 300 тыс. руб.), конкурс позволил оценить общие масштабы социального партнерства. По нашим данным, средний объем благотворительных отчислений крупной петрозаводской фирмы равен примерно 200 000 руб. в год, а всего петрозаводские бизнесмены перечислили на проекты социальной и общественной направленности в 2004 г. до 10 млн руб. (из них около 3,5 млн руб. — на проекты, курируемые администрацией города).

С другой стороны, если сравнить эти цифры с объемом привлекаемых городом грантов (которые в большинстве своем также можно отнести к проектам социального, общественного или научного партнерства, но с международным участием), то сумма последних примерно в три раза больше (в 2003 г. — около 30 млн руб.). Кроме того, 10 млн руб. социального партнерства бизнеса не выдерживают никакого сравнения с примерным объемом средств, которые бизнесмены недоплачивают в городской бюджет за счет различных схем ухода от налогов (по подсчетам экономистов мэрии, в 2003 г. примерная сумма потерь городского бюджета по этой статье составила до 300 млн руб.).

Кроме количественных оценок уровня социального партнерства необходимо выделить его сложившиеся механизмы, что поможет в дальнейшем проектировать развитие данной сферы городской жизни. В Петрозаводске разработана собственная схема, включающая следующие уровни: а) прямое донорство, б) попечительство, в) фондовые модели.

Модель прямого донорства реализуется в том случае, когда авторы социальных или общественных проектов обращаются непосредственно к бизнесменам, которые решают, поддержать просьбу или нет. Этот способ наиболее распространен, но он же, на наш взгляд, и наименее эффективен, поскольку в данной схеме практически отсутствует как сравнительная оценка качества проектов (вместо них — лоббизм заявителей или субъективизм бизнесмена), так и анализ эффективности использования средств (действует принцип «деньги дали и забыли»).

Модель попечительства реализуется в том случае, когда бизнесмены становятся членами попечительских советов (или подобных структур) конкретных социальных учреждений или общественных проектов. Предприниматели получают возможность предварительно коллективно оценить проект и затем увидеть его результаты — хотя данные процедуры и в этом случае носят субъективный характер. В Петрозаводске уже создано более 80 попечительских советов (в основном в системе дошкольного, среднего образования и культуры), из них около десятка накопили первый успешный опыт (Музей изобразительных искусств, школы № 30, 50, лицей № 1 и др.), который пока не осмыслен и не обобщен на территориальном уровне.

О фондовой модели можно говорить в том случае, когда в процессе спонсорства, благотворительности или попечительства появляется посредник — фонд, который, опираясь на экспертные ресурсы, организует конкурсный отбор проектов, привлекает средства местного бизнеса на их реализацию, осуществляет мониторинг хода проектов и оценку их результатов (возможны также случаи передачи проектов в управление третьей стороне). Эффективность социальных инвестиций бизнеса при этом существенно повышается. Нам известны только отдельные примеры работы по этой схеме в Петрозаводске. Так, в 2004 г. Карельский фонд образования провел конкурс проектов, который получил поощрение со стороны бизнеса в объеме 30 тыс. руб. Очевидно, что данной форме социального партнерства еще только предстоит встать на ноги.

Под **частно-общественным (или частно-государственным) партнерством** принято понимать объединение ресурсов общества (государства или местного самоуправления) и бизнеса для создания общественных благ или оказания общественных услуг. В российской практике это чаще всего находит воплощение в виде передачи государственных или местных активов в долгосрочную аренду или собственность бизнесу, для того чтобы последний мог участвовать в предоставлении общественно значимых услуг. В Петрозаводске в этом отношении было сделано следующее:

- создана конкурентная среда в сфере школьного питания, и с 1996 г. у муниципального предприятия «Петропит» появился конкурент — ЗАО «Ленобщепит», которому переданы ряд школьных столовых (в 2005 г. — 12 из 45 общеобразовательных учреждений);
- в 2004 г. имущественный комплекс муниципальной автоколонны № 1126 был передан в долгосрочную аренду ООО «Пассажирские автоперевозки», которое за полтора года только в обновление парка автобусов вложило более 37 млн руб.;
- летом 2005 г. в долгосрочную аренду компании «Петрозаводские ком-

мунальные сети» (дочерняя компания «Российских коммунальных сетей») были переданы три крупных муниципальных предприятия города — «Водоканал», «Тепловые сети» и «Электрические сети»; предполагаемый объем инвестиционной программы «Петрозаводских коммунальных сетей» составляет 1 млрд руб.

Как и общественный диалог, общественное партнерство развито в Петрозаводске неравномерно: с одной стороны, есть примеры весьма крупных и значимых для города проектов, с другой — нельзя пока говорить об устойчивой деятельности местных фондов.

Какие же выводы можно сделать из всего вышеизложенного?

Одной из ключевых проблем, затрудняющих взаимодействие городских обществ, власти и бизнеса Петрозаводска в области соуправления, является произошедшая за последние 15 лет атомизация общественной жизни и негативизация общественных установок — 40% горожан избегают участвовать в жизни города в какой-либо форме, участие еще 30–40% носит ситуативный и неустойчивый характер. Серьезный мотивационный вакуум, который выражается в пессимистических установках горожан по отношению к общественной активности, безусловно, должен стать предметом специального осмысления и проектирования большой системной работы по его преодолению.

В то же время 20–30% горожан можно рассматривать как потенциальный гражданский актив — эти люди настроены на участие в жизни города и имеют определенный опыт в этой сфере. Однако на основании полученных данных можно констатировать, что используется этот потенциал как активом гражданского общества, так и властью далеко не в полной мере. Результаты социологических опросов показывают, что в различных сферах общественного участия можно добиться повышения объема актива от двух (участие в деятельности общественных организаций) до тридцати (!) раз

20–30% горожан можно рассматривать как потенциальный гражданский актив — эти люди настроены на участие в жизни города и имеют определенный опыт в этой сфере. Однако используется этот потенциал далеко не в полной мере

(участие в управлении домом), для чего необходимо предлагать как можно больше способов организации общественного участия и качественно их совершенствовать.

Не менее важной задачей является наращивание общественного диалога — системы участия сообществ в принятии властью значимых для территории решений. Сегодня общественный диалог налажен лишь в трети «отраслей» городского управления Петрозаводска. Не меньшее внимание следует уделять и совершенствованию сложившейся системы общественного партнерства, которая, как уже отмечалось, характеризуется неравномерностью: масштабные примеры частно-общественного партнерства (интеграция ресурсов местной власти и бизнеса) не подкрепляются столь же высоким уровнем социального заказа (интеграция ресурсов местной власти и общественных организаций) и социального партнерства (благотворительность и попечительство).

И.Л. Ошуркова

В 2005–2007 гг. руководитель сектора «Социальное партнерство» Института экономики города

Практика социального партнерства бизнеса и общественности: международные и общероссийские тенденции

В силу особенностей развития российской экономики за последние пять лет появились новые механизмы выстраивания отношений между властью, бизнесом и обществом. Это так называемое межсекторное взаимодействие — социальное партнерство. На протяжении последних пяти лет в России заметно повысился интерес к теме корпоративной социальной ответственности (КСО). Данная тема актуальна не только потому, что у бизнеса появилась возможность участвовать в управлении государством, но и потому, что таковы объективные процессы, происходящие в мире.

Международные тенденции

Появление самых известных международных инициатив в области социальной ответственности бизнеса следует отнести к 1990-м гг. Это прежде всего Глобальный договор ООН, который объединил ведущие социально ответственные корпорации мира на основе 10 принципов ответственного ведения бизнеса. По данным на март 2007 г., Глобальный договор подписали 3300 организаций из более чем 100 стран мира. Руководители корпораций, участвующих в этом договоре, считают, что предприятия должны поддерживать и соблюдать права человека и свободу объединений, признавать на деле права на заключение коллективных договоров, выступать за ликвидацию любой дискриминации в сфере труда и занятости, отвечать за состояние окружающей среды, противодействовать коррупции в любых формах.

На мировом уровне различные международные организации, среди которых ООН, ОЭСР, Европейский союз и другие, активно поддерживают усилия бизнеса по повышению своей социальной ответственности. Результатами этих усилий, как правило, становятся устойчивое развитие бизнеса и общественная значимость его добровольных усилий и инициатив.

В мае 2006 г. ООН на своем высшем исполнительном уровне одобрила принципы ответственного инвестирования — инициативу, выдвинутую большой группой банков, страховых и инвестиционных фондов и компаний, а именно Финансовую инициативу ЮНЕП (UNEP). По состоянию на август 2007 г. эта группа банков и компаний насчитывала около 240 участников — крупнейших финансовых учреждений мира, общий объем активов которых превышает 4 трлн долларов США. Ответственные финансисты и инвесторы обязались соблюдать принципы социально и экологически ответственного финансирования и инвестирования следующим образом (далее приведена цитата из Кодекса социально ответственного инвестирования):

«1. Мы включим вопросы, касающиеся ЭСКУ (экологические, социальные и корпоративные вопросы управления), в процессы проведения анализа инвестиционной политики и принятия решений.

2. Мы будем активными собственниками и включим касающиеся ЭСКУ вопросы в нашу политику и практику в области владения.

3. Мы будем добиваться получения соответствующей информации по касающимся ЭСКУ вопросам от организаций, в которые мы инвестируем наши деньги.

4. Мы будем оказывать содействие в принятии и осуществлении Принципов инвестиционной деятельности.

5. Мы будем сотрудничать в деле повышения эффективности осуществления Принципов.

6. Мы все будем представлять доклады о нашей деятельности и о достигнутом прогрессе в деле осуществления Принципов».

Все большее значение приобретает международная инициатива по достижению прозрачности в добывающих отраслях промышленности (EITI). Она направлена на обеспечение прозрачности частных и государственных доходов и платежей и объединяет крупнейшие добывающие и перерабатывающие компании и правительства. Об участии в EITI объявили 22 страны: 14 африканских (в основном из экваториальной части континента), три латиноамериканские, Монголия, Восточный Тимор и три бывшие республики Советского Союза (Азербайджан, Казахстан и Киргизия), в число доноров влились Германия и Норвегия.

Активно внедряется Глобальная инициатива в области отчетности (Global Reporting Initiative, GRI) по устойчивому развитию компаний всех видов деятельности и размеров. Сегодня по международному стандарту GRI отчитывается уже около 2000 ведущих, в том числе транснациональных, компаний мира. Среди них и 50 российских.

Основным фундаментальным условием успешного бизнеса в XXI веке разработчик международных стандартов отчетности, британский Институт социальной и этической отчетности (AccountAbility), считает диалог, или, дру-

Успешно развивающиеся компании осознают взаимосвязь между проблемами сохранения окружающей среды, социальными и экономическими вопросами и понимают, что решить эти проблемы в одиночку невозможно

гими словами, взаимодействие, со всеми заинтересованными сторонами — стейкхолдерами (stakeholders). Именно на этом принципе построена философия отчетности, которая в отличие от традиционной формы подразумевает не только обязательную ответственность (responsible), но и обязательную публичную отчетность (accountability), усиленную постоянной обратной связью со стейкхолдерами и готовностью быстро реагировать на их ожидания.

Успешно развивающиеся компании осознают взаимосвязь между проблемами сохранения окружающей среды, социальными и экономическими вопросами и понимают, что решить эти проблемы в одиночку невозможно. Взаимодействие со стейкхолдерами сегодня превращается в жизненно

важный инструмент устойчивого развития, и бизнес хорошо отдает себе отчет в том, насколько это для него важно. Одновременно предприниматели признают и тот факт, что взаимодействие со стейкхолдерами должно перерасти рамки инструмента управления рисками — только тогда оно будет эффективным. Такое взаимодействие должно превратиться в один из основных элементов корпоративного стратегического планирования. При этом важно активно вовлекать в процесс и внутренних стейкхолдеров — специалистов головного и региональных офисов, представителей профсоюзов и менеджмента. Цель — определение общих интересов и возможностей для эффективного сотрудничества всех заинтересованных сторон.

С точки зрения большинства международных инициатив в области социальной ответственности бизнеса развитие практики социального партнерства гарантирует компаниям устойчивое развитие в его триедином измерении: экономическом, экологическом и социальном (Triple Bottom Line). Именно устойчивый рост производства, неразрывно связанный с уменьшением нагрузки на окружающую среду и соответствующим ростом социального благополучия занятых работников и социальной поддержки населения регионов присутствия компании становится главной идеологией современного «капитализма с человеческим лицом».

На круглом столе в рамках саммита Глобального договора ООН 6 июля 2007 г. в Женеве были рекомендованы следующие направления деятельности национальных правительств в области продвижения ответственного корпоративного гражданства:

- 1) **создание благоприятных условий.** Правительства создают условия для обсуждения и развития вопросов корпоративной ответственности, в том числе поддерживая лучшую практику в этой области;
- 2) **повышение осведомленности.** Правительства могут активно привлекать общественное внимание к общим вопросам, аспектам деятельности и выгодам корпоративной ответственности, а также инициировать общественное обсуждение в этой области;
- 3) **продвижение.** Правительства могут отмечать примеры лучшей практики в этой области (например, путем присуждения наград) и приглашать представителей бизнеса и более широкий круг стейкхолдеров к участию в добровольных программах по корпоративной ответственности, различных проектах, а также инициативах, подобных Глобальному договору ООН;
- 4) **развитие инструментов.** Принимая во внимание, что бизнес-сектор иногда нуждается в соответствующей ориентировке, правительства могут оказывать помощь в развитии программ корпоративной ответственности, создании методических руководств и стимулировать общественное признание специальной деятельности по развитию предпринимательского подхода в этой области, а также корпоративной ответственности в малом и среднем бизнесе;
- 5) **финансовая поддержка.** При наличии соответствующих ресурсов правительства могут направлять их на поддержку добровольных инициатив для максимизации их эффекта.

Общероссийские тенденции

Начало активной фазы развития корпоративной социальной ответственности бизнеса в России можно отнести к 2000–2001 гг., чему способствовали наметившаяся экономическая и политическая стабильность в стране, рост производства и активный выход российских компаний на международные рынки. Поворотным в этом отношении стал 2004 г., когда при активном участии СМИ, бизнес-ассоциаций (Российский союз промышленников и предпринимателей, Ассоциация менеджеров России, Торгово-Промышленная палата) и некоммерческих организаций (Агентство социальной информации, Институт экономики города) развернулось широкое обсуждение международных стандартов, норм и правил ведения социальной отчетности.

Впервые эта тема зазвучала с высоких трибун. В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации весной 2004 г. президент России отметил, что задачами для социально ответственного бизнеса являются «безусловная и полная уплата налогов, участие крупного бизнеса в реализации жизненно важных проектов, в том числе концентрация внимания на самых насущных для граждан страны проблемах».

Знаковым событием для России стало принятие Социальной хартии российского бизнеса. В ноябре 2004 г. РСПП на своем XIV съезде утвердил хартию и предложил всем членам российского делового сообщества присоединиться к ней. В этом документе очерчены направления и границы потенциального вклада компаний и бизнес-сообщества в целом в общественное развитие и приведены основополагающие принципы социально ответственной деловой практики, на которых должна строиться деятельность любой организации вне зависимости от ее профиля и формы собственности. Перечислим эти принципы:

- экономическая и финансовая устойчивость;
- качество продукции, взаимоотношения с потребителями;
- взаимоотношения с работниками;
- права человека;
- экологическая безопасность;
- участие в развитии местного сообщества.

С момента принятия Социальной хартии российского бизнеса к ней присоединились более 200 организаций с более чем 5 млн работников. Хартия, предлагающая своего рода стандарт ответственного ведения бизнеса для российских компаний, официально признана ООН как соответствующая принципам Глобального договора. Социальную миссию бизнеса российские предприниматели видят в обеспечении устойчивого развития самостоятельных и ответственных компаний, отвечающего долгосрочным экономическим интересам бизнеса, способствующего достижению социального мира, безопасности и благополучия граждан, сохранению окружающей среды, соблюдению прав человека. Важнейшее условие экономического и социального благополучия страны — формирование солидарной ответственности государства, бизнеса и гражданина, при этом взаимоотношения бизнеса с государством и с гражданским обществом должны строиться на публичной правовой основе.

Напомним, что именно Российский союз промышленников и предпринимателей активно содействовал развитию нефинансовой отчетности и фактически стал одним из ведущих информационно-методических центров в этой области в России. В настоящее время РСПП создал и ведет Национальный регистр нефинансовых отчетов компании — единый общедоступный центр сбора и распространения информации, а также электронную библиотеку нефинансовых отчетов в Интернете. РСПП также инициировал и подготовил проект индикаторов, рекомендуемых для использования в нефинансовых отчетах для их лучшей сопоставимости. В июне 2006 г. подготовлен проект но-

Важнейшее условие экономического и социального благополучия страны — формирование солидарной ответственности государства, бизнеса и гражданина, при этом взаимоотношения бизнеса с государством и с гражданским обществом должны строиться на публичной правовой основе

вой редакции Социальной хартии, учитывающий современную корпоративную практику, мировые и отечественные тенденции в области корпоративной ответственности. В настоящее время новая редакция документа проходит процедуру публичного обсуждения.

Еще одно значимое событие 2004 г. — публикация доклада о социальных инвестициях России, подготовленного Ассоциацией менеджеров России (АМР) совместно с Программой развития ООН. По сути, это анализ роли бизнеса в общественном развитии России и одна

из первых аналитических публикаций по тематике корпоративной ответственности, которая стала доступна мировому экспертному сообществу. В 2006 г. АМР выразила консолидированную позицию своих членов, издав меморандум «О принципах КСО — 2006». В меморандуме, не претендующем на исчерпывающую полноту, сформулировано профессиональное отношение ведущих топ-менеджеров России к текущему положению дел в сфере корпоративной социальной ответственности и приведен перечень разделяемых ими принципов КСО. Эти принципы не расходятся с общепринятыми в мире:

- производство качественной продукции и услуг для потребителей;
- создание привлекательных рабочих мест, инвестиции в развитие производства и человеческого потенциала;
- неукоснительное выполнение требований законодательства: налогового, трудового, экологического и др.;
- построение добросовестных и взаимовыгодных отношений со всеми заинтересованными сторонами;
- эффективное ведение бизнеса, ориентированное на создание добавленной экономической стоимости и повышение национальной конкурентоспособности в интересах акционеров и общества;
- учет общественных ожиданий и общепринятых этических норм в практике ведения дел;
- вклад в формирование гражданского общества через партнерские программы и проекты общественного развития.

В России в последнее время все больше компаний переходят от позиции, выраженной словами «мы производим продукт, нужный потребителю, пла-

тим налоги, и на этом наша ответственность заканчивается» к позиции открыто выражаемой гражданской ответственности, причем добровольной. Тому есть две основные причины. Во-первых, объективно возрастает зависимость компаний-производителей от общественных условий своей деятельности в регионах присутствия. Регулярно проводимые исследования показывают, что мировые компании — лидеры в области КСО добровольно ежегодно тратят на эти цели в среднем 0,5–1,5% своего оборота. В России на социальные инвестиции и благотворительность тратиться еще больше — около 2% оборота. Во-вторых, компании понимают, что в случае действительно системного внедрения КСО фактически будет внедрена система управления нефинансовыми рисками, ядром которой является управление взаимодействием с заинтересованными сторонами. В силу вышеозначенных причин системы корпоративного управления последовательно совершенствуются, существенно повышая его уровень, что положительно сказывается на имидже, деловой репутации и в конечном счете на капитализации компаний. Иными словами, в операционном плане они несут дополнительные непроизводительные расходы, но в итоге выигрывают за счет роста своей стоимости. И зачастую темпы роста капитализации существенно опережают рост затрат на КСО.

Среди ключевых направлений деятельности компаний, поддерживаемых мероприятиями КСО с использованием соответствующих управленческих процедур и показателей экономической, социальной и экологической результативности, в частности:

- корпоративное развитие — проведение реструктуризаций и организационных изменений с участием представителей высшего менеджмента компаний, их персонала и общественных организаций;
- проведение экологической политики и использование природных ресурсов;
- эффективное развитие персонала;
- обеспечение здоровья и безопасности сотрудников на рабочих местах;
- взаимодействие с местными органами власти, государственными структурами и общественными организациями для решения общих социальных проблем;
- сотрудничество с поставщиками и покупателями своей продукции и услуг;
- PR-обеспечение всех вышеперечисленных направлений.

Таким образом, КСО становится многовекторным фактором влияния на компанию и, что крайне важно, на всю систему корпоративного управления. Инструментарий КСО представлен комплексом взаимосвязанных элементов:

- миссия и ценности, кодекс корпоративной этики;
- стратегия компании, в том числе цели устойчивого развития (экономические, экологические и социальные);
- концепция управления нефинансовыми рисками и взаимодействия со стейкхолдерами;
- мероприятия по КСО и устойчивому развитию;
- социальная (по устойчивому развитию) отчетность;
- коммуникации (PR, Интернет и др.).

Компании — лидеры в области КСО постоянно совершенствуют организацию и технологии менеджмента и корпоративного управления, создавая специальные департаменты по управлению нефинансовыми рисками и отчетности в области КСО и устойчивого развития (в качестве примера можно привести РАО «ЕЭС России») либо учреждая специальные комитеты при советах директоров.

Практическое применение КСО естественным образом приводит компании к межсекторному сотрудничеству — социальному партнерству. Это важнейший инструмент социального партнерства, долевого финансирования проектов и поддержки различных гражданских инициатив. Большинство международных стандартов в этой области нацеливают компании на активное применение теории стейкхолдеров и диалог с ними при разработке стратегий и отчетности. Для России это особенно важно, поскольку интересы власти, бизнеса и гражданского общества все еще в значительной степени разобщены. Социальное (межсекторное) партнерство с использованием возможностей, предоставляемых КСО, в России на разных уровнях государственного управления в настоящее время зачастую осуществляется от случая к случаю, то есть носит нерегулярный и фрагментарный характер.

На местном — муниципальном — уровне оно вообще находится в зачаточном состоянии, правда, отдельные положительные примеры все же имеются. Так, в настоящее время в России действуют более 28 фондов местных сообществ. Существуют также частно-государственные партнерства в области коммунального хозяйства в Перми, Омске и Сызрани. Очень многое будет зависеть от того, как будет осуществляться реформа местного самоуправления: если муниципалитеты получают реальные полномочия и экономические, в том числе финансовые, возможности, то бизнесу будет о чем серьезно договариваться с местной властью.

На областном/краевом уровне во многих регионах уже идет реальная работа по использованию КСО в объединении усилий власти, бизнеса и гражданского общества для решения сложных региональных социальных, инфраструктурных и экологических проблем. Необходимо активно аккумулировать наиболее удачный опыт и распространять его по всей стране. Пока этим занимаются лишь несколько НКО, и в этом их неопределимая роль.

Что касается федерального уровня, то здесь налицо очевидная недооценка возможностей КСО и социального партнерства со стороны федеральных органов власти и отсутствие единой государственной политики в этой сфере.

С одной стороны, в посланиях президента Российской Федерации в последние годы неоднократно указывалось на значимость социальной ответственности бизнеса для развития страны. Однако, с другой стороны, на уровне Правительства РФ не принималось никаких существенных решений и не проводилось никаких значимых мероприятий в развитие этих положений. Ситуация с федеральной политикой в области КСО сродни ситуации в сфере экологии: с тем, что необходимо повышать значимость этих «отраслей», согласны все, однако единая государственная политика в отношении них отсутствует. Например, в области экологии в России действуют семь федеральных правительственных организаций, а единой и последовательной природоохранной государственной политики как не было, так и нет —

каждый орган реализует свою подфункцию, но без необходимой общей координации. То же самое происходит и в области КСО, с одной лишь разницей — при общей «на словах» поддержке ни одному федеральному ведомству не вменены в обязанности функции развития КСО, как, впрочем, и устойчивого развития бизнеса, регионов и страны в целом.

Получается, что слова расходятся с делом уже более 10 лет: последний раз концепция устойчивого развития России рассматривалась на высшем государственном уровне в декабре 1997 г. Решение Йоганнесбургского мирового саммита по устойчивому развитию, обязывающее все государства, подписавшие его итоговый документ, разработать и использовать национальные стратегии устойчивого развития начиная с 2005 г. Россия не выполнила. В Правительстве РФ в результате административной реформы было ликвидировано последнее структурное подразделение, отвечающее за устойчивое развитие. Нет на федеральном уровне никакой координации и в области участия российского бизнеса в Глобальном договоре ООН и т.д. Декларация саммита «Рост и ответственность в мировой экономике», принятая главами государств и правительств стран «группы восьми» в Хайлигендамме 7 июня 2007 г. и дающая рекомендации правительствам стран «большой восьмерки» в области КСО и устойчивого развития, так и не рассматривалась на предмет реального внедрения хотя бы части этих рекомендаций.

Интересно также отметить, что проблемы развития КСО и социальной (по устойчивому развитию) отчетности являются в последние годы предметом обсуждения и изучения также со стороны специальных комиссий и групп депутатов в Государственной Думе и Совете Федерации. Однако за рамки общей экспертной дискуссии эта деятельность не выходит.

Естественно, важно, каким образом в этих непростых условиях другие контрагенты, действующие в обществе, взаимодействуют с бизнесом при осуществлении последним социально и экологически значимых мероприятий, способствуя их максимальной эффективности. В качестве «других контрагентов» выступают представители гражданского общества, преимущественно некоммерческие организации. В последнее время НКО активно поддерживают инициативы бизнеса в области корпоративного гражданства и регулярно выступают его партнерами при осуществлении проектов и программ, направленных на реализацию полезных для различных регионов и слоев населения инициатив. В 2004–2005 гг. были образованы первые экспертные площадки, которые во многом стали формировать информационное поле вокруг концепции КСО. Среди постоянно действующих следует отметить Деловой клуб по развитию нефинансовой отчетности (в его организации приняли участие Агентство социальной информации, Институт экономики города и РСПП) и Клуб Института корпоративного развития группы компаний РЕНОВА.

Общественный контроль и мониторинг за деятельностью компаний в экологической сфере осуществляют экологические организации. Так, Межрегиональная общественная организация содействия независимым природоохранительным инициативам (МОО НеСПИ) в течение нескольких лет составляет рейтинг «Экологическая ответственность крупнейших предприятий России». Международный социально-экологический союз (МСоЭС) и Независимое экологическое рейтинговое агентство (НЭРА) уже пять лет регуляр-

но публикуют рейтинг крупнейших российских компаний, оценивая степень их воздействия на окружающую среду. Место в этом списке, надеются эксперты-экологи, будет влиять на оценку эффективности бизнеса, на уровень инвестиций и котировку акций предприятий.

В последнее время экологи включают в рейтинг и показатели социально ответственного ведения бизнеса. В апреле 2007 г. впервые были обнародованы результаты оценки динамики воздействия производства на природу в 2000–2005 гг. на основе социально-экологических рейтингов 100 крупнейших российских компаний и данных мониторинга социально-экологических факторов, влияющих на стоимость компаний. Расчеты показали, что самая низкая экологическая эффективность производства у энергетики, нефтяной, угольной и газовой промышленности. Однако именно в этих отраслях отмечены самые высокие показатели положительной динамики в отличие от пищевой промышленности и строительства.

Современный российский рынок в достаточной степени насыщен экологическими информационными показателями, такими как индекс «Экологическое цитирование», система мониторинга экологических конфликтов бизнеса, система экологических профилей предприятий (охватывает 700 предприятий, принадлежащих крупнейшим компаниям страны), а также Российский эколого-экономический индекс — Russian Ecological-economic index (REX). Этот аналог биржевых индексов наподобие известного индекса Доу-Джонса позволяет отслеживать предпочтения участников рынка ценных бумаг с точки зрения «экологичности». По мнению экологов, все эти инструменты представляют практический интерес для инвесторов, страховщиков, кредиторов, органов экологического контроля и общественности и указывают на то, что бизнес носит социально ответственный характер.

В 2006 г. Институтом социальной и этической отчетности (AccountAbility) и британской консалтинговой CSR Network в рамках составления ежегодного мирового рейтинга впервые был представлен рейтинг корпоративной ответственности 50 крупнейших российских компаний. Исследование, которое Институт AccountAbility проводил совместно с российским партнером — международным проектным бюро «Деловая культура» при поддержке международной аудиторской компании PricewaterhouseCoopers, показало, что, хотя средний балл российского рейтинга корпоративной ответственности пока существенно отстает от глобального, отечественные лидеры бизнеса продемонстрировали результаты, близкие к результатам лучших в этом отношении мировых компаний.

Существенным стимулом развития КСО в течение последних двух лет стали требования международных фондовых бирж к компаниям, выходящим на IPO. Российские компании все чаще фигурируют в листингах крупнейших компаний мира, участвуют в крупных международных проектах, рассматривают планы альянсов с ведущими глобальными игроками. Международное бизнес-сообщество оценивает российский бизнес по меркам, которыми меряются сегодня лидеры мирового бизнеса. Крупнейшие рейтинговые агентства (Standard & Poor's, Fitch Ratings, Moody's Investors Service) при формировании кредитных рейтингов помимо оценки текущих финансовых показателей рассматривают и факторы долгосрочной устойчивости бизнеса, качество и прозрачность кор-

поративного управления, наличие социальной отчетности и других публичных механизмов информирования общества о деятельности компаний.

За последние 3–4 года процесс освоения российским бизнесом новых принципов социального партнерства и корпоративной ответственности, соответствующих мировым стандартам, принял необратимый характер. Корпоративная ответственность постепенно становится неотъемлемой частью системы социального партнерства, прогнозирования, управления рисками и формирования акционерной стоимости компании.

В заключение хотелось бы порекомендовать заинтересованным читателям литературу по теме статьи:

1. Костин А.Е. Корпоративная социальная ответственность: зачем это бизнесу и в чем роль государства. — М.: НП «КСО-Русский Центр», 2007.
2. Российский бизнес и глобальный договор. Практика социальной ответственности. — М.: Агентство социальной информации, 2007.
3. Нефинансовые отчеты компаний, работающих в России: практика развития социальной отчетности. Аналитический обзор. — М.: Российский союз промышленников и предпринимателей, 2006.
4. Набирая обороты: от корпоративной ответственности к эффективному регулированию общественных отношений и масштабным решениям. Пер. с англ. — М.: Ассоциация менеджеров России, 2005.
5. Пять шагов на пути к социальной устойчивости компании. Рекомендации по оценке деятельности и подготовке нефинансовых отчетов. — М.: Российский союз промышленников и предпринимателей. Комитет по социально-трудовым отношениям, 2005.
6. Социальная ответственность компаний. Эффективные технологии управления социальными инвестициями. — М.: Агентство социальной информации, 2005.
7. Город и бизнес. Формирование социальной ответственности российских компаний. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2003.
8. Социально ответственный бизнес: глобальные тенденции и опыт стран СНГ. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2001.

Источники информации:

1. <http://www.unglobalcompact.org> (полный текст Глобального договора ООН на русском языке).
2. <http://www.globalreporting.org/Home/LanguageBar/Russian.htm> (русская версия Руководства GRI).
3. <http://www.accountability21.net/> (сайт Института социальной и этической отчетности — AccountAbility).
4. <http://www.rspp.ru> (сайт Российского союза промышленников и предпринимателей).
5. <http://www.amr.ru> (сайт Ассоциации менеджеров России).
6. <http://www.soc-onvet.ru> (сайт Агентства социальной информации).
7. http://www.urbanecomonomics.ru/texts.php?folder_id=202&mat_id=104&page_id=2122 (материалы о социальной ответственности бизнеса на сайте Института экономики города).

Е.Л. Строкова

Эксперт направления «Социальная политика» Института экономики города

Социально-пространственная сегрегация города: проблемы определения и исследования

Постановка проблемы

Исследование социально-пространственной сегрегации города, как важного аспекта городского развития, осуществляется на стыке нескольких дисциплин — географии, социальной географии, социологии города, экономики города. При этом существует множество подходов к определению данного понятия. Так, некоторые исследователи говорят о влиянии места жительства человека на доступ к таким социально-экономическим ресурсам, как работа, магазины, образовательные и другие социальные услуги. Сегрегация школ в сочетании с сегрегацией по месту жительства может негативно повлиять на накопление человеческого капитала тех или иных социальных групп. Сегрегация также может рассматриваться как субъективно воспринимаемое разделение города, и тогда проблемным аспектом можно считать взаимную отчужденность и отсутствие взаимодействия между представителями различных социальных групп в городском пространстве и, как следствие, проблемы дезинтеграции. Если обобщить различные определения, которые дают этому понятию зарубежные исследователи, то получится, что сегрегация — это:

- отделение определенных социальных групп по месту жительства (районы элитного жилья, районы трущоб; черные гетто; закрытые сообщества и пр.);
- отделение социальных групп в повседневной жизни (горожане — представители различных групп едят в разных кафе, ресторанах, посещают разные места досуга, взаимодействуют друг с другом и другими группами в определенных городских районах и пр.);
- воспринимаемое горожанами разделение города на зоны (формирование карт города в восприятии горожан, культурные границы города).

На бытовом уровне под сегрегацией чаще всего понимают этническую сегрегацию, однако это лишь один из ее видов. *Этническая сегрегация* — обособленность определенной этнической группы в городе (например, формирование этнических гетто). *Религиозная сегрегация* — обособленность социальной группы в городе по признаку религиозной принадлежности (например, в некоторых мусульманских странах сегрегированы группы немусульман). *Сегрегация по статусному признаку* — обособленность социальной группы в городе в зависимости от статуса индивида (например, районы расселения среднего класса, элиты и пр.).

Предмет нашего рассмотрения — *социально-пространственную сегрегацию* — в общем виде можно определить как обособление определенной со-

циальной группы в городском пространстве. Эта проблема сегодня очень актуальна и нуждается в изучении и решении, потому что, с одной стороны, необходимо планировать городское пространство и управлять его развитием, а с другой — нельзя не замечать, что в городах происходят изменения, влияющие на их развитие.

Социально-пространственная сегрегация города стала объектом исследования в начале XX века в США. Здесь возникли проблемы с городским управлением в связи с высоким уровнем иммиграции: город разделился на зоны, и в каждой по своим законам существовала определенная этническая группа. После Второй мировой войны интерес к теме социально-пространственной сегрегации города усилился по причине того, что стремительно росло городское население, а кроме того, в городах происходили структурные изменения (например, активно шел процесс субурбанизации — отток населения из центральной части городов как в США, так и в Европе). Начиная с 1960-х гг. в городах по всему миру стали появляться и развиваться закрытые сообщества («gated», «secured» communities), что также стимулировало исследовательский интерес к процессам сегрегации.

Социально-пространственная сегрегация города, которую можно было обнаружить и в советское время¹, в российском городе приобрела сложный характер. С одной стороны, перестройка социальной и экономической систем привела к возникновению рынка жилья со своими механизмами расселения жителей в городе, с другой — нестабильность предложения жилья, а также изменившиеся представления о престижности жилья и инертность морфологической структуры города не позволяют говорить о распределении жилья только в соответствии с рыночными механизмами. Таким образом, в российском городе множество факторов сегрегации «наслаиваются» друг на друга.

Хотя с самим термином «сегрегация» связаны в основном негативные коннотации, думается, что социально-пространственная сегрегация города может иметь как позитивные, так и негативные последствия.

К негативным последствиям, на наш взгляд, следует отнести в первую очередь две социальные проблемы: влияние сегрегации на жизненные шансы горожан и сложность интеграции социальных групп.

Первая проблема возникает при формировании в городе районов с неравными возможностями доступа проживающих в них к различным услугам: с одной стороны, закрытые сообщества, у которых возможностей больше, с другой — районы с высоким уровнем депривации. Следствием концентрации городской бедности является формирование замкнутого круга бедности (cycle of disadvantage), или, иными словами, культуры бедности. Так, согласно результатам исследования З. Хажнала (Zoltan L. Hajnal), жители районов концентрированной бедности (где более 40% населения живут в состоянии бедности) в Канаде и США попадают в замкнутый круг беднос-

¹ Данное утверждение противоречит советской идеологии, тем не менее ряд исследователей указывают на существование данного феномена (в частности, см.: Трущенко О. Престиж города: городская социальная сегрегация в Москве. М.: SocioLogos, 1995).

ти, что в свою очередь чревато для их более состоятельных соседей риском также впасть в это состояние. При этом как в США, так и в Канаде районы концентрированной бедности чаще всего появляются в индустриальных центрах городов. Подобные исследования проводились и в России, в частности экспертами Института экономики города. Например, изучая районы с высоким уровнем депривации в Томске, А. Александрова, П. Кузнецова и Э. Хамилтон пришли к выводу, что районы с наихудшим качеством жилья, а также с самым низким уровнем доступа к коммунальным услугам расположены далеко от центра и отделены от остальной части города. Эксперты связывают этот феномен прежде всего с тем, что с появлением рынка жилья бедные горожане вынуждено концентрировались в районах с низкой стоимостью жилья.

Вторая социальная проблема — сложность интеграции различных социальных групп — обусловлена концентрацией гомогенных групп в определенных районах, где в силу этнических или социально-экономических причин формируется контркультура и высок риск возникновения социальных беспорядков. Яркий пример — массовые беспорядки 2005 г. во Франции, ставшие закономерным следствием сложившейся в пригородах Парижа маргинальной

Европейские ученые подчеркивают, что жилищная политика должна смягчать негативные эффекты рынка в интересах социального развития

субкультуры в результате в том числе территориальной сегрегации малоимущих слоев населения.

А каковы положительные аспекты социально-пространственной сегрегации? К их числу, например, можно отнести комфорт проживания среди членов «своей» социальной группы, в некоторых случаях налицо взаимная польза, которую приносят разные группы друг другу. Так, при соседстве элитарного закрытого сообщества (*gated community*) и бедного района представители первого могут нанимать во втором обслуживающий персонал для себя, а представители второго, соответственно, находить высокооплачиваемую работу недалеко от дома.

Изучение социально-пространственной сегрегации города приносит практическую пользу в сфере городского планирования, жилищной и социальной политики. Исследовав проблемы сегрегации конкретного города, можно минимизировать ее негативные последствия. В частности, европейские ученые подчеркивают, что жилищная политика должна смягчать негативные эффекты рынка в интересах социального развития, то есть выступать своего рода посредником между этими двумя «полюсами силы».

Необходимо учитывать, что в Российской Федерации феномен сегрегации городского пространства по большому счету только формируется. В ближайшей перспективе он может стать весьма заметным и потому опасным фактором городского развития в силу высокого уровня дифференциации населения по доходам и явно недостаточного количества мер, регулирующих рыночные механизмы распределения жителей в городском пространстве. Именно поэтому на уровне городского управления важно выработать позицию по отношению к таким процессам (являются ли они позитивны-

ми/негативными/неизбежными для города, нужно ли их поощрять/предотвращать или просто следует к ним приспособливаться) и наметить конкретные шаги, которые необходимо предпринимать в этой связи в области социальной и жилищной политики.

Обзор зарубежных и российских исследований социально-пространственной сегрегации города

Этот обзор мы предпринимаем с целью выделить, во-первых, подходы к определению исследуемого явления и, во-вторых, существующие методы измерения сегрегации.

Зарубежные исследования социально-пространственной сегрегации города

В зависимости от определения, которое дается в том или ином исследовании социально-пространственной сегрегации города, можно условно выделить следующие типы зарубежных исследований по этой теме:

- 1) исследования морфологии города. Сегрегация определяется как разделение территорий города по характеру использования городских зон (зонирование);
- 2) исследования сегрегации по резидентному признаку. Под сегрегацией понимается обособление определенных социальных групп по месту жительства;
- 3) исследования освоения городского пространства. Сегрегация — это обособление определенных социальных групп в повседневной жизни;
- 4) исследования восприятия городского пространства. Сегрегация — это воспринимаемое горожанами разделение города на зоны.

Исследователи *морфологии города* изучают распределение различных артефактов (парки, индустриальные зоны и др.) в городском пространстве. Основная цель такого исследования — найти инструменты городского планирования (инструменты застройки, создания социальной инфраструктуры, транспортной системы и др.). Именно в рамках данного направления разработаны морфологические модели города: концентрическая (E. Burgess), секторальная (H. Hoyt), многоядерная (C. Harris, E. Ullman), модель социалистического города (R. French, F. Ian Hamilton). Для изучения сегрегации используются такие показатели, как функциональное распределение городской территории, цены на землю, переменные, связанные с доступом к определенным видам услуг, отдаленность района от города и его транспортная доступность.

Исследования *сегрегации по месту жительства* в зависимости от определения, которое исследователь дает сегрегации данного вида, зиждутся на ряде постулатов.

Если исследователь исходит из того, что пространственное местоположение отражает положение в определенной системе социального неравен-

ства, то постулируется связь между типом и локализацией жилья и системой социальной стратификации, рассматривается пространственная сегрегация в соответствии с классом, этнической и религиозной принадлежностью, жизненным циклом (например, сегрегация бедных).

Пространство может пониматься и как ресурс в системе социальных отношений. Примером данного подхода является концепция престижных адресов, которые рассматриваются как социальное благо, а городское пространство приобретает символическую ценность, которой определенные слои общества стремятся завладеть. Престижные районы города воспринимаются как места в физическом пространстве, где сконцентрированы высшие позиции иерархий и бóльшая часть агентов, занимающих эти доминирующие позиции.

Кроме того, городские сообщества могут быть пространственно сегрегированы на основании идентичности их членов. Деление городского пространства на множество локалов и формирование идентичности по отношению к сообществу объясняется, в частности, необходимостью уменьшить разнородность в рамках районов проживания.

Для изучения сегрегации по месту жительства в основном используются переменные, характеризующие место жительства (например, качество и тип жилья), а также связанные с социально-экономическим статусом домохозяйства (например, доход, образование, этнические и другие характеристики). Часто используется метод построения различных индексов. Наиболее известный из них — индекс несходства (*dissimilarity, unevenness*) — измеряет неравномерность распределения двух групп по определенным географическим единицам города. Так, С. Руоппила (S. Ruoppila) анализирует, как влияет жилищная политика на дифференциацию горожан по месту жительства в Таллине. Автор критикует власти города за отсутствие стремления к уменьшению социальной сегрегации. Одной из причин усугубляющейся социальной дифференциации является расселение горожан в зависимости от их доходов, что, как пишет С. Руоппила, становится характерным для Таллина применительно к целым сегментам застройки.

Примером исследований освоения городского пространства является исследование «сегрегации активности» (поскольку различные группы не только живут в разных районах, но и взаимодействуют друг с другом в иных местах)¹.

В качестве основных для изучения этого вида сегрегации используются показатели, характеризующие освоение городской среды (место работы, учебы детей, места проведения досуга, места, где совершаются покупки), а также показатели, характеризующие взаимодействие с другими группами (к примеру, уровень сегрегации выше, если члены домохозяйства общаются с друзьями и родственниками внутри своего района и не имеют друзей за его пределами). Для измерения сегрегации в рамках данного подхода ис-

¹ См., например: Boal F., Poole M., Murray R. Religious Segregation and Residential Decisions in Belfast // *Current Anthropology*. 1978. Vol. 19. No. 2. P. 400–401; Schenell I., Yoav B. The Sociospatial Isolation of Agents in Everyday Life Spaces as an Aspect of Segregation // *Annals of the Association of American Geographers*. 2001. Vol. 91. No. 4. P. 622–636.

пользуется, в частности, индекс изоляции — он измеряет уровень «смешения» с другими группами в двух аспектах: взаимодействия и территориального размещения основных сфер повседневной жизни актора. Исследователи И. Шнелл (Iz. Schenell) и Б. Йоав (B. Yoav) предлагают использовать индекс пространственной и социальной изоляции горожанина и фиксируют невзаимодействие или взаимодействие групп в повседневной жизни на примере рабочих-мигрантов из стран Африки в Тель-Авиве.

В рамках исследований восприятия городского пространства в фокусе рассмотрения оказываются не характеристики горожан, проживающих в том или ином районе, а субъективное восприятие города последними. Такие исследования учитывают смысловую дифференциацию пространства при его сегрегации. В качестве примера можно привести работу К. Линча (K. Lynch), в которой рассматривается образ города, складывающийся у его жителей. В качестве одного из методов сбора информации было использовано когнитивное картографирование, в ходе которого жителей просили нарисовать карту того или иного района. Когнитивные карты города позволяют изучить территориальные границы опыта различных групп, зоны конфликта и сотрудничества, значимые объекты. Интересно, что на таких картах часть района или города может просто «выпасть» или остаться «белым пятном». «Невидимость» некоторых территорий рассматривается как проявление максимальной социальной дистанции.

Исследования социальной сегрегации города в Российской Федерации

В советское время тема социальной сегрегации практически не затрагивалась исследователями, так как само это понятие противоречило идеологическим установкам, согласно которым (а) пространство советского города было свободно от давления социально-экономических факторов, (б) в СССР не существовало престижных оазисов и этнических гетто, а также локализации социальных и профессиональных групп. Тем не менее советские ученые проводили исследования морфологии города. В современной России тема социальной сегрегации постепенно приобретает все большую актуальность. Далее мы рассмотрим проведенные исследования, используя уже введенную классификацию.

Социальная морфология города является объектом исследований В. Канганского. Работ, посвященных изучению *социальной сегрегации по месту жительства*, также оказалось немного. В частности, О. Вендина в работе «Мигранты в Москве: грозит ли российской столице этническая сегрегация?» приходит к выводу, что проблемным аспектом для Москвы может стать не этническая сегрегация как таковая, а ее сочетание с бедностью жителей соответствующих районов. Примером исследования, в котором пространство понимается как ресурс для достижения определенной социальной позиции, является работа О. Трущенко «Престиж центра: городская социальная сегрегация в Москве». Автор рассматривает престижный адрес как символический капитал, который может придавать его владельцу силу и власть в данном обществе. Тогда свобода выбора места жительства огра-

ничена социально, а структура расселения социальных групп отражает социальную стратификацию. О. Трущенко исследует исторические тенденции расселения социально господствующих групп в Москве и отмечает высокую символическую ценность центра. «Социальными законодателями» городской сегрегации сначала были высшие слои дворянского сословия, затем высшие эшелоны номенклатуры, то есть группы, обладающие символическим капиталом.

К исследованиям освоения городского пространства может быть отнесена работа Е. Герасимовой и С. Чуйкиной «Символические границы и "потребление" городского пространства (Ленинград, 1930-е годы)». Сегрегация здесь определяется как процесс установления и поддержания социальных границ, выражающихся в практиках «потребления города» представителями разных социальных сред. Таким образом, авторы стремятся проанализировать сегрегацию с точки зрения места проживания, активности социальных групп. В качестве источников эмпирических данных используются нарративные интервью, ленинградские газеты 1930-х, статистическая информация того времени.

В двух следующих исследованиях освоение городского пространства рассматривается как одна из характеристик социальной сегрегации. Л. Бляхер в работе «Пространственная сегрегация г. Хабаровска: теоретико-методологические подходы» обращается к трем компонентам сегрегации: расположение городских объектов (заводы, вокзал и др.), состав жителей районов, деятельность жителей в публичном пространстве (массовая торговля и проч.) в историческом и современном аспекте развития города. П. Антипин («Особенности социального зонирования городского пространства Перми») ставит своей целью описать зонирование социальных групп в городском пространстве по иерархическим признакам и социокультурной идентичности. Для этого автор использует большое количество разрозненного материала, который условно можно распределить по выделенным категориям:

- морфология города (характеристики городского пространства Перми, неравное распределение общественных благ в пространстве);
- сегрегация по месту жительства (качество жизни в разных районах, беспокойство жителей по поводу финансовых проблем, электоральная активность);
- посещаемость жителями учреждений культуры и досуга;
- корпоративная идентификация жителей окраин.

В целом в этой работе сделаны интересные выводы, однако нельзя не отметить отсутствие методологической основы: не обозначены цели исследования, не разработаны концепты и их индикаторы.

Целью исследования Б. Портнова, которое по типу относится к исследованиям восприятия городского пространства, стало выделение факторов, влияющих на престижность районов города Красноярска. Для этого исследователь сопоставил оценку престижности районов (по шестибальной шкале) горожанами и оценку «внешней» престижности (экспертную оценку, а также официальные данные) с точки зрения удобства размещения района, обеспеченности его объектами обслуживания повседневного и периодического

спроса, степени загрязненности воздушного бассейна, характеристик жилищного фонда.

Ряд исследователей (в частности, О. Бессонова, Н. Корнев) используют понятие «жилищный класс» — характеристики домохозяйств по отношению к их жилью (отдельное/коммунальное заселение, наличие/отсутствие права частной собственности, наличие/отсутствие зарегистрированных жильцов) в сочетании с социально-экономическими характеристиками (обеспеченность жилищной площадью, наличие задолженности за ЖКУ).

Подводя итог, отметим, что исследования социальной сегрегации сегодня в России весьма актуальны, потому что феномен социальной сегрегации проявляется в российских городах (например, формирование отдаленных

Феномен социальной сегрегации проявляется в российских городах, широко обсуждается в СМИ, но при этом крайне мало изучен

от центра районов с ветхим жильем и худшими услугами, как в Томске, или формирование закрытых сообществ, как в Москве), широко обсуждается в СМИ, но при этом крайне мало изучен. Оперировать приходится в основном экспертными оценками городской сегрегации и прогнозами, основанными на косвен-

ных факторах. Исследование социальной сегрегации могло бы помочь в решении социальных проблем, ставших особенно значимыми на современном этапе развития городов.

Определение понятия социально-пространственной сегрегации города

Рассмотрев основные подходы к определению концепта сегрегации, мы видим, что в основе ряда определений лежит феномен *необщения, не-взаимодействия* горожан друг с другом. Эта идея представляется нам базовой в определении социально-пространственной сегрегации города. Не-взаимодействие горожан друг с другом предполагает также формирование различных обособленных «субкультур». Однако этой идеи недостаточно для того, чтобы операционально «померить» данный феномен.

Кроме того, мы берем на себя смелость утверждать, что социальная обособленность тесно взаимосвязана с «объективными», физическими характеристиками городской среды. С одной стороны, формирование определенной социальной среды в определенном городском пространстве ведет к изменению характеристик последнего (например, уровня преступности, безопасности, чистоты, социальной напряженности, что в целом влияет также на цену жилья). С другой — люди живут в том районе, который им удалось занять (эта ситуация может рассматриваться в терминах конкуренции, как в модели Э. Берджесса), поэтому, например, более бедное население вынуждено селиться в более отдаленных районах, нести высокие транспортные издержки или работать в пределах своего района.

Что касается методов измерения феномена социально-пространственной сегрегации города, то, как мы видели, западные исследователи часто ис-

пользуют данные переписей населения, статистики, опросов, а также глубинные интервью с горожанами. В ситуации, которая сложилась в России, когда социальные данные малодоступны или недоступны вовсе, при измерении социально-пространственной сегрегации наиболее релевантным, на наш взгляд, будет обращение к данным опросов, качественных методов исследования (фокус-группы, глубинные интервью), а также визуального анализа городской среды.

В качестве примера в заключение приведем проект Института экономики города, посвященный выявлению феномена социально-пространственной сегрегации районов города Хабаровска. Проект был начат в мае 2007 г., и уже в июне состоялось обследование городских районов. Методической целью этого пилотного исследования являлась разработка инструментария для измерения социально-пространственной сегрегации города. Основные задачи:

- 1) выделение «обыденных» районов, жители которых могут обособляться от остальной части города;
- 2) выявление феномена социально-пространственной сегрегации выделенных районов;
- 3) изучение факторов городской среды, характеризующих районы с более высоким и более низким уровнем сегрегации:
 - цена жилья;
 - тип жилищного фонда;
 - транспортное сообщение;
 - расположение образовательных учреждений;
 - расположение медицинских учреждений;
 - расположение промышленных зон.

Для решения первой задачи исследования использовались такие методы сбора данных, как экспертные интервью и уличный экспресс-опрос горожан. Вторая задача решалась с помощью уличного опроса жителей районов. В анкету, в частности, были включены вопросы об освоении городской среды жителями, о взаимодействии с соседями и жителями других районов. Для решения третьей задачи была собрана статистическая информация, а также проведено наблюдение в исследуемых районах. После анализа результатов исследования они будут представлены администрации города и в дальнейшем опубликованы.

М.Д. Шапиро

Директор по перспективному развитию Института экономики города

Е.Ф. Петрова

Ведущий эксперт направления «Городское хозяйство» Института экономики города

Профессиональное управление жилищным фондом в Череповце: развитие и совершенствование

Содержание проекта

Проект под эгидой ТАСИС, направленный на совершенствование и развитие профессионального управления жилищным фондом в условиях становления нового жилищного законодательства в России, осуществлялся в городе Череповце (Вологодская область) с сентября 2006 г. по январь 2008 г. Партнеры проекта — Некоммерческая ассоциация управляющих организаций DELPHIS (Франция), в состав которой входят 16 организаций по управлению социальным жильем, Институт экономики города и администрация Череповца. Основные участники проекта — администрация, пять муниципальных управляющих организаций и выборка жильцов, которые участвовали в эксперименте по применению и тестированию методов и инструментов эффективного управления многоквартирными домами. Главная цель проекта — содействовать внедрению в Череповце современных методов и инструментов управления жилищным фондом, совершенствованию деятельности управляющих организаций. Были выделены три основных направления работ.

Первое — это *стратегическое управление и институциональное развитие сферы управления многоквартирными домами*. В рамках работы по этому направлению проводились диагностика жилищного фонда и анализ системы организации деятельности управляющих организаций города, осуществлялись структурные преобразования, направленные на совершенствование и повышение эффективности реализации политики в сфере управления жильем. При этом управление городским жилищным фондом рассматривалось с точки зрения управления объектами недвижимости, а не только эксплуатацией зданий. Была поставлена задача внедрить в практику управления многоквартирными домами профессиональные методы и инструменты. Для этого на основе зарубежного опыта, адаптированного к местным условиям, проводилось обучение всех участников процесса управления жильем (муниципалитет, управляющие организации, ТСЖ) навыкам использования методов стратегического управления жильем как активами, начиная с проведения детальной диагностики объектов жилой недвижимости с использованием технических, финансовых, социальных и организационных критериев. Только на такой основе может быть разработана действенная долгосрочная политика в сфере управления многоквартирными домами, а вооруженные видением долгосрочной перспективы в отношении жи-

лищного фонда участники процесса управления жильем смогут принимать инвестиционные решения по реконструкции и модернизации многоквартирных домов с учетом согласования текущей деятельности с долгосрочной стратегией.

Второе направление деятельности — это *внедрение методов, направленных на повышение качества предоставления гражданам жилищных и коммунальных услуг*, в первую очередь за счет развития конкурентной среды. При этом основное внимание уделялось таким вопросам, как организация открытого конкурса, установление подробного перечня требований к управляющим организациям, выработка критериев оценки качества исполнения работ, а также подготовка сбалансированных и прозрачных договоров управляющей организации с населением и ресурсоснабжающими организациями.

Наконец, третье направление деятельности — это создание условий для активного и взаимовыгодного сотрудничества собственников помещений, муниципалитета и управляющих организаций в целях совершенствования процессов текущего содержания и капитального ремонта многоквартирных домов (*управление «сообща»*). Ключевой элемент деятельности в рамках данного направления — управление взаимоотношениями с общественностью. Отношение жильцов к техническому состоянию своих домов изучалось с помощью социологических методов (собрания, обследования, анкетирование). Проведенное исследование позволило выявить, в какой форме жильцы готовы сотрудничать с управляющими организациями по улучшению среды обитания (то есть общего имущества многоквартирных домов и прилегающей территории), оплачивать определенные работы по капитальному ремонту. Полученная информация чрезвычайно важна, поскольку именно сотрудничество с населением помогает понять, какие экономические решения должны приниматься в интересах как оптимизации системы социальной защиты населения, так и модернизации и капитального ремонта жилищного фонда.

Что мешает внедрению в Череповце системы эффективного управления многоквартирными домами?

В городе зарегистрированы 38 организаций, устав которых предусматривает деятельность по «управлению многоквартирными домами». За последнее время также были созданы новые управляющие организации, но, как правило, они продолжали работать старыми методами. Реальная конкуренция между ними практически отсутствовала. В частности, отсутствовало какое-либо взаимодействие управляющих многоквартирными домами организаций с жильцами этих домов, если не считать, конечно, работы с жалобами. Более того, управляющие организации не заинтересованы в активном взаимодействии с собственниками, поскольку ориентируются не на них в качестве непосредственных заказчиков конкретных работ и услуг, а на администрацию города. В городе полностью отсутствует пообъектное управление многоквартирными домами, в результате стоимость услуг по договору

управления многоквартирными домами формируется на основе единых для всего города тарифов. К тому же деятельность по текущему обслуживанию и ремонту преобладает над *управлением*, поэтому в основном решаются

В основном решаются краткосрочные задачи по содержанию многоквартирного дома и игнорируются задачи, связанные со стратегическим управлением домом как объектом недвижимости

краткосрочные задачи по содержанию многоквартирного дома и игнорируются задачи, связанные со стратегическим управлением домом как объектом недвижимости. Управляющие организации не разрабатывают перспективные планы управления, не взаимодействуют с собственниками в сфере принятия совместных решений по управлению многоквартирными домами, в частности планированию перечня и объема выпол-

нения работ. Проведенный в ходе реализации проекта анализ показал, что управляющие организации города не используют инструменты эффективного управления и планирования.

Французский опыт

Весьма полезным — и наиболее, на наш взгляд, соответствующим сложившимся условиям перехода к рыночным отношениям в жилищной сфере России — оказался опыт создания системы организации управления муниципальным жильем во Франции. Эта система прошла в своем развитии три важных этапа, за время которых был осуществлен переход:

- от государственного регулирования — к регулированию на региональном и местном уровнях (децентрализация управления);
- административных механизмов управления в условиях дефицита жилья — к коммерческому управлению по индивидуальным заказам;
- массового строительства нового жилья — к управлению объектами жилой недвижимости при наличии конкуренции на рынке управления жильем.

На первом этапе (1960–1970-е гг.) система организации деятельности по управлению жильем носила полностью централизованный характер. Управляющие компании состояли, как правило, из 10–15 отделов, практически никак не связанных между собой и не взаимодействующих друг с другом. 60–70% служащих, занятых управлением жилыми домами, были сосредоточены в центральном (головном) офисе управляющей компании, и все служащие, непосредственно работающие на участках, подчинялись центральному офису или управляющему из центрального офиса. Как показывает статистическая отчетность, эти служащие, как правило, имели низкую квалификацию. «Одно окно» по приему заявок на выполнение тех или иных работ отсутствовало, и жильцам приходилось самостоятельно обращаться к различным специалистам в сфере содержания жилья. Это означало, что порой для решения одной проблемы приходилось иметь дело с 10–20 различными служащими управляющей организации. Централизо-

ванная форма организации управления жильем была неудобна и нуждалась в реформировании.

На втором этапе (1980–1990-е гг.) управляющие компании стали создавать агентства, которые отвечали за управление на нескольких участках жилищного фонда численностью примерно в 3000–6000 квартир, что позволяло более оперативно реагировать, в частности, на заявки жильцов. Структурно агентство включало несколько небольших групп, которые функционально соответствовали отделам, входившим ранее в центральный офис. Эти группы состояли из квалифицированных работников и жилищных инспекторов, отвечавших за самые сложные проблемы. Во главе каждого агентства стоял менеджер, ответственный за работу служащих на участках. В этот период большое внимание уделялось обучению и повышению квалификации работников, которым приходилось в своей каждодневной деятельности тесно контактировать с населением, — так называемым техникам-смотрителям на местах. Все эти преобразования, безусловно, сыграли положительную роль в повышении эффективности управления многоквартирными домами, поскольку вновь созданные агентства были меньше по численности и территориально находились ближе к населению. Тем не менее проблемы оставались. Так, жильцам, чтобы подать, например, заявку на ремонт, по-прежнему приходилось обращаться к нескольким служащим.

В течение следующих пяти лет жилищные организации постепенно изменяли структуру своих подразделений. Они стали создавать участковые управления (на 600–800 квартир) во главе с участковым менеджером — небольшие, но оперативные участки по управлению домами. Таким образом, третий этап преобразований в системе организации управления многоквартирными домами во Франции начался примерно с 2000 г. Участковое управление состояло, как правило, из рабочего, служащего и нескольких техников-смотрителей, не более 8–10 человек. Работники каждого управления взаимодействуют друг с другом и определяют стратегию управления для участка, за который они отвечают. Некоторые управляющие компании даже ликвидировали свои агентства, а участковые управления стали непосредственно подчиняться управляющему. Новая схема организации деятельности по управлению многоквартирными домами в значительной мере была основана на децентрализации деятельности управляющих компаний, а также на тесном взаимодействии между населением и управляющей компанией. Управляющие организации стали проводить анкетирование собственников помещений жилых домов, чтобы выяснить, насколько те удовлетворены качеством работы по управлению. Тем самым был внедрен новый инструмент взаимодействия с жильцами, ставший важной отличительной чертой деятельности профессиональной управляющей организации. При этом значительно возросла роль техников-смотрителей. В результате всех этих преобразований суммарные убытки управляющих организаций сократились в среднем почти в пять раз. Существенно улучшилось качество предоставляемых услуг, жильцы наконец поняли, за что конкретно и сколько они платят. Управляющая организация стала восприниматься как надежный партнер, что поз-

волило ей тесно взаимодействовать с жильцами, не только решая вопросы текущего содержания жилья, но и занимаясь подготовкой к капитальному ремонту и его проведением.

Реализация проекта в Череповце

Учитывая особенности здешней системы управления жильем, в Череповце, приступая к реализации проекта, стремились к тому, чтобы:

- повысить ответственность собственников помещений за состояние общедолевой собственности и одновременно улучшить качество предоставляемых управляющими организациями жилищно-коммунальных услуг;
- сделать организационную структуру жилищных организаций прозрачной и повысить эффективность их деятельности путем введения системы мониторинга и оценки.

В городе было проведено анкетирование — опрошены жильцы двух домов, пятиэтажного, панельного, без лифта и мусоропровода, 1971 г. постройки, на 200 квартир и девятиэтажного, кирпичного, с лифтом и мусоропроводом, 1984 г. постройки, на 500 квартир. Проводить опрос помогала инициативная группа жильцов. Затем на общих собраниях собственников обсуждались результаты анкетирования, согласовывались интересы собственников и принимались общие решения в отношении целей управления, объема, перечня и размеров расходов на проведение тех или иных работ. Рассматривались также вопросы, связанные с выбором управляющей организации и контролем за исполнением договора и оплаты работ «по результату».

Для сотрудников управляющих организаций города проводились семинары и консультации, направленные на совершенствование навыков выполнения функций управления на профессиональной основе. Наибольший интерес вызвали следующие вопросы:

- как проводить квалифицированную оценку технического состояния дома и потребностей (приоритетов) в работах, ремонтах/модернизации;
- как наиболее эффективно организовывать текущее и перспективное планирование;
- как готовить предложения для собственников по вариантам осуществления капитального ремонта с оценкой финансовых затрат и их эффективности/окупаемости и по способам финансирования, включая привлечение кредитных ресурсов;
- как выбирать подрядчиков и контролировать их работу;
- как обеспечивать сбор платежей населения и работать с неплательщиками.

Каковы были основные результаты реализации проекта в Череповце?

Администрация города не только ознакомилась, но и начала использовать в своей работе:

- современные методы и инструменты реализации политики в сфере управления многоквартирными домами;

- процедуры взаимодействия с управляющими организациями с учетом целей, задач и функций последних;
- методы и инструменты долгосрочного управления жильем на основе объективной информации.

Управляющие организации получили:

- предложения по реорганизации и повышению экономической эффективности своей деятельности;
- инструменты взаимодействия с собственниками помещений.

Собственники помещений:

- были ознакомлены с методами вовлечения в процесс принятия решений при управлении жильем;
- получили представление о способах контроля за деятельностью управляющих организаций.

Индикаторы как инструмент мониторинга деятельности управляющих организаций со стороны муниципалитета и собственников помещений в многоквартирных домах

В ходе реализации проекта была разработана система показателей для оценки деятельности управляющих организаций, позволяющая получить представление о том, как управляющая организация: 1) исполняет свои обязательства по управлению жилищным фондом; 2) способствует сохранению устойчивости социально-экономической среды; 3) укрепляет свою репутацию и повышает уровень обслуживания населения.

Для оценки деятельности управляющей организации было предложено использовать данные из трех основных источников: 1) самодекларирование (информация, получаемая непосредственно от управляющей организации); 2) сведения от органов местного самоуправления; 3) анкетные обследования мнения жильцов.

Мониторинг деятельности управляющей организации помогает обеспечить:

- контроль за соблюдением показателей качества услуг;
- формирование устойчивых информационных потоков между органами местного самоуправления и управляющей организацией, между управляющей организацией и собственниками помещений в многоквартирных домах, а также между самими управляющими организациями;
- своевременное выявление причин изменения показателей качества предоставления услуг;
- обеспечение всех заинтересованных сторон достоверной информацией о результатах деятельности управляющей организации.

Проводиться мониторинг должен с соблюдением следующих принципов:

- добровольность предоставления управляющей организацией информации о результатах своей деятельности, о техническом состоянии многоквартирных домов;
- периодичность наблюдений за деятельностью управляющей организации;

- системность организации наблюдений и контроля за результатами работы управляющей организации;
- достоверность информации о результатах работы управляющей организации и доступность этой информации (размещение значений показателей по заданной структуре и формату);
- единство и сопоставимость методов контроля, сбора, обработки информации, полученной в ходе мониторинга.

Мониторинг деятельности управляющей организации предлагается проводить по следующим направлениям:

- 1) качество предоставляемых услуг (оценка населением, оценка государственными контролирующими организациями);
- 2) взаимодействие с собственниками помещений в многоквартирном доме;
- 3) объем работ, выполненный на многоквартирных домах;
- 4) ресурсосбережение;
- 5) финансовая устойчивость;
- 6) управление персоналом.

Предлагаемая структура показателей для мониторинга деятельности управляющей организации представлена в таблице на с. 253—254.

Предложенная в рамках проекта система индикаторов позволит увязать улучшение эксплуатационных характеристик общего имущества в многоквартирных домах с созданием условий для построения качественно новой системы отношений в жилищном секторе, реализацией эффективных способов управления многоквартирными домами, повышением ответственности собственников помещений.

В заключение нельзя не упомянуть о том, что 1 декабря 2007 г. вступил в действие Федеральный закон № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях». Законодательно, в частности, была закреплена возможность:

- придания статуса саморегулируемых организаций ассоциациям и союзам управляющих организаций;
- добровольности членства в саморегулируемых организациях;
- признания того, что саморегулируемые организации в сфере управления многоквартирными домами не наделены публично-правовыми функциями контроля.

Внедрение системы саморегулируемых организаций (СРО) в сфере управления многоквартирными домами — важный этап на пути профессионализации этой сферы. Согласно закону саморегулируемые организации, объединяющие управляющие компании и другие организации, работающие в сфере управления многоквартирными домами, должны взять на себя, в частности, контроль за соблюдением своими членами правил и стандартов профессиональной деятельности, урегулирование споров между ними, а также представление интересов своих членов в их отношениях с органами власти, общественными организациями и гражданами.

Управляющие организации могут:

- 1) разрабатывать и устанавливать обязательные для всех членов СРО стандарты и правила;
- 2) контролировать выполнение стандартов и правил;
- 3) применять прозрачную систему индикаторов, которые позволят осуще-

Структура показателей для мониторинга деятельности управляющей организации

Показатели	Ед. измерения
Качество предоставляемых услуг	
Оценка населением	
Оценка удовлетворенности качеством услуг по результатам опроса (анкетирования)	%
Количество/доля многоквартирных домов (МКД) от общего числа МКД в управлении, досрочно расторгнувших договор управления	%
Оценка государственными контролирующими организациями	
Количество/динамика предписаний контролирующих организаций	количество/ на 1000 м ² за год
Количество невыполненных предписаний контролирующих организаций	количество/ на 1000 м ² за год
Сумма административных штрафов, наложенных контролирующими органами за нарушения, связанные с содержанием и ремонтом общего имущества в МКД	тыс. руб./ на 1000 м ² за год
Взаимодействие с собственниками помещений в многоквартирном доме	
Доля домов, в которых установлены доски информации и объявлений во всех подъездах	%
Количество проведенных обязательных отчетов управляющей организации по выполнению договора к общему количеству МКД, находящихся в управлении у данной организации	%
Количество информационных сообщений населению о результатах анкетирования удовлетворенности жильцов к количеству проведенных анкетных обследований	%
Прием населения проводится в удобное для жильцов время	Да/Нет
Наличие часов приема населения в вечернее время в рабочие дни	Да/Нет
Наличие часов приема населения в выходные дни	Да/Нет
Объем работ, выполненный на МКД	
Доля МКД, в которых проведено обследование технического состояния для оценки потребности в текущих и капитальном ремонтах	%
Доля МКД, нуждающихся в капитальном ремонте, в которых на рассмотрение общего собрания (органов управления ТСЖ, ЖСК) вынесены предложения по проведению капитального ремонта	%
Доля МКД, для которых разработан и утвержден план управления	%
Ресурсосбережение	
Доля МКД с наличием технологий или оборудования для экономии потребления (по видам ресурсов)	%
Доля МКД, оборудованных приборами учета	%

Продолжение таблицы

Показатели	Ед. измерения
Доля расходов на энергосберегающие мероприятия от всех расходов на текущий ремонт и содержание общего имущества	%
Финансовая устойчивость	
Объем дебиторской задолженности на единицу площади жилья в управлении	руб./на 1000 м ²
Соотношение суммы выставленных жителям счетов к оплате и суммы поступивших платежей	%
Динамика уровня неплатежей (прирост, снижение) за год, по видам услуг	+/- %
Управление персоналом	
Наличие планов профессионального обучения сотрудников	Есть/Нет
Наличие должностных инструкций	Есть/Нет
Наличие системы аттестации сотрудников	Есть/Нет

ствлять регулярный «внутрикорпоративный» мониторинг качества деятельности членов СРО и помогут собственникам совершать осознанный выбор управляющих организаций.

Идея саморегулирования заключается в том, что государство уменьшает избыточное и неоправданное регулирующее и контролирующее воздействие на коммерческие отношения. Повышается уровень защиты интересов предпринимателей от произвола власти, поскольку они сами будут контролировать своих собратьев по бизнесу. В странах с развитой экономикой объединение предпринимателей в некоммерческие организации для саморегулирования рынков и профессиональной деятельности шло в течение

Идея саморегулирования заключается в том, что государство уменьшает избыточное и неоправданное регулирующее и контролирующее воздействие на коммерческие отношения

длительного времени эволюционным путем «снизу» без давления «сверху». В сегодняшней России, где рынок услуг по управлению многоквартирными домами только складывается, принятие Закона № 315-ФЗ позволит сделать этот путь короче — ведь саморегулирование особенно нам необходимо в современных условиях.

Таким образом, на данном этапе управляющие организации могут самостоятельно на добровольной основе образовывать свои ассоциации или союзы. Для этого не существует нормативных препятствий. Такие ассоциации должны доказать, что они не покрывают недобросовестных или некомпетентных управляющих, а требуют от своих членов выполнения норм законодательства и принятых в СРО стандартов качества и правил деловой этики.

Книжные новинки фонда «Институт экономики города» и других издательств

Городской барометр: система мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований / Зайцева Ю.С. — М., 2007. — 106 с. ISBN 978-5-8130-01



В книге представлены результаты семилетней (1998–2005 гг.) деятельности фонда «Институт экономики города» по разработке системы индикаторов и индексов социально-экономического развития муниципальных образований России, получившей название «Городской барометр». Актуальность её разработки была обусловлена тем, что качество и доступность статистической информации по городскому развитию не отвечали реальной потребности в ней муниципальных работников. Эта проблема не преодолена в полной мере до сих пор. Общие подходы к формированию системы показателей «Городского барометра» и первые результаты его работы были описаны в двух изданиях брошюры «Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований», опубликованных в 2001 и 2002 гг. В данной публикации представлена новая версия данного инструмента, включающая в себя наряду с обновленным набором первичных показателей комплекс сводных индексов социально экономического развития муниципальных образований, рассчитанных на базе индикаторов, а также пилотные расчеты по предлагаемой методике. Кроме того, в книге приведен анализ данных, собранных в рамках проекта «Городской барометр» за период 1999–2004 гг.

Данная книга рассчитана на муниципальных работников и специалистов в области городского управления, а также на широкий круг лиц, интересующихся данной проблематикой.

Зарубежный опыт предоставления субсидий на приобретение жилья гражданам с невысоким уровнем доходов / Рогожина Н.Н., Туманов А.А. — М., 2007. — 96 с. ISBN 978-5-8130-0122-2

В брошюре содержится обзор и обобщение зарубежного опыта государственной помощи в решении жилищных проблем граждан. Рассматривают-



ся основные целевые приоритеты государственной жилищной политики, причины необходимости вмешательства государства в жилищную сферу, основные принципы организации системы жилищного субсидирования и виды субсидий. Материал подготовлен на основе исследований, проведенных в этой области зарубежными специалистами.

В работе рассмотрен опыт некоторых стран — как экономически развитых (США, Франция, Скандинавские страны), так и развивающихся (Чили, Мексика, страны Восточной Европы) — в области реализации программ, обеспечивающих повышение доступности жилья и ипотечных кредитов для семей с невысоким уровнем доходов. На основании обобщения зарубежного опыта делаются выводы о возможных направлениях развития системы государственной помощи гражданам в улучшении жилищных условий.

Работа представляет интерес для государственных структур, формирующих и реализующих жилищную политику, для региональных и муниципальных администраций, разрабатывающих программы жилищного финансирования и ипотечного жилищного кредитования, ипотечных агентств и жилищных фондов, банков, специалистов, интересующихся вопросами ипотечного жилищного кредитования и жилищного финансирования.

Методические рекомендации по мониторингу и оценке региональных программ жилищного финансирования / Рогожина Н.Н., Туманов А.А., Хамова Е.В. — М., 2007. — 164 с. ISBN 978-5-8130-0121-5

Рогожина Н.Н., Туманов А.А., Хамова Е.В. — М., 2007. — 164 с. ISBN 978-5-8130-0121-5



В книге описываются основные подходы к мониторингу и оценке результатов реализации региональных программ жилищного финансирования. Особое внимание уделено расчету полной стоимости предоставления кредитов и субсидий на компенсацию первоначального взноса или процентной ставки — это позволяет оценить эффективность реализации программы. Анализ мероприятий программы с точки зрения достижения целевых ориентиров, оценка их качества и взаимосвязи помогут

понять, какие изменения необходимы в структуре реализации программы. Книга предназначена для специалистов ипотечных агентств и банков, государственных структур, участвующих в формировании жилищной политики, и других специалистов, интересующихся вопросами оценки анализа программ жилищного финансирования.

Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. Ответы на наиболее проблемные вопросы градостроительной деятельности / Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е.

М.: Экзамен, 2008. — 525 с. ISBN: 978-5-377-00976-4



Авторы — сотрудники Института экономики города, принимавшие участие в подготовке проекта Градостроительного кодекса Российской Федерации. Цель данной работы — на основе системного анализа норм Кодекса предоставить заинтересованным читателям ответы на основные проблемные вопросы градостроительной деятельности, возникающие в связи с практической реализацией норм Кодекса, а также решением задач по комплексному развитию законодательства в сфере недвижимости. Книга адресована градостроителям, архитекторам, строителям, работникам администраций федерального, регионального и местного уровней, законодателям, специалистам в области управления развитием территорий, землеустройству, жилищно-коммунального хозяйства, юристам, студентам, а также всем, кто интересуется вопросами правового регулирования развития городов, проектирования и строительства.

Мониторинг реформы местного самоуправления: Сравнительный анализ исследований «Реализация Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в муниципальных образованиях городского типа» (2006), «Городское управление в современной России» (2004) / Рагозина Л.Г. — М., 2007. — 28 с. ISBN 5-8130-0118-2



В издании дается сравнительный анализ ответов на вопросы анкет, разосланных Институтом экономики города в муниципальные образования в 2004 и 2006 годах. На основе проведенного анализа авторы делают выводы о ходе реализации реформы местного самоуправления после принятия Федерального закона № 131-ФЗ.

Оценка качества жизни как современный метод анализа социально-экономического развития : Информационный бюллетень / Мисихина С.Г., Кузнецова П.О. — М., 2007. — 12 с. ISBN 978-5-8130-0126-0

Когда в стране достигнут высокий уровень социально-экономического развития, равно как и развития социального диалога, общество (и население, и органы власти) начинают волновать вопросы, связанные не только с материальным положением граждан, но и с такими характеристиками



жизни, как качество образования и здравоохранения, безопасность, уровень социального согласия, приоритеты общественного развития на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Именно поэтому в 2000-е годы в развитых странах мира стали активно разрабатываться и применяться оценки качества жизни.

В 2004–2006 годах Институт экономики города провел ряд исследований качества жизни населения. В рамках одного из них были обобщены основные подходы к исследованию качества жизни в развитых странах. В другом проекте на основании данных Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения была проверена гипотеза о важности учета субъективного восприятия населением различных аспектов качества жизни. Сравнительный анализ качества жизни населения в Томской области позволил выявить значимые особенности социально-экономического развития муниципалитетов и показал важность учета оценок населением качества и доступности социальных услуг. Результаты этих исследований, а также сделанные на основании их выводы и рекомендации представлены в данной брошюре.

Подходы к определению эффективности деятельности уполномоченных органов по предоставлению субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг / М., 2007. — 12 с.



В буклете описывается механизм оценки эффективности работы уполномоченных органов, предоставляющих гражданам с низкими доходами субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в денежной форме. Выбор индикаторов эффективности, расчет их численного значения и определение оптимального численного выражения специалисты фонда «Институт экономики города» осуществляют на основе собранной в ряде городов России статистической информации за 2005 год, в частности о бюджетных расходах на субсидии, количестве получателей субсидий, административных расходах на обеспечение предоставления гражданам субсидий, об организации и технологии работы уполномоченного органа, о функциональной нагрузке на специалистов уполномоченного органа, распределении рабочего времени специалистов по видам работ.

Практика организации капитального ремонта многоквартирных домов в странах Восточной Европы и Балтии : Опыт, полезный для России / М., 2007. — 12 с.

Сегодня в России жилищный сектор характеризуется высокой степенью благоустройства жилья, а также удовлетворительной средней обеспеченностью граждан жильем. В то же время техническое состояние многоквартир-



тирных домов, их качество, особенно в сфере энергоэффективности, а также с точки зрения комфортности проживания, существенно отстает от аналогов в развитых зарубежных странах. В этой связи перед государством стоит задача в течение некоторого переходного периода помочь собственникам жилья привести многоквартирные дома в состояние, соответствующее современным требованиям. В перспективе с государственной поддержкой должна быть сформирована система, при которой собственники жилья будут самостоятельно решать проблемы содержания, ремонта, модернизации и реконструкции принадлежащего им имущества. При разработке мер такой поддержки полезно использовать опыт стран Восточной Европы и Балтии, которые, в недавнем прошлом имея сходную с Россией систему управления жилищным фондом и сходные проблемы, связанные с состоянием жилья, сегодня успешно их преодолевают. Об этом полезном для России опыте и рассказывается в буклете.

Практика реализации Жилищного кодекса Российской Федерации: выбор способа управления многоквартирными домами / М., 2007. — 12 с. ISBN 978-5-8130-0125-3



Жилищный кодекс Российской Федерации, вступивший в действие 1 марта 2005 года, законодательно закрепил передачу полномочий по управлению многоквартирными домами собственникам помещений в них и установил три возможных способа управления:

- 1) непосредственное управление собственниками помещений;
- 2) управление товариществом собственников жилья (ТСЖ), жилищным кооперативом (ЖК) или иным специализированным потребительским кооперативом (ПК);
- 3) управление управляющей организацией — юридическим лицом независимо от организационно-правовой формы или индивидуальным предпринимателем.

В чем главное различие между этими способами управления, как определиться с выбором и с помощью каких процедур этот выбор осуществить — поможет разобраться данный буклет.

Профессиональное управление многоквартирными домами. Международный опыт / Генцлер И.В., Лыкова Т.Б. — М., 2008. — 24 с. ISBN 978-5-8130-0132-1

Реформы в жилищной сфере, которые в странах бывшего СССР начались с 1990 годов с разрешения приватизации жилья гражданами, превратили огромное количество квартиросъемщиков в собственников недвижимости и привели к изменению отношений собственности в пределах каждого дома. Поэтому проблема управления многоквартирными домами, перешед-



шими в собственность нескольких домовладельцев, и правового урегулирования отношений между сособственниками общего имущества является весьма актуальной для городов большинства стран на постсоветском пространстве.

В поисках решения этих проблем российские специалисты постоянно обращаются к зарубежному опыту. В брошюре рассказывается, какие системы управления недвижимостью применяются в странах, где в жилищной сфере исторически преобладает частный сектор.

Социально-экономическое развитие муниципальных образований / М., 2007. — 12 с. ISBN 978-8130-0116-1



Брошюра описывает опыт участия Института экономики города в реализации совместного проекта Агентства США по международному развитию и ОАО «СУАЛ-ХОЛДИНГ». Реализация этого проекта — партнерской программы «Комплексное развитие территорий в пилотных регионах России» — началась в 2004 году. Стороны подписали меморандум, в соответствии с которым предполагалось организовать содействие реформе местного самоуправления и социально-экономическому развитию на территориях присутствия предприятий СУАЛ-ХОЛДИН-

ГА. В качестве пилотных территорий были выбраны города Каменск-Уральский Свердловской области, Шелехов Иркутской области и Сегежа Республики Карелия. Программа мероприятий включала ряд тематических блоков, для работы над которыми были привлечены ведущие некоммерческие и экспертные организации, специализирующиеся в области решения различных вопросов местного развития, — фонд «Институт экономики города», Центр фискальной политики, фонд «Новая Евразия», Сибирский центр социальных инициатив, Британский благотворительный фонд CAF и другие.

Институт экономики города работал с блоком «Социально-экономическое развитие муниципальных образований». Целью этой работы была активизация социально-экономического потенциала пилотных муниципальных образований в условиях реформы местного самоуправления.



Финансирование жилищного строительства / Копейкин А.Б.,

Рогожина Н.Н., Туманов А.А., Якубов М.О. — М., 2007. — 168 с.

ISBN 978-5-8130-0123-9

Развитие жилищного строительства в России является важным национальным приоритетом. Целый ряд законодательных и программных инициатив государства за последние несколько лет направлен на повышение эффективности и расширение источников финансирования жилищного строительства. Однако,

несмотря на принятые меры, банковское кредитование строительства не получило должного распространения и основным источником жилищного финансирования остаются средства граждан.

В настоящей работе рассматриваются проблемы, ограничивающие возможности финансирования проектов жилищного строительства, и прежде всего проблемы развития кредитования застройщиков банками. Проводится анализ различных схем и способов финансирования застройщиков как в России, так и за рубежом.

Управление и бюджетирование по результатам на муниципальном уровне: международная и российская практика, перспективы внедрения в России : Сборник статей / М., 2007. — 184 с.

ISBN 978-5-8130-0117-8



В настоящее время в России идет активный поиск новых путей повышения эффективности государственной власти и местного самоуправления. Обязательным условием решения этой задачи является повышение качества управления общественными финансами. Это, в свою очередь, возможно на основе концепций управления и бюджетирования, ориентированных на результат. Эти концепции давно и успешно внедряются в бюджетный процесс многих зарубежных стран, сегодня такая работа ведется и в России. Несмотря на то, что ориентация на результат признается всеми руководителями

и рядовыми служащими региональных органов власти и органов местного самоуправления основным принципом управления, в России пока не разработаны и не опробованы алгоритмы внедрения данных концепций в практику.

В сборнике приводятся основные понятия управления и бюджетирования, ориентированных на результаты, рассматриваются теоретические и практические подходы к внедрению в бюджетный процесс соответствующих методов, обсуждаются мировая практика и российский опыт, в частности анализируются перспективы и проблемы внедрения принципов бюджетирования, ориентированного на результат, в российскую практику управления общественными финансами в контексте происходящих в России административной и бюджетной реформ.

Сборник предназначен для сотрудников органов местного самоуправления, лиц и организаций, занимающихся практической деятельностью в области управления общественными финансами. Представленный материал будет содействовать распространению нового для России подхода в сфере управления общественными финансами, позволит адаптировать к российским условиям мировой опыт в области внедрения технологий управления и бюджетирования по результатам.

Сборник подготовлен в рамках работы по кооперативному соглашению с Агентством США по международному развитию (USAID). В сборнике также использованы материалы, подготовленные авторами в рамках работы по проекту МБPP RFTAP «Реструктуризация бюджетной сферы и повышение эффективности бюджетных расходов региональных и местных бюджетов».

Управление программами социального обслуживания и социальной помощи / Александрова А.Л., Гришина Е.Е., Ефремова Е.М., Коваленко Е.А., Кузнецова П.О., Феоктистова О.Ф., Чагин К.Г. — М., 2007. — 346 с. ISBN 5-8130-0112-3



Учебное пособие знакомит читателя с основами социального менеджмента и позволяет получить целостное представление о процессе управления программами социальной помощи и социального обслуживания. В книге представлены все этапы управления — от разработки и внедрения социальных программ до их оценивания и внесения необходимых коррективов в их структуру и технологию реализации. Теоретические сведения о важнейших понятиях социальной политики, таких как бедность, адресность, категориальность, дополнены многочисленными примерами управления социальными программами, взятыми как из российской, так и из зарубежной практики. Контрольные вопросы и упражнения дают возможность читателю поработать самостоятельно и способствуют усвоению материала.

Книга адресована студентам, аспирантам, а также широкому кругу читателей, интересующихся современной социальной политикой.

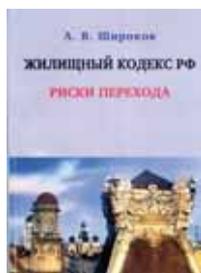
Государственное финансирование и государственная политика: ответственность правительства и пределы его возможностей (Public Finance and Public Policy : Responsibilities and Limitations of Government) / Ари Л. Хиллман. — Cambridge: Cambridge University Press, 2003. ISBN 0521001145



В книге излагаются основные вопросы, касающиеся финансирования за счет средств госбюджета и государственной политики, и исследуется проблема выбора между добровольным решением идти рыночным путем, зарабатывая и тратя деньги, и передачей обязанностей по сбору налогов и расходованию средств государственным органам власти. Исследование касается десяти конкретных областей: рынок и недвижимость, совокупность льгот, голосование по выступлениям в парламенте, рыночные корректировки, социальная справедливость, политические процессы и перераспределение, налогообложение, цены для потребителей, государственная политика в вопросах социального обеспечения, а также насколько вообще необходимо государственное управление в современном государстве.

Жилищный кодекс РФ. Риски перехода / Широков А.В. — СПб.: Академический проект, 2006. — 153 с.

В монографии рассмотрены некоторые проблемы реформирования жилищных отношений, с которыми после принятия Жилищного кодекса РФ



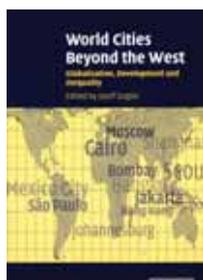
сталкиваются органы местного самоуправления и государственного управления Москвы и Санкт-Петербурга, организации, выходящие на рынки услуг управления жилыми многоквартирными зданиями, а также собственники квартир. Предпринята попытка определить услуги управления домами как сферу экономической деятельности, направленной на увеличение рыночной стоимости жилой недвижимости — важнейшей собственности граждан.

На основе обширного анализа правовых норм, регулирующих отношения в жилищной сфере, показан ряд коллизий действующего законодательства. Установлено, что при разработке новых правовых норм недостаточное внимание уделялось терминам и определениям, используемым в жилищном законодательстве. Особо отмечается отрицательное воздействие «прямых расчетов» граждан с ресурсоснабжающими организациями.

Издание предназначено для руководителей и специалистов органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; предприятий городского хозяйства; коммерческих структур, оказывающих услуги управления жилыми многоквартирными домами; студентов и преподавателей юридических и экономических факультетов, готовящих специалистов в сфере управления жилой недвижимостью.

Мировые центры развивающихся экономик: глобализация, развитие и неравенство (World Cities Beyond the West: Globalization, Development and Inequality). — Cambridge: Cambridge University Press, 2004. —

412 с. ISBN 0521536855. EAN 9780521536851



Это первая работа, посвященная системному анализу ситуации в городах, которые не принадлежат к так называемому ядру крупнейших городов Западного мира, но тем не менее определенно могут считаться мировыми городами. Это Бангкок, Кайр, Гонконг, Джакарта, Йоханнесбург, Мехико, Москва, Бомбей, Сан-Паоло, Сеул, Шанхай и Сингапур. Четырнадцать общепризнанных, авторитетных ученых, обладающих обширным опытом работы в разных областях, проецируют свои знания и опыт на анализ ситуации в этих городах, расположенных на четырех континентах, рассматривают их роль в экономической, политической и культурной жизни на региональном уровне и в глобальном масштабе. Рассказывая читателю о пути, который проделал каждый город до того, как оказался в сегодняшней ситуации, авторы дают многосторонние прогнозы в отношении того, как будут воздействовать внутренние и внешние факторы в будущем на развитие этих городов, и наглядно показывают, что любое всеобъемлющее обсуждение мировых городов предполагает необходимость рассмотрения многочисленных перспектив. Вступление к книге написано Джозефом Гуглером, а заключение — Саскиа Сассен. Этот объемный труд является существенным вкладом в литературу о мировых городах и призван стимулировать дальнейшие аналитические разработки в данной области знаний.

рассматривают их роль в экономической, политической и культурной жизни на региональном уровне и в глобальном масштабе. Рассказывая читателю о пути, который проделал каждый город до того, как оказался в сегодняшней ситуации, авторы дают многосторонние прогнозы в отношении того, как будут воздействовать внутренние и внешние факторы в будущем на развитие этих городов, и наглядно показывают, что любое всеобъемлющее обсуждение мировых городов предполагает необходимость рассмотрения многочисленных перспектив. Вступление к книге написано Джозефом Гуглером, а заключение — Саскиа Сассен. Этот объемный труд является существенным вкладом в литературу о мировых городах и призван стимулировать дальнейшие аналитические разработки в данной области знаний.

Политическая экономия реформы ЖКХ / Ясин Е.Г. — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006. — 52 с. ISBN 5-903135-04-8



В книге рассмотрены теоретические основы и практический опыт реформирования жилищно-коммунального хозяйства в разных странах. Проанализированы причины медленного продвижения реформы в России, в том числе специфика рынка, состояние экономических и социальных институтов. Показано, что реформа ЖКХ не может ограничиться институциональными изменениями лишь внутри данной отрасли, поскольку тесно связана с другими отраслями, с доходами населения, с развитием местного самоуправления и гражданского общества.

Проблемы, концепция и направления реструктуризации государственного и муниципального сектора и повышения эффективности бюджетных расходов в сфере социального обеспечения и социальной защиты населения / Александрова А.Л. [и др.]. — М.: ИЭПП, 2006. — 228 с. ISBN 5-93255-224-7



В настоящем издании обобщен опыт работы Института экономики переходного периода и Института экономики города с регионами и муниципальными образованиями России в области разработки политики социальной защиты и социального обслуживания населения, внедрения современных технологий предоставления социальных пособий и услуг, а также проведения оценки их результативности. На основе реальной практики и анализа институциональных условий функционирования отрасли разработана концепция реструктуризации государственного

и муниципального сектора и повышения эффективности бюджетных расходов на социальную защиту и социальное обслуживание населения, предложены проекты типовых нормативных правовых актов по отдельным вопросам социальной защиты и приведены примеры совершенствования управленческой практики.

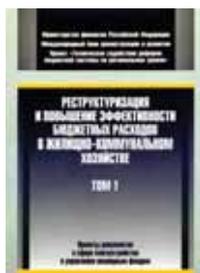
Регионы России: цели, проблемы, достижения:
Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации 2006/2007 + CD Rom. — М.: Весь Мир, 2007. — 144 с. ISBN 978-5-7777-0399-6

Вниманию читателей предлагается очередной национальный доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации. Подобные доклады издаются по инициативе Программы развития ООН (ПРООН) во многих странах мира. Выходят также ежегодные мировые доклады, содержащие обзоры по странам мира в целом. Доклады готовятся группами независимых экспертов. Центральная тема настоящего доклада — «Регионы России: цели, проблемы, достижения». В докладе сделан акцент на разнообразии региональных приоритетов развития, возможностей повышения

качества жизни населения, приведены наиболее успешные примеры государственных программ, реализуемых на региональном уровне и содействующих достижению регионами и всей страной адаптированных к российским условиям целей развития тысячелетия. Также проведен сравнительный анализ существующих в регионах России проблем в области человеческого развития и показателей, используемых для их оценки.

Издание рассчитано на высший управленческий персонал, ученых-политологов, преподавателей, научных работников и студентов высших учебных заведений.

Реструктуризация и повышение эффективности бюджетных расходов в жилищно-коммунальном хозяйстве. Т. 1. Проекты документов в сфере благоустройства и управления жилищным фондом — М.: ИЭПП, 2006. — 200 с. ISBN 5-93255-187-9



Издание подготовлено консорциумом в составе фонда «Институт экономики переходного периода» и фонда «Институт экономики города» в рамках субпроекта «Реструктуризация бюджетной сферы и повышение эффективности расходов региональных и местных бюджетов» проекта «Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне».

В настоящем издании представлены рекомендации и проекты документов, разработанные для регионов — участников проекта и пилотных муниципальных образований. Принятие нового федерального законодательства в данной сфере, необходимость адаптации механизмов управления жилищным и коммунальным хозяйством к бездотационным условиям работы, начавшиеся процессы активного привлечения частного сектора к предоставлению соответствующих услуг, существенные изменения в организации данного сектора в условиях муниципальной реформы — все это делает сферу жилищно-коммунального хозяйства одной из наиболее сложных и важных с точки зрения реструктуризации и повышения эффективности бюджетных расходов. Представленные в данном издании материалы ставят своей целью раскрыть новые подходы к управлению и финансированию жилищно-коммунального хозяйства, а также подкрепить эти подходы нормативно-правовой базой.

Руководство по управлению региональными и местными финансами. В 2-х т. / Под общ. ред. А.М. Лаврова. — М.: Ленанд, 2007. — 540 с./612 с.

Настоящее издание подготовлено консорциумом в составе Института Восток — Запад, Института реформирования общественных финансов, Института финансово-экономического мониторинга в рамках субпроекта «Принципы управления региональными финансами. Стандарты наилучшей практики. Руководство по управлению региональными и местными финансами» проекта «Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне».

Частно-государственное партнерство: состояние и перспективы развития в России / Гринберг Р.С. — М.: Национальный Инвестиционный Совет, 2006.



События последних полутора десятков лет со всей определенностью показали, что для решения сложнейших социально-экономических, структурных, технологических и других стратегических задач развития России, для реализации ее национальных интересов и обеспечения благоприятной среды жизнедеятельности и высокого уровня жизнеобеспеченности широких слоев народа необходима интеграция экономического потенциала частного предпринимательства и государства. Потребности такой интеграции определяются не только необходимостью решения конкретных текущих и долгосрочных экономических и социальных задач, но и происходящими глобальными изменениями в общественном развитии, выражающимися в том числе в становлении новых посткапиталистических социально-экономических систем смешанного (интеграционного) типа. Частно-государственное партнерство (ЧГП) является одним из обязательных условий и проявлений развития таких систем.

Кафедра экономики города и муниципального управления в Государственном университете — Высшей школе экономики

Децентрализация и демократизация государственного управления, передача органам местного самоуправления значительных полномочий по решению (управлению и финансированию) задач, связанных с социально-экономическим развитием муниципальных образований, ставит перед органами управления на местах сложные и неординарные задачи. По существу, речь идет о том, что в условиях реформирования российской экономики и развития рынка экономика города и муниципальное управление становятся относительно самостоятельной сферой деятельности.

Для этой сферы характерны особые отношения между экономикой и властью, здесь используются особые механизмы согласования социальных, экономических и политических интересов власти, населения и бизнеса. Эффективность управления экономикой города и муниципальным социально-экономическим развитием в значительной мере зависит от квалификации специалистов органов местного самоуправления. Необходимый уровень квалификации специалиста определяется умением понимать экономику города как единое целое, во взаимосвязи и взаимодействии его основных элементов с целью разработки, принятия и реализации эффективных экономических и управленческих решений.

Кафедра экономики города и муниципального управления создана на факультете государственного и муниципального управления ГУ—ВШЭ в качестве базовой для продвижения образовательных инициатив фонда «Институт экономики города» (в соответствии с п. 1.2.2 Договора о сотрудничестве между ГУ—ВШЭ и ИЭГ от 30 декабря 2002 г.). Цель создания и деятельности кафедры — подготовка, переподготовка и повышение квалификации специалистов в области экономики города и управления муниципальным социально-экономическим развитием для органов местного самоуправления.

Основу профессионального состава кафедры составляют сотрудники Института экономики города. Это позволяет вести обучение с использованием результатов научно-исследовательских и консультационных работ по всем направлениям деятельности ИЭГ. Таким образом, слушатели всегда в курсе самых последних тенденций в сфере экономики города и муниципального экономического развития, они имеют доступ к фондовым материалам Института и могут участвовать в его научно-исследовательской работе, в том числе в разработке прогнозов и программ муниципального развития для городов и муниципалитетов Российской Федерации.

Начиная с 2004 г. для студентов бакалавриата и магистратуры ГУ—ВШЭ на постоянной основе читаются подготовленные кафедрой экономики горо-

да и муниципального управления учебные курсы. С 2006 г. кафедра стала выпускающей по специализации 080504.65-10 «Управление урбанизированными комплексами».

Объектами профессиональной деятельности специалистов, подготовленных кафедрой, станут:

- органы местного самоуправления и их подразделения;
- бюджетные организации, учреждения и предприятия, а также их подразделения;
- негосударственные некоммерческие фонды и организации;
- предприятия отраслей, составляющих основу экономики города, включая его инфраструктурные сети.

Выпускники кафедры — высококлассные специалисты, способные видеть и понимать экономику города как целостное явление, — будут знать:

- механизмы функционирования экономики города и его основных элементов;
- инфраструктуру городской экономики и основные проблемы ее развития;
- экономику отраслей, составляющих основу развития городского хозяйства (жилищно-коммунальный комплекс, транспорт, энергетика, рынок недвижимости и т.д.);
- формы, методы и инструменты управления муниципальным социально-экономическим развитием;
- концепции и модели муниципального социально-экономического развития и условия их эффективного использования;
- отечественный и зарубежный опыт решения социальных и экономических задач в области муниципального развития.

На базе полученных знаний выпускники кафедры смогут:

- исследовать состояние городской экономики, ее инфраструктуры, социальной сферы, имеющиеся ресурсы и формулировать цели и задачи ее социально-экономического развития;
- разрабатывать программы муниципального социально-экономического развития, строить прогнозы экономического развития города в целом, а также организаций, учреждений и предприятий городской инфраструктуры;
- делать экономические обоснования нормативных актов и определять последствия их влияния на экономику города, его инфраструктуру и социальную сферу;
- осуществлять анализ эффективности использования бюджетных средств и функционирования отраслей бюджетной сферы городской экономики;
- проводить оценку и мониторинг хода реализации программ социально-экономического развития, использовать методы проектного анализа, разрабатывать технико-экономические обоснования и определять эффективность инвестиций, в том числе в социальной сфере.

В настоящее время сотрудниками кафедры разработаны и читаются следующие учебные курсы:

для подготовки магистров:

- 1) «Экономика города и управление муниципальным социально-экономическим развитием»,
- 2) «Муниципальные финансы»,
- 3) «Управление программами социальной помощи и социального обслуживания»,
- 4) «Управление коммунальным комплексом»,

для подготовки специалистов:

- 1) «Экономика города»,
- 2) «Управление программами социальной помощи и социального обслуживания»,
- 3) «Управление муниципальным социально-экономическим развитием»,
- 4) «Жилищная экономика и жилищная политика»,
- 5) «Управление коммунальным комплексом»,
- 6) «Муниципальные финансы»,
- 7) «Градорегулирование и управление развитием территорий»,
- 8) «Инвестиционная политика муниципального образования и поддержка предпринимательства».

Курс «Экономика города» читается на третьем курсе для всех студентов факультета государственного и муниципального управления, именно на основе впечатлений от этого курса студенты принимают решение о выборе специализации. Остальные курсы читаются на четвертом и пятом годах обучения и являются обязательными для студентов, выбравших специализацию «Управление урбанизированными комплексами». Программы курсов постоянно обновляются и совершенствуются, в том числе в рамках работы Высшей школы экономики по подготовке инновационных образовательных программ.

Большое значение на кафедре придается разработке учебных пособий, отражающих основное содержание кафедральных курсов, позицию кафедры по основным вопросам муниципального экономического развития. В настоящее время подготовлены и изданы следующие учебные пособия:

- 1) Морс К., Страйк Р., Пузанов А.С. Эффективные решения в экономике переходного периода : Аналитические инструменты разработки и реализации социально-экономической политики. — М.: Айрис-пресс, 2007;
- 2) Управление программами социального обслуживания и социальной помощи / Под ред. А.Л. Александровой. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2007;
- 3) Основы ипотечного кредитования / Науч. ред. и рук. авт. колл. Н.Б. Косарева. — М.: Фонд «Институт экономики города» : ИНФРА-М, 2007;

- 4) Градорегулирование : Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2007;
- 5) Лекции по экономике города и муниципальному управлению / Под ред. А.С. Пузанова. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2004.

Дополнительную информацию о деятельности кафедры экономики города и муниципального управления можно получить, посетив страницу «Образовательные программы» на сайте фонда «Институт экономики города» <http://www.urbanecomics.ru> или страницу кафедры на сайте Государственного университета — Высшей школы экономики <http://new.hse.ru>.

Summary

City Almanac. Issue #3

Science Editor — G.Yu.Vetrov, Ph.D (Economics)

The main topic of the latest issue of the City Almanac is «Russian Cities as a Brand of Russia». It contains vital relevant information about social and economic development of Russian cities, other municipalities and regions, as well as the findings of the research conducted by the Institute for Urban Economics and its partner-organizations, and articles written by outside experts. One can find in it materials about the development of the affordable housing market and utility infrastructure, enhancement of legislative foundations of the urban development regulation and expansion of targeted social assistance programs, evolvement of public-private partnerships and intergovernmental municipal cooperation. We hope that our readers will take keen interest in the issues which are being actively discussed at present and which are related to the shaping of the system of constructive interaction between cities and business communities, development of efficient social partnership at municipal level.

ГОРОДСКОЙ АЛЬМАНАХ. Выпуск 3

Ответственный за выпуск **М.Ю. Ледовский**
Редактор **Е.З. Абоева**
Компьютерная верстка **А.А. Кольцовой**

Подписано в печать 10.07.2008
Печать офсетная
Тираж 500 экз.

125009, Москва, Тверская ул., 20/1
Телефон/факс: (495) 787-45-20, 363-50-47
E-mail: mailbox@urbaneconomics.ru