

# ГОРОДСКОЙ

## АЛЬМАНАХ

**Выпуск 4**



Институт экономики города  
Москва 2009

# **ГОРОДСКОЙ АЛЬМАНАХ**

**Выпуск 4**



Институт экономики города • Москва, 2009

**УДК 08(1-21)**

**ББК 94**

**Г70**

**Научный редактор  
кандидат экономических наук Г.Ю. Ветров**

**Городской альманах: вып. 4 / науч. ред. Г.Ю. Ветров. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2009. — 312 с.**

ISBN 978-5-8130-0139-0

Центральной темой четвертого выпуска альманаха станет социально-экономическое развитие городов российского Дальнего Востока. Материалы предоставлены специалистами ряда дальневосточных экспертных центров, таких как Институт экономических исследований ДВО РАН, ГУ «ДальНИИ рынка», Дальневосточный центр социальных инноваций, экспертами Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, сотрудниками Института экономики города.

Будут также рассмотрены очередные результаты проекта ИЭГ по мониторингу реализации реформы местного самоуправления. Продолжится публикация материалов по актуальным проблемам городского управления в таких сферах, как планирование социально-экономического развития, муниципальные финансы и межбюджетные отношения, управление жилищно-коммунальным комплексом, формирование городских агломераций.

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

**УДК 08(1-21)**

**ББК 94**

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 978-5-8130-0139-0

© Фонд «Институт экономики города», 2009

# СОДЕРЖАНИЕ

## Тема выпуска

Социально-экономическое развитие городов российского Дальнего Востока  
Г.Ю. Ветров **5**

## Города российского Дальнего Востока **7**

Дальний Восток как проблема России  
Л.В. Смирнягин **7**

Развитие коммунальной инфраструктуры: особенности дальневосточных городов  
С.Н. Найден **24**

Роль сферы услуг в развитии дальневосточных муниципальных образований со статусом городских округов  
Н.П. Поличка, Е.А. Федорова **38**

Мониторинг в стратегическом управлении городом  
В.К. Заусаев, Е.Е. Шарко **51**

Особенности применения института развития застроенных территорий (на примере Южно-Сахалинска)  
М.Д. Сафарова, Э.К. Трутнев **63**

Оценка потребностей и платежеспособного спроса на жилье в городах Хабаровского края  
А.А. Туманов **81**

## Актуальные проблемы городского управления **103**

Оценка удовлетворенности населения качеством услуг на муниципальном уровне  
Л.Г. Рагозина **103**

Современная социально-экономическая ситуация в муниципальных образованиях и проблемы местного самоуправления (по материалам опроса руководителей МО)  
Е.Е. Горяченко **121**

О механизмах координации видов планирования и взаимодействии систем планирования  
Л.Ю. Падилья Сароса **139**

Проблемы управления городскими агломерациями в современной России  
А.С. Пузанов, Р.А. Попов **147**

---

Системные вопросы муниципального управления на современном этапе  
С.И. Рыбальченко **165**

---

Практика деятельности муниципальной администрации: опыт диагностики  
Е.Б. Веприкова, Е.А. Федорова **171**

---

Применение программно-целевого метода управления в целях построения  
системы мониторинга бюджетных расходов  
Л.Ю. Падилья Сароса **182**

---

Внедрение мониторинга результативности бюджетных расходов на региональ-  
ном и муниципальном уровнях: пример отрасли «дошкольное образование»  
Л.В. Перцов **193**

---



### **Муниципальное развитие в цифрах и фактах** **200**

---

Система расселения России: тенденции к переменам  
Л.В. Смирнягин **200**

---

Пространственный аспект социальной стратификации в Москве: факторы  
развития и прогноз  
А.А. Попов **210**

---

Социально-пространственная сегрегация в современном городе:  
исследование районов Хабаровска  
Е.Л. Строкова, К.А. Пузанов **221**

---

Местное самоуправление в Кыргызстане сквозь призму Европейской хартии  
местного самоуправления  
Б.Д. Асанакунуов **236**

---

Анализ практики заключения договоров управления многоквартирным домом  
в Якутске и Петропавловске-Камчатском  
С.Б. Сиваев, И.В. Колесников, Д.П. Гордеев **243**

---

Мониторинг предоставления субсидий на оплату жилого помещения  
и коммунальных услуг  
М.С. Румянцева **263**

---

Политика, направленная на повышение качества жизни: регулирование  
потребления алкоголя  
П.О. Кузнецова **280**

---



### **Обзоры, рецензии, новые издания** **294**

---

Книжные новинки фонда «Институт экономики города» и других издательств **294**

---

О проекте LOGIN **307**

---

**Summary** **310**

---

## **Социально-экономическое развитие городов российского Дальнего Востока**

Четвертый выпуск «Городского альманаха» Института экономики города стал одновременно первым, посвященным одному из российских регионов, а именно Дальнему Востоку. Поводом обратиться к этому региону послужило то внимание, которое уделяется ему в последние годы на всех уровнях, и особенно на федеральном. Причем характерно, что тема Дальнего Востока звучит в концептуально новом формате: с задач чисто экономического освоения акцент смещается на задачи социальные — превращение этой стратегически важной российской территории в полноценный, развитый регион с достойными условиями для жизни и труда жителей, с устойчивой позитивной региональной самоидентификацией. Тому, как решают комплекс социальных задач дальневосточные города, посвящен первый раздел альманаха — здесь представлены статьи, подготовленные представителями ряда дальневосточных исследовательских центров, а также специалистами Института экономики города.

Раздел открывается статьей доктора географических наук Л.В. Смирнягина, посвященной системной социально-экономической «картине» развития региона и его городов в последние годы. В других материалах освещаются различные аспекты развития дальневосточных городов — от стратегического планирования и оптимизации бюджетных услуг до конкретных, животрепещущих вопросов развития коммунальной инфраструктуры и преобразования застроенных городских территорий. Полагаем, что нашим читателям будет интересно узнать, насколько типичны и чем отличаются дальневосточные города в решении этих вопросов от муниципальных образований других регионов России.

В альманахе традиционно присутствует раздел, посвященный актуальным проблемам муниципального управления, которые рассматриваются сквозь призму продолжающейся реформы местного самоуправления. Обращаем внимание читателей на информационные материалы, полученные по результатам проекта Института экономики города, а также по итогам опроса муниципальных руководителей, проведенного Ассоциацией сибирских и дальневосточных городов. Эти данные получены в ходе мониторинга «низового» уровня и весьма красноречиво свидетельствуют о процессах, протекающих в муниципалитетах. Авторы статей, включенных в раздел, обратились к ряду новых, пока сравнительно мало представленных в информационном пространстве тем, которые возникли как ответ на усложнение городского развития. Следствием этого, в свою очередь, стало осознание того, что необходимо искать пути повышения эффективности муниципального уп-

равления. В частности, речь пойдет о координации различных видов муниципального планирования и разных «вертикальных» уровней планирования — федерального, регионального и муниципального, об оценке агломерационных процессов в российских городах и поиске способов управления этими процессами, о современных особенностях развития программно-целевых методов планирования и управления на муниципальном уровне и т.д.

В разделе «Муниципальное развитие в цифрах и фактах» представлены материалы исследовательских проектов, аналитических разработок, семинаров, которые привлекут внимание как профессионалов — муниципальных служащих и работников региональных органов управления, так и самых широких читательских кругов. Раздел открывается базовой статьей об эволюции системы расселения в России. Это своего рода агрегированный индикатор регионального и муниципального развития — систему расселения можно рассматривать одновременно и как подоснову, и как результат многих социально-экономических процессов. Одной из заметных тем раздела стала тема внутригородской дифференциации и сегрегации, рассмотренных на примерах соответственно Москвы и Хабаровска. Затронуты также вопросы управления многоквартирными домами, предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, традиционно вызывающие живой отклик. Интересен опыт развития местного самоуправления в Кыргызстане, представленный нашими коллегами из Ассоциации городов Кыргызской Республики.

Редакция благодарит всех авторов, принявших участие в подготовке четвертого выпуска «Городского альманаха», и надеется на продолжение сотрудничества с нашими партнерами и коллегами.

**Л.В. Смирнягин**

Профессор географического факультета МГУ, научный консультант Института экономики города, доктор географических наук

### **Дальний Восток как проблема России**

Дальний Восток — это почти треть территории Российской Федерации, это 6,7 млн км<sup>2</sup>, и среди двух сотен государств мира есть только шесть (включая саму Россию), у которых площадь территории больше. Регион обладает гигантскими природными ресурсами планетарного масштаба. Так, извлекаемые запасы природного газа здесь оцениваются примерно в 3 трлн м<sup>3</sup>, в том числе на шельфе — 1,3 трлн м<sup>3</sup>, а нефти — примерно в 1,3 млрд т (на шельфе — 680 млн т). Огромны запасы угля, железной руды, алмазов, золота, серебра. Рыболовный флот в этом регионе поставляет России почти две трети ее морского улова. Если прибавить к Дальнему Востоку Забайкалье, как это часто делают эксперты, то на эту часть России придется почти половина потенциальных гидроэнергетических ресурсов страны, из которых две трети технически пригодны для получения электроэнергии, причем 99% этих ресурсов еще ждут своего освоения.

Дальний Восток играл и до сих пор играет особо важную стратегическую роль для нашего государства. Все исследователи отмечают особое, уникальное экономико-географическое положение региона, его периферийность, огромную удаленность от центра России и близкое соседство с крупнейшими восточноазиатскими странами. Дальний Восток обеспечивает геополитическому положению России трансконтинентальный характер, дает ей широкий выход к громадному Азиатско-Тихоокеанскому региону (АТР) и делает непосредственными соседями России такие могучие государства, как Китай и Япония. Поэтому российское государство издавна не только строило здесь военные заводы и содержало вооруженные силы, но и осуществляло настойчивый и порой дорогостоящий патронаж над развитием всех сфер жизни.

Одним словом, Дальний Восток очень важен для России как в экономическом, так и в геополитическом отношении, и опасность его потери не может не беспокоить ее граждан и руководство — даже несмотря на то, что здесь живут менее 5% россиян (по переписи населения 2002 г. — 6693 тыс. жителей).



Перспектива подобной потери стала в последние годы одной из излюбленных тем наших СМИ, и даже Северный Кавказ, похоже, уступил в этом смысле первенство Дальнему Востоку среди «больших» регионов России. Тон сообщений отличается редкостным единообразием: он почти всегда крайне тревожный, а то и просто панический. Картина вырисовывается примерно следующая: громадная часть страны, расположенная на дальней ее окраине, переживает жестокий экономический кризис, который заставляет население, и без того страдающее от суровых природных условий, уезжать в западные регионы России, в связи с чем возникает опасность захвата Дальнего Востока соседними перенаселенными странами ради обладания богатейшими ресурсами этого российского края.

Собственно говоря, эти опасения порождены тремя факторами.

Прежде всего, Дальний Восток, судя по нашим СМИ и по статистике, крайне тяжело пережил годы перестройки и реформ и впал в затяжной социально-экономический кризис. В советское время хозяйство региона во многом строилось исходя из геостратегических целей, без особой заботы об экономической эффективности, рабочую силу привлекали сюда повышенной зарплатой и множеством льгот, а потери от перевозок пассажиров и грузов на сверхдальние расстояния в западные и южные регионы СССР покрывались особой системой льготных тарифов. Неудивительно, что переход на рыночные отношения отозвался здесь особенно болезненно. Многие дальневосточные предприятия, в том числе головные для ряда городов, оказались нерентабельными, их персонал лишился работы. Началась массовая миграция россиян из региона. К 2005 г. из него уехали около 16% жителей, имевшихся здесь в 1990 г. И без того малочисленное (особенно на фоне гигантской территории), население таяло на глазах, и складывалось впечатление, что недалек тот год, когда российский Дальний Восток вообще опустеет.

Во-вторых, тревожит социальная обстановка в регионе. Дальний Восток — самый молодой регион нашей страны, его первый город, Хабаровск, отпраздновал свое 150-летие в 2008 г. (для сравнения напомним, что сибирская Тюмень была основана на 300 лет раньше, в 1586 г.). Общественная жизнь здесь еще не устоялась, в ней много черт, типичных для новоосвоенных районов с их «пионерным» бытом. Наложившаяся на это разруха 1990-х гг. привела к тому, что сегодня Дальний Восток существенно отстает от среднего по России уровня по многим важным показателям: младенческая смертность тут выше на 12%, разводимость — на 11%, уровень абортов — на 22%. Особенно удручающе выглядит статистика по преступности: в 2005 г. средний ее уровень был выше российского на 17%, а уровень зарегистрированных убийств и тяжких телесных повреждений — на 66% (!), причем если в среднем по России за 2000–2005 гг. этот уровень сократился на 3%, то на Дальнем Востоке вырос на 16% (!). Пребывание на Дальнем Востоке заставляет быстро убедиться в том, что здесь все еще широко распространены такие формы социальной патологии (жизнь «по понятиям», кровавые разборки, низовая коррупция и т.п.), которые в Москве, например, сошли на нет еще во второй половине 1990-х.

Наконец, в-третьих, Дальний Восток стал выглядеть самой неустойчивой частью России — и не только потому, что он «дальний». Сверхдальние рас-

стояния между ним и основной частью страны сыграли фатальную роль в развитии связей региона с остальной Россией. По данным академика П.А. Минакира, доля транспортных услуг в ВРП региона примерно вдвое выше, чем в среднем по России<sup>1</sup>. Неудивительно, что, когда открылись возможности торговли с соседними странами, до которых было рукой подать, сразу началась быстрая переориентация Дальнего Востока на внешнюю торговлю (за один только 1992 г. экспорт из него вырос в 2,5 раза). В 1980-х гг. экспорт из Дальнего Востока был в пять раз меньше вывоза в другие регионы России, а к нашему времени это соотношение стало обратным: на экспорт идет в шесть (!) раз больше продукции, чем в остальную Россию. Невольно создается впечатление, что Дальний Восток как бы вываливается из российского экономического пространства и все более втягивается в орбиту экономик соседних государств.

Когда же в годы перестройки на Дальнем Востоке стали появляться китайцы, притом во все большем числе, это сразу было воспринято многими как признак «ползучей экспансии» многомиллионного народа, спланированной его властями на предмет постепенного захвата (по примеру, скажем, югославского Косово).

Удаленность региона от европейской части России немало способствовала преувеличенному восприятию каждой из этих реальных опасностей и раздуванию их до размера социального мифа. В этом порою усердствовали журналисты центральных газет, но не брезговали этим и газеты дальневосточные. Такую уловку можно считать вполне рациональной с точки зрения интересов самого Дальнего Востока — тем более что она уже дала свои плоды. Именно это «накачивание» тревоги насчет ситуации на Дальнем Востоке немало способствовало тому, что в последние полтора-два года центральные российские власти и в самом деле занялись проблемами этого региона с такой активностью, которая, пожалуй, вполне сравнима с их вниманием к Северному Кавказу в конце прошлого столетия. Так, выступая на судьбоносном для Дальнего Востока заседании Совета безопасности 20 декабря 2006 г., президент В.В. Путин, по сообщениям прессы, охарактеризовал весь клубок проблем этого региона следующим образом: «Все это представляет серьезную угрозу для наших политических и экономических позиций в АТР, для национальной безопасности России, без всякого преувеличения, в целом. Регионы Дальнего Востока нуждаются в сильном внешнеполитическом сопровождении»<sup>2</sup>.

В свете этого возникает мысль, что пора взглянуть на проблемы Дальнего Востока более трезво и рационально, коль скоро их нарочитое преувеличение уже сослужило региону свою службу. Ведь подобное преувеличение не только мешает разработке реальных мер по решению проблем региона на основе здравых суждений о происходящем, но и отпугивает инвесторов и мигрантов. Оно порождает устойчивый отрицательный имидж Дальнего

---

<sup>1</sup> См.: Минакир П.А. Экономика регионов: Дальний Восток. М.: Экономика, 2006. С. 439.

<sup>2</sup> <http://old.strana.ru/print/301404.html>

Востока как региона с суровой природой, неустроенным бытом и жизнью «по понятиям», к тому же региона сугубо проблемного, впавшего в жестокий кризис. Трудно представить, чтобы мигранты добровольно сюда направились. Не менее трудно предположить, что частный капитал придет в регион, обремененный множеством тяжелых проблем и охваченный жестоким кризисом, выход из которого возможен лишь при массивных федеральных инвестициях, причем отдачу от них предстоит ждать годы и годы.

Настало время восстанавливать реальный облик Дальнего Востока, этого богатейшего российского региона, обладающего не только обильными ресурсами, но и прекрасным географическим положением, а в южных своих частях — и превосходными природными условиями для проживания человека, которыми не так уж богата наша страна. А для этого надо прежде всего развенчать те негативные социальные мифы о Дальнем Востоке, которые сложились в сознании российского общества за последние годы.

### **Миф № 1: Дальний Восток в полном упадке**

Самый распространенный миф о Дальнем Востоке — это миф о тягчайшем кризисе, разразившемся в этом регионе, притом кризисе самом жестоким в стране. В подобном свете экономика региона вызывает стойкую ассоциацию со смертельно больным, которого едва ли удастся вернуть к жизни. Другой популярный образ Дальнего Востока — чемодан без ручки: нести трудно, а бросить жалко.

Однако статистика показывает, что в трудные для всей страны годы реформ положение на Дальнем Востоке отнюдь не было наихудшим в России. Если взять, например, промышленное производство, то его упадок в

**Настало время восстанавливать реальный облик Дальнего Востока, этого богатейшего российского региона, обладающего не только обильными ресурсами, но и прекрасным географическим положением, а в южных своих частях — и превосходными природными условиями для проживания человека, которыми не так уж богата наша страна**

1990–1998 гг. на Дальнем Востоке был весьма существенным, но в 1991–1993 гг. и 1998 г. он был меньше, чем по России в среднем, а в целом за период вовсе не был самым тяжелым среди 11 макрорегионов страны. Об этом говорят результаты такого нестандартного, но наглядного подсчета, как суммирование годовых индексов промышленного производства за указанный период (чем больше сумма, тем, следовательно, выше были темпы развития и меньше спад). На Северо-Западе, в Поволжье и даже в Центральном районе упадок был куда сильнее, чем на Дальнем Востоке. Значит, сухая ста-

тистика вовсе не дает оснований считать Дальний Восток самым кризисным и упадочным регионом России.

Причина прежде всего в том, что у Дальнего Востока были важные преимущества, которых не было у других регионов России: широкий выход

на Мировой океан и соседство с такими странами с огромным людским и экономическим потенциалом, как Китай, Корея и Япония. Переориентация дальневосточной экономики на экспорт оказалась стремительной и полномасштабной. Она помогла с лихвой перекрыть потери, порожденные жесткими и растущими тарифами на вывоз продукции в западном направлении. Из отдаленного тупика межрегиональных связей, каким был Дальний Восток при советской власти, регион стал распахнутыми воротами России в Азиатско-Тихоокеанский регион мира.

Правда, с первых лет реформ эти ворота стали активно использовать для контрабанды, притом в размерах, вполне сопоставимых с «официальной» внешней торговлей. Широко известно, что дальневосточные рыболовы сплошь и рядом отгружали улов прямо из моря в японские порты, а взамен брали на борт подержанные японские автомобили для сбыта на родине. Недаром Япония фиксирует импорт рыбы из России в количестве, которое в 2,5 раза превышает данные российской таможни. До недавнего времени такие же статистические «чудеса» происходили и с экспортом леса из России в Китай. Все это служило важным дополнительным источником дохода для жителей, притом не только для непосредственных участников этой незаконной деятельности. Разумеется, такая широкая контрабанда питает преступность и коррупцию, отравляет социальную атмосферу региона, так что убытки для Дальнего Востока, что называется, по большому счету наверняка оказались больше выигрыша от контрабанды. Однако в тяжелые годы реформ этот выигрыш оказался как нельзя кстати. К тому же он породил широкий спектр полулегальных и вполне легальных занятий, которые дали источник дохода десяткам тысяч жителей региона. Это и торговля японскими подержанными автомашинами, и перегон их в западные регионы страны, и челночная торговля с Китаем, и разные формы мелкого бизнеса<sup>1</sup>. Все это заставляет, кстати, полагать, что реальный региональный продукт Дальнего Востока существенно выше официальных оценок.

Годы перестройки и реформ не пропали для Дальнего Востока даром. По мнению академика П.А. Минакира, за период примерно с марта–апреля 1992 г. и по 1997 г. включительно Дальний Восток пережил коренную перестройку своей экономической структуры и теперь развивается по новому сценарию. Инерция, которую уже набрал новый сценарий, тоже не вызывает энтузиазма у экспертов, но это уже иная экономика, а не какие-то руины советской индустрии, доживающие свой век, как это явствует из мифа о полной деградации Дальнего Востока. Да и советское наследие отнюдь

<sup>1</sup> Приведем характерный пример, рассказанный работником краевой администрации А.М. Волковым о Комсомольске-на-Амуре. В городе несколько могучих заводов с многотысячными коллективами — знаменитый авиазавод «Сухого», корабельный завод (подводные лодки), металлургический завод «Амурсталь». Занятость на них сильно меняется в зависимости от портфеля заказов (особенно в годы перестройки и реформ), однако общая численность работающих в городе уже много лет колеблется вокруг 148–150 тыс. человек, потому что сокращения кадров на головных заводах демпфируются ростом занятости в сфере мелкого бизнеса, возможности которого открылись как раз благодаря перестройке и реформам.

не выглядит здесь руинами. Регион может гордиться тем, что на его территории расположены самые передовые по технологии заводы, настоящие «хай-теки», которым могут позавидовать самые развитые районы России. Это прежде всего предприятия, которые производят современную военную технику, недаром пользующуюся огромным спросом за рубежом, — самолеты «Сухого», вертолеты «Черная акула», подводные лодки, осуществляют их капитальный ремонт, обслуживают космодром «Свободный». Эти предприятия постепенно осваивают выпуск гражданской продукции (буровые платформы, средние авиалайнеры, рыболовные суда и т.п.), а главное — они помогают воспитанию в регионе кадров самой высокой квалификации, ценнейших профессий сегодняшнего и завтрашнего дня. Да и пресловутый сырьевой сектор, специализация на котором часто подается как признак отсталости отраслевой структуры региона, давно уже перестал быть поприщем для примитивного ручного труда. Он становится, по крайней мере в своих лучших образцах, не менее наукоемким, чем иные отрасли машиностроения, и в этом свете нелепыми выглядят разговоры о «сырьевом проклятье», которое якобы тяготеет над экономикой Дальнего Востока.

### **Миф № 2: повальное бегство населения**

Пожалуй, больше всего тревожат россиян сообщения о том, что население Дальнего Востока, отчаявшись наладить сносную жизнь в регионе, спешно его покидает, так что район через некоторое время перестанет быть российским просто по факту своей безлюдности. Это типичный пример социального мифа, порожденного не ложной информацией, а резким преувеличением реальных процессов негативного свойства.

Действительно, демографический ущерб на Дальнем Востоке оказался самым большим в стране: за 1990–2007 гг. численность населения здесь сократилась почти на одну пятую. Для периода менее чем в 20 лет это очень много: темпы депопуляции оказались вчетверо выше, чем в среднем по России. Однако в основном (на три четверти) это произошло за первую половину периода, до 2000 г. После этого численность населения в регионе сократилась еще на 5%, но это уже мало чем отличалось от всех других регионов страны (кроме Южного федерального округа). Так что можно сказать, что самое тяжелое в этом смысле для Дальнего Востока уже позади.

Значительная часть сокращения людности Дальнего Востока была связана не с местными бедами, а с общероссийским процессом депопуляции, который еще 40 лет назад предсказал наш знаменитый демограф Б.Ц. Урланис. Две трети сокращения людности региона давало превышение смертности над рождаемостью, и лишь треть была порождена механическим оттоком населения, то есть миграцией. О пресловутом повальном бегстве нельзя говорить уже потому, что каждый год на Дальний Восток приезжают 20–30 тыс. россиян. Правда, уезжает вдвое больше, так что чистый отток все же есть, но он, во-первых, неуклонно сокращается, во-вторых, уже упал до уровня примерно 20 тыс. человек в год, а это всего лишь 0,33% численности населения региона на 1 января 2007 г. Ничтожная величина!

В 1990-х гг., когда отток был значительно больше, он сыграл неплохую роль в облегчении социальных проблем Дальнего Востока. Меньше оказывалось претендентов на рабочие места, которых так не хватало, легче становилась нагрузка на сферу социальных услуг, снижалась острота дефицита жилого фонда. Нельзя также забывать, что в советские годы многие из приехавших сюда ставили своей целью заработать деньги, а не обосновываться здесь на всю жизнь, так что их отъезд в 1990-е гг. был в известной мере предопределен. Миграция часто играет оздоровляющую роль — и в жизни самих мигрантов, и в жизни регионов. Среди нынешних жителей Дальнего Востока гораздо больше, чем прежде, доля тех, кто связал свою судьбу с регионом навсегда, а в условиях рыночных отношений это очень важно для социально-психологической обстановки в регионе, как показывает опыт развития стран с давними рыночными и демократическими традициями.

Регион сохранил два своих главных центра — Владивосток и Хабаровск, и в последние годы города эти существенно преобразились. Особенно радуется Хабаровск — своими проспектами, отреставрированными старинными зданиями и ультрасовременными офисными новостройками. Внешний облик Владивостока все еще значительно хуже, чем его изумительная природная среда, но и его преображение не за горами, если президентская дальневосточная программа, о которой речь пойдет ниже, будет воплощена в жизнь. Тем самым Дальний Восток по-прежнему имеет опору на два крупных городских узла и в этом смысле ничуть не уступает сибирским регионам.

### **Миф № 3: край суровой природы**

Эта мысль рефреном повторяется почти во всех текстах, посвященных Дальнему Востоку. Суровая природа — неперенный атрибут имиджа Дальнего Востока, и даже при позитивной подаче такого имиджа возникает облик территории, богатства которой подвластны только сильным людям с крепким духом. На этом мифе зиждилась романтика дальневосточных комсомольскихстроек, и прежде всего их главного, пожалуй, архетипа — Комсомольска-на-Амуре. Этот миф, помимо облегчения вербовки рабочей силы и мигрантов, помогал оправдать крайнюю и вовсе не обязательную бытовую неустроенность первопроходцев, экономию на людском здоровье ради достижения чисто экономических целей.

В самом деле, основная часть Дальнего Востока лежит в природных зонах, пригодных для обитания человека только с помощью дорогостоящих жилищно-коммунальных объектов. Однако на самом Дальнем Востоке принято различать как минимум три части — «Север» (именно так, с ударением на последний слог) в составе Якутии, Чукотского округа и Магаданской области; «Острова» (Сахалинская и Камчатская области с Корякским округом) и «Юг» (Хабаровский и Приморский края и Еврейская автономная область). Все рассказы о суровости дальневосточной природы вполне приложимы, конечно, к «Северам», в большой мере — к «Островам», а также к северной части Хабаровского края. В то же время «Юг» — это природная зона, достаточно комфортная для проживания человека, а юг Приморского края впол-

не может быть сочтен подлинным курортом, особенно в пору золотой осени. Последнее, кстати, относится и к южной оконечности Сахалина, и к островам малой Курильской гряды, особенно к острову Шикотан (как раз их оспаривает у нас Япония). Именно в этой, вполне благоприятной зоне расположились почти 70% жителей Дальнего Востока. Именно на эту зональность реагируют жители региона, принимая решения о своей миграции. Выезд из южных частей Дальнего Востока был не так уж и велик — около 8% за 15 лет, а вот выезд с «Северов» и «Островов» действительно напоминал пресловутое повальное бегство (потеря 32 и 27% жителей соответственно).

Пора разделить дальневосточную проблематику по географическому признаку хотя бы на две части, каждая из которых слишком специфична, чтобы строить программы их развития по единым рецептам. Эти части — «Севера» и остальной Дальний Восток. Не говоря уже о проектной рациональности, подобное разделение было бы на руку обеим частям и в социально-психологическом плане. «Северам» оно обеспечило бы известную автономию в решении собственных проблем, освобождение от пресловутой проблемы «заселения», которая считается такой актуальной для юга Дальнего Востока, но для наших «северов» была бы лишь дорогостоящей данью старинной советской стратегии «освоения заселением» (современный весьма успешный опыт Австралии и Канады по освоению своих сырьевых регионов с суровыми природными условиями убеждает в том, что подобная стратегия совершенно устарела). Остальному же Дальнему Востоку это позволило бы освободиться от тех «природных страшилок», которые пригодны для «северов», но к дальневосточному югу не имеют отношения.

### **Миф № 4: вытеснение россиян китайцами**

Это, пожалуй, наиболее сильно действующий миф о Дальнем Востоке. Он поминается столь часто, что цитатами такого рода можно заполнить не один десяток страниц. Приведем лишь одну, наиболее характерную: «В настоящее время идет чрезвычайно бурная колонизация Дальнего Востока китайцами и вытеснение русского и российского населения с этого региона»<sup>1</sup>. При этом многие авторы считают, что нашествие китайцев спланировано руководством КНР ради захвата российских земель и что планы эти весьма коварны.

Подобные опасения не подтверждаются ни статистикой, ни документами, ни прямым обследованием ситуации на Дальнем Востоке. Некоторый прилив китайцев в регион, прежде всего в виде торговцев, а потом чернорабочих, и в самом деле наблюдался в 1990-х гг. Однако с тех пор (и особенно в последнее время) положение в корне изменилось. Контроль за пересечением российско-китайской границы стал значительно строже, и приезд китайцев в Россию на работу регулируется системой квот, выделяемых каждому субъекту РФ. Для Хабаровского края эта квота равнялась в 2006 г. примерно 12 тыс. китайских иммигрантов, и даже эта небольшая порция, по словам вице-губер-

---

<sup>1</sup> Юровицкий В. Столицу России перенесут на... Дальний Восток? // Ноополис. 2007. 25 мая.



натора края, не была полностью выбрана (стоит ли подчеркивать, что речь шла только о временной миграции). После же известного решения правительства России насчет участия иностранцев в розничной торговле китайское присутствие в городах Дальнего Востока практически сошло на нет. Даже такие косвенные формы присутствия, как национальные рестораны или кафе, распространены здесь ничуть не больше, чем, скажем, в Москве.

Наши эксперты по Китаю на редкость единодушно утверждают, что для Китая Дальний Восток — совершенно чуждая экологическая ниша, слишком холодная, требующая необычных навыков освоения. В распоряжении же самого Китая достаточно собственных регионов с крайне низкой плотностью населения, которые могут вместить многие миллионы китайцев и обладают гораздо более благоприятными и привычными для них природными условиями, чем российский Дальний Восток.

Утверждения о наплыве китайцев очень часто сопровождаются словами о том, что россияне либо бегут с Дальнего Востока, либо деградировали и будут лишь рады тому, что их города станут китайскими. Без охаивания оставшихся на Дальнем Востоке россиян миф об его китаизации выглядит неполным. Однако опросы и обследования, проводимые на Дальнем Востоке различными учреждениями, не подтверждают такие мрачные умозаключения. Напротив, они четко показывают преобладание неприязненного отношения россиян к китайской бытовой культуре, а заодно и к самому китайскому государству. Вопреки расхожим слухам, будто тамшние женщины предпочитают китайских мужей из-за склонности русских к пьянству, опросы свидетельствуют об абсолютно негативном отношении к возможным бракам с китайцами; сами же факты такого рода выявить не удалось (по-видимому, они все же очень редки).

## Миф № 5: равнодушие федеральных властей

Жители Дальнего Востока нередко жалуются на то, что федеральные власти забыли об их регионе, уделяют ему слишком мало внимания, не вникают в специфику местных проблем и рубят с плеча там, где стоило бы разобраться в деталях. Особенно часто звучат эти упреки в адрес федерального регулирования рыболовства, борьбы с контрабандой, враждебного отношения к институту челночничества, препятствий для проникновения леворульных автомашин в западные регионы. В этом усматривают влияние неких сил, враждебных Дальнему Востоку<sup>1</sup>.

На деле это тоже типичный социальный миф. Трудно найти другой крупный регион России, который чаще Дальнего Востока становился бы предметом

<sup>1</sup> Вот, например, мнение П.А. Минакира, с которым, впрочем, в данном случае трудно не согласиться: «Недавние инициативы российского большого бизнеса, к которым обычно благожелательно прислушивается Федеральное собрание, чреватые демонтажом значительной части приграничного сотрудничества вообще. Имеется в виду требование запрета "челночной" торговли. Кроме удара по мотивации регионов и населения, каких-либо выгод от этого (не считая, конечно, выгод собственно корпораций) не просматривается» (Минакир П.А. Экономика регионов. С. 659).



специальных программ, постановлений, заседаний федеральных властей. Даже такие сугубо проблемные регионы страны, как Северный Кавказ и Сибирь, уступают Дальнему Востоку в этом отношении. Более того, можно утверждать, что в ходе разработки подобных программ и решений федерального центра у нас сложились целые отряды специалистов по региональной экономике, что позволило обеспечить программам именно по Дальнему Востоку существенно более высокое качество с научной точки зрения, чем то, каким могут похвастаться большинство аналогичных программ, разработанных для других регионов или городов страны. Лучшим из этих отрядов является, конечно, коллектив Института экономических исследований ДВО РАН во главе с академиком П.А. Минакиром, который принимал то или иное участие в подготовке, наверное, всех документов такого рода за последнюю четверть века. Глубокие документы по этой проблеме создавали и рабочая группа при Правительстве Хабаровского края<sup>1</sup>, и коллектив авторов под руководством губернатора Хабаровского края В.И. Ишаева (по поручению Госсовета РФ)<sup>2</sup>, и Министерство регионального развития<sup>3</sup>. В 2004 г. в Хабаровске прошли два важных совещания: в феврале — по развитию транспортной инфраструктуры ДВ и Забайкалья (под руководством президента РФ), в июне — выездная сессия Отделения общественных наук РАН «Инфраструктурный сегмент интеграции России в АТР». Не раз к этой проблематике обращались Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Институт региональной политики, Совет по внешней и оборонной политике (СВОП) и многие другие учреждения (как государственные, так и общественные). Во Владивостоке активно функционирует Тихоокеанский институт географии, возглавляемый академиком РАН П.Я. Баклановым. В этом институте ведутся региональные исследования по всему спектру проблем Дальнего Востока — от геоморфологии, океанологии или биогеографии до регионального управления, краеведения и этнографии. Наконец, в сентябре 2008 г. новый президент Д.А. Медведев совершил длинную поездку по Дальнему Востоку и сказал немало горького и справедливого о положении в регионе — его слова о «контрасте красоты и убожества» будут, наверное, не раз цитировать и брать эпиграфом к сочинениям про Дальний Восток.

Главными же документами, определившими современный государственный подход к проблемам Дальнего Востока, стали два варианта Федеральной целевой программы социального и экономического развития Дальнего Востока и Забайкалья. Первый вариант был утвержден Постановлением Правительства РФ 15 апреля 1996 г. № 480, а второй, в виде корректировки первого варианта, 19 марта 2002 г. (№ 169). Им предшествовала «Долговременная программа комплексного развития производительных сил

---

<sup>1</sup> См.: Проект долгосрочного социально-экономического развития Востока России. Хабаровск, 2006. [<http://www.dvforum.ru/2006/itogpv.aspx>].

<sup>2</sup> См.: Концепция стратегического развития России до 2010 года. [<http://www.adm.khv.ru/invest2.nsf/AllNewsRus/4376ed6c73dbb3daca256a1f00216fb4>].

<sup>3</sup> «Концепция стратегии развития Дальнего Востока и Байкальского региона» разработана Минрегионом России в 2007 г.

Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 года», которая была утверждена Постановлением ЦК КПСС и Совмина СССР 19 августа 1987 г. № 958.

Сравнение этих документов друг с другом весьма поучительно. Объемистые, основанные на глубоких научных проработках, содержащие множество деталей, они носили по преимуществу экономический характер. Советская программа помимо жесткого директивного тона отличалась почти полным игнорированием социальных задач. В отличие от нее первая федеральная целевая программа (ФЦП) начиналась с постановки задач социального характера, но затем полностью уходила в решение сугубо экономических задач, хотя и предусматривалось, что это делается для решения проблем именно социальных. Во втором варианте ФЦП социальные цели были перечислены в числе главных, однако и эта программа в основном была посвящена экономике, причем во многом исходя из геостратегических целей государства.

В результате разработки этих документов удалось окончательно сформулировать и согласовать те экономические цели, которые должно преследовать российское государство на Дальнем Востоке. Их можно, в нарочито сжатом виде, описать так:

- 1) эффективное использование природных ресурсов региона (ископаемых, рыбных, лесных);
- 2) создание транспортно-логистического коридора для развития как российских, так и европейских хозяйственных связей со странами АТР;
- 3) модернизация хозяйственной структуры Дальнего Востока за счет частичной переработки транзитного сырья и полуфабрикатов и достройки «верхних» этажей народнохозяйственного комплекса.

Приоритетность именно этих направлений экономического развития Дальнего Востока стала общепризнанной, и это следует считать большим достижением в области государственной региональной политики. Можно утверждать, что в отношении других частей нашей страны подобной ясности целей все еще не достигнуто, и в этом смысле государственные документы по Дальнему Востоку могут служить своего рода образцом.

Тем не менее им присущи серьезные недостатки. Главная причина — «дурная наследственность» советской долговременной программы. Жесткая директивность, свойственная советскому документу, была в свое время вполне оправданной, поскольку почти все производительные силы страны принадлежали государству и оно было не только вправе, но и обязано распоряжаться ими директивно. Однако в нынешних условиях, когда у государства в прямом владении осталось лишь от четверти до трети производительных сил, такой приказной тон выглядит неуместным, а временами даже комичным, если он адресован объектам, которые предстоит создавать частному капиталу. К сожалению, этот тон господствует в обоих вариантах ФЦП. Справедливости ради нужно отметить, что директивность чаще всего присутствует там, где речь идет об инфраструктурных объектах и о мерах правового характера, за осуществление которых отвечает именно государство, но слишком часто она выходит за эти пределы, придавая всему документу госплановский облик. Это оказалось неизбежным из-за того, что ФЦП была прак-

тически полностью направлена на решение хозяйственных задач. Из четырех главных сформулированных целей ФЦП лишь одна имела собственно социальный адрес, да и то ее формулировка выглядела не просто робкой, но даже двусмысленной: «обеспечение комплекса мер для снижения социальной напряженности в регионе». Ведь снижения напряженности можно добиться разными средствами — например, стимулированием оттока населения из бедствующего региона (так нередко поступают в западных странах) или репрессивными мерами для подавления стихийных протестов (практика, типичная для многих развивающихся стран, в том числе соседних с Дальним Востоком).

В результате создавалось впечатление, что для ФЦП развитие экономики региона было не средством улучшения жизни местного населения, а некой самоцелью. В известной мере этот недостаток искупался добротной проработанной подпрограммой «Содействие занятости и закреплению населения на Дальнем Востоке и в Забайкалье», в которой были намечены многие меры, обещавшие быть весьма действенными, если бы им довелось воплотиться в жизнь. Увы, самым печальным свойством всех государственных программ по Дальнему Востоку оказалась их слабая реализуемость.

### **Дальневосточная программа Путина**

Поворотным пунктом в поисках путей развития Дальнего Востока стало заседание Совета безопасности 20 декабря 2006 г., посвященное проблемам Дальнего Востока. На нем президент Путин подверг весьма резкой критике не только текущие государственные меры по развитию Дальнего Востока, но и всю традиционную региональную политику Центра. В результате были приняты решения, судьбоносные не только для этого региона, но и, можно надеяться, для всей региональной политики России. Не меньшее (если не большее) значение имел скоротечный визит В. Путина во Владивосток 27 января 2007 г., на обратном пути из Индии. Именно тогда и там президент сделал важнейшие заявления о том, что Владивосток надо подготовить к 2012 г. для приема очередного ежегодного Азиатско-Тихоокеанского экономического содружества (АТЭС) и что для этого Дальнему Востоку в целом и Владивостоку прежде всего будут выделены очень крупные федеральные средства. Эти проекты как бы слились еще с двумя — строительством океанариума во Владивостоке и созданием зоны игорного бизнеса на восточной окраине г. Артёма близ Владивостока.

Это был совершенно новый подход к развитию региона. Пользуясь терминами западной политэкономики, можно сказать, что это был подход со стороны спроса, а не предложения. Центр своими ассигнованиями создавал спрос на определенные товары (прежде всего инвестиционные) и услуги и тем самым порождал в региональной экономике импульс, который неминуемо должен привести к развертыванию широкомасштабной инвестиционной деятельности по всей цепочке отраслей хозяйства, притом прежде всего усилиями частного бизнеса.

Наметки, обозначенные В. Путиным, и сам этот новый подход были суммированы в новой, уже третьей по счету редакции ФЦП, которую в августе 2007 г. представила правительству государственная комиссия по Дальнему Востоку. Горизонт программы был продлен до 2013 г., к ней была добавлена подпрограмма «Развитие города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе». На реализацию программы в 2008–2013 гг. предусмотрено выделить гигантские ассигнования — 566 млрд руб. (в том числе на владивостокскую подпрограмму 147,5 млрд). Указано, что из средств федерального бюджета поступит 426,2 млрд руб., из региональных бюджетов — 5 млрд, из местных бюджетов — 4,7 млрд, из внебюджетных источников — 85,5 млрд руб.

В отличие от предыдущих редакций ФЦП цели были обозначены во вполне современном (можно сказать, постиндустриальном) стиле: закрепление населения в регионе на основе сохранения и создания новых рабочих мест; снятие инфраструктурных ограничений развития экономики на региональном уровне. Здесь не было скрупулезно выверенных заданий по количеству яиц или тонн нефти, зато были приведены главные макроэкономические показатели: рост числа рабочих мест на 70 тыс., рост ВРП в 2,6 раза, рост годового уровня инвестиций из всех источников в 3,5 раза и, главное, не только остановка депопуляции региона, но и рост численности жителей на 10%. Был приведен, как и прежде, перечень основных объектов строительства (в частности, предусмотрены реконструкция 22 аэропортов, 13 морских портов, создание современной переправы на Сахалин из двух паромов, прокладка 6,5 тыс. км автодорог), однако все они имели очевидную направленность на достижение двух главных целей — снять инфраструктурные ограничения для саморазвития региона и повернуть демографическую ситуацию вспять с помощью резкого улучшения условий проживания на Дальнем Востоке. Подпрограмма по Владивостоку содержала необычные для подобных документов индикаторы: она намечала не только довести число гостиничных мест в городе до 13,9 тыс., но и увеличить число пользователей Интернета до 411 тыс. хостов, объем передаваемой им информации — до 51,1 терабайт, число телеканалов — до 22.

## Новые подходы

В развитии Дальнего Востока наступает новый этап. Уже восьмой год подряд растет экономика региона, и, хотя это все еще недостаточно зримо сказывается на благосостоянии его жителей, прогресс налицо. Издавна испытывавший нехватку электроэнергии, Дальний Восток сейчас на грани того, чтобы стать ее чистым экспортером. В регион идут очень крупные инвестиции, как государственные, так и частные (в том числе зарубежные). Они следуют не только в сырьевые отрасли, как было еще недавно, но и в инфраструктуру, расчищая тем самым путь для новых витков инвестиционной активности. Судя по «коллекции», собранной журналом «Эксперт», общая сумма инвестиций только в две дюжины крупнейших дальневосточных проектов

уже перевалила за 100 млрд долл. США, из которых инвестиции с участием частного и иностранного капитала составляют почти три четверти.

**В развитии Дальнего Востока наступает новый этап. Уже восьмой год подряд растет экономика региона. Сюда идут очень крупные инвестиции, как государственные, так и частные (в том числе зарубежные)**

Судя по третьей редакции ФЦП по Дальнему Востоку, новый этап наступает и в государственном программировании развития этого региона, да и во всей региональной политике нашего государства. Если вспомнить слова В. Путина на заседании Совета безопасности в декабре 2006 г. (о них говорилось выше), то нетрудно понять, что инициирование этого нового этапа было вполне сознательной целью Кремля. Эти инициативы непосредственно связаны с именем тогдашнего президента, поэтому их вполне

можно назвать «дальневосточной программой Путина», чтобы она не вводила в заблуждение формальная связь третьей редакции дальневосточной ФЦП с предыдущими<sup>1</sup>.

Черты этого нового этапа государственной региональной политики России только намелились, и, чтобы положительным образом сказаться на решении дальневосточных проблем, они должны получить развитие. Иначе ход событий на Дальнем Востоке будет следовать по старой колее, которая ведет, говоря словами академика Минакира, в гестерезис, то есть в количественный рост при воспроизводстве старых диспропорций и проблем.

В этом свете хотелось бы подчеркнуть несколько тезисов, которые должны обозначить именно эти новые черты региональной политики государства и помочь тому, чтобы разработка программ развития Дальнего Востока, как этого требовал президент в декабре 2006 года, стала образцом региональной политики нового типа.

Обозначим пять таких установок.

### **1. «Новое старое»: государственный патронаж на среднесрочную перспективу**

В нынешнем своем социально-экономическом состоянии Дальний Восток не способен в одиночку реализовать свой потенциал и выйти на траекторию самостоятельного устойчивого развития. Издержки производства здесь, как правило, в разы выше, чем в Европейской России. Так, электричество дороже среднероссийского уровня в 1,7 раза, а тепло — в 2,2 раза.

<sup>1</sup> В своем конкретном выражении эта программа большей частью адресована Владивостоку и Приморскому краю, но суть ее, разумеется, гораздо шире географически. В этой связи нельзя забывать, что сегодня роль «столицы» региона выполняет скорее Хабаровск — город существенно более крупный по размерам, не столь обремененный проблемами социальной патологии (прежде всего преступностью, отщущиванием, загрязнением природной среды) и поэтому гораздо более готовый к тому, чтобы стать «застрельщиком» модернизации всего региона. Подъем Владивостока позволит придать Дальнему Востоку его традиционную «двустильность», но этот этап еще впереди.

За пределами сырьевого сектора экономическая эффективность предприятий существенно снижена. Ухудшенные бытовые условия вынуждают расходовать на восстановление рабочей силы значительно больше средств, чем в западных регионах России. Распространение коррупции, сильная криминализованность резко затрудняют функционирование как хозяйства, так и социума. В подобных условиях крайне сложно рассчитывать на то, что на Дальний Восток начнут притекать частные инвестиции и добровольные мигранты. Для этого надо как минимум сделать условия проживания и хозяйствования здесь примерно теми же, что и в остальной России.

Можно, конечно, надеяться, что пресловутая «невидимая рука рынка» со временем отладит эти диспропорции, однако на подобное отлаживание уходит слишком много времени, а как раз времени у Дальнего Востока и нет. Его главные направления международной специализации — экспорт сырья и евро-азиатский транзит — могут быть перехвачены зарубежными конкурентами при нерасторопности российской стороны.

Следовательно, российский Центр непременно должен помочь Дальнему Востоку в решении его проблем. Региону нужен особый, льготный режим государственного регулирования экономической жизни. Есть мнение, что на самостоятельную траекторию развития регион сможет выйти примерно к 2020 г., но только при грамотной помощи государства. Эту помощь не решить одними массивными капиталовложениями. Инвестиционная емкость региона не безгранична. Государству предстоит активно задействовать два из других своих главных рычагов воздействия на экономику — инфраструктурный и административный. И если относительно первого никаких упреков государству высказать уже невозможно, то второй нуждается в более разумном, более тонком применении, поскольку сделано немало странных шагов — от гонений на челночников до топорного обращения с транспортными тарифами.

## **2. Дальний Восток как национальный проект**

Подъем Дальнего Востока должен стать приоритетной общенациональной задачей. И решать эту задачу можно в формате нового национального проекта примерно того же типа, что был уже опробован государством в сферах жилищного строительства и здравоохранения. Но дело не только в усилиях самих властных структур. Сверхзадача — сделать так, чтобы этим замыслом был озабочен весь российский народ, чтобы он воспринимал любые усилия в этом направлении как сугубо позитивные, нужные каждому гражданину России, а не только жителям региона. Для этого потребуется развернуть региональную политику государства в принципиально ином — гуманитарном направлении.

## **3. Гуманитарный разворот**

Анализ государственных программ по Дальнему Востоку явственно показал основное направление их эволюции — неуклонное нарастание значимости социальных задач по сравнению с чисто экономическими. Это весьма позитивный процесс, особенно в условиях рынка в экономике и демократии в политической жизни. Недаром региональная политика в развитых

странах Запада издавна носит не экономический, а чисто социальный характер; там принято считать, и не без оснований, что развитие экономики предопределяется деятельностью частного бизнеса, а дело государства — следить за тем, чтобы эта деятельность, нацеленная на увеличение собственной прибыли фирмы, не приводила к чрезмерным перекосам в социальной сфере (в данном случае в территориальной структуре общества).

Увы, подобная эволюция еще не привела к качественному перерождению документов по региональной политике. В них все еще решаются в основном экономические задачи при социальных ограничениях — вместо того чтобы решать социальные задачи при экономических ограничениях. Главное их содержание — это описание крупнейших проектов промышленности или инфраструктуры, своего рода опись «великих строек капитализма». Между тем на подобных стройках или предприятиях предстоит получить занятость лишь сравнительно небольшому числу трудящихся, и даже с учетом эффекта мультипликатора они вряд ли решат такие социальные проблемы, как занятость, уровень доходов населения и т.п.

В связи с этим весьма уместно привести слова В. Путина, сказанные им на том самом заседании Совета безопасности: «Конечная цель наших усилий — это не решение отдельных, пусть и очень важных экономических задач, а создание достойных условий для жизни и труда граждан»<sup>1</sup>. Именно так нужно формировать систему приоритетов региональной политики: сначала постановка социально-культурных задач для повышения благосостояния населения, а уже потом разработка таких мер в области экономики, которые позволят эти задачи выполнить.

#### **4. Тихоокеанская Россия**

В последние годы жители Дальнего Востока стали все негативнее воспринимать традиционное название своего региона. Слово «Дальний», по мнению многих из них, излишне акцентирует внимание на удаленности региона, слово же «Восток» чрезмерно сближает регион с типичными азиатскими странами. Замещением «Дальнего Востока» становится термин «Тихоокеанская Россия». Сейчас уже трудно выяснить, как он родился, кто употребил его первым, но популярность его в регионе очень высока. Им часто оперируют дальневосточные эксперты на всероссийских совещаниях и конференциях, он постоянно используется в дальневосточных СМИ, его с удовольствием употребляют высшие сановники региона. Примечательно, что в начале 2007 г. в Москве была издана и широко отрекламирована объемистая книга приморского губернатора С. Дарькина именно под этим названием — «Тихоокеанская Россия».

Смысл этой замены — акцентирование слова «Россия». Пропагандисты термина особо подчеркивают его сугубо патриотический смысл. Ведь термин «Дальний Восток» широко применяется в географии, истории, других общественных науках для обозначения огромного региона, охватывающего едва ли не всю Восточную Азию (кроме Юго-Восточной), поэтому для выделения на-

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2006. 21 дек.



шей части этого региона приходится добавлять «российский Дальний Восток». В этом свете утрата Россией суверенитета над своей восточной окраиной ничего не изменила бы в мировой географии: был российским, да перестал им быть, но Дальним Востоком, мол, остался. Новый термин такого толкования не допускает, он недвусмысленно указывает на государственную принадлежность данной части Азии. Весьма позитивны, как считается, и коннотации слова «Тихоокеанская»: оно связано с представлениями о шири, мощи, экзотике.

### **5. Европа на Тихом океане**

Сродни «Тихоокеанской России» еще одна идея, которая тоже обсуждается культурной элитой региона. Это идея представительства Европы на Тихом океане. Суть ее в том, что Россия — единственная «по-настоящему» европейская держава, выходящая к Тихому океану. Соединенные Штаты и латиноамериканские страны, выходящие к нему по другую сторону, тоже, казалось бы, принадлежат к европейскому культурному кругу, однако их исторические судьбы оказались уж слишком отличными от судьбы Европы, а культуры слишком специфическими; более того, они в немалой степени строились на противопоставлении Европе, а порою даже на вооруженной борьбе с нею за свою независимость. В этом свете российский Дальний Восток обретает, образно выражаясь, статус азиатского фронта общевропейской цивилизации.

Этот лозунг может быть развернут и в сторону пресловутого евразийства, которое пользуется такой популярностью в восточных регионах нашей страны. Дальний Восток мог бы стать своего рода полигоном для исследований в этом ключе. У жителей Дальнего Востока накопился большой и очень ценный опыт взаимодействия с китайцами, японцами, корейцами, притом на бытовом уровне, который обеспечивает особо глубокое понимание чужой культуры, если взаимодействие длится достаточно долго. Его навыки настолько укоренились в социальной жизни по обе стороны границ, что уже могут стать объектом научного изучения, притом именно как образец живого сращивания азиатского и европейского типов культуры, являя собою наглядный пример современного евразийства.

Этот лозунг может быть развернут и в сторону пресловутого евразийства, которое пользуется такой популярностью в восточных регионах нашей страны. Дальний Восток мог бы стать своего рода полигоном для исследований в этом ключе. У жителей Дальнего Востока накопился большой и очень ценный опыт взаимодействия с китайцами, японцами, корейцами, притом на бытовом уровне, который обеспечивает особо глубокое понимание чужой культуры, если взаимодействие длится достаточно долго. Его навыки настолько укоренились в социальной жизни по обе стороны границ, что уже могут стать объектом научного изучения, притом именно как образец живого сращивания азиатского и европейского типов культуры, являя собою наглядный пример современного евразийства.

### **Вместо заключения**

Дальний Восток — хорошая база для разработки нового подхода государства к решению региональных проблем России. В Хабаровске, уже сложилась сильная экономическая школа, а во Владивостоке есть академический Институт географии, возглавляемый единственным (!) «экономико-географическим» академиком П.Я. Баклановым. Дальним Востоком живо интересуются ученые-регионалисты Москвы и Санкт-Петербурга; в СОПСе под руководством академика А.Г. Гранберга недавно разработан многорайонный



межотраслевой баланс России, в котором Дальний Восток фигурирует в качестве отдельного региона.

На заседании Совета безопасности в декабре 2006 г. ставился вопрос о том, что в составе правительства России следует создать структуру, ответственную за координацию усилий по развитию Дальнего Востока. Если это предложение будет поддержано, данная структура могла бы объединить под своим патронажем научные разработки по региону, которые откроют путь для осмысленного его развития.

### **С.Н. Найден**

Заведующий отделом Института экономических исследований Дальневосточного отделения РАН, кандидат экономических наук (Хабаровск)

## **Развитие коммунальной инфраструктуры: особенности дальневосточных городов**

---

Природно-географические условия Дальнего Востока (наличие природных ископаемых, рыбных и лесных ресурсов), значительная протяженность с севера на юг и с запада на восток определяют уклад жизни населения, специализацию градообразующей базы и особенности развития жилищно-коммунального хозяйства. На территории Дальнего Востока, которая составляет 1/3 часть территории страны, проживает всего 5% ее населения. С огромными размерами и протяженностью территории связан очаговый характер размещения производства и расселения основных потребителей услуг ЖКХ. При средней по стране плотности населения 8,4 чел. на 1 км<sup>2</sup> плотность населения на Дальнем Востоке в 7,5 раза меньше. Население в основном сосредоточено в городах и городских поселениях, но каждый четвертый житель Дальнего Востока проживает в труднодоступных районах с ограниченным сроком завоза товаров. При этом в трех дальневосточных субъектах РФ (Магаданская область, Чукотский АО, Республика Саха (Якутия)) сезонное ограничение распространяется практически на все население. С учетом неразвитости транспортной системы, это оказывает непосредственное влияние на функционирование ЖКХ, поскольку для его стабильной работы завоз материалов, оборудования и, самое главное, топлива, является определяющим. Низкая плотность населения обуславливает повышенную протяженность сетей в расчете на жителя, что сказывается на удорожании коммунальных услуг, обслуживания сетей и транспортировки воды или тепла до потребителя.

Сложные природно-климатические условия, резкое отличие климата и значительные перепады сезонных температур обуславливают высокую

продолжительность отопительных периодов (от 214 дней в году для городов и поселков самого южного субъекта ДФО РФ — Приморского края до 318 дней для самого северного — Чукотского автономного округа<sup>1</sup>) и предъявляют особые требования к технической оснащенности и технологии производства и распределения коммунальных услуг. Например, в районах вечной мерзлоты строительство и эксплуатация трубопроводов и сетей осуществляются только на поверхности (дополнительная изоляция); в районах Крайнего Севера (Магаданская область, Чукотский АО, Республика Саха (Якутия), Корякский АО) круглосуточный режим работы котельных обеспечивается наличием дополнительных запасных мощностей, используемых в период проведения ремонтных работ и повышенного энергопотребления (нормативный запас топлива в два раза превышает соответствующий уровень для южных районов Дальнего Востока); в районах с повышенной сейсмичностью (Сахалинская, Камчатская области и Корякский АО) строительство и эксплуатация всех жилищно-коммунальных объектов осуществляется со значительным запасом надежности и устойчивости, что в совокупности с вышеперечисленными географическими и транспортными факторами существенно увеличивает затраты на производство коммунальных услуг.

Формирование современного ЖКХ городов и населенных пунктов Дальнего Востока происходило в начале 1970-х гг., в период ускоренного освоения территории как ресурсодобывающей и военно-промышленной базы, что предопределило специфику создаваемой системы жизнеобеспечения населения. С одной стороны, это возведение временных поселений (сборно-щитовые дома) с соответствующей локальной инфраструктурой, которые обустраивались на срок добычи ресурсов (леса, золота и других минеральных ресурсов) или строительства участков железной дороги Байкало-Амурской магистрали; с другой — крупнопанельное домостроение в городах, ориентированных на оборонную промышленность, для которой производилось большое количество электрической энергии и оставалось дешевое тепло, централизованно направляемое на отопление жилья. Поскольку основным источником топлива выступал дешевый мазут, который оставался после переработки нефти, устанавливались определенные типы котлов и энергетического оборудования, приспособленные для его использования, превосходящие, как правило, имеющиеся потребности, то есть с «запасом» мощности. Главной стратегией массового возведения жилья стала дешевизна строительства и минимум затрат на обслуживание, при этом фактор энергосбережения не учитывался. В результате потери тепла на локальных коммунальных сетях в городах и поселках Дальнего Востока превосходили среднероссийский уровень почти в 1,5 раза, особенно в районах Крайнего Севера.

Необходимо отметить, что вахтовый и сезонный способы освоения отдельных участков территории Дальнего Востока привлекали большое количество временных трудовых ресурсов. Для этих работников были характер-

<sup>1</sup> Для сравнения: в центральных регионах страны продолжительность отопительного сезона не превышает 190 дней в году.

ны невысокая требовательность к условиям проживания и соответствующее временное отношение к жилью и инфраструктуре, что, в свою очередь, не способствовало формированию взыскательного спроса на качественные параметры предлагаемых жилищно-коммунальных услуг.

В то же время целенаправленная политика государства в 1970–1980-х гг. на привлечение и закрепление населения на Дальнем Востоке способствовала развитию коммунальной инфраструктуры во всех дальневосточных субъектах РФ за счет государственных инвестиций. Учитывая исключительно важное значение районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в экономике Российской Федерации и в целях повышения устойчивости обеспечения этих регионов материально-техническими ресурсами и товарами народного потребления, государство формировало северный завоз, который гарантировал первоочередность поступления топлива и материально-технических ресурсов на Дальний Восток<sup>1</sup>.

В результате к началу периода экономических преобразований жилищно-коммунальное хозяйство городов и районов Дальнего Востока обладало следующими стартовыми характеристиками:

- большие запасы производственных мощностей (особенно по локальным энергосистемам), но высокая степень износа сетевого хозяйства;
- относительно молодой жилищный фонд, но низкого качества и с низкой энергоэффективностью;
- неразвитость собственных топливных баз и транспортной инфраструктуры;
- высокая зависимость от государственных инвестиций и дотаций.

Современное состояние этого важного сектора дальневосточной экономики характеризуется как критическое, поскольку в течение последних десятилетий по сравнению с другими регионами страны Дальний Восток рассматривался в большей степени с маргинальных позиций, как в финансовом обеспечении, так и в технико-технологическом обслуживании. В результате степень износа основных фондов по коммунальным предприятиям Дальнего Востока варьирует от 25% в Чукотском АО до 65% в Магаданской и Сахалинской областях. Потери тепла в сетях дальневосточных городов и поселков выросли почти в три раза по сравнению с уровнем 1990-х гг. и в четыре раза по сравнению со среднероссийским уровнем в тот же период. Особенно критическое положение сложилось в Хабаровском и Приморском краях, Сахалинской области, где в среднем теряется до 23% производимого и передаваемого тепла<sup>2</sup>.

В экономике Дальнего Востока коммунальный сектор представлен почти 2000 предприятий различных форм собственности, 50% которых сосредоточены в Приморском и Хабаровском краях. Более половины дальневосточных жилищно-коммунальных организаций убыточны. На фоне сокращения и свертывания производства в начале 1990-х гг. во многих отраслях экономики Дальнего Востока жилищно-коммунальное хозяйство оставалось и ос-

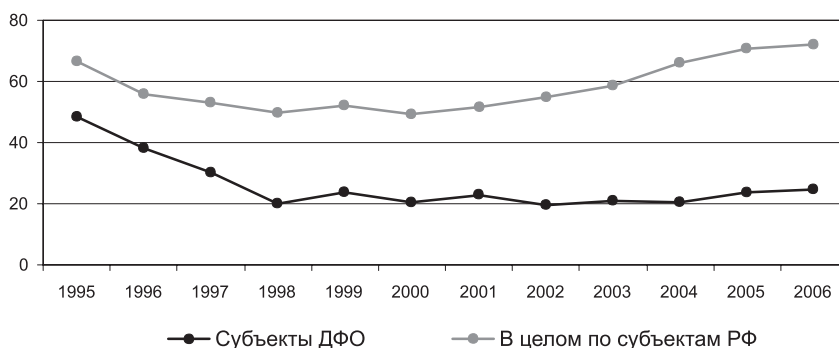
---

<sup>1</sup> См.: Найден С.Н. Общественные блага и коммунальные услуги / отв. ред. П.А. Минакир; Рос. акад. наук, Дальневост. отд.; Ин-т экон. иссл. М.: Экономика, 2004.

<sup>2</sup> См.: Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России. 2007: стат. сб. / Росстат. М., 2007. С. 164, 215.

тается островком стабильности, не только формирующим условия жизнедеятельности населения, но и обеспечивающим его занятость: в отрасли работает каждый двадцатый житель территории. При этом уровень средней заработной платы в коммунальном секторе в восьми субъектах Дальнего Востока на 20–25% ниже, чем по экономике в целом, а в двух автономных округах, Чукотском и Корякском, заработная плата работников ЖКХ почти в два раза меньше, чем в других отраслях экономики. Это провоцирует текучесть кадров, ведет к вымыванию наиболее квалифицированных и опытных специалистов, что в конечном счете негативно сказывается на качестве услуг, предоставляемых коммунальным сектором.

Жилищный фонд дальневосточных субъектов РФ на 1 января 2007 г. составил 132 млн м<sup>2</sup> — это менее 5% всего жилищного фонда страны. На каждого жителя Дальнего Востока приходится 20,4 м<sup>2</sup> общей площади, что на 43% больше уровня 1990 г. Однако рост жилищной обеспеченности происходит не за счет вновь построенного жилья, объемы ввода которого на Дальнем Востоке упали начиная с 1998 г. почти в пять раз по отношению к уровню 1990 г. (по России — только в два раза за тот же период), а в результате миграционного оттока и сокращения численности постоянно проживающего населения (рис. 1).



**Источник:** Регионы России. Социально-экономические показатели. 2000 : стат. сб. / Госкомстат России. М., 2000. С. 555–556; Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России. 2007 : стат. сб. / Росстат. М., 2007. С. 95–96; Официальный сайт Федеральной служба статистики <http://www.gks.ru/wps/portal>.

**Рис. 1.** Ввод жилья в субъектах ДФО и РФ, % к уровню 1990 г.

За период 1998–2006 гг. в ДФО сложилась устойчивая тенденция ввода в эксплуатацию в среднем 0,12–0,15 м<sup>2</sup> общей площади на человека в год. Этот показатель в 2–2,5 раза ниже среднего по России (0,36 м<sup>2</sup> общей площади на человека в год в 2006 г.). При этом для нормального воспроизводства и обновления жилищного фонда требуется ввод не менее 1 м<sup>2</sup> на человека в год. В результате значительного отставания темпов обновления жи-

личный фонд субъектов ДФО теряет свои потребительские качества. По данным статистики, почти 6% жилого фонда в городах и населенных пунктах Дальнего Востока находится в ветхом (4,9%) и аварийном (0,7%) состоянии, в то время как по России в целом этот показатель едва превышает 3%.

Высокая доля ветхого и аварийного жилья сосредоточена в Корякском АО (13,1% от общего объема жилого фонда), Республике Саха (Якутия) (12,2%), Сахалинской области (11,1%), что существенно ухудшает условия комфортного проживания и создает дополнительную финансовую нагрузку как на бюджеты домашних хозяйств, так и на местные и региональные органы власти. Практически по всем территориям ДФО наблюдается увеличение площади жилья, требующего капитального ремонта и восстановления, за исключением двух субъектов — Хабаровского края и Чукотского АО, которые поддерживают и иницируют строительство нового жилья, а также финансируют капитальный ремонт и восстановление старого.

Основной объем жилищного фонда сосредоточен в четырех дальневосточных субъектах РФ: Приморский край — 30%, Хабаровский край — 21%, Республика Саха (Якутия) — 14% и Амурская область — 13%. На долю остальных шести субъектов приходится 22% всего жилищного фонда. В то же время по обеспеченности жильем лидируют Чукотский АО — 28,9 м<sup>2</sup> на человека и Магаданская область — 26,4 м<sup>2</sup> на человека, которые в основном испытали миграционный отток населения при практически полном свертывании жилищного строительства<sup>1</sup>.

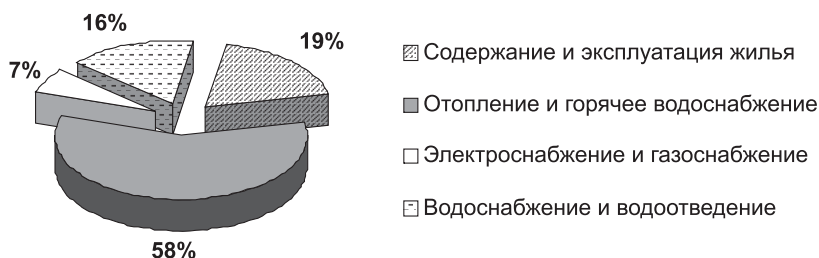
Несмотря на то что степень распространения коммунальных услуг в целом по Дальнему Востоку (без учета газоснабжения, которое на большей части территории отсутствует) находится на среднероссийском уровне, практически в каждом третьем жилье отсутствует хотя бы один вид благоустройства, а значительная часть малых поселений и жилищ не имеет систем коммунального обслуживания вообще. Самая низкая степень благоустройства жилья в Республике Саха (Якутия) и Амурской области — менее 70%. К этой же группе следует отнести и Еврейскую АО (без учета показателя по газоснабжению). Именно для этих субъектов ДФО характерна высокая доля негородского жилищного фонда с частичным благоустройством. Услуги по газоснабжению<sup>2</sup> распространены только в шести из 10 регионов Дальнего Востока (газом обеспечено всего 30% жилья), в том числе в Еврейской АО (82,2%), Хабаровском крае (67,5%) и Амурской области (37,2%). Также в шести из 10 регионов Дальнего Востока водопроводом, канализацией и центральным отоплением оборудовано менее 75% жилищного фонда; горячей водой, ваннами и душевыми обеспечено только каждое второе жилье<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См. официальный сайт Федеральной службы статистики  
<http://www.gks.ru/wps/portal>.

<sup>2</sup> Речь идет в основном о сжиженном газе, поскольку распространение природного газа зависит от сроков окончания строительства крупного газопровода с о. Сахалин на материк.

<sup>3</sup> См.: Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России. 2007. С. 186; Регионы России. Социально-экономические показатели. 2006 : стат. сб. / Росстат. М., 2006.

В стоимостной структуре жилищно-коммунальных услуг, оказываемых жителям Дальнего Востока, подавляющая доля (81%) приходится на ресурсоснабжение, в том числе на отопление и горячее водоснабжение — 58%, водоснабжение и водоотведение — 16%, электро- и газоснабжение — 7%. Техническое содержание и эксплуатация жилья, занимают 19% (рис. 2).



Источник: расчеты автора по субъектам ДФО РФ.

**Рис. 2. Стоимостная структура жилищно-коммунальных услуг, оказываемых населению Дальнего Востока**

В силу технологических особенностей и исторически сложившейся практики подавляющая часть ресурсоснабжающих предприятий на рынке жилищно-коммунальных услуг городов и поселков Дальнего Востока занимает монопольное положение на обслуживаемой ими территории и являются локальными естественными монополиями, что сказывается на стоимости для населения производимых ими услуг.

Стоимость отдельных ЖКУ по территориям сильно дифференцирована, что связано как с климатическими особенностями, так и со спецификой ЖКХ, сложившегося в каждом муниципальном образовании (табл. 1). Так, самая высокая плата за содержание жилья была зафиксирована в Якутске (6 руб. за 1 м<sup>2</sup> жилья в 2000 г. и 26,8 руб. в 2006 г.), а аутсайдером, несмотря на схожие климатические условия, выступала Палана, где качественные параметры жилья гораздо ниже (1,4 и 5,1 руб. соответственно). Соотношение между максимальным и минимальным значениями варьировало в пределах 4,4–5,6 раза в зависимости от технического состояния жилищного фонда, организации ЖКХ, особенностей финансирования и других факторов.

Стоимость 100 кВт·ч различается по центральным городам Дальнего Востока в среднем в 2,5–3 раза. Здесь лидирующее положение в исследуемый период занимают Петропавловск-Камчатский и Палана, где стоимость 100 кВт·ч в 2006 г. составила 360 руб., в то время как в Магадане за то же количество электроэнергии плата была установлена на уровне 140 руб.

Плата за водоснабжение и водоотведение в расчете на человека в месяц варьировала в 2000 г. от 12,6 руб. во Владивостоке до 45,6 руб. в Якутске,

**Таблица 1. Стоимость основных жилищно-коммунальных услуг по городам Дальнего Востока за 2000–2006 гг., руб.**

Виды жилищно-коммунальных услуг	Год	Якутск							Соотношение между максимальным и минимальным значениями по городам, раз						
		Владивосток	Хабаровск	Благовещенск	Петропавловск-Камчатский	Магадан	Южно-Сахалинск	Биробиджан	Палана	Анадырь					
Содержание 1 м <sup>2</sup> жилья	2000	6,0	3,5	2,6	1,2	3,7	2,4	1,3	1,6	1,4	5,1	5,0			
	2003	12,8	9,9	6,9	3,8	7,9	7,8	8,3	3,4	2,3	7,8	5,6			
	2006	26,8	12,7	14,6	6,4	22,6	21,5	20,7	6,3	5,1	19,3	5,3			
Электроэнергия, 100 кВт·ч	2000	60,0	60,0	41,0	47,0	100,0	40,0	73,0	41,0	130,0	н/д	3,3			
	2003	88,2	90,0	105,0	100,0	229,7	98,0	151,7	105,0	225,0	170	2,6			
	2006	160	140	176	160	360	140	210	160	360	250	2,6			
Отопление 1 м <sup>2</sup> жилья	2000	5,7	2,6	3,6	2,2	3,6	2,5	2,9	2,9	5,7	1,8	3,2			
	2003	9,3	11,3	9,2	9,7	6,3	10,9	25,2	10,7	14,6	12,8	4,0			
	2006	23,3	23,7	19,4	28,4	25,2	42,5	52,9	29,96	37,4	58,9	3,3			
Горячее водоснабжение в месяц на 1 чел.	2000	32,5	37,7	23,6	17,0	45,9	50,0	31,6	22,4	39,4	49,9	2,9			
	2003	57,8	130,0	65,2	84,2	75,5	90,0	146,9	73,4	100,4	206,9	3,6			
	2006	125,2	281,5	141,2	182,4	163,5	194,9	318,1	159	217,1	448,1	3,6			
Водоснабжение и водоотведение в месяц на 1 чел.	2000	45,6	12,6	29,9	20,0	19,8	17,0	15,0	14,6	19,4	43,5	3,6			
	2003	88,4	67,1	65,8	82,9	51,9	65,5	97,4	45,4	213,1	89,4	4,7			
	2006	185,6	114,1	105	136,8	145,3	160,5	214,3	63,6	421,5	232,44	6,6			

**Примечание.** Таблица составлена автором по материалам Института экономики города (<http://www.urbaeconomics.ru>), нормативным правовым документам, принятым в субъектах ДФО РФ и регламентирующим установление норм и тарифов на отдельные виды жилищно-коммунальных услуг по городам и районам своих территорий; оперативной информации Министерства ЖКХ Хабаровского края.

а в 2003 г. от 45,4 руб. в Биробиджане до 213,1 руб. в Палане. Разрыв в 4,7 раза. К 2006 г. дифференциация по тарифу на водоснабжение и водоотведение увеличилась до 6,6 раза за счет резкого роста в столице Корякского АО с 213,1 руб. в 2003 г. до 421,5 руб. в 2006 г.

Пальму первенства по стоимости горячего водоснабжения в 2000 г. делили два северных города: Магадан (50 руб. на человека в месяц) и Анадырь (49,9 руб.), остальные города отставали от них в 3–4 раза. Однако в 2003 г. аутсайдером выступил уже Якутск, где плата за горячее водоснабжение на человека в месяц составила всего 57,8 руб., в то время как во Владивостоке — самой южной точке из столиц ДФО — этот показатель достиг 130 руб. Причиной столь значительного разрыва послужили не природно-климатические особенности территорий, а административные факторы, направленные на сдерживание стремительного роста тарифов жилищно-коммунальных услуг для населения в Якутске в отличие от Владивостока. В 2006 г. лидировал уже Анадырь — 448,1 руб. Следует отметить, что Анадырь до 2003 г. в отношении дорогостоящих жилищно-коммунальных услуг (тепло и горячая вода) проводил ограничительную политику. Только после принятия соответствующих документов на федеральном уровне, когда территориям было предписано привести в соответствие себестоимость производимых услуг ЖКХ и экономически обоснованные тарифы, органы местного управления Анадыря были вынуждены отпустить тарифную планку. В результате к 2006 г. самые высокие тарифы на тепло установлены в столицах Чукотского АО (58,9 руб. на 1 м<sup>2</sup>) и Сахалинской области (52,9 руб. на 1 м<sup>2</sup>). В сравнении с аналогичными среднероссийскими показателями стоимость отдельных жилищно-коммунальных услуг по городам Дальнего Востока выше в 3–5 раз.

Анализ динамики стоимостных показателей по основным жилищно-коммунальным услугам, представленный в табл. 1, показывает, что дифференциация по территориям растет практически по всем видам услуг. Это свидетельствует о том, что разброс стоимости ЖКУ в большей степени зависит от услуг, производимых локальными монополиями, которые контролируются в пределах муниципальных образований, в отличие от электроэнергии, тарифы на которую формируются на оптовом рынке при жестком регулировании со стороны государства. Другими словами, совокупная стоимость набора жилищно-коммунальных услуг зависит не только от географических или технологических особенностей, но и от организации производства услуг и управляемости процессами их предоставления на каждой отдельной территории. Речь идет о степени регулирования стоимости соответствующих услуг со стороны региональных энергетических комиссий, о контроле за экономической обоснованностью затрат при производстве данных услуг, за технологическими системами и т.д. Усиление дифференциации в управлении локальной энергетикой, в основе которой лежит способность местной власти либо воздействовать на тарифный процесс, либо спекулировать своим бессилием, становится, по существу, основным фактором удорожания коммунальных услуг.

Интерес представляет стоимость набора ЖКУ для стандартной квартиры, рассчитанная на основе данных, представленных в табл. 1, по столицам субъектов Дальневосточного федерального округа (табл. 2).



**Таблица 2. Стоимость набора жилищно-коммунальных услуг для стандартной квартиры**

Город	Стоимость, руб.			Отношение к среднему по РФ, раз		
	2000	2003	2006	2000	2003	2006
Якутск	956,1	1764,3	3877,8	3,0	1,7	2,0
Владивосток	570,3	1871,1	3362,4	1,9	1,8	1,8
Хабаровск	556,8	1419,9	2838,6	1,8	1,4	1,5
Благовещенск	365,1	1380,3	3076,8	1,2	1,3	1,6
Петропавловск-Камчатский	741,3	1493,6	4047,6	2,5	1,4	2,1
Магадан	525,6	1623,3	4732,2	1,7	1,6	2,5
Южно-Сахалинск	476,1	2769,5	5886,6	1,7	2,7	3,1
Биробиджан	415,5	1275,3	2865,8	1,3	1,2	1,5
Палана	754,8	2190,6	4750,8	2,6	2,1	2,5
Анадырь	н/д	2256,3	6639,4	–	2,2	3,5
<b>В среднем по РФ</b>	<b>321,2</b>	<b>1031,9</b>	<b>1897,6</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

**Примечание.** При расчете использованы материалы Института экономики города (<http://www.urbanecomics.ru>) и данные табл. 1. Расчет производился для квартиры площадью 54 м<sup>2</sup>, в которой проживает три человека, потребляющих электроэнергию в размере 150 кВт·ч в месяц. Общая плата в месяц = (оплата жилья + отопление) · 54 + электричество · 1,5 + (холодная вода + газ + горячая вода) · 3. Для такой же квартиры, но негазифицированной, общая плата в месяц = (оплата жилья + отопление) · 54 + электричество · 2,1 + (холодная вода + горячая вода) · 3.

Анализ данных показывает, что для дальневосточников плата за стандартную квартиру превышает среднероссийский уровень в среднем в 1,5–3,5 раза. Высокая стоимость жилищно-коммунальных услуг в городах и районах Дальнего Востока обусловлена особенностями климата и повышенной потребностью в тепле и электроэнергии, которые составляют значительную долю в структуре потребляемых услуг. Однако значительно труднее объяснить этими причинами превышение платы за стандартную квартиру, например, во Владивостоке по сравнению с Хабаровском и Магаданом, где климат значительно суровее. В данном случае, вероятнее всего, роль играет либо политика форсированного роста тарифов для населения за жилищно-коммунальные услуги, проводимая местными органами власти Владивостока, либо, наоборот, отсутствие у них способности регулировать и контролировать процесс предоставления услуг на локальных монопольных рынках.

Если произвести несложные расчеты и соотнести стоимость стандартной квартиры со средним доходом проживающей в такой квартире семьи для каждой из территорий, то окажется, что платежная нагрузка на дальневосточников в 1,6–1,7 раза превышает среднероссийский уровень.

В то же время если для жителей Магаданской области и Республики Саха (Якутия) превышение составляет примерно 20–25% от среднего по стране, то в Приморском крае и Сахалинской области платежная нагрузка выше в два раза. Столь большое отличие объясняется как минимум тремя причинами — высокой стоимостью услуг, оказываемых коммунальным сектором Дальнего Востока, низкими доходами населения, оплачивающего эти услуги, а также особенностями формирования сектора и существующей в нем системой организации и управления.

В любом случае территории Дальнего Востока за последние 15 лет внесли свою специфику в процесс развития коммунальной инфраструктуры. Это было насущной необходимостью, поскольку жилищное хозяйство и коммунальная инфраструктура на Дальнем Востоке создавались не под задачи се-

**Необходима масштабная и повсеместная модернизация коммунального хозяйства, без которой повышение уровня и качества жизни населения проблематично, а вопросы закрепления оставшегося населения, и тем более привлечения мигрантов, нерешаемы**

годняшнего дня. С упадком промышленного производства и массовым оттоком населения из дальневосточных регионов стало очевидно, что содержать это огромное и затратное хозяйство некому. Основные источники формирования доходов местных и региональных бюджетов резко сократились на фоне значительного расширения коммунальных полномочий. В то же время «коммунальная обуза» для территорий в определенном смысле оказалась спасительным кругом. Заложенный в коммунальную

энергетику резерв мощностей позволил многим городам и населенным пунктам дальневосточного региона пережить экономическую разруху, сохранить социальную инфраструктуру, дать возможность развиваться малому бизнесу. Однако сроки эксплуатации оборудования исчерпаны, критический порог прочности достигнут. Необходима масштабная и повсеместная модернизация коммунального хозяйства, без которой повышение уровня и качества жизни населения проблематично, а вопросы закрепления оставшегося населения, и тем более привлечения мигрантов, нерешаемы.

Рассмотрим возможности развития коммунальной инфраструктуры дальневосточных городов на примере городов Хабаровского края. Выбор данного региона из всех субъектов Дальневосточного федерального округа в качестве примера неслучаен, поскольку эта территория находится в центре Дальнего Востока, в ее составе выделяются и южные районы, и районы Севера, для нее типичны проблемы «северного завоза», обеспечения топливом отдаленных районов, рассредоточенности коммунальных объектов и дефицита финансовых средств. В то же время этот субъект РФ демонстрирует на протяжении последних 15 лет достаточно стабильную работу ЖКХ, планомерно проводит ремонт и своевременно готовит хозяйство к осенне-зимнему периоду.

Для выявления направлений развития коммунальной инфраструктуры и имеющихся возможностей выполнена классификация городов и городских поселений Хабаровского края: по численности населения, по экономи-

ческому потенциалу (обороту крупных и средних предприятий на душу населения), благоустройству жилищного фонда. Выделены три группы городов и городских поселений (табл. 3).

**Таблица 3. Классификация городов и городских поселений Хабаровского края**

Параметры	I группа	II группа	III группа
	Малые города	Средние города	Крупные города
Численность населения	Менее 10 000 чел.	10 000–100 000 чел.	Свыше 100 000 чел.
Экономический потенциал	Менее 20 000 руб. на человека в год	20 000–100 000 руб.	Свыше 100 000 руб. на человека в год
Благоустройство жилья	Менее 50%	50–85%	~ 90%

К первой группе, так называемых *малых городов*, отнесены городские поселения, где проживает до 10 тыс. человек (исключение составляют населенные пункты, расположенные около крупных городов и центров), с низким экономическим потенциалом — 20 тыс. руб. на человека в год. В основном это городские поселения Верхне-Буреинского, Николаевского, Охотского, Советско-Гаванского, Амурского и Ванинского районов.

С точки зрения перспективных тенденций эти города практически не развиваются. Отсутствует сформированная градообразующая база, нет ярко выраженной инфраструктуры. Производство энергии и водоснабжения рассчитано только на потребности населения, объекты теплоснабжения и водоотведения практически отсутствуют, транспортная доступность низка, состояние дорог неудовлетворительное, отсутствует квалифицированная рабочая сила. Следовательно, нет условий для развития экономического потенциала городов. Низкий уровень жизни и оставляющие желать лучшего социальные условия не позволяют привлекать переселенцев с Севера и иных мигрантов. В результате в городах развивается в основном малый бизнес, ориентированный на местное население и быстро адаптирующийся к его убыли. Возможности для привлечения инвестиций практически отсутствуют.

Вторую группу составляют *средние города*: Советская Гавань с прилегающими поселениями, Николаевск-на-Амуре, Амурск, Бикин, Вяземский, р. п. Ванино, Чегдомын, Охотск, Солнечный, имеющие численность населения 15–50 тыс. человек, экономический потенциал 30–135 тыс. руб. на человека в год и уровень благоустройства жилищного фонда 50–85%.

Для этой группы городов характерно развитие малого и среднего бизнеса, который очень чутко реагирует на степень развитости и доступности инфраструктуры. В чем это проявляется? В крупных городах дорогая аренда земли, помещений, высокие тарифы на электроэнергию, тепло и воду. В средних же городах имеется развитая инфраструктура, которая осталась

от промышленности; решены транспортные проблемы; после частичного оттока населения остались квалифицированные кадры из тех, кто работал на промышленных предприятиях; за счет естественного роста населения происходит приток молодых кадров, готовых учиться и осваивать новые специальности; стоимость земли и аренды помещений гораздо ниже, чем в крупных городах. Не менее важна позиция местных органов власти, которые заинтересованы в привлечении предпринимателей и готовы оказывать им необходимое содействие. Как следствие, в средних городах развивается инфраструктура, строится жилье для населения (причем сюда переселяются как выходцы из стран СНГ, так и мигранты с Севера или из малых городов Хабаровского края, для которых стоимость жилья в крупных городах и областных центрах неподъемна). По уровню комфортности проживания и степени развитости культурно-развлекательных услуг условия в средних городах хуже, чем в крупных, но вполне достойны и приемлемы для людей со средним достатком. Важным следствием является приток инвестиций, в том числе и на развитие инфраструктуры. В качестве источника выступает сам малый бизнес, для которого здесь меньше рисков, больше возможностей для развития, лучше инвестиционный климат. Кроме того, инвестиций в инфраструктуру средних городов требуется гораздо меньше, чем для крупных городов. Особенно это характерно для территорий, которые расположены в пределах транспортной доступности рядом с крупными центрами края.

Хабаровск и Комсомольск-на-Амуре объединены в III группу — *крупных городов*. На их долю приходится 75% населения, 80% оборота средних и крупных предприятий края в целом. Уровень благоустройства жилья в обоих городах превышает 90%. Экономический потенциал также выше среднего показателя по краю.

В центральных городах края сосредоточена и развита вся инфраструктура. Она достаточно обновлена за прошедшие годы: решены вопросы электро-, тепло- и водоснабжения, водоотведения, развиваются транспортные схемы. Здесь сосредоточено основное население края, в том числе высококвалифицированные кадры, развиты системы образования, здравоохранения, культуры и спорта. На долю крупных городов приходится более 80% вновь возводимого жилья.

Однако крупный бизнес в крупные города идет неохотно, так как здесь нет готовых производственных площадок, а старые требуют значительных инвестиций в модернизацию под современные требования; высоки тарифы на электро- и теплоэнергию; значительны трудозатраты при отсутствии кадров узкоспециальной квалификации. За последние годы новые крупные промышленные проекты в центральных городах Хабаровского края практически не развиваются. Развивающийся и расширяющийся малый и средний бизнес подпитывает экономику крупных городов в очень незначительных объемах.

В целом функционирование коммунальной инфраструктуры во всех городах и городских поселениях Хабаровского края обусловлено изношенностью коммунальных объектов и низкой надежностью (по информации Министерства ЖКХ Хабаровского края, количество аварий и повреждений

достигает трех на 1 км сети в год в водоснабжении и двух на 1 км сети в год в теплоснабжении). Именно поэтому следует выделить три направления развития данного сектора экономики:

- 1) замена изношенных основных фондов, являющаяся приоритетной задачей, так как требует максимально быстрыми темпами ликвидировать накопившийся за долгие годы реформ «недоремонт» основных и сетевых объектов коммунальной инфраструктуры;
- 2) модернизация объектов инфраструктуры, обеспечивающая замену морально устаревшего и неэффективного с точки зрения ресурсных затрат оборудования и технологии, позволяющая снизить на 25–30% удельные затраты электроэнергии, топлива и живого труда;
- 3) строительство новых объектов коммунального назначения с целью обеспечения инженерными коммуникациями площадок нового жилищного строительства и строительство сетей и головных сооружений для повышения уровня благоустройства существующего жилищного фонда.

Для малых городов, с низким уровнем социально-экономического развития и отсутствием возможности привлечь инвестиции за счет собственных бюджетных и внебюджетных ресурсов, реальной является лишь замена изношенных основных фондов. Модернизация, а тем более строительство новых объектов коммунальной инфраструктуры целиком и полностью зависят от инвестиционной политики региональных органов власти. Наиболее высокие удельные затраты на строительство коммунальных объектов имеют место в малых городских поселениях, уровень благоустройства которых намного ниже двух других типов городов. Поэтому для этих поселений целесообразно использовать локальные установки, которые имеют невысокую стоимость, не требуют сетей большой протяженности и достаточно просты в обслуживании.

Для повышения уровня благоустройства жилищного фонда в городских поселениях второй группы целесообразно сочетать замену изношенных фондов и их модернизацию со строительством коммунальных объектов для приближения комфортности условий проживания в этих населенных пунктах к параметрам крупных городов края. Другими словами, использовать сложившуюся тенденцию привлечения населения и рост именно средних городов, которые выполняют роль «периферийных центров развития». Финансовый потенциал средних городов позволяет самостоятельно закрывать как первое направление, по замене сетей, так и второе, модернизационное, с учетом инвестиционных возможностей того малого бизнеса, который уже развивается или еще придет на их территорию.

Крупные города обладают наибольшим потенциалом для развития коммунальной инфраструктуры. Для этих поселений характерна более низкая по сравнению с другими территориями края удельная стоимость строительства новых объектов коммунального назначения<sup>1</sup>, но гораздо больше потребность в масштабах их возведения. Однако здесь возникают дополни-

<sup>1</sup> По данным Министерства ЖКХ Хабаровского края, она составляла примерно 300–320 руб. на человека в 2007 г., что в два раза меньше, чем в средних городах, и в 2,5–3 раза меньше, чем в малых.

тельные ограничения. Развитие энергетики возможно только при условии реализации крупных проектов, которых пока нет. Изменилась специфика жилищного строительства: идет точечная застройка старых мест или комплексная застройка новых кварталов. Следовательно, возникает необходимость в подведении коммунальной инфраструктуры к новым местам строительства, что требует значительных капитальных вложений. Существует несколько вариантов решения данной проблемы.

1. За счет средств самих застройщиков — что проблематично, так как строительство жилья производится, как правило, очередями поэтапно, поступление долевых средств также происходит постепенно, а капитальные вложения в коммунальные объекты требуется производить аккордно на начальном этапе.

2. За счет производителей услуг — частично возможно, при наличии в достаточном количестве амортизационных и инвестиционных отчислений, которые зависят напрямую от доходных возможностей населения, весьма ограниченных. В любом случае требуются дополнительные инвестиции от иных источников.

3. За счет различных источников, включая и первые два, но при лидирующем участии государства. Инициатором данного процесса могут выступать как администрации городов и городских поселений, так и региональные власти, но основным источником инвестиций остаются бюджетные средства через реализацию подпрограммы «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 гг., федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» и за счет средств Фонда реформирования ЖКХ, где предусмотрены средства на снос ветхого и аварийного жилья, капитальный ремонт и развитие коммунальной инфраструктуры.

4. Привлечение частных инвестиций желательно, но весьма ограничено по причинам, указанным выше. Наиболее распространенным способом является плата за присоединение к имеющимся коммунальным объектам, которая частично возмещает произведенные капитальные затраты из бюджетных средств.

Первоочередной задачей местных и региональных органов власти, заинтересованных в развитии бизнеса и создании комфортных условий для проживания горожан в крупных городах, является подготовка инфраструктуры для обеспечения строительства инженерными коммуникациями. Параллельно требуется форсировать процесс замены изношенных основных фондов и модернизации объектов ЖКХ.

Таким образом, развитие коммунальной инфраструктуры в дальневосточных городах обусловлено не только природно-климатическими, технологическими и историко-экономическими особенностями, но и спецификой социально-экономического развития отдельных городов и городских поселений, низкой инвестиционной привлекательностью для среднего и крупного бизнеса, высокой зависимостью от государственных инвестиций и дотаций.

### **Н.П. Поличка**

Директор Дальневосточного научного центра местного самоуправления, доктор педагогических наук (Хабаровск)

### **Е.А. Федорова**

Специалист Дальневосточного центра социальных инноваций, кандидат экономических наук (Хабаровск)

## **Роль сферы услуг в развитии дальневосточных муниципальных образований со статусом городских округов**

---

Статья 7 Конституции РФ гласит: «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». В связи с этим целью долгосрочной социально-экономической политики Правительства Российской Федерации является

**Местная экономическая политика должна быть направлена на повышение благосостояния, уровня и качества жизни жителей муниципального образования в рамках той компетенции, которая предоставлена местному самоуправлению федеральным и региональным законодательством**

последовательное повышение уровня жизни населения на основе самореализации каждого гражданина, снижения уровня социального неравенства, сохранения независимости и культурных ценностей России, восстановления экономической и политической роли страны в мировом сообществе. Исходя из этого определяются и стратегические цели долгосрочных и среднесрочных программ социально-экономического развития страны.

В частности, главной целью среднесрочной программы на 2003–2005 гг. являлось формирование модели российской экономики, обладающей долгосрочным потенциалом динамичного роста, способной обеспечивать последовательное повышение благосостояния населения, эффективное воспроизводство и модернизацию производственного аппарата, укрепление конкурентоспособности и безопасности страны<sup>1</sup>.

Стратегическая цель среднесрочной программы на 2006–2008 гг. определена как повышение благосостояния населения и уменьшение бедности на основе динамичного и устойчивого экономического роста<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 г. № 910-р «О Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы)».

<sup>2</sup> См. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р «О Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы)».



Стратегической целью развития России до 2020 г. является достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, с привлекательным образом жизни, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан.

Таким образом, местная экономическая политика также должна быть направлена на повышение благосостояния, уровня и качества жизни жителей муниципального образования в рамках той компетенции, которая предоставлена местному самоуправлению федеральным и региональным законодательством.

Международная статистика уровня (качества) жизни (ООН, 1978 г.) включает 12 основных групп показателей: рождаемость, смертность и другие демографические характеристики населения; санитарно-гигиенические условия жизни; потребление продовольственных товаров; жилищные условия; образование и культура; условия труда и занятость; доходы и расходы населения; стоимость жизни и потребительские цены; транспортные средства; организация отдыха; социальное обеспечение; свобода человека.

Содержательный анализ вопросов местного значения, определенных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для городских округов, показывает, что большинство из этих вопросов коррелируют с показателями качества жизни, установленных ООН (табл. 1). При этом решение практически всех этих вопросов связано с функционированием сферы услуг, значительная часть которой обеспечивается малым и средним предпринимательством (жилищно-коммунальные услуги, услуги отдыха и т.д.).

Таким образом, повышение качества жизни населения непосредственно связано с решением многих вопросов местного значения, суть которых формирование и развитие сферы услуг в муниципальных образованиях.

Заметим, что это коррелирует и с тенденциями развития постиндустриального общества, в котором, по мнению Д. Белла, основополагающую роль начинают играть отрасли, связанные с развитием человека, повышением его образовательного и культурного уровня, обеспечением высокого качества жизни, поскольку чем богаче живет человек, тем он все больше нуждается именно в этих услугах. Уменьшается доля сферы материального производства и увеличивается доля нематериального производства — другими словами, происходит сдвиг от производства товаров к производству услуг. Это легко можно отследить по таким показателям, как структура внутреннего валового продукта страны, структура занятости населения и доля малого и среднего предпринимательства в экономике, поскольку, рассматривая структуру «производителей», работающих в сфере услуг, нельзя не заметить преобладания в ней малых и средних предприятий.

Наиболее ярко данные тенденции проявляются в муниципальных образованиях со статусом городских округов, где сфера услуг, малое и среднее предпринимательство начинают играть ведущую роль в формировании доходной части местного бюджета. Доказательством тому служит анализ статистических данных ряда муниципальных образований — городских округов.



**Таблица 1. Взаимосвязь показателей качества жизни и вопросов местного значения**

Показатель качества жизни	№ 131-ФЗ: ст. 16 «Вопросы местного значения городского округа»
Рождаемость, смертность и другие демографические характеристики населения	«14) организация оказания на территории городского округа скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов»
Санитарно-гигиенические условия жизни	«24) организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов; 25) организация благоустройства и озеленения территории городского округа»
Потребление продовольственных товаров	«33) создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия»
Жилищные условия	«6) ...организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства; <...> 26) утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городского округа»
Организация отдыха	«13) организация отдыха детей в каникулярное время; <...> 19) обеспечение условий для развития на территории городского округа физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурных и спортивных мероприятий городского округа; 20) создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения; <...> 25) использование и охрана городских лесов, расположенных в границах городского округа»
Здравоохранение	«30) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории городского округа»
...	...

гов Хабаровского края (Хабаровск, Комсомольск-на-Амуре), и Приморского края (Владивосток, Уссурийск, Находка, Арсеньев, Артём, Большой Камень). Заметим, что исследованные города характеризуются разным количеством жителей, разным административным статусом и разной структурой экономики (в том числе моногорода с одним градообразующим промышленным предприятием).

Города с населением менее 150 тыс. жителей — Арсеньев, Артём, Большой Камень. От 150 до 500 тыс. жителей — Комсомольск-на-Амуре, Уссурийск, Находка. Свыше 500 тыс. жителей — Хабаровск, Владивосток. Хабаровск и Владивосток являются административными центрами субъектов Федерации, а Большой Камень и Арсеньев традиционно считаются моногородами с одним градообразующим промышленным предприятием.

Анализ статистических данных показал, что тенденция уменьшения доли промышленного производства в валовом объеме и увеличения доли сферы услуг наблюдается во всех исследованных городских округах (табл. 2). Ярким примером тому является изменение доли отраслей экономики в валовом выпуске в Хабаровске.

Из таблицы видно, что в 1990–2005 гг. доля отраслей материального производства, или производства товаров, сократилась практически вдвое, а доля сферы услуг почти в два раза увеличилась.

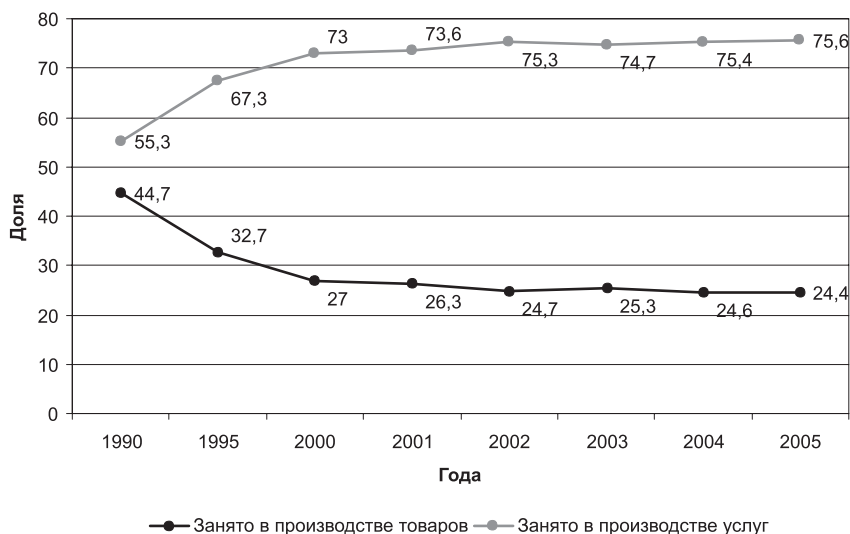
Анализ статистических данных, касающихся занятости населения в исследованных городских округах, показал существенное уменьшение доли населения, работающего в сфере материального производства, и увеличение занятости в сфере услуг, в том числе в городах с одним градообразующим промышленным предприятием. Как правило, в городах — административных центрах (Хабаровск, Владивосток) занятость в сфере услуг превышает занятость в сфере материального производства в несколько раз (рис. 1).

Анализ динамики изменений занятого населения по отдельным отраслям экономики показывает, что наибольший рост занятости за последние годы отмечается в «прочих услугах»: с 1,5% в 2000 г. до 4,5% в 2004 г. Это вполне закономерно, если учесть, что отечественная статистика относит к «прочим услугам» те новые услуги, которые ранее не отслеживались и не учитывались как отдельная категория. Это риелторские, маркетинговые, информационные, консалтинговые и тому подобные услуги.

Аналогичные тенденции изменения структуры занятости происходят не только в крупных городах — административных центрах, но и в небольших городах, даже в тех, где градообразующим является промышленное предприятие. Примером этого служит город Арсеньев.

**Таблица 2. Соотношение выпуска продукции и услуг, %**

Всего произведено	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Товаров	64,5	44,7	45,0	43,1	40,7	40,3	41,1	35,3
Услуг	35,5	55,3	55,0	56,9	59,3	59,7	58,9	64,7



**Рис. 1. Доля занятого населения по отраслям экономики в Хабаровске, %**

Традиционно считается, что основу формирования доходной части бюджетов всех уровней составляют налоги от промышленности, а социальные отрасли (образование, здравоохранение, культура) — это только расходы бюджета. Поэтому органы и должностные лица местного самоуправления отводят значительное место в своей деятельности промышленной политике, пытаясь восстановить былое величие промышленных предприятий, находящихся на территории муниципальных образований. Вместе с тем анализ бюджетов городских округов показывает, что это ошибочная точка зрения, которая не соответствует реальной действительности.

По Бюджетному кодексу Российской Федерации доходы муниципальных образований складываются сегодня из собственных доходов муниципального образования и субвенций, предоставляемых на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

К собственным доходам городских округов относятся:

- средства самообложения граждан (разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен);
- доходы от местных налогов и сборов;
- доходы от региональных налогов и сборов;

**Таблица 3. Доля занятого населения по отраслям экономики в Хабаровске, %**

Доля занятых	2000	2001	2002	2003	2004
В производстве товаров	27,0	26,3	24,7	25,3	24,6
В том числе:					
промышленность	14,8	14,0	13,3	11,9	11,2
сельское хозяйство	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7
лесное хозяйство	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
строительство	11,2	11,2	10,4	12,5	12,6
В производстве услуг	73,0	73,7	75,3	74,7	75,4
В том числе:					
транспорт	10,4	10,5	10,3	11,0	10,8
связь	3,1	3,1	3,0	3,0	2,7
торговля и общественное питание	17,9	18,3	18,9	18,7	19,9
материально-техническое снабжение, сбыт и заготовки	1,1	1,1	1,3	1,2	1,2
жилищно-коммунальное хозяйство, непроизводственные виды бытового обслуживания	10,9	10,5	10,8	10,6	9,6
здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение	7,2	7,0	7,1	6,7	6,8
образование	8,2	8,1	7,8	7,7	7,7
финансы, кредит, страхование	1,7	1,7	1,5	1,6	1,9
управление	8,2	8,3	7,9	7,5	7,6
культура и искусство	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9
наука и научное обслуживание	0,8	0,7	0,6	0,5	0,5
другие отрасли	1,5	2,4	4,1	4,3	4,8

**Таблица 4. Доля занятого населения по отраслям экономики в Арсеньеве, %**

Доля занятых	2004	2005	2006
В производстве товаров	31,2	28,4	26,7
В производстве услуг	68,8	71,6	73,3

- доходы от федеральных налогов и сборов;
- безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней и другие безвозмездные перечисления;
- доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;
- штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;
- добровольные пожертвования;
- иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и решениями органов местного самоуправления.

В соответствии с Налоговым кодексом к местным налогам городских округов относятся сегодня земельный налог и налог на имущество физических лиц, 100% собранных сумм по которым зачисляются в местный бюджет.

За местным бюджетом на постоянной основе закрепляются следующие доли федеральных и региональных налогов:

- налог на доходы физических лиц — 30% собранной на территории муниципалитета суммы данного налога;
- единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности — 90%;
- единый сельскохозяйственный налог — 30%.

Кроме того, к собственным доходам местных бюджетов относятся неналоговые доходы (часть прибыли муниципальных предприятий, штрафы, установление которых отнесено к компетенции органов местного самоуправления, добровольные пожертвования) и безвозмездные перечисления из бюджетов другого уровня, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (финансовая помощь).

Очевидно, структура налогоплательщиков налога на доходы физических лиц коррелирует со структурой занятости населения. Следовательно, если занятость населения в сфере услуг, где значительный вес имеет малое предпринимательство, в три раза превышает занятость в промышленности, то, очевидно, 3/4 налога на доходы физических лиц поступают в местный бюджет из сферы услуг. Если при этом учесть, что средняя зарплата в промышленности городов, как правило, сегодня меньше средней зарплаты в сфере услуг (банковские, риелторские, консалтинговые, транспортные и другие услуги), то можно с большой вероятностью предположить, что доля налога на доходы физических лиц, «поступающая» из материальной сферы, весьма незначительна.

В соответствии с законодательством налогоплательщиками единого налога на вмененный доход, 90% которого поступают в местные бюджеты, являются предприниматели, работающие в сфере услуг и занимающиеся следующими видами деятельности:

- оказание бытовых услуг;
- оказание ветеринарных услуг;
- оказание услуг по ремонту, техническому обслуживанию и мойке автотранспортных средств;
- оказание услуг по хранению автотранспортных средств на платных стоянках;
- оказание автотранспортных услуг по перевозке пассажиров и грузов;
- розничная торговля, осуществляемая через магазины и павильоны;
- розничная торговля, осуществляемая через киоски, палатки, лотки и другие объекты стационарной торговой сети, не имеющей торговых залов, а также объекты нестационарной торговой сети;
- оказание услуг общественного питания, осуществляемых через объекты организации общественного питания с площадью зала обслуживания посетителей;
- оказание услуг общественного питания, осуществляемых через объекты организации общественного питания, не имеющие зала обслуживания посетителей;
- распространение и (или) размещение наружной рекламы;
- распространение и (или) размещение рекламы на автобусах любых типов, трамваях, троллейбусах, легковых и грузовых автомобилях, прицепах, полуприцепах и прицепах-ропусках, речных судах;
- оказание услуг по временному размещению и проживанию организациями и предпринимателями;
- оказание услуг по передаче во временное владение и (или) пользование стационарных торговых мест, расположенных на рынках и в других местах торговли, не имеющих залов обслуживания посетителей.

Статистика свидетельствует о постоянном увеличении суммы поступлений и доли налогов на совокупный доход в формировании общих доходов местных бюджетов. В 2004 г. по сравнению с 2003 г. она выросла с 1,6 до 2,7%, а в 2005 г. — до 3,3%.

Перечень государственных полномочий, передаваемых на исполнение городским округам, также относится к сфере услуг, поскольку включает в себя, как правило, либо исполнение управленческих функций, либо оказание социальных услуг населению.

Вышесказанное наглядно демонстрирует, насколько значима сегодня сфера услуг, а также малое и среднее предпринимательство для формирования доходной части местного бюджета. Покажем это еще на конкретных примерах городов Хабаровска, Арсеньева и Артёма.

Из представленных в табл. 5 данных видно, что доходная часть бюджета почти на 41% состоит из налога на доходы физически лиц. А поскольку занятых в сфере услуг в Хабаровске в три раза больше, чем занятых в промышленности, то можно сделать вывод, что не более 25–30% налога на доходы физических лиц приходит из сферы материального производства. Налоги на совокупный доход в Хабаровске составляют более 9%. Субвенции от других бюджетов бюджетной системы РФ представляют собой средства, направляемые только на поддержку социальной сферы (образование, здравоохранение) и для исполнения государственных полномочий

**Таблица 5. Поступление доходов в бюджет Хабаровска из основных источников в 2007 г.**

<b>Статья дохода</b>	<b>Сумма, тыс. руб.</b>	<b>Доля от всех видов поступлений, %</b>
Налог на доходы физических лиц	2 306 700	40,83
Налоги на совокупный доход	527 567	9,34
Налоги на имущество	259 810	4,60
В том числе:		
налог на имущество физических лиц	40 648	0,72
земельный налог	219 162	3,88
Государственная пошлина	71 835	1,27
Задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам	-41 207	-0,73
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	571 641	10,12
В том числе:		
дивиденды по акциям и доходы от прочих форм участия в капитале, находящихся в государственной и муниципальной собственности	200	0,00
доходы от размещения средств бюджетов	1 000	0,02
доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	525 132	9,29
платежи от государственных и муниципальных унитарных предприятий	8 109	0,14
прочие поступления от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	37 200	0,66
Платежи при пользовании природными ресурсами	24 500	0,43
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	34 000	0,60
В том числе:		
доходы от продажи квартир	24 000	0,42
доходы от реализации имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	10 000	0,18
Штрафы, санкции, возмещение вреда	81 727	1,45
<b>Итого доходов</b>	<b>3 836 573</b>	<b>67,91</b>
Субвенции от других бюджетов бюджетной системы РФ	1 473 381	26,08
Прочие безвозмездные поступления	2 000	0,04
Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности	337 802	5,97
<b>Всего доходов</b>	<b>5 649 756</b>	<b>100</b>

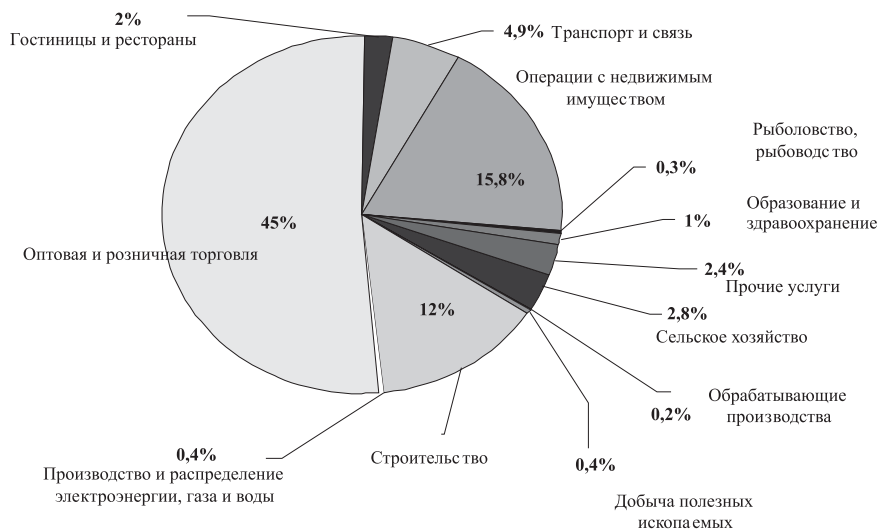
(управленческие услуги), и составляют более 26%. Таким образом, доходы городского бюджета, запланированные на 2007 г., более чем на 50% приходили из сферы услуг. В 2005 и 2006 гг. поступления в местный бюджет Хабаровска от сферы услуг составляли соответственно 53 и 56%.

Аналогичные тенденции наблюдаются и в моногородах (табл. 6). Учитывая структуру занятости населения и объем переданных на исполнение государственных полномочий, которые обеспечиваются субвенциями из краевого бюджета, можно с уверенностью сделать вывод, что и здесь большая часть доходов бюджета в 2007 году поступает из сферы услуг.

Аналогичные тенденции наблюдаются и в бюджете Артёма (табл. 7).

Сказанное выше доказывает, что доходы местных бюджетов муниципальных образований со статусом городских округов уже сегодня на 50–70% формируются от сферы услуг. Доля промышленности в них не превышает 15–20%. При этом доходы от сферы услуг в значительной степени формируются малым и средним предпринимательством.

Вместе с тем сложившаяся в России отраслевая структура малого предпринимательства (рис. 2) не соответствует пока современным потребностям населения. В частности, 45% малых предприятий заняты в сфере оптовой и розничной торговли и лишь 1% в сфере образования и здравоохранения, 2,4% в гостиничном бизнесе и сфере общественного питания<sup>1</sup>.



**Рис. 2. Отраслевая структура малого предпринимательства в России (по состоянию на 1 января 2007 г.)**

<sup>1</sup> См. доклад в то время министра экономического развития и торговли РФ Г. Грефа на Совете по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве Российской Федерации 5 июня 2007 г. «О развитии малого предпринимательства и мерах его государственной поддержки».



**Таблица 6. Доходная часть бюджета Арсеньева на 2007 г.**

<b>Статья дохода</b>	<b>Сумма, тыс. руб.</b>	<b>Доля от всех видов поступлений, %</b>
Налог на доходы физических лиц	169 130	25,12
Налоги на совокупный доход	25 609	3,80
Налоги на имущество	15 850	2,35
В том числе:		
налог на имущество физических лиц	3 481	0,52
земельный налог	12 369	1,83
Государственная пошлина	4 030	0,60
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	10 000	1,49
В том числе:		
арендная плата и поступления от продажи права на заключение договоров аренды за земли городского округа	1 500	0,22
доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	8 500	1,27
Платежи при пользовании природными ресурсами	800	0,12
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	10 000	1,49
В том числе:		
доходы от реализации имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	10 000	1,49
Штрафы, санкции, возмещение вреда	3 470	0,52
Прочие неналоговые доходы	1 170	0,17
<b>Итого доходов</b>	<b>240 059</b>	<b>35,66</b>
Дотации от других бюджетов бюджетной системы РФ	61 769	9,17
Субвенции от других бюджетов бюджетной системы РФ	371 492,4	55,17
<b>Всего доходов</b>	<b>673 320,4</b>	<b>100,00</b>

**Таблица 7. Доходная часть бюджета Артёма на 2007 г.**

Статья дохода	Сумма, тыс. руб.	Доля от всех видов поступлений, %
Налог на доходы физических лиц	331 047	38,5
Налоги на совокупный доход	46 091	5,4
Налоги на имущество	41 172	4,8
В том числе: налог на имущество физических лиц	41 172	4,8
Государственная пошлина	11 613	1,4
Отмененные налоги	3 736	0,4
Итого доходов	433 659	50,5
Дотации от других бюджетов бюджетной системы РФ	69 934	8,1
Субвенции от других бюджетов бюджетной системы РФ	240 688	28,0
Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности	65 928	7,7
Всего доходов	859 209	100,0

Именно поэтому на Совете по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве Российской Федерации в июне 2007 г. в качестве важнейшей задачи экономической политики страны определено стимулирование развития малых предприятий в сфере услуг. В частности, к 2020 г. запланировано пятикратное увеличение числа малых предприятий в образовательной сфере, здравоохранении, жилищно-коммунальной сфере и в сфере социальных услуг.

Ведущая роль в решении данной задачи принадлежит органам местного самоуправления, поскольку в соответствии с федеральным законодательством обеспечение эффективного функционирования и развития перечисленных выше отраслей, а также услуг общественного питания, бытового обслуживания, связи, отдыха и т.д.

**К 2020 г. запланировано пятикратное увеличение числа малых предприятий в образовательной сфере, здравоохранении, жилищно-коммунальной сфере и в сфере социальных услуг**

относится к вопросам местного значения<sup>1</sup>. Кроме того, *содействие развитию* малого и среднего предпринимательства является в настоящее время вопросом местного значения муниципальных районов и городс-

<sup>1</sup> См. Федеральный закон Российской Федерации № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

ких округов, а поселения *должны создавать условия для развития* малого и среднего предпринимательства.

Однако анализ социально-экономических показателей ряда муниципальных образований — городских округов Приморского и Хабаровского краев показывает, что развитие малого предпринимательства и отраслей сферы услуг не является сегодня приоритетом местной экономической политики. Органы и должностные лица местного самоуправления по-прежнему уделяют значительное место в своей деятельности промышленной политике<sup>1</sup>, а исследование состояния развития малого предпринимательства свидетельствуют, что наибольшее административное давление 50–80% субъектов малого и среднего предпринимательства испытывают именно со стороны местных органов власти.

Это положение надо срочно исправлять.

---

<sup>1</sup> См., например, Постановление мэра города Хабаровска от 12 октября 2004 г. № 1505 «Об утверждении Концепции промышленной политики администрации города Хабаровска на среднесрочную перспективу и на период до 2010 года».

## **В.К. Заусаев**

Директор ГУ «ДальНИИ рынка», доктор экономических наук, профессор (Хабаровск)

## **Е.Е. Шарко**

Ведущий экономист ГУ «ДальНИИ рынка» (Хабаровск)

# **Мониторинг в стратегическом управлении городом**

---

Стратегический план (СП) устойчивого развития Хабаровска до 2020 г. предусматривает формирование на качественно новом уровне не только социально-экономического потенциала города, но и его роли в геостратегическом развитии Дальнего Востока. Создание крупного селитебного социально-политического центра России на юге региона требует реализации стратегических целей, развития приоритетных сфер, новых подходов к муниципальному управлению, позволяющих использовать в полной мере преимущества стратегического планирования. Важную роль здесь играет мониторинг — получение объективной информации качественного и количественного характера для составления системного представления о ходе реализации СП, выявления складывающихся диспропорций для принятия управленческих решений.

Действенность мониторинга определяется положенными в его основу принципами:

- *приоритетности*, позволяющей акцентировать анализ на ключевых направлениях и проблемах;
- *комплексности*, проявляющейся в реализации всей совокупности задач мониторинга;
- *целенаправленности* — ориентации на решение конкретных управленческих задач;
- *оперативности*, позволяющей принимать решения в критических ситуациях;
- *системности* — рассмотрению социоэкономического комплекса Хабаровска как составного элемента более общих систем — Хабаровского края и Дальнего Востока, учету обратных воздействий;
- *информационной открытости*, делающей все результаты исследований и наблюдений доступными для управленцев, предпринимателей, политиков, широкой общественности;
- *непрерывности* — постоянному отслеживанию основных параметров движения хозяйственной системы;
- *сопоставимости*, позволяющей полученные оценки сравнивать с ретроспективой и данными по административным центрам востока России.

СП развития Хабаровска включает «дерево целей», дающее системное представление о миссии, стратегических целях и основных направлениях их достижения (рис. 1).

Продвижение по основным направлениям, правильности их выбора необходимо начинать с оценки социально-экономических показателей. Для

СП Хабаровска до 2020 г. рассчитаны 23 основных и вспомогательных показателя, характеризующихся наибольшей информативностью. Они сведены в пять групп (демографические, социальные, производственные, бюджетные и уровня жизни) и охватывают две траектории движения экономики: инерционную и плановую, отвечающую целям стратегического развития.



**Рис. 1. Миссия, стратегические цели и основные направления устойчивого развития Хабаровска до 2020 г.**

Максимальный интерес представляют обобщенные характеристики, описывающие положительные и отрицательные изменения, происходящие в городе. Наиболее важной из них является динамика среднегодовой численности населения. Она определяется демографическими параметрами (естественное и миграционное движение населения, коэффициенты рождаемости и смертности), детально раскрывающими формирующиеся тенденции.

Показатели производственные и бюджетные, а также качества жизни (объем производства товаров и услуг, инвестиции в основной капитал, строительство жилья, количество жилой площади на одного жителя города, уровень безработицы, среднедушевые доходы населения, размер начисленных пенсий и др.) впрямую или опосредованно определяют демографические процессы в Хабаровске. Также они зависят от динамики развития основных отраслей и секторов экономики, формирующих «точки роста» города (промышленность, строительство, транспорт, торговля, малое предпринимательство и др.).

Бюджетные показатели характеризуют финансовую самообеспеченность города. Реализация СП невозможна без разносторонней, в том числе финансовой, поддержки со стороны городской администрации. Поэтому профицитность или дефицитность местного бюджета, тенденции изменений в его структуре, возможности появления новых источников необходимо отслеживать и анализировать в процессе реализации СП.

Более частные показатели должны быть зафиксированы в целевых программах и выражаться как в количественных, так и в качественных измерителях. Например, инновационное развитие может оцениваться как конкретными статистическими показателями, включающими численность докторов и кандидатов наук, количество организаций, использующих информационные и коммуникационные технологии, программные продукты и др., так и мероприятиями качественного характера (создание инкубаторов с инновационной направленностью, интеграционных систем наука — производство — бизнес, технопарков, принятие специальных законов и др.).

Показатели, характеризующие собственно тенденции развития Хабаровска, дают важное представление о движении социоэкономической системы относительно базового состояния. Но этого мало, так как исходное состояние может быть «заниженным», что ведет к формированию ложных оптимистических оценок. Исключить этот недостаток можно путем сравнения основных показателей и их динамики с близкими по специфике функционирования административными центрами. Здесь целесообразно использовать интегральные оценки, полученные с помощью метода ПАТТЕРН.

Применение системы индикаторов социально-экономического развития в качестве основы для мониторинга реализации СП означает регулярный сбор первичной статистической информации и расчет на ее базе индикаторов социально-экономического развития.

Анализ развития Хабаровска за 2004–2006 гг. показал, что численность населения продолжает сокращаться, хотя темпы развития тенденции замедляются. Отрицательное сальдо естественного прироста населения неустойчивое, но имеет скорее положительную динамику. Можно предположить,

что к 2010 г. оно будет находиться в интервале значений инерционного и планового вариантов. Изменение коэффициента миграционного прироста неустойчиво и далеко от прогнозных значений.

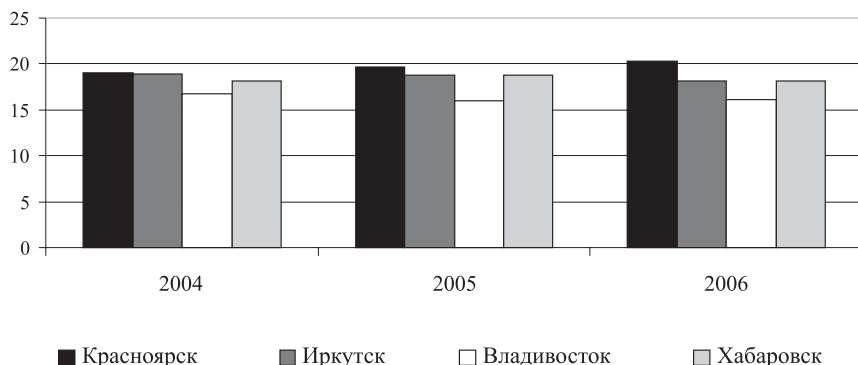
Динамика занятости населения нестабильная, и делать какие-то заключения преждевременно. Просматривается только устойчивый рост численности занятого в экономике населения. Эта численность существенно опережает прогнозные данные 2010 г., что в сопоставлении с ростом производства характеризует медленные темпы роста производительности труда. Что касается инвестиционной активности, то она достаточно высокая и соответству-

**Ускоренно растет уровень жизни хабаровчан, повышается покупательная способность, уменьшается доля населения с доходами ниже прожиточного минимума**

ет приросту по плановому прогнозу (6,8%). Налоговые поступления в бюджеты всех уровней в сопоставимых ценах растут, а в местный бюджет — снижаются. В результате выход на прогнозные параметры даже инерционного варианта проблематичен.

Ускоренно растет уровень жизни хабаровчан, повышается покупательная способность, уменьшается доля населения с доходами ниже прожиточного минимума. Что касается пенсионеров, то здесь положение не столь благоприятное. Тем не менее в целом по этой группе показателей Хабаровск может реально выйти на прогнозные оценки 2010 г. по плановому варианту. Наиболее высокими темпами идет строительство жилья. В плановом прогнозе до 2010 г. предусмотрен среднегодовой темп прироста 13,5%, фактически же за 2004–2006 гг. он составил 19,7%.

Расчет интегрального показателя выявил, что в группе городов сравнения Хабаровск занимает срединное положение, опережая Владивосток и конкурируя с Иркутском. В 2006 г. Хабаровск вышел на вторую позицию (рис. 2).



**Рис. 2. Интегральная оценка социально-экономического развития административных центров востока Сибири, ед.**

Более детальный анализ составляющих интегральную оценку характеристик показал, что по большинству сугубо производственно-экономических показателей (инвестиции в основной капитал, объем строительных работ, среднегодовая численность работающих и др.) Хабаровск опережает другие города, но по качеству жизни (естественный прирост населения, покупательная способность заработной платы и пенсий, охват детей дошкольными учреждениями и др.) уступает им.

Успешность СП в значительной степени определяется уровнем организации процесса его реализации. Для этого создана система из организационно-экономического, нормативно-правового, финансово-экономического, информационно-коммуникационного механизмов, а также механизма социального партнерства.

Действующие в настоящее время в Хабаровске организационные механизмы охватывают широкий спектр городских проблем, требующих приоритетного решения и первоочередного финансирования. Помимо целевых программ это концептуальные разработки, планы социально-экономического развития, сформулированные приоритеты, структурные перестройки в аппарате управления и др.

Особого внимания заслуживает создание единой нормативной базы и формирование системы межотраслевой координации, совершенствование методов управления, рациональное использование материальных ресурсов и оптимальное использование интеллектуального потенциала хабаровчан, рост активности и инициативы населения, развитие системы стратегического партнерства.

Финансово-экономические механизмы, базирующиеся на возможностях городского бюджета, должны ориентироваться на мероприятия, связанные с решением задач СП. Необходимо в бюджетном механизме предусмотреть специальные инструменты его реализации (приоритеты, льготы, налоговые освобождения, формы частно-государственного партнерства и др.).

Социальное партнерство позволяет обеспечивать активное участие хабаровчан в инициировании интересных идей, проектов, мероприятий, а также вовлекать их в процесс обсуждения и корректировки СП. Поэтому мониторинг должен учитывать степень информированности и включенности населения города в реализацию СП. Необходимо обращать внимание:

- на проведенные и обработанные опросы (интервью) с группами стейкхолдеров, населения, пользователей Интернета;
- действующие факультативы по курсу «Стратегия развития города в жизненных планах молодого хабаровчанина» для школьников старших классов;
- поступившие от населения предложения и данные на них ответы;
- состоявшиеся городские общественные слушания;
- вновь созданные структуры, обеспечивающие взаимодействие власти, бизнеса, населения и др.

В информационно-коммуникационном блоке необходимо отслеживать публикации в местной прессе, выступления на радио, проведение конференций, посвященных основным направлениям развития города, обновление сервера «Стратегическое планирование г. Хабаровска» и др.



Из организационных механизмов в муниципальном управлении наиболее широкое применение нашли организационно-экономические, среди которых ключевым является программно-целевое управление. В настоящее время в Хабаровске действуют 52 целевые программы. Кроме того, город, как территориальная социоэкономическая система, включен в краевые и федеральные программы. Не следует сбрасывать со счетов и национальные проекты.

Систематизация действующих программ по стратегическим целям и основным направлениям показала, что наибольшее количество программ (городских, краевых и федеральных) действует в рамках стратегической цели «Создание условий для комфортного и безопасного проживания» и основных направлений: образование (16), экономика (14), здравоохранение (13) и жилищное строительство (10). Причем если в образовании преобладают городские программы, преимущественно направленные на обновление материально-технической базы школ, в экономике — краевые отраслевые программы, то в жилищном строительстве — федеральные проекты.

Существенно меньше используется организационно-экономический потенциал в реализации такой важной стратегической цели, как «Формирование регионального научно-технического (инновационного) центра». Здесь действует всего восемь программ, причем нет ни одной в области науки.

Движение в сторону создания административно-политического центра России на Дальнем Востоке обеспечено семью программами, в которых наиболее широко представлено направление по информатизации города. Формирование регионального торгово-транспортного логистического центра представлено четырьмя программами, в том числе одной городской по торговле.

Необходимо заметить, что все вышеперечисленные программы разрабатывались до принятий СП и направлены преимущественно на решение текущих задач, поэтому в них слабо отражены стратегические цели развития города на более отдаленную перспективу. Не умаляя их значимости и насущной необходимости, следует опираться на более долгосрочные цели. Поэтому мониторинг программ должен учитывать их следование основным направлениям стратегического развития. В 2007 г. началась подготовка программы по духовно-нравственному развитию населения г. Хабаровска. Она разрабатывается уже в контексте СП. В 2008 г. в этом же ключе планируется начать разработку городских целевых программ «Инновации» и «Доступное жилье».

В процессе разработки СП использовались экспертные опросы и социологические исследования. Был собран обширный социологический массив информации о жителях города, муниципальных служащих, школьниках старших классов, малом и среднем бизнесе, инвестиционной привлекательности и инновационном потенциале предприятий, проблемах жилищного строительства. Все это позволило получить оценки, которые невозможно сделать на основе данных городской и краевой статистики.

Жители Хабаровска, являясь ключевой составляющей ресурсного потенциала города, в значительной степени определяют возможности и перспективы его стратегического развития. В силу неблагоприятной на Дальнем

Востоке демографической обстановки, очень важно выявить настроения горожан: как они относятся к перспективе отъезда, что думают по поводу дискомфорта проживания и какими видят пути решения этих проблем. Социологическое исследование, проведенное в 2005 г., показало, что для Хабаровска характерна достаточно высокая «укорененность» жителей: 69,5% респондентов считают его комфортным для проживания и воспитания детей, 71,8% не имеют намерений менять место жительства на другой регион России. Большинство (72,5%) живет в городе с рождения или более 20 лет.

Вместе с тем сравнение этих показателей с аналогичными, полученными в 1998 г. (рис. 3), вызывает тревогу. Тогда имели намерение навсегда остаться в Хабаровске 93,4% респондентов, считали его комфортным для проживания 88,1%, хотели, чтобы здесь росли и жили их дети и внуки, 72,0%. Конечно, социально-экономическая ситуация за эти годы в городе качественно изменилась, появились позитивные изменения. Например, доля респондентов, которая оценила свой уровень жизни как «очень низкий» и «низкий», сократилась на 5,9 процентных пункта и составила 55,1%. Растет мобильность населения, ротация трудовых ресурсов, что несет в себе и положительные импульсы. Однако в контексте сокращающейся численности населения Дальнего Востока подобные тенденции в крупных административных центрах юга региона — местах наиболее удобного проживания — не могут не настораживать.

Исследования по другим муниципальным образованиям позволяют сравнить некоторые социологические оценки и сделать определенные выводы.

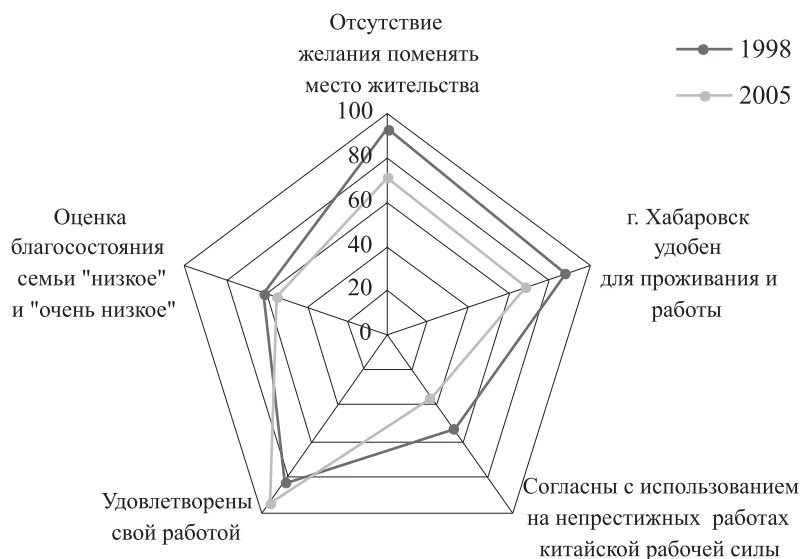


Рис. 3. Социологические оценки настроений жителей Хабаровска в 1998 и 2005 гг., %

Так, для Южно-Сахалинска «укорененность» жителей ниже — 62,5%. Это также касается комфортности проживания и воспитания детей — 59,5%. Основными причинами переезда являются: неудовлетворительные условия жизни — 26,6%, неблагоприятный климат — 18,6%, отсутствие возможности найти работу по специальности с достойной оплатой — 7,9%. Оценки близки полученным по Хабаровску. Воссоединение с родственниками, продолжение образования и приобретение новой специальности стимулируют переезд сахалинцев в большей степени, в то время как улучшение жилищных условий — в меньшей. Южносахалинцы спокойнее, чем хабаровчане, относятся и к использованию в качестве рабочей силы китайцев, она полезна, по их мнению, на непрестижных работах — так ответили соответственно 43,4 и 20,9%; «надо учиться у них работать» — 17,5 и 16,6%.

Взгляды жителей целесообразно дополнять опросами школьников старших классов. Это более подвижная целевая аудитория. Ее можно расширить, включив студентов техникумов и колледжей.

Стратегическое развитие города сориентировано на повышение его инвестиционной и инновационной активности. Выяснение этих характеристик потребовало специального исследования с включением в экспертный опрос руководителей предприятий производственной и непромышленной сфер.

Наиболее динамичной частью бизнеса является малое и среднее предпринимательство. В Хабаровске оно играет особую роль и в значительной степени определяет насыщенность рынка услугами и товарами первой необходимости.

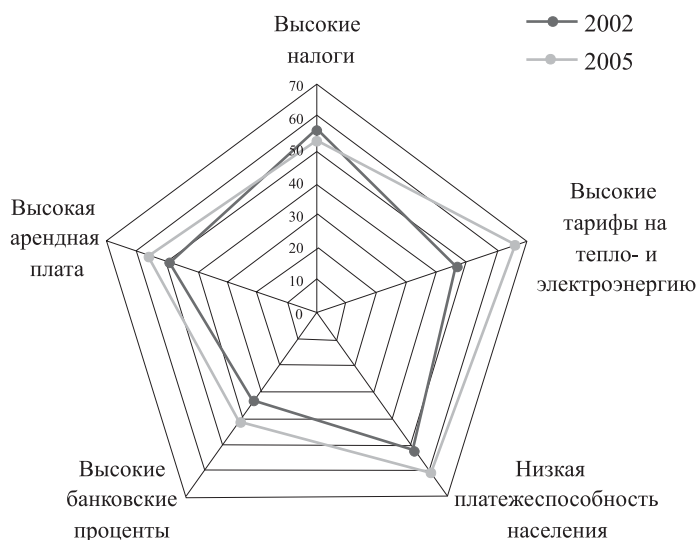


Рис. 4. Основные сдерживающие факторы развития предпринимательства в Хабаровске, по оценкам экспертов, %

Опросы, проведенные в 2002 и 2005 гг. среди хабаровских предпринимателей, показали, что основными сдерживающими факторами развития здесь бизнеса являются растущая затратность производства (высокие тарифы монополистов на тепло- и электроэнергию, арендная плата, транспортные тарифы, банковские проценты и налоги) и низкая платежеспособность населения (рис. 4). Причем по большинству этих проблем острота положения усилилась.

Муниципальные служащие — непосредственные организаторы процесса реализации СП, поэтому весьма важно оценить, в какой степени они понимают необходимость участия в стратегическом управлении, демократизации взаимоотношений с жителями города, развитии гражданского общества. Опрос в 2008 г. работников городской администрации показал, что осведомленность сотрудников мэрии о существовании СП высокая: 75,4% опрошенных знают о нем. Убеждены в возможности его выполнения 27,3%, «скорее да, чем нет» ответили 50,0%. Высоко также была оценена значимость СП для определения направлений деятельности подразделений мэрии, координации взаимоотношений между ними (94,0%).

Вместе с тем новые функциональные обязанности в связи с реализацией СП появились только у 18,3% опрошенных работников мэрии. И это притом, что существуют значительные возможности для повышения эффективности труда — на это указали 67,5% респондентов.

Работники городской администрации (69,5%) считают, что для реализации СП целесообразно создавать специализированную организацию, а если и создавать, то в виде специального подразделения в составе мэрии.

Чтобы следить за ходом реализации СП, целесообразно ежегодно заслушивать на расширенном заседании администрации города отчет о мониторинге реализации СП — так считают 49,1% респондентов; разработать под каждую из четырех стратегических целей специальную программу — 37,4%; проводить раз в два года сторонней организацией мониторинг реализации СП — 26,2%; создать специальное агентство при администрации города по реализации и мониторингу СП — 12,6%.

К наиболее действенным нормативно-правовым механизмам респонденты отнесли закрепление за соответствующим подразделением функций по реализации СП (49,1%); организацию бюджетного процесса в стратегической ориентации (38,1%); регламентацию порядка реализации плана (32,9%).

Для более активной реализации СП работники городской администрации на первое место поставили финансовое обеспечение целевых программ (72,8%); проведение мониторинга (36,6%); введение новых функциональных обязанностей работников подразделений, связанных с реализацией плана (24,6%); вовлечение населения и общественных организаций в процесс его выполнения (24,6%); публикацию промежуточных итогов выполнения плана в средствах массовой информации (19,2%) и др.

В разработке и реализации целевых программ в настоящее время заняты 29,2% опрошенных работников администрации Хабаровска. Наиболее активно в той или иной степени они участвуют в программах по доступному жилью (15,7%) и социальной защите населения (10,0%). Непо-

средственно же участвуют в разработке городских целевых программ 9,1% респондентов.

Наиболее приемлемым способом влияния населения на принимаемые городской властью решения респонденты отметили участие в общественных слушаниях. Причем значимость этого механизма, по мнению опрошенных, существенно выросла: в 2008 г. об этом заявили 55,1% респондентов против 15,3% в 2005 г. Поэтому необходимо повышать степень информированности жителей о проблемах и перспективах развития города, сделав доступными для них годовые отчеты городской администрации, создав постоянную телефонную линию с мэрией. Муниципальной власти следует регулярно обсуждать в СМИ проблемы и перспективы развития города, стимулировать активных граждан, способствовать созданию общественных организаций, занимающихся проблемами городской жизни, ежегодно отчитываться перед населением и др.

В СП развития Хабаровска были определены не только стратегические цели и основные направления их достижения, но и конкретные задачи, проекты, мероприятия, действия. Для успешной реализации плана необходима оценка их выполнения. Так, на достижение стратегической цели «Создание условий для комфортного и безопасного проживания» направлены находящиеся в стадии реализации 80 пунктов СП из 136. Особенно активно работа идет в области здравоохранения, образования и жилищно-коммунального хозяйства.

Реализация стратегической цели «Формирование регионального научно-технического (инновационного) центра» предусматривает активную работу в области предпринимательства: совершенствуется нормативно-правовая база, стимулируется инновационная деятельность. В то же время низка активность городской администрации в сокращении административных барьеров, развитии предпринимательства в медицине, образовании, сфере социальных услуг.

В целях повышения инвестиционной активности разрабатывается комплекс организационно-экономических мер по увязыванию интересов местных властей, инвесторов, потребителей и производителей продукции. Создается общегородская информационная система по инвестиционной деятельности, поиску крупных потенциальных инвесторов, информационно-консультативному обеспечению разработчиков инвестиционных проектов. Но ничего не делается для того, чтобы активно вовлекать в инвестиционный процесс сбережения населения через развитие рынка ценных бумаг, целевое муниципальное заимствование.

В рамках стратегической цели «Создание административно-политического центра России на Дальнем Востоке» в стадии реализации находится 48 позиций из 82. Наиболее активно работа ведется в области культуры, укрепления региональных, федеральных и международных связей, формирования имиджа Хабаровска как преуспевающего административно-политического центра России на Дальнем Востоке и в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Активно укрепляются культурные связи города со странами АТР, городами-побратимами, стимулируется участие ученых, преподавателей вузов, предпринимателей во всероссийских и международных выставках, конференциях, семинарах, обмене опытом. В то же время низка активность

городской администрации в создании условий для развития в городе научного, спортивного туризма, формировании планировочной структуры в соответствии с современными требованиями международного бизнеса, повышении эстетических качеств городского пространства.

В рамках стратегической цели «Формирование регионального торгово-транспортного логистического центра» наиболее интенсивно развиваются транспорт и торговля. Создаются благоприятные условия для продвижения на потребительский рынок товаров и услуг местных производителей, повышения культуры торгового обслуживания. В то же время не решаются задачи по укреплению нормативно-правовой базы торговли, расширению различных форм электронной торговли с использованием Интернета, введению специальных программ предоставления денежных средств на строительство складских терминалов и покупку транспортной техники под процентную ставку, соответствующую международному уровню.

В стратегическом развитии необходимо максимально использовать ресурсы гражданского общества. Важным направлением повышения активности хабаровчан в реализации СП является формирование конструктивного общественного мнения. И существенную роль в этом могут и должны сыграть средства массовой информации.

Следует также существенно расширить перечень различных организаций, участвующих в выполнении СП. В противном случае будет потеряна значительная часть интеллектуальных и финансовых ресурсов городского сообщества, а разработанный план не будет в полной мере соответствовать потребностям населения, бизнеса и власти. Вторая фундаментальная организационная задача — объединение усилий общественных организаций, которым необходимо выработать действительно согласованную программу действий по реализации СП, договориться наконец о том, какие городские проблемы они считают главными и какими видят пути их решения.

В настоящее время в краевом центре зарегистрировано порядка полутора тысяч некоммерческих организаций, в том числе около 700 общественных. Однако в разработке СП (написание материалов, экспертиза проектов, участие в работе тематических комиссий, круглых столов и др.) участвовало лишь несколько десятков НКО. Еще в меньшей степени включены некоммерческие организации в реализацию СП. Это объясняется тем, что количество постоянно действующих, авторитетных, способных повлиять на решение ключевых проблем НКО в городе невелико — не более 20.

Администрация города расширяет практику включения общественности в экономическую жизнь. Наиболее распространенной формой влияния общественности на городскую власть стали общественные слушания. Не первый год на обсуждение общественности выносятся местный бюджет. Однако подобный документ непросто в понимании и требует специальных знаний, поэтому обычно он рассматривается в достаточно узкой аудитории. Более понятны жителям города и поэтому активно обсуждаются проблемы, связанные с градостроительством.

В целом необходимо отметить, что попытка проанализировать участие общественности в решении насущных проблем развития Хабаровска натолкнулась на отсутствие системной информации по этому вопросу.

Таким образом, анализ развития Хабаровска в контексте реализации СП показал необходимость использования при мониторинге системы инструментов, агрегированных в пять блоков: параметрический, организационный, социологический, функциональный и общественный (рис. 5).



**Рис. 5. Система инструментов мониторинга стратегического плана устойчивого развития Хабаровска до 2020 г.**

Их использование дает системную информацию:

- для осуществления наблюдения в администрации Хабаровска за ходом реализации СП;
- формирования обобщенных представлений о протекающих в городе социально-экономических процессах;
- проведения оценки и анализа тенденций в приоритетных сферах экономики;
- определения степени достижения стратегических целей, решения основных задач СП;
- выявления причин, вызывающих изменения того или иного характера;
- обеспечения в установленном порядке органов управления, предприятий, учреждений и организаций, граждан мониторинговой информацией;
- прогнозирования и моделирования экономической конъюнктуры и социальной ситуации;
- стимулирования реализации плана в целом и отдельных его частей;
- подготовки рекомендаций, направленных на преодоление негативных и поддержку позитивных тенденций, доведения их до сведения соответствующих органов власти.

## Рекомендуемая литература по теме

1. Заусаев В.К. Социально-экономическое развитие Дальнего Востока в условиях формирования рыночных отношений. — Хабаровск, 1999.
2. Мониторинг и оценка в условиях программно-целевого управления региональным развитием / под общ. ред. И.Е. Никулиной, И.В. Хоменко. — Томск : Дельтаплан, 2004.
3. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2006 : Стат. сб./ Госкомстат России. — М., 2006.
4. Система мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований. — М. : Фонд «Институт экономики города», 2007.
5. Стратегический план устойчивого развития г. Хабаровска до 2020 года. — Хабаровск : Издательский дом «Приамурские ведомости», 2007.

### **М.Д. Сафарова**

Ведущий эксперт направления «Реформы в сфере недвижимости» Института экономики города, кандидат экономических наук

### **Э.К. Трутнев**

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

## **Особенности применения института развития застроенных территорий (на примере Южно-Сахалинска)**

---

Институт развития застроенных территорий (РЗТ) определен в федеральном законодательстве в декабре 2006 г.<sup>1</sup> и призван урегулировать деятельность инвестора на территориях, занятых ветхим жилищным фондом и планируемых к преобразованию.

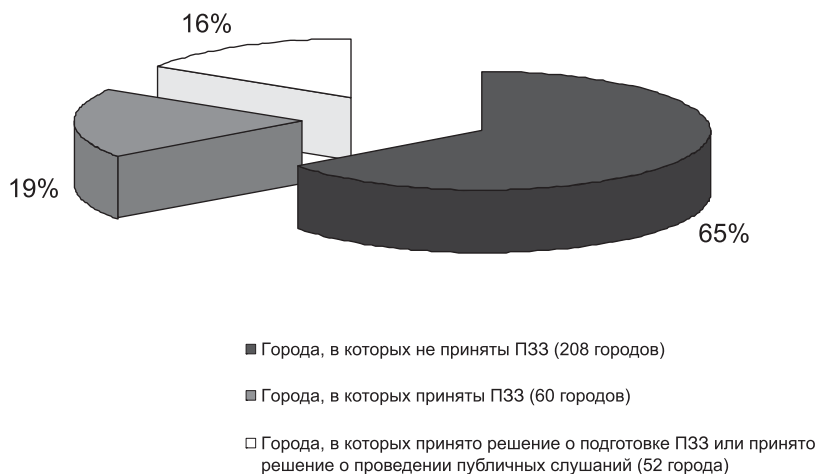
Одна из наиболее наглядных особенностей этого института состоит в том, что он может применяться только при наличии градостроительных регламентов, содержащихся в местных нормативных правовых актах — правилах землепользования и застройки. Это понятно. Любые преобразования затрагивают права третьих лиц. Такие права должны быть защищены. Есть только один

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».



способ их защиты — посредством нормативного правового акта, действие которого распространяется на неограниченный круг лиц. Таким актом могут быть только правила землепользования и застройки. На переходном этапе, до принятия таких правил, в период отрицания их необходимости в отношении застроенных территорий практиковались неправовые процедуры в виде, например, инвестиционных контрактов<sup>1</sup>.



**Рис. 1. Введение правил землепользования и застройки в российских городах с численностью выше 50 тыс. чел. (по состоянию на 1 июня 2008 года)**

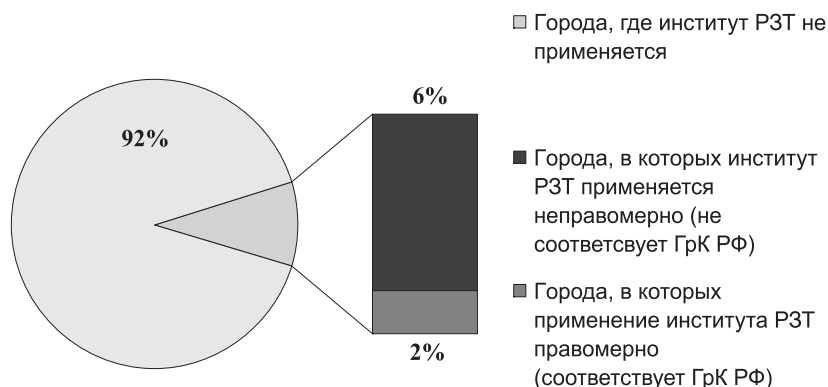
Анализ обеспеченности российских городов правилами землепользования и застройки показал, что по состоянию на 1 июня 2008 г. только 19% городов (в исследовании рассматривались города с численностью населения выше 50 тыс. человек) располагали утвержденными правилами землепользования и застройки, 16% городов имели утвержденные планы по разработке и принятию правил до 2010 г., остальные 65% на указанную дату не имели каких-либо официальных документов, отражающих реальные планы по разработке правил землепользования и застройки, увязанные по срокам и ресурсам.

**На 1 июня 2008 г. только 19% городов располагали утвержденными правилами землепользования и застройки**

Таким образом, институт развития застроенных территорий может применяться только в 19% рассматриваемых городов.

<sup>1</sup> Об этом см. аналитическую записку «Инвестиционные контракты и правовые процедуры преобразования застроенных территорий» на сайте Института экономики города [www.urbanomics.ru](http://www.urbanomics.ru).

Анализ практики применения института РЗТ<sup>1</sup> показал, что по состоянию на 1 августа 2008 г. используют его 8% рассматриваемых городов, при этом лишь 2% — правомерно, то есть в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации, который установил обязательное наличие градостроительных регламентов для территории, предполагаемой к развитию. Остальные города, практикующие развитие застроенных территорий, используют временные градостроительные регламенты, что противоречит Градостроительному кодексу Российской Федерации и является неправомерным.



**Рис. 2. Применение института развития застроенных территорий в российских городах численностью выше 50 тыс. человек (на 1 августа 2008 г.)**

Правовой институт развития застроенных территорий не является универсальным механизмом, сфера его применения ограничена. Даже при наличии правил землепользования она относительно узкая и определяется одновременным наличием на соответствующей территории только следующих видов объектов:

- а) многоквартирные дома, признанные в установленном Правительством Российской Федерации порядке аварийными и подлежащими сносу;
- б) многоквартирные дома, снос, реконструкция которых планируется на основании адресной программы, утвержденной представительным органом местного самоуправления;
- в) объекты, не соответствующие градостроительному регламенту, определенному правилами землепользования и застройки.

Таким образом, сочетания указанных объектов («а», «б», «в») в границах территории, планируемой к развитию, могут быть следующими: 1) «а»; 2) «б»; 3) «а» и «б»; 4) «а» и «в»; 5) «б» и «в»; 6) «а», «б» и «в».

<sup>1</sup> Когда говорится о «применении института РЗТ» в тех или иных городах, это означает, что на официальных сайтах городов размещены извещения о проведении аукционов по развитию застроенных территорий.

В отношении многоквартирных домов, признанных аварийными, могут приниматься решения о принудительном изъятии недвижимости, но только если собственник в разумный срок самостоятельно не осуществил снос аварийного дома (ст. 32 Жилищного кодекса Российской Федерации). В отношении второй и третьей групп объектов не могут приниматься решения о принудительном изъятии недвижимости. Исключением могут быть только случаи, когда имеется необходимость в расширении (перетрассировке) улиц, прокладке сетей инженерного обеспечения в соответствии с документами территориального планирования. Других правовых возможностей принудительного изъятия недвижимости нет и не должно быть. Поэтому существенная часть действий в рамках института РЗТ должны происходить в режиме осуществления частноправовых отношений, то есть по договоренности и при доброй воле правообладателей недвижимости распорядиться последней в пользу застройщиков-девелоперов.

Специфика института развития застроенных территорий проявляется в том, что основной участник этого процесса (застройщик-девелопер) прогнозирует, планирует, осуществляет действия не только за себя, но и за широкий круг лиц, который трудно (если вообще возможно) определить однозначным образом. Кроме того, присутствует фактор времени — привходящие обстоятельства и изменяющиеся условия постоянно «разрушают» стабильность подготавливаемого проекта, превращая его в некое образование, которое должно быть адаптировано к такого рода изменениям.

**Специфика института развития застроенных территорий проявляется в том, что основной участник этого процесса (застройщик-девелопер) прогнозирует, планирует, осуществляет действия не только за себя, но и за широкий круг лиц**

По указанным причинам предлагается использовать особый методический подход, который может быть назван «наведением на фокус» первоначально размытых, нечетких контуров проекта с последовательным приближением ко все более точным параметрам и характеристикам. По причине того что окончательная точка в таком «наведении на фокус» не может быть поставлена (и более того, постановка такой точки опасна ввиду возможности появления новых непредусмотренных ранее рисков), возникает технологическая необходимость держать методический механизм «наведения на фокус» в режиме постоянного действия, иными словами иметь расчетную модель и оперировать ею постоянно, закладывая в нее изменяющиеся параметры, тут же получать результаты и творчески их осмысливать в контексте как формализуемых, так и неформализуемых факторов.

Методика моделирования параметров инвестиционно-строительного проекта является алгоритмом прогнозирования подготовки и реализации инвестиционно-строительных проектов на период в несколько лет. Особенности методики определяются следующими основными положениями:

- 1) множественность субъектов, экономическое поведение которых является предметом прогнозирования;
- 2) использование «сценарного подхода»;
- 3) применение адекватной технологии выполнения итерационных расчетов;

- 4) установление минимального порога прибыльности проекта;
  - 5) распределение обязательств между потенциальными участниками проекта;
  - 6) структуризация расчетных блоков;
  - 7) следование принципу завершенности расчетов;
  - 8) связь результатов расчетов с содержанием подготавливаемых проектов документов для проведения аукциона — подготовка в инициативном порядке девелопером и предъявление администрации проекта комплекта документов для проведения аукциона по предоставлению права на заключение договора о развитии застроенной территории.
- Ниже дается краткая характеристика перечисленных положений.

### **Положение первое — множественность субъектов, экономическое поведение которых является предметом прогнозирования**

Посредством универсального алгоритма определяются (на уровне логики, подкрепленной аналитическими проработками, которая переводится в расчеты и организационно-технологические схемы) действия по согласованию и синхронизации возможных (предполагаемых, планируемых) поступков, мероприятий нескольких субъектов, групп субъектов:

- 1) девелопера — инициатора проекта;
- 2) администрации;
- 3) других девелоперских фирм и фирмы — инициатора проекта, которые конкурируют между собой за потребителей — покупателей строительной продукции;
- 4) граждан — потенциальных покупателей строительной продукции (квартир), имеющих возможность выбирать между различными предложениями (по типу приобретаемого жилья, его стоимости, качеству, месту расположения);
- 5) правообладателей недвижимости, расположенной в пределах территории планируемой реализации проекта.

### **Положение второе — использование «сценарного подхода»**

Необходимость и содержание такого подхода состоят в том, что (и определяются тем, что):

- 1) нет и не может быть заранее данного и окончательного решения относительно планируемого проекта — его параметрических, стоимостных, субъектных (по составу субъектов, вовлеченных прямо или косвенно в реализацию проекта), поведенческих и временных характеристик;
- 2) по причине невозможности сразу получить окончательное и приемлемое решение неизбежно возникает необходимость формировать это решение последовательно, по шагам;
- 3) неизбежная необходимость приближения к приемлемому решению — это итерации, то есть повторяемые расчеты. Первоначально они производят-

ся и завершаются применительно к «стартовому» варианту, затем — применительно ко второму, третьему варианту и так до тех пор, пока не будет найдено наиболее приемлемое (оптимальное) решение с позиций рентабельности проекта и гарантированности (определенного уровня) его реализации.

### **Положение третье — применение адекватной технологии выполнения итерационных расчетов**

Нужна такая технология, которая соответствовала бы поставленной цели. В данном случае целью является определение начальной цены приобретаемого на аукционе права на заключение договора о развитии застроенной территории. Определение указанной начальной цены достигается «попутно», вместе с определением других значимых показателей, путем:

1) определения всех планируемых затрат, направление которых на подготовку проекта и строительство сценарно прогнозируется (распределяется) по соответствующим периодам времени;

2) определения всех планируемых поступлений, приток которых сценарно определяется (распределяется) по соответствующим периодам времени;

3) дисконтирования величин затрат и поступлений;

4) сопоставления двух дисконтированных величин — планируемых поступлений с планируемыми затратами. Это определение величины прибыли с учетом удешевления денег, обусловленного инфляцией;

5) определения минимального порога прибыльности проекта<sup>1</sup> — такого положения, при котором становится выгодно не хранить деньги в банке, а пускать в дело, получая дополнительный доход;

6) сопоставления полученных расчетных показателей прибыльности проекта с показателями прибыльности применительно к другим возможным проектам, которые могут быть реализованы на других площадках, и выбора того проекта из ряда возможных, который окажется наиболее прибыльным и наименее рискованным в данный конкретный период времени.

### **Положение четвертое — установление минимального порога прибыльности проекта**

Если результатом расчетов является превышение принятого минимального порога прибыльности, то это говорит о положительном значении на-

---

<sup>1</sup> Минимальный порог прибыльности определяется экспертным путем с учетом ситуации на рынке. На данный момент порог прибыльности определяется в 15–16%. Это не официальный показатель, а результат практики конкретных организаций, ведущих бизнес в сфере недвижимости. Для иллюстрации правомерности указанного порогового значения можно сослаться на Постановление Правительства Москвы от 7 ноября 2006 г. № 882-ПП «Об утверждении методики определения расчетного размера платежа городу Москве инвестором при реализации инвестиционных проектов строительства и реконструкции объектов жилого назначения на территории города Москвы».

чальной цены права на заключение договора о развитии застроенной территории.

Если значение прибыльности проекта равно или близко к принятому минимальному порогу прибыльности, то начальная цена близка к нулю или может иметь некоторое положительное «символическое» значение. Это значит, что маневра для торговли на аукционе нет. Если на аукционе складывается ситуация, когда его участники выдвигают предложения, существенно превышающие начальную «символическую» цену, то застройщик-девелопер, предварительно осуществивший соответствующие расчеты, вынужден отказываться от дальнейшего выставления своих предложений по той простой причине, что для него возникают высокие риски быть втянутым в реализацию нерентабельного проекта, который принесет не прибыль, а убытки.

Если имеет место значимое превышение значения прибыльности проекта над принятым минимальным порогом прибыльности, то определение начальной цены права на заключение договора о развитии застроенной территории происходит путем предложения некоторого значения, которое должно быть сопоставимым с уровнем предлагавшихся в соответствующем месте начальных цен на аукционе. При этом для застройщика-девелопера известно максимальное значение этой цены (оно может значительно превышать величину начальной цены), которое он не будет превышать на аукционе по причине больших и неоправданных рисков для реализации проекта. В этом случае застройщик-девелопер может применять схему действия, при которой он не предлагает максимальную расчетную цену.

Разница между реально предложенной на аукционе ценой и максимальной ценой является очень важным экономическим компонентом проекта: эта разница может и должна быть использована для покрытия возможных дополнительных рисков (например, риска того, что правообладатели недвижимости согласятся ею распорядиться в пользу застройщика-девелопера только при условии существенного завышения цены сделки в сравнении с первоначально произведенными застройщиком-девелопером расчетами).

## **Положение пятое — распределение обязательств между потенциальными участниками проекта**

Если расчеты показали, что проект с соответствующими параметрами не дотягивает до принятого минимального порога прибыльности, то это само по себе еще не означает, что проект будет нерентабельным. Это может означать необходимость второй итерации расчетов с изменением характеристик проекта в части распределения обязательств между девелопером и администрацией города (которая может тоже привлекаться к реализации проекта — при определенных условиях) в части, например, обеспечения строительства администрацией города внеплощадочных сетей определенных видов и головных объектов инженерной инфраструктуры, объектов социального обслуживания. Производится еще один вариант расчетных действий в рамках тех же параметрических (натуральных) характеристик проекта (та же площадь территории развития, тот же объем и типы объектов строительства),

но с оценкой возможности снижения объема обязательств застройщика-девелопера и переложения части обязательств на муниципалитет, то есть снижения величины затрат застройщика-девелопера при сохранении той же величины поступлений. В этом случае может быть достигнуто положительное значение предельной цены права РЗТ, когда нерентабельный при прежних условиях проект может стать рентабельным — при новых условиях.

### **Положение шестое — структуризация расчетных блоков**

Расчетные блоки необходимо структурировать таким образом, чтобы можно было варьировать параметрические (натуральные) показатели проекта с вариантным перераспределением их «привязки» к различным субъектам выполнения — между застройщиком-девелопером и муниципалитетом. Для этого выделяются следующие виды расчетных блоков:

1) расчетный блок, включающий объекты, которые при всех организационно-технологических схемах и вариантах выполнения проекта всегда будут строиться за счет застройщика-девелопера. Это:

- а) объекты жилищного строительства в границах территории развития — квартала, микрорайона, их частей;
- б) объекты внутриплощадочной инженерно-технической инфраструктуры (расположенные внутри территории развития);

2) расчетный блок, включающий объекты, строительство которых при определенных организационно-технологических схемах и вариантах выполнения проекта может быть обеспечено за счет муниципалитета (организаций коммунального комплекса):

- а) внеплощадочные (расположенные за пределами территории развития) сети и внеплощадочные головные сооружения инженерно-технической инфраструктуры;
- б) объекты социальной инфраструктуры — детские сады, школы.

### **Положение седьмое — следование принципу завершенности расчетов**

Следование данному принципу означает, что ни в коем случае не должна быть нарушена определенная последовательность действий.

1. Выполняется первый расчет по первому параметрическому варианту (первому варианту архитектурно-планировочной организации территории развития), завершающийся ответом на вопрос о рентабельности (нерентабельности) проекта при том предположении, что застройщик-девелопер за свой счет обеспечивает строительство всех объектов, указанных выше.

2. Если первый расчет по первому параметрическому варианту показал нерентабельность проекта, производится гипотетическое перераспределение обязательств между субъектами проекта в отношении объектов, ответственность за строительство которых несет застройщик-девелопер и муниципалитет (в соответствии с шестым положением): застройщик-девелопер

строит все, кроме внеплощадочной инженерно-технической инфраструктуры, строительство которой обеспечивает муниципалитет.

3. Выполняется второй расчет по первому параметрическому варианту, завершающийся ответом на вопрос о рентабельности (нерентабельности) проекта при соответствующем распределении обязательств субъектов проекта.

4. Если второй расчет по первому параметрическому варианту показал нерентабельность проекта, то производится еще одно гипотетическое перераспределение обязательств между субъектами проекта в отношении объектов, ответственность за строительство которых несет застройщик-девелопер и муниципалитет (в соответствии с шестым положением): застройщик-девелопер строит все, кроме внеплощадочной инженерно-технической инфраструктуры и социальной инфраструктуры, строительство которой обеспечивает муниципалитет.

5. Выполняется третий расчет по первому параметрическому варианту, завершающийся ответом на вопрос о рентабельности (нерентабельности) проекта при соответствующем распределении обязательств субъектов проекта.

6. Если третий расчет по первому параметрическому варианту архитектурно-планировочной организации территории развития показал нерентабельность проекта, то делается вывод, что проект при таком параметрическом варианте не является рентабельным и не может быть превращен в рентабельный путем перераспределения обязательств между субъектами, ответственными за его реализацию, и что необходимо провести новую серию расчетов применительно ко второму параметрическому варианту проекта (путем изменения его натуральных показателей — площади территории, объемов строительства, типов и состава объектов строительства, объемов и способов инженерно-технического обеспечения, других показателей).

7. Формируется второй параметрический вариант проекта с учетом результатов расчета по первому параметрическому варианту и экспертного анализа причин отрицательного результата, а также готовятся предложения в отношении характеристик второго варианта архитектурно-планировочной организации территории развития для проверки возможности получения положительного результата.

8. Выполняется первый расчет по второму параметрическому варианту в порядке, изложенном в пунктах 1–6 настоящего описания.

9. В случае, если все возможные варианты расчетов по второму параметрическому варианту проекта дают отрицательный результат, то ставится и решается вопрос о целесообразности продолжения расчетов (о наличии или отсутствии неиспользованных возможностей превращения нерентабельного проекта в рентабельный).

Решение о нецелесообразности продолжения расчетов — это признание того, что в данный конкретный момент при данных конкретных обстоятельствах и в данном конкретном месте проект не может быть рентабельным в принципе. Такое решение необязательно означает отказ от реализации проекта «навсегда» — она может быть отложена, что называется, до лучших времен. Например, инициатор проекта собирается осуществить некие целевые подготовительные действия, скажем побудить администрацию к подготовке комплексной программы развития системы коммунальной инфраструктуры, инвестиционных программ организаций коммунального комплекса,



когда в итоге инициатор девелоперского проекта получает гарантированное право на подключение в строго установленный срок к сетям, строительство которых обеспечил муниципалитет (в том числе с использованием тарифов на подключение, иных предусмотренных законодательством источников).

Если первый (второй или третий) вариант расчета по второму параметрическому варианту проекта дал положительный результат, то делается «остановка». Это означает, что при соблюдении определенных условий проект может быть рентабельным и потому возникает необходимость в уточняющих, проверочных расчетах — в подготовке подвариантов расчетов в рамках второго параметрического варианта проекта, который принимается как базовый вариант для дальнейшей детализации характеристик проекта.

Подготовка подвариантов расчетов в рамках выбранного базового варианта — это:

1) включение в расчеты «запаса гарантированности», повышение степени экономической устойчивости проекта. В частности, это может означать установление в определенных пределах повышающих коэффициентов в части затрат (учет некоторых прогнозируемых обстоятельств, которые могут повлиять на повышение себестоимости продукции), понижающих коэффициентов в части поступлений (учет фактора конкуренции на рынке предложения строительной продукции, прихода новых игроков с новыми технологиями), другие экспертно определяемые уточнения расчетов в режиме построения соответствующих сценариев развития событий в процессе подготовки и реализации проекта;

2) определение окончательных показателей для начала первого этапа реализации проекта — для подготовки в инициативном порядке и предъявления администрации проекта комплекта документов для проведения аукциона.

### **Положение восьмое — связь результатов расчетов с содержанием подготавливаемых проектов документов для проведения аукциона**

Речь идет о подготовке в инициативном порядке и передаче администрации проекта комплекта документов для проведения аукциона по предоставлению права на заключение договора о развитии застроенной территории, включающего, в частности:

1) величину начальной цены права на заключение договора о РЗТ. Предъявляя администрации в инициативном порядке эту величину для включения в комплект документов для проведения аукциона, инициатор проекта должен знать другой показатель, но без его предъявления. Это предельная величина указанной начальной цены, то есть такая величина, превышение которой на аукционе может превратить рентабельный проект в нерентабельный. Это та начальная цена, выше которой инициатор проекта, выполнивший соответствующие расчеты, платить не будет, сознавая негативные последствия превышения цены. Он без сожаления может уступить указанное право другому девелоперу — победителю аукциона, который готов нести неоправданные риски и дополнительные финансовые нагрузки, связанные с неисполнением обязательств по договору (точнее, с невозможностью вы-

полнить завышенные обязательства по причине необдуманной выплаты чрезмерно завышенной цены права на заключение договора о РЗТ);

2) проект договора о РЗТ, включающего, в частности:

а) объемы обязательств в натуральном выражении, принимаемых на себя сторонами договора. В том числе обязательств муниципалитета по обеспечению строительства, например внеплощадочных сетей и головных объектов инженерной инфраструктуры, детских садов, школ (в случае если расчеты выявили необходимость переложения на муниципалитет таких обязательств или их части и если муниципалитет реально готов нести такие обязательства);

б) сроки выполнения взаимных обязательств, в том числе фиксированные сроки подключения построенной застройщиком-девелопером внутриплощадочной инженерно-технической инфраструктуры к внеплощадочным



Рис. 3. Расположение территории развития в Южно-Сахалинске

сетям и головным сооружениям инженерно-технической инфраструктуры, строительство которых обеспечил муниципалитет.

Предъявленные особенности методики моделирования использовались в расчетах по определению взаимосвязанных архитектурно-планировочных и экономических показателей развития застроенной территории в пределах одного из микрорайона в городе Южно-Сахалинске.

Следует отметить следующие положения в отношении расчетных блоков:

1) расчеты производятся во взаимосвязи натуральных и стоимостных показателей;

2) натуральные показатели (а вслед за ними и стоимостные) могут относиться не только непосредственно к территории, планируемой для развития, но и к иным, более значительным по площади территориям — «зонам обслуживания» различных видов магистральных сетей и головных объектов инженерной инфраструктуры (если необходима модернизация внеплощадочной инфраструктуры, которая будет обслуживать объекты не только в границах территории проекта, но и на иных территориях с определением соответствующих показателей мощности, пропускной способности);

3) если необходима модернизация внеплощадочной инфраструктуры (расположенной вне границ территории развития), то особенности магистральных сетей и головных объектов инженерной инфраструктуры определяются следующими возможностями:

- возможность 1 — использование и включение в расчеты технических условий, предоставляемых организациями коммунального комплекса, что является общераспространенным на данный момент, но не согласуется с концепцией, которая выстраивается в соответствии с требованиями новейшего законодательства (см. возможность 3);
- возможность 2 — использование фактических данных, характеристик и экспертных оценок (с участием или без участия организаций коммунального комплекса);
- возможность 3 — использование показателей платы за подключение, определяемых специальными расчетами на основе тарифов на подключение. Эта ситуация будущего по причине отсутствия на данный момент необходимых документов (не только в Южно-Сахалинске, но и во многих других городах России).

Универсальный алгоритм расчета включает три основных блока, в рамках которых собирается соответствующая информация и производятся расчетно-прогнозные действия применительно к каждому варианту архитектурно-планировочной организации территории (от первого варианта до последнего, с возможностью подвариантов для каждого варианта):

- блок 1 — варианты архитектурно-планировочной организации территории с характеристиками и параметрами (натуральными показателями) проекта:
  - блок 1.1 — характеристики и параметры исходной ситуации;
  - блок 1.2 — характеристики и параметры архитектурно-планировочной организации территории по вариантам;
- блок 2 — маркетинг, прогнозная оценка степени востребованности;
- блок 3 — расчеты натуральных и стоимостных показателей, выводы, предложения:

блок 3.1 — расчеты прогнозируемых затрат;  
блок 3.2 — расчеты прогнозируемых поступлений;  
блок 3.3 — сопоставление результатов расчетов, выполненных в рамках блоков 3.1 и 3.2, а именно выводы о наличии, отсутствии положительных значений приемлемой прибыли, цены права на заключение договора о развитии застроенной территории (минимальное и максимальное значение — в случае положительного значения указанной цены права).

Ниже дается краткая характеристика каждого из трех блоков.

## **Блок 1 — варианты архитектурно-планировочной организации территории с характеристиками и параметрами (натуральными показателями) проекта**

### ***Блок 1.1 — характеристики и параметры исходной ситуации***

В этом блоке должна содержаться систематизированная информация о жилых домах, иных объектах капитального строительства, земельных участках и их правообладателях. Результатом подготовки блока 1.1 должны стать два документа:

- 1) проект границ территории, в отношении которой предлагается принять решение «о развитии застроенной территории» (рис. 4);
- 2) информация о земельных участках, иных объектах недвижимости, правообладателях недвижимости, «привязанная» к территории в соответствующих границах.

Границы земельных участков, должны быть отражены в составе проекта границ территории развития каждый под своим условным номером и с характеристиками.

Таблица с информацией о земельных участках и объектах капитального строительства, расположенных на территории, в отношении которой предлагается принять решение о развитии, должна содержать следующие сведения:

- а) площадь земельного участка;
- б) площадь здания, строения, сооружения;
- в) количество квартир в многоквартирном доме, из них приватизированных;
- г) вид права на земельный участок (аренда с указанием срока истечения договора, собственность, постоянное — бессрочное — пользование, пожизненное наследуемое владение, безвозмездное срочное пользование);
- д) реквизиты документов, удостоверяющих право на земельный участок;
- е) вид права на объект капитального строительства (собственность, аренда с указанием срока истечения договора, социальный наем, хозяйственное ведение, оперативное управление);
- ж) официальная и (или) экспертная оценка состояния зданий, строений, сооружений (хорошее, ветхое, аварийное);
- з) количество зарегистрированных граждан в отношении жилых объектов недвижимости;
- и) количество прописанных граждан в квартирах, предоставленных по социальному найму.

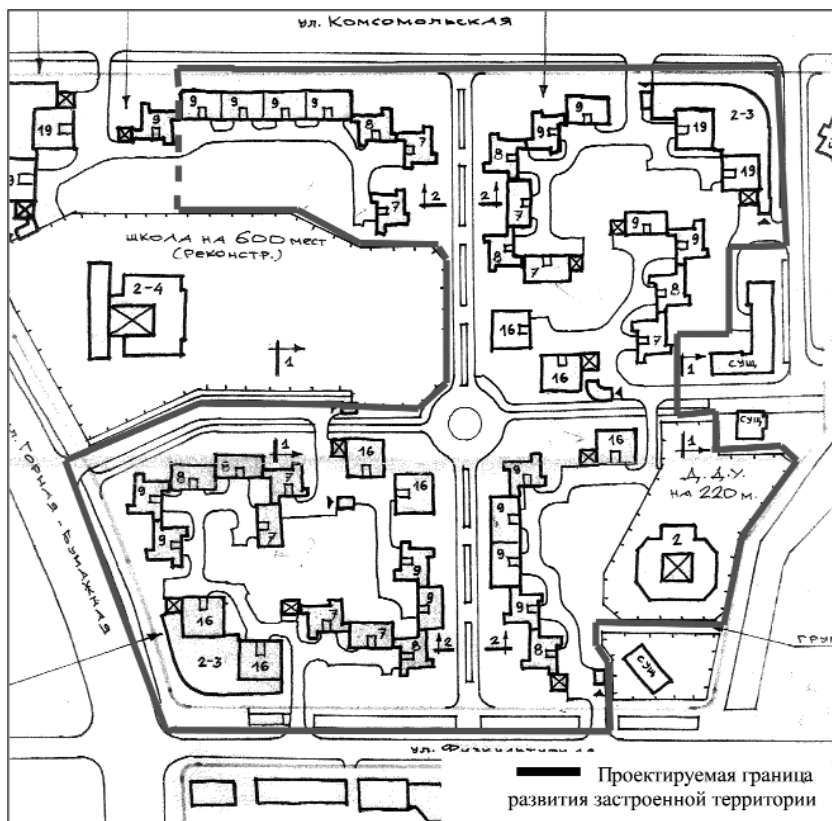


Рис. 4. Проект границ развития застроенной территории в Южно-Сахалинске (подготовлен специалистами Южно-Сахалинска при методических консультациях сотрудников Института экономики города)

**Блок 1.2 — характеристики и параметры архитектурно-планировочной организации территории по вариантам**

Этот блок включает:

1) соответствующие схемы, на которых элементы обозначаются или могут обозначаться с различной степенью детализации (в зависимости от этапа оценки: от максимального обобщения к более высокой степени детальности, которая может использоваться при необходимости на последнем, уточняющем этапе оценки) по вариантам — от первого до последнего варианта архитектурно-планировочной организации территории, который будет признан приемлемым или окончательно неприемлемым с экономической точки зрения, в том числе:

- а) границы застроенной территории, предполагаемой для развития (варианты границ);
- б) границы земельных участков для отдельных объектов (в том числе жи-

лых домов различных типов), создание которых планируется в пределах территории развития;

в) объекты планируемого строительства;

г) внутриплощадочные сети и объекты инженерно-технической инфраструктуры различных видов;

д) внеплощадочные сети и головные объекты инженерно-технической инфраструктуры различных видов;

е) границы «зон обслуживания» внеплощадочных сетей и головных объектов инженерно-технической инфраструктуры различных видов;

2) характеристики (параметры — натуральные показатели) объектов, обозначенных на схеме, включая показатели применительно к «зонам обслуживания» внеплощадочных сетей и головных объектов инженерно-технической инфраструктуры различных видов;

3) расчеты баланса потребности/ресурсы в натуральных показателях: объемы строительства и соответствующие им объемы (мощность, пропускная способность, вместимость) инфраструктуры различных видов (социальная, инженерно-техническая).

## **Блок 2 — маркетинг, прогнозная оценка степени востребованности планируемых к строительству объектов**

В данной блоке должна содержаться систематизированная информация о ретроспективной и перспективной динамике цен продаж жилья на вторичном и первичном рынках применительно к различным типам жилья, иная информация, в частности:

- динамика соотношения платежеспособного спроса и предложения жилья;
- цены продажи и аренды жилых и нежилых помещений, цены различных типов жилья на рынке (предшествующие 2–3 года, настоящее время, экспертный прогноз изменений, оценка объема рынка);
- конкурирующие проекты, оценка конкурирующих проектов;
- место планируемого проекта в общей системе освоения окружающих территорий с позиций потенциальных покупателей.

Проведение прогнозная оценка данного вида имеет свои особенности, в частности применительно к учету действий конкурирующих фирм. Для Южно-Сахалинска это прежде всего фактор недостатка земельных участков для строительства. Для более адекватной оценки необходимо свести воедино несколько позиций.

Во-первых, определить с тем, какие земельные участки могут быть использованы для строительства:

1) земельные участки, приобретаемые застройщиками у частных лиц;

2) земельные участки из состава неразграниченной государственной земли, предоставляемые застройщикам органами власти (в том числе по аукционным процедурам применительно к комплексному освоению больших земельных участков — будущих кварталов, микрорайонов);

3) застроенные территории, права на развитие которых предоставляются органами местного самоуправления.

Параметры обсуждаемого проекта будут зависеть от развития ситуации в отношении земельных участков второй и третьей группы.

Во-вторых, ответить на вопрос об объеме предложения застройщикам земельных участков, а также о сегодняшнем и перспективном соотношении земельных участков всех трех групп.

При прогнозировании развития событий ситуация в Южно-Сахалинске может развиваться по двум принципиально разным направлениям: 1) отсутствие предложения со стороны администрации земельных участков второй и третьей групп; 2) наращивание предложения со стороны администрации земельных участков второй и третьей групп до уровня баланса спрос/предложение с превышением последнего. Рассмотрим, какими могут быть последствия для анализируемого проекта в случае развития событий по каждому из этих двух направлений.

*1. Отсутствие предложения со стороны администрации земельных участков второй и третьей групп. Это ситуация сегодняшнего дня. Если она сохранится в ближайшем будущем, то для анализируемого проекта могут возникнуть негативные последствия, а именно:*

1) в силу нарастающего разрыва между недостаточным предложением земельных участков и спросом на них со стороны застройщиков-девелоперов возрастет цена существующих, имеющих частных правообладателей земельных участков (вместе с объектами недвижимости), в том числе тех участков, которые планируется выкупить (в рамках гражданско-правовых отношений) в пределах анализируемой территории развития;

2) возросшая цена выкупа увеличит затраты, снизит прибыль, может превратить проект в нерентабельный;

3) если же проект сохранит приемлемый уровень рентабельности, то возросшая конкуренция между претендентами на получение на аукционе права развития застроенной территории неизбежно повысит риск того, что затеянный инициатором проект «уйдет» к другой девелоперской фирме;

4) указанный возросший риск — это одновременно и возросший риск безвозвратно потерять затраты на организацию проекта его инициатором. Кроме того, возрастание затрат и рисков может достичь такого уровня, когда стремление покрыть затраты возрастающей продажной ценой достигнет потолка покупательной способности граждан, желающих приобрести жилье. Такой невыгодный в экономическом отношении процесс строительства замедляется и останавливается.

*2. Наращивание предложения со стороны администрации земельных участков второй и третьей групп до уровня баланса спрос/предложение с превышением последнего.* Это ситуация, которой сегодня нет, но она может быть создана в результате инициативных действий администрации, побуждаемой заинтересованными девелоперскими фирмами. Способы наращивания предложения земельных участков второй группы:

1) выполнение действий по вовлечению в оборот земельных участков, находящихся в федеральной собственности и неиспользуемых или используемых не по назначению, — в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации «Об обеспечении жилищного и иного строительства на земельных участках, находящихся в федеральной собственности» от 3 апреля 2008 г. № 234;



2) расширение границ населенного пункта за счет земель иных категорий, прилегающих к границам Южно-Сахалинска.

Очевидно, что в случае выполнения указанных действий последствия для анализируемого проекта будут более благоприятными, чем при развитии ситуации по первому направлению. Причина — снижение рисков «выдавливания» одних застройщиков другими из-за недостатка земельных участков. Однако развитие ситуации по второму направлению откладывается по той причине, что указанные действия администрацией не производятся целенаправленно.

### **Блок 3 — расчеты натуральных и стоимостных показателей, выводы, предложения**

Этот блок содержит три основных подраздела. Первоначально в этом блоке фиксируются соответствующие прогнозные показатели (см. ниже). Одновременно выстраивается модель (сценарий) изменений событий во времени — общая продолжительность процесса реализации проекта, разбивка его на временные периоды с определением объемов затрат и поступлений, ожидаемых в каждый период.

*Блок 3.1 — расчеты прогнозируемых затрат:*

- 1) затраты на переселение, снос (с учетом рисков и покрытия таких рисков дополнительными размерами компенсации);
- 2) затраты на строительство:
  - а) затраты на строительство жилья;
  - б) затраты на строительство социальных объектов;
  - в) затраты на строительство проездов и автостоянок;
  - г) затраты на строительство инженерной инфраструктуры — отдельно внеплощадочной (вне границ территории развития) и внутриплощадочной:
    - затраты на строительство (приращение мощности) внеплощадочных головных сооружений и сетей различных видов инженерной инфраструктуры;
    - затраты на строительство внутриплощадочных сетей и объектов инженерной инфраструктуры различных видов;
  - д) иные затраты, в том числе закладываемый «запас» на покрытие различных видов рисков (если расчетами выявлена возможность такого «запаса»).

*Блок 3.2 — расчеты прогнозируемых поступлений:*

- 1) от продажи жилья различных типов;
- 2) от продажи соответствующих коммерческих объектов, помещений;
- 3) от сдачи в аренду коммерческих помещений.

*Блок 3.3 — сопоставление результатов расчетов, выполненных в рамках блоков 3.1 и 3.2 (выводы о наличии, отсутствии положительных значений приемлемой прибыли, цены права на заключение договора аренды земельного участка — минимальное и максимальное значение в случае наличия положительного значения указанной цены права):*



1) определение (посредством дисконтирования показателей затрат и поступлений) прибыли с учетом удешевления денег;

2) выбор минимального порога прибыльности, ниже которого проект предлагается рассматривать как нерентабельный, а выше — как рентабельный;

3) сопоставление полученных показателей прибыльности с пороговым значением, определение того, является ли соответствующий вариант выполнения проекта рентабельным или нет;

4) если соответствующий вариант проекта является нерентабельным — определение целесообразности, необходимости просчета иных схем и вариантов, в том числе с определением возможности переложения части затрат (например, на социальную, инженерную инфраструктуру) на партнера проекта — муниципалитет (экспертная оценка наличия такой возможности). Предлагается использовать три схемы взаимодействия между муниципалитетом и застройщиком. Вариант 1 предполагает, что все затраты, включая затраты на развитие всех видов инфраструктуры, несет застройщик. Вариант 2 предполагает, что органы власти участвуют в финансировании развития внеплощадочной инженерной инфраструктуры, а застройщик на свои средства обеспечивает строительство всех иных объектов, включая строительство объектов социальной инфраструктуры — детские дошкольные учреждения и школы. Вариант 3 предполагает, что строительство внеплощадочной инженерной инфраструктуры и социальной инфраструктуры обеспечивается за счет местного бюджета, строительство же всех иных объектов обеспечивает застройщик за свой счет. Логика рассмотрения вариантов заключается в том, что если проект генерирует достаточную прибыль при условии полного сохранения нагрузки по развитию инфраструктуры на застройщике, то уже вариант 1 может считаться приемлемым. Варианты, допускающие перераспределение нагрузки в сторону местных властей рассматриваются во вторую очередь, если вариант 1 не может быть принят по причине его нерентабельности. Если и вариант 2 не обеспечивает застройщику достаточного уровня прибыльности, то рассматривается последний, третий вариант;

5) если соответствующий вариант проекта является рентабельным — экспертное определение:

а) размера начальной (минимальной) цены права на заключение договора о развитии застроенной территории;

б) максимальной величины начальной цены права развития застроенной территории, превышение которой превращает проект из рентабельного в нерентабельный или чрезмерно повышает уровень рисков, которые должны заставить девелопера отказаться от дальнейших предложений увеличения цены указанного права в процессе проведения аукциона.

По итогам проведенных расчетов предлагается на рассмотрение администрации города для принятия соответствующего решения проект пакета документов для проведения аукциона, включая характеристики предполагаемого проекта, начальную цену предмета аукциона и проект договора о развитии застроенной территории, в котором отражены результаты моделирования в виде обязательств сторон.

**А.А. Туманов**

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

## **Оценка потребностей и платежеспособного спроса на жилье в городах Хабаровского края**

---

Среди ключевых социально-экономических задач, стоящих в настоящее время перед Хабаровским краем, выделяется задача формирования рынка доступного жилья через повышение платежеспособного спроса на жилье, развитие банковского кредитования и увеличение объемов жилищного строительства.

**Для Хабаровского края развитие рынка жилья может стать важнейшим толчком для дальнейшего развития экономики**

Несмотря на то что реальные денежные доходы населения устойчиво росли на протяжении последних пяти лет, приобретение нового жилья оставалось и остается прерогативой групп населения с высокими доходами. При этом граждане со средним достатком не могут преодолеть порог решения жилищной проблемы. Данная ситуация прослеживается как на федеральном уровне, так и в большинстве регионов. Для Хабаровского края развитие рынка жилья может стать важнейшим толчком для дальнейшего развития экономики. Это связано с тем, что инвестирование в жилье сохранит значительный финансовый капитал на территории края, создаст сотни новых рабочих мест, в том числе в малом бизнесе. Создание рыночных институтов, способных мобилизовать ресурсы на местном уровне и сделать жилье более доступным, будет стимулировать трудовую деятельность, способствовать формированию благоприятной социальной среды и обеспечению достойных условий жизни населения края.

Чтобы выработать целевые ориентиры по развитию банковского и строительного секторов и определить перспективы улучшения жилищных условий граждан, необходимо иметь научный прогноз развития жилищного строительства и жилищного рынка, а также оценить возможности населения по приобретению жилья. Для этого специалисты ГУ «ДальНИИ рынка» летом 2007 г. опросили 1000 семей в трех городах Хабаровского края: Хабаровске, Комсомольске-на-Амуре и Ванино, где проживает 76,6% городского населения Хабаровского края. Целью опроса было определить потребности населения в улучшении жилищных условий, платежеспособный спрос на жилье и жилищные кредиты, а также способы улучшения жилищных условий, которым люди отдают предпочтение.

В данной статье приводятся результаты анализа сложившихся тенденций на рынке жилья и в сфере жилищного строительства Хабаровского края и прогнозные оценки по следующим направлениям:

- 1) удовлетворенность населения жильем;

2) потребность населения в жилье и спрос на жилье, включая оценку структуры спроса и источников его финансирования;

3) возможности по использованию банковского кредитования для решения жилищной проблемы.

Основное внимание в исследовании уделено изучению потребности и спроса на жилье тех домохозяйств, которые планируют улучшить жилищные условия рыночным способом.

В работе проводится сравнительный анализ результатов опроса и данных, полученных по России в целом в конце 2003 г. в рамках работы по оценке масштабов и динамики изменения платежеспособного спроса на жилье и объемов жилищного строительства, выполненной по заказу ОАО «Банк внешней торговли» (Внешторгбанк) специалистами Института экономики города.

## Города Хабаровского края

### *Удовлетворенность жилищными условиями*

По состоянию на середину 2007 г. 52% домохозяйств в городах края удовлетворены жилищными условиями. В целом по России этот показатель был ниже — 39%. Более высокий уровень удовлетворенности можно частично объяснить тем, что в 2006 г. на одного городского жителя в Хабаровском крае приходилось 20,7 м<sup>2</sup> жилья, что на 1,2% выше, чем в среднем по России (20,46 м<sup>2</sup> в 2005 г.).

### *Потребность в жилье и спрос населения*

Общая потребность городского населения края в жилье составляет не менее 103,9 тыс. жилых единиц (6,5 млн м<sup>2</sup>), или 160 млрд руб. (в ценах 2007 г.). Удовлетворение этой потребности требует увеличения городского жилищного фонда на 22,6%. Платежеспособный спрос на жилье, в том числе с использованием жилищных кредитов, составляет около 30%<sup>1</sup> от общей потребности (30,4 тыс. жилых единиц, или 2 млн м<sup>2</sup>, или 45,1 млрд руб. в ценах 2007 г.).

В целом по России потребность населения в жилье составляла 46,1% существующего жилищного фонда, что более чем в два раза превышает соответствующую оценку для жителей городов Хабаровского края. Доля платежеспособного спроса, напротив, в Хабаровском крае выше: 30% общей потребности, а по России — 25%.

Среди домохозяйств, имеющих потребность в улучшении жилищных условий путем приобретения или строительства жилья, на момент опроса в городах Хабаровского края 13,9% располагали средствами, достаточными

---

<sup>1</sup> Доля спроса на жилье в потребности, измеренной в м<sup>2</sup>, — 30,8%, в рублях — 28,2%, в единицах жилья — 29,3%.

**Таблица 1. Потребность и спрос населения на жилье в разрезе планируемых сроков его приобретения в городах Хабаровского края**

Показатель	Ед. изм.	Всего	В том числе			Срок приобретения неизвестен	
			В ближайшие 1–2 года	Через 3–5 лет	Через 5 лет		
Потребность в жилье	млн м <sup>2</sup>	6,5	2,0	1,7	2,9	0,0	
	млрд руб.	160,6	50,9	40,4	69,0	0,2	
	тыс. ед.	103,9	30,9	24,3	47,6	1,1	
	В том числе:						
потребность в жилье, не обеспеченная платежеспособным спросом	млн м <sup>2</sup>	3,4	0,6	0,7	2,0	0,0	
	млрд руб.	83,8	18,6	20,4	44,8	0,0	
	тыс. ед.	56,8	11,3	11,0	34,1	0,6	
возможный спрос на жилье за счет собственных и заемных средств	млн м <sup>2</sup>	1,1	0,4	0,3	0,4	0,0	
	млрд руб.	31,6	9,8	9,8	12,0	0,0	
	тыс. ед.	16,7	5,3	5,4	6,0	0,0	
Спрос на жилье	млн м <sup>2</sup>	2,0	0,9	0,6	0,5	0,0	
	млрд руб.	45,1	22,5	10,2	12,2	0,2	
	тыс. ед.	30,4	14,4	8,0	7,5	0,6	
	В том числе:						
с использованием только собственных средств	млн м <sup>2</sup>	0,9	0,5	0,1	0,3	0,0	
	млрд руб.	19,1	11,6	3,1	4,3	0,2	
	тыс. ед.	12,8	6,4	2,1	3,8	0,6	
с использованием собственных и заемных средств	млн м <sup>2</sup>	1,1	0,4	0,5	0,2	0,0	
	млрд руб.	26,0	10,9	7,1	7,9	0,0	
	тыс. ед.	17,6	8,0	5,9	3,8	0,0	
Источники финансирования спроса на жилье	Продажа жилья	млрд руб.	16,4	6,4	2,8	7,2	0,0
	Денежные накопления	млрд руб.	13,1	8,9	2,1	2,1	0,1
	Займы у родственников, знакомых	млрд руб.	3,2	2,1	0,7	0,4	0,0
	Продажа имущества	млрд руб.	1,2	0,8	0,3	0,1	0,1
	Кредит	млрд руб.	9,3	4,4	2,8	2,1	0,0

для приобретения желаемого жилья по текущим ценам, еще 18% могли бы приобрести жилье, получив кредит в размере недостающих средств. Таким образом, 31,9% домохозяйств, нуждающихся в улучшении жилищных условий и планирующих решить проблему рыночными способами, потенциально могут приобрести жилье за счет собственных или заемных средств (их доля от всех домохозяйств составляет 6,7%, а в целом по России этот показатель был равен 12,4%). Еще 17,5% домохозяйств из числа желающих улучшить жилищные условия (3,7% всех домохозяйств) считают, что покупка жилья при текущих ценах для них реальна, но их заявленные доходы не позволяют получить кредит на желаемую сумму.

Общий платежеспособный спрос населения на жилье с использованием только собственных средств по условиям 2007 г. оценивается примерно в 19,1 млрд руб., а с использованием как собственных, так и заемных средств — в 26 млрд руб. (в ценах 2007 г.). Возможный спрос на жилье со стороны домохозяйств, считающих, что приобретение жилья им доступно, но не имеющих (не указавших) достаточных доходов для получения ипотечного кредита в желаемом объеме, составляет 31,6 млрд руб.

В ближайшие два года спрос населения на жилье составит 0,9 млн м<sup>2</sup> (45% совокупного спроса на жилье), или 22,5 млрд руб., из которых 20% составляют кредитные средства, 28% — средства, вырученные от продажи жилья, 40% — накопления, 12% — займы у родственников и друзей и продажа другого имущества (табл. 1).

### **Структура потребностей в жилье**

Структура потребностей населения в жилье не соответствует структуре предложения жилья. Жители Хабаровского края в большей степени ориентированы на приобретение готового жилья, а не на участие в его строительстве.

Потребности населения сконцентрированы в секторе приобретения готового жилья на первичном или вторичном рынке (82% всех домохозяйств, желающих решать жилищную проблему рыночными способами). В России в 2004 г. участвовать в строительстве жилья планировало на 7% домохозяйств больше. Данные опроса населения в городах Хабаровского края показали, что из домохозяйств, планирующих приобретать готовое жилье, 52,7% хотят приобрести его на первичном рынке, 21,4% — на вторичном рынке, а 25,9% готовы рассмотреть приобретение жилья как на первичном, так и на вторичном рынке.

Опросы населения также выявили, что 78,4% домохозяйств, которые хотели бы приобрести или построить жилье, предпочли бы сделать это в пределах своего родного города. Среди возможных направлений переезда рассматривается в основном большой город (Хабаровск, Санкт-Петербург, Краснодар и Владивосток) или его окрестности (Краснодарский край, Москва, Новороссийск), где легче найти хорошо оплачиваемую работу, имеется развитая социальная инфраструктура и более благоприятные климатические условия.

Анализ структуры потребностей населения Хабаровского края в жилье свидетельствует о преобладании спроса на двухкомнатные квартиры (около

45%). Наименьшим спросом пользуются комнаты в коммуналке (1%) и четырехкомнатные квартиры (2%). В сложившейся структуре жилищного фонда в городах края меньшую долю по сравнению с потребностью составляют двухкомнатные квартиры, а большую — трех- и четырехкомнатные (табл. 2). В структуре строительства жилья достаточно значительную долю занимают трех- и четырехкомнатные квартиры, в то время как спрос на них ниже.

**Таблица 2. Структура потребностей в жилье и существующего жилищного фонда в городах Хабаровского края (ед. жилья), %**

Вид жилья	Потребность в жилье	Спрос на жилье	Строительство жилья*	Существующий жилищный фонд**
Комната в коммунальной квартире	1	0	н/д	н/д
Однокомнатная квартира	19	17	17	18
Двухкомнатная квартира	45	47	47	39
Трехкомнатная квартира	25	28	19	29
Четырехкомнатная квартира	2	2	17	4
Индивидуальный дом	8	5	н/д	10

\* Оценки по данным об изменении структуры жилищного фонда в целом по краю за 2004–2006 гг.

\*\* Оценки по данным о структуре жилищного фонда в целом по краю в 2006 г.

### **Возможности и предпочтения домохозяйств при решении жилищных проблем**

20% всех домохозяйств, проживающих в городах Хабаровского края, готовы улучшить жилищные условия самостоятельно, рыночными способами (приобрести жилье — 16,2%, построить — 3,7%), и только 3,7% хотят получить социальное жилье (по России — 7%), а 17% (по России — 19%) не видят никакой возможности решить свою жилищную проблему. При этом каждое пятое домохозяйство имеет потребность в улучшении жилищных условий в течение срока, превышающего пять лет, а каждое второе из числа нуждающихся в улучшении жилищных условий ожидает, что сможет решить жилищную проблему не ранее чем через пять лет.

По данным опросов населения, 14,7% всех домохозяйств Хабаровского края (30% домохозяйств, желающих переехать в другое жилье) испытывают потребность в улучшении жилищных условий более 10 лет, а еще 5,6% — более пяти лет. При этом свыше половины домохозяйств из чис-

ла желающих переехать, пессимистично оценивают свои возможности по улучшению жилищных условий, планируя переезд не ранее чем через пять лет.

### ***Использование банковского кредитования для решения жилищной проблемы***

Среди домохозяйств, имеющих потребность в жилье и планирующих его приобрести на рынке, 54% считают возможным взять недостающую сумму в кредит. Основным фактором, препятствующем улучшению жилищных условий, 56% домохозяйств назвали недостаточный объем имеющихся у них средств, 28% отметили низкую доступность ипотечного кредитования, в частности высокие процентные ставки по кредиту, 5% — недостаточную информированность о ситуации на рынке жилья, а 11% никаких препятствий не видят.

96% опрошенных домохозяйств, имеющих потребность в улучшении жилищных условий, в случае использования заемных средств хотели бы взять кредиты в рублях, 3% — в долларах и евро, 1% — в иенах.

### ***Изменение спроса на жилье при снижении цен***

Спрос на жилье со стороны домохозяйств, проживающих в городах Хабаровского края, является неэластичным по цене. В случае снижения цен на жилье на 10% платежеспособный спрос увеличится только на 3,5%. Для стимулирования спроса необходимо большее падение цен: при их снижении на 20% платежеспособный спрос увеличивается на 21,8%, то есть еще 10,3 тыс. домохозяйств из числа имеющих потребность в улучшении жилищных условий смогут приобрести жилье.

### ***Влияние базового материнского капитала на рынок жилья***

Тысяча домохозяйств (1,1% планирующих улучшать жилищные условия рыночными способами) собираются использовать средства базового материнского капитала для финансирования приобретения жилья. Такие домохозяйства могут предъявить дополнительный спрос в размере 1,92 млрд руб. (57 тыс. м<sup>2</sup>, 1 тыс. единиц жилья).

### ***Инвестиционный спрос на рынке жилья***

По данным опросов населения, приобретение жилья для целей, не связанных с улучшением жилищных условий и переездом, планируют 0,6% опрошенных домохозяйств. Таким образом, доля возможного (потенциального) инвестиционного спроса на жилье в городах Хабаровского края оценивается в 2,7 тыс. единиц жилья (9,2% всех сделок на рынке жилья в Хабаровском крае в 2006 г.).

## Хабаровск

### **Удовлетворенность жилищными условиями**

По состоянию на середину 2007 г. 43% домохозяйств Хабаровска удовлетворены жилищными условиями. В целом по городам Хабаровского края этот показатель был выше — 52%. Более низкий уровень удовлетворенности может быть частично объяснен тем, что в 2006 г. на одного хабаровчанина приходилось 20,1 м<sup>2</sup> жилья, что на 2,9% меньше, чем в среднем по городам Хабаровского края (20,7 м<sup>2</sup>).

### **Потребность в жилье и спрос населения**

Общая потребность хабаровчан в жилье составляет не менее 44,4 тыс. жилых единиц (3 млн м<sup>2</sup>), или 95 млрд руб. (в ценах 2007 г.). Удовлетворение этой потребности требует увеличения городского жилищного фонда на 25,8%. Платежеспособный спрос на жилье, в том числе с использованием жилищных кредитов, составляет около 20%<sup>1</sup> общей потребности (8,8 тыс. жилых единиц, или 590 тыс. м<sup>2</sup>, или 18 млрд руб. в ценах 2007 г.).

В целом в Хабаровске потребность населения в жилье составляла 25,8% существующего жилищного фонда, что на 14% больше соответствующей оценки для городской местности Хабаровского края. Доля платежеспособного спроса в Хабаровске меньше: 20% общей потребности, а по городам Хабаровского края — 30%.

На момент опроса в Хабаровске из домохозяйств, имеющих потребность в улучшении жилищных условий путем приобретения или строительства жилья, 7,1% располагали средствами, достаточными для приобретения желаемого жилья по текущим ценам, еще 14,3% могли бы приобрести жилье, получив кредит в размере недостающих средств. Таким образом, 21,4% домохозяйств, нуждающихся в улучшении жилищных условий и планирующих решить проблему рыночными способами, потенциально могут приобрести жилье за счет собственных или заемных средств (их доля от всех домохозяйств составляет 3,8%, а в целом по городам Хабаровского края этот показатель был равен 6,7%). Еще 21,4% домохозяйств из числа желающих улучшить жилищные условия (3,8% всех домохозяйств) считают, что покупка жилья при текущих ценах для них реальна, но их заявленные доходы не позволяют получить кредит на желаемую сумму.

Общий платежеспособный спрос населения на жилье с использованием только собственных средств по условиям 2007 г. оценивается примерно в 4,3 млрд руб., а с использованием как собственных, так и заемных средств — в 13,3 млрд руб. (в ценах 2007 г.). Возможный спрос на жилье со стороны домохозяйств, считающих, что приобретение жилья им доступно, но не имеющих (не указавших) достаточных доходов для получения ипотечного кредита в желаемом объеме, составляет 22,1 млрд руб.

<sup>1</sup> Доля спроса на жилье в потребности, измеренной в м<sup>2</sup>, — 19,7%, в рублях — 18,9%, в единицах жилья — 20%.



**Таблица 3. Потребность и спрос населения на жилье в разрезе планируемых сроков его приобретения в Хабаровске**

Показатель	Ед. изм.	Всего	В том числе			Срок приобретения неизвестен
			В ближайшие 1–2 года	Через 3–5 лет	Через 5 лет	
Потребность в жилье	млн м <sup>2</sup>	3,0	0,9	1,0	1,1	0,0
	млрд руб.	95,0	29,1	29,4	36,5	0,0
	тыс. ед.	44,4	11,7	14,4	18,3	0,0
В том числе:						
потребность в жилье, не обеспеченная платежеспособным спросом	млн м <sup>2</sup>	1,7	0,3	0,6	0,7	0,0
	млрд руб.	55,4	13,7	18,1	23,6	0,0
	тыс. ед.	26,6	5,0	8,9	12,8	0,0
возможный спрос на жилье за счет собственных и заемных средств	млн м <sup>2</sup>	0,7	0,2	0,2	0,3	0,0
	млрд руб.	22,1	5,9	6,8	9,4	0,0
	тыс. ед.	8,9	2,2	2,8	3,9	0,0
Спрос на жилье	млн м <sup>2</sup>	0,6	0,3	0,2	0,1	0,0
	млрд руб.	17,6	9,4	4,5	3,6	0,0
	тыс. ед.	8,9	4,4	2,8	1,7	0,0
В том числе:						
с использованием только собственных средств	млн м <sup>2</sup>	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
	млрд руб.	4,3	3,5	0,0	0,8	0,0
	тыс. ед.	2,8	2,2	0,0	0,6	0,0
с использованием собственных и заемных средств	млн м <sup>2</sup>	0,4	0,2	0,2	0,1	0,0
	млрд руб.	13,3	6,0	4,5	2,8	0,0
	тыс. ед.	6,1	2,2	2,8	1,1	0,0
<b>Источники финансирования спроса на жилье</b>						
Продажа жилья	млрд руб.	7,6	3,6	1,7	2,3	0,0
Денежные накопления	млрд руб.	3,9	2,6	0,6	0,6	0,0
Займы у родственников, знакомых	млрд руб.	1,9	1,2	0,5	0,1	0,0
Продажа имущества	млрд руб.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Кредит	млрд руб.	4,2	2,0	1,7	0,6	0,0

В ближайшие два года спрос населения на жилье составит 0,3 млн м<sup>2</sup> (50% совокупного спроса на жилье), или 9,4 млрд руб., из которых 22% составляют кредитные средства, 38% — средства, вырученные от продажи жилья, 28% — накопления, 12% — займы у родственников и друзей и продажа другого имущества (табл. 3).

### Структура потребностей в жилье

Имеющаяся структура потребностей населения в жилье не соответствует структуре предложения жилья. Жители Хабаровска в большей степени ориентированы на приобретение готового жилья, а не на участие в его строительстве.

Потребности населения сконцентрированы в секторе приобретения готового жилья на первичном или вторичном рынке (72% всех домохозяйств, желающих решать жилищную проблему рыночными способами). В городах Хабаровского края участвовать в строительстве жилья планировало на 10% домохозяйств больше. Данные опроса в Хабаровске показали, что из домохозяйств, планирующих приобрести готовое жилье, 64,4% хотят приобрести его на первичном рынке, 32,7% — на вторичном рынке, а 3% готовы рассмотреть приобретение жилья и там и там.

Опрос также выявил, что 96% домохозяйств, которые хотели бы приобрести или построить жилье, предпочли бы сделать это в пределах родного города. Среди возможных направлений переезда рассматривается только большой город, где легче найти хорошо оплачиваемую работу, имеется развитая социальная инфраструктура и более благоприятные климатические условия.

**Таблица 4. Структура потребностей в жилье и существующего жилищного фонда в Хабаровске (ед. жилья), %**

Вид жилья	Потребность в жилье	Спрос на жилье	Строительство жилья*	Существующий жилищный фонд
Комната в коммунальной квартире	0	0	н/д	н/д
Однокомнатная квартира	19	19	17	19
Двухкомнатная квартира	49	44	47	40
Трехкомнатная квартира	21	25	19	30
Четырехкомнатная квартира	4	6	17	5
Индивидуальный дом	8	6	н/д	6

\* Оценки по данным об изменении структуры жилищного фонда в целом по краю за 2004–2006 гг.

Анализ структуры потребностей хабаровчан в жилье свидетельствует о преобладании спроса на двухкомнатные квартиры (около 49%). Наименьшим спросом пользуются комнаты в коммуналке (0%) и четырехкомнатные квартиры (4%). В сложившейся структуре жилищного фонда в Хабаровске меньшую долю по сравнению с потребностью составляют двухкомнатные квартиры, а большую — трехкомнатные (табл. 4). В структуре строительства жилья достаточно большую долю занимают трех- и четырехкомнатные квартиры, в то время как спрос на них ниже.

### ***Возможности и предпочтения домохозяйств при решении жилищных проблем***

17% всех домохозяйств Хабаровска готовы улучшать жилищные условия самостоятельно, рыночными способами (приобрести жилье — 12,4%, построить — 4,9%), 8% хотят получить социальное жилье (в городах Хабаровского края — 7%), а 26% не видят никакой возможности решить свою жилищную проблему. При этом каждое третье домохозяйство имеет потребность в улучшении жилищных условий в течение срока, превышающего пять лет, а каждое второе из числа нуждающихся в улучшении жилищных условий ожидает, что сможет решить жилищную проблему не ранее чем через пять лет.

По данным опроса, 22,8% всех домохозяйств Хабаровска (40% домохозяйств, желающих переехать в другое жилье) испытывают потребность более 10 лет, а еще 6,5% (11%) — более пяти. При этом почти половина домохозяйств из числа желающих переехать пессимистично оценивают свои возможности по улучшению жилищных условий, планируя переезд не ранее чем через пять лет.

### ***Использование банковского кредитования для решения жилищной проблемы***

55% домохозяйств, имеющих потребность в жилье и планирующих его приобрести на рынке, считают возможным взять недостающую сумму в кредит.

Основным фактором, препятствующем улучшению жилищных условий, 8% домохозяйств назвали недостаточный объем имеющихся у них средств, 74% отметили низкую доступность ипотечного кредитования, в частности высокие процентные ставки по кредиту, 3% — недостаточную информированность о ситуации на рынке жилья, а 15% не видят никаких препятствий.

92% опрошенных домохозяйств, имеющих потребность в улучшении жилищных условий, в случае использования заемных средств хотели бы взять кредиты в рублях, 7% — в долларах и евро, 1% — в иенах.

### ***Изменение спроса на жилье при снижении цен***

В случае снижения цен на жилье на 10% платежеспособный спрос увеличится только на 6,5%. Для стимулирования спроса необходимо большее падение цен: при их снижении на 20% платежеспособный спрос уве-

личивается на 32,3%, то есть еще 5,6 тыс. домохозяйств из числа имеющих потребность в улучшении жилищных условий смогут приобрести жилье.

### ***Влияние базового материнского капитала на рынок жилья***

Опрошенные домохозяйства Хабаровска не планируют использовать средства базового материнского капитала для финансирования приобретения жилья.

### ***Инвестиционный спрос на рынке жилья***

Приобретение жилья для целей, не связанных с улучшением жилищных условий и переездом, планируют 0,7% опрошенных домохозяйств.

## **Комсомольск-на-Амуре**

### ***Удовлетворенность жилищными условиями***

По состоянию на середину 2007 г. 62% домохозяйств Комсомольска-на-Амуре удовлетворены жилищными условиями. В целом по городам Хабаровского края этот показатель был ниже — 52%. Более высокий уровень удовлетворенности может быть частично объяснен тем, что в 2006 г. на одного жителя Комсомольска приходилось 21,2 м<sup>2</sup> жилья, что на 2,4% выше, чем в среднем по городам Хабаровского края (20,7 м<sup>2</sup>).

### ***Потребность в жилье и спрос населения***

Общая потребность населения, проживающего в Комсомольске-на-Амуре, в жилье составляет не менее 29,8 тыс. жилых единиц (1,8 млн м<sup>2</sup>), или 33 млрд руб. (в ценах 2007 г.). Удовлетворение этой потребности требует увеличения городского жилищного фонда на 34%. Платежеспособный спрос на жилье, в том числе с использованием жилищных кредитов, составляет около 40%<sup>1</sup> общей потребности (10,7 тыс. жилых единиц, или 0,7 млн м<sup>2</sup>, или 14 млрд руб. в ценах 2007 г.).

В целом в Комсомольске-на-Амуре потребность населения в жилье составляла 25,8% существующего жилищного фонда, что в 1,5 раза больше соответствующей оценки для городской местности Хабаровского края. Доля платежеспособного спроса в Комсомольске выше — 40% от общей потребности, а по городам Хабаровского края — 30%.

Среди домохозяйств, имеющих потребность в улучшении жилищных условий путем приобретения или строительства жилья, на момент опроса в Ком-

<sup>1</sup> Доля спроса на жилье в потребности, измеренной в м<sup>2</sup>, — 40%, в рублях — 41,5%, в единицах жилья — 35,9%.

**Таблица 5. Потребность и спрос населения на жилье  
в разрезе планируемых сроков его приобретения  
в Комсомольске-на-Амуре**

Показатель	Ед. изм.	Всего	В том числе			Срок при- обрете- ния неиз- вестен
			В бли- жайшие 1–2 года	Через 3–5 лет	Через 5 лет	
Потребность в жилье	млн м <sup>2</sup>	1,8	0,5	0,3	0,9	0,0
	млрд руб.	32,9	11,0	5,5	16,3	0,1
	тыс. ед.	29,8	9,7	5,0	14,6	0,5
В том числе:						
потребность в жилье, не обеспеченная платежеспособным спросом	млн м <sup>2</sup>	0,9	0,1	0,1	0,7	0,0
	млрд руб.	14,3	2,5	1,2	10,7	0,0
	тыс. ед.	15,1	3,1	1,0	10,7	0,3
возможный спрос на жилье за счет собственных и заемных средств	млн м <sup>2</sup>	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0
	млрд руб.	4,8	1,9	1,5	1,3	0,0
	тыс. ед.	3,9	1,6	1,3	1,0	0,0
Спрос на жилье	млн м <sup>2</sup>	0,7	0,3	0,2	0,2	0,0
	млрд руб.	13,8	6,6	2,9	4,3	0,1
	тыс. ед.	10,7	5,0	2,6	2,9	0,3
В том числе:						
с использованием только собственных средств	млн м <sup>2</sup>	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0
	млрд руб.	7,4	4,1	1,6	1,7	0,1
	тыс. ед.	5,0	2,1	1,0	1,6	0,3
с использованием собственных и заемных средств	млн м <sup>2</sup>	0,4	0,1	0,1	0,1	0,0
	млрд руб.	6,3	2,5	1,3	2,6	0,0
	тыс. ед.	5,7	2,9	1,6	1,3	0,0
<b>Источники финансирования спроса на жилье</b>						
Продажа жилья	млрд руб.	4,4	1,4	0,6	2,4	0,0
Денежные накопления	млрд руб.	4,6	3,2	0,7	0,7	0,0
Займы у родственни- ков, знакомых	млрд руб.	0,7	0,4	0,1	0,2	0,0
Продажа имущества	млрд руб.	0,6	0,4	0,1	0,0	0,0
Кредит	млрд руб.	2,5	1,2	0,6	0,7	0,0

сомольске-на-Амуре 18,6% располагали средствами, достаточными для приобретения желаемого жилья по текущим ценам, еще 20,6% могли бы приобрести жилье, получив кредит в размере недостающих средств. Таким образом, 39,2% домохозяйств, нуждающихся в улучшении жилищных условий и планирующих решить проблему рыночными способами, потенциально могут приобрести жилье за счет собственных или заемных средств (их доля от всех домохозяйств составляет 19,8%, а в целом по городам Хабаровского края — 6,7%). Еще 14,7% домохозяйств из числа желающих улучшить жилищные условия (7,4% всех домохозяйств) считают, что покупка жилья при текущих ценах для них реальна, но их заявленные доходы не позволяют получить кредит на желаемую сумму.

Общий платежеспособный спрос населения на жилье с использованием только собственных средств по условиям 2007 г. оценивается примерно в 7,4 млрд руб., а с использованием как собственных, так и заемных средств — в 6,3 млрд руб. (в ценах 2007 г.). Возможный спрос на жилье со стороны домохозяйств, считающих, что приобретение жилья им доступно, но не имеющих (не указавших) достаточных доходов для получения ипотечного кредита в желаемом объеме, составляет 4,8 млрд руб.

В ближайшие два года спрос населения на жилье составит 0,3 млн м<sup>2</sup> (43% совокупного спроса на жилье), или 6,6 млрд руб., из которых 18% составляют кредитные средства, 22% — средства, вырученные от продажи жилья, 48% — накопления, 12% — займы у родственников и друзей и продажа другого имущества (табл. 5).

### **Структура потребностей в жилье**

Структура потребностей населения в жилье не соответствует структуре предложения жилья. Жители Комсомольска-на-Амуре в большей степени ориентированы на приобретение готового жилья, а не на участие в его строительстве.

Потребности населения сконцентрированы в секторе приобретения готового жилья на первичном или вторичном рынке (90% всех домохозяйств, желающих решать жилищную проблему рыночными способами). В городах Хабаровского края участвовать в строительстве жилья планировало на 8% домохозяйств меньше. Данные опроса населения в Комсомольске показали, что из домохозяйств, планирующих приобретать готовое жилье, 34,9% хотят приобрести жилье на первичном рынке, 12,3% — на вторичном, а 52,8% готовы рассмотреть приобретение жилья и там и там.

Опросы населения также выявили, что 80% домохозяйств, которые хотели бы приобрести или построить жилье, предпочли бы сделать это в пределах своего города. Среди возможных направлений переезда рассматривается в основном большой город, где легче найти хорошо оплачиваемую работу, имеется развитая социальная инфраструктура и более благоприятные климатические условия.

Анализ структуры потребностей населения Комсомольска-на-Амуре в жилье свидетельствует о преобладании спроса на двухкомнатные квартиры (около 43%). Наименьшим спросом пользуются комнаты в коммуналке

(1%) и четырехкомнатные квартиры (1%). В сложившейся структуре жилищного фонда в Комсомольске меньшую долю по сравнению с потребностью составляют однокомнатные квартиры и индивидуальные дома, а большую — трех- и четырехкомнатные квартиры (табл. 6). В структуре строительства жилья значительную долю занимают четырехкомнатные квартиры, в то время как спрос на них практически отсутствует.

**Таблица 6. Структура потребностей в жилье и существующего жилищного фонда в Комсомольске-на-Амуре (ед. жилья), %**

Вид жилья	Потребность в жилье	Спрос на жилье	Строительство жилья*	Существующий жилищный фонд
Комната в коммунальной квартире	1	0	н/д	н/д
Однокомнатная квартира	20	17	17	16
Двухкомнатная квартира	43	49	47	43
Трехкомнатная квартира	28	29	19	32
Четырехкомнатная квартира	1	0	17	4
Индивидуальный дом	8	5	н/д	5

\* Оценки по данным об изменении структуры жилищного фонда в целом по краю за 2004–2006 гг.

### **Возможности и предпочтения домохозяйств при решении жилищных проблем**

23% всех домохозяйств, проживающих в Комсомольске-на-Амуре, готовы улучшать жилищные условия самостоятельно, рыночными способами (приобрести жилье — 20,2%, построить — 2,4%), 2% хотят получить социальное жилье (в городах Хабаровского края — 7%), а 7% не видят никакой возможности решить свою жилищную проблему. При этом каждое девятое домохозяйство имеет потребность в улучшении жилищных условий в течение срока, превышающего пять лет, а каждое второе из числа нуждающихся в улучшении жилищных условий ожидает, что сможет решить жилищную проблему не ранее чем через пять лет.

6,3% всех домохозяйств Комсомольска-на-Амуре (15% домохозяйств, желающих переехать в другое жилье) испытывают потребность более 10 лет, а еще 4,8% (12%) — более пяти лет. При этом более половины домохозяйств из числа желающих переехать пессимистично оценивают свои возможности по улучшению жилищных условий, планируя переезд не ранее чем через пять лет.

### **Использование банковского кредитования для решения жилищной проблемы**

Среди домохозяйств, имеющих потребность в жилье и планирующих его приобрести на рынке, 53% считают возможным взять недостающую сумму в кредит.

Основным фактором, препятствующем улучшению жилищных условий, 7% домохозяйств назвали недостаточный объем имеющихся у них средств, 78% отметили низкую доступность ипотечного кредитования, в частности высокие процентные ставки по кредиту, 7% — недостаточную информированность о ситуации на рынке жилья, а 8% не видят никаких препятствий.

Все 100% опрошенных домохозяйств, имеющих потребность в улучшении жилищных условий, в случае использования заемных средств хотели бы взять кредиты в рублях.

### **Изменение спроса на жилье при снижении цен**

Спрос на жилье со стороны домохозяйств, проживающих в Комсомольске-на-Амуре, является неэластичным по цене. В случае снижения цен на жилье на 10% платежеспособный спрос увеличится только на 1,8%. Для стимулирования спроса необходимо большее падение цен: при их снижении на 20% платежеспособный спрос увеличивается на 15,8%, то есть еще 2,4 тыс. домохозяйств из числа имеющих потребности в улучшении жилищных условий смогут приобрести жилье.

### **Влияние базового материнского капитала на рынок жилья**

Около 0,5 тыс. домохозяйств (1,9% планирующих улучшать жилищные условия рыночными способами) собираются использовать средства базового материнского капитала для финансирования приобретения жилья. Такие домохозяйства могут предъявить дополнительный спрос в размере 1 млрд руб. (30 тыс. м<sup>2</sup>, 0,5 тыс. единиц жилья).

### **Инвестиционный спрос на рынке жилья**

По данным опросов населения, приобретение жилья для целей, не связанных с улучшением жилищных условий и переездом, планируют 0,5% опрошенных домохозяйств.

## **Ванино**

### **Удовлетворенность жилищными условиями**

По состоянию на середину 2007 г. 63% домохозяйств Ванино удовлетворены жилищными условиями. В целом по городам Хабаровского края этот показатель был ниже — 52%.



### **Потребность в жилье и спрос населения**

Общая потребность населения, проживающего в Ванино, в жилье составляет не менее 0,4 тыс. жилых единиц (26 тыс. м<sup>2</sup>), или 0,3 млрд руб. (в ценах 2007 г.). Удовлетворение этой потребности требует увеличения городского жилищного фонда в Ванинском районе на 4,6%<sup>1</sup>. Платежеспособный спрос на жилье, в том числе с использованием жилищных кредитов, составляет около 70% общей потребности (0,3 тыс. жилых единиц, или 18,8 тыс. м<sup>2</sup>, или 0,2 млрд руб. в ценах 2007 г.).

В целом по Ванино потребность населения в жилье составляла 4,6% существующего в районе городского жилищного фонда. Доля платежеспособного спроса здесь — 70%<sup>2</sup> общей потребности, а по городам Хабаровского края — 30%.

Среди домохозяйств, имеющих потребность в улучшении жилищных условий путем приобретения или строительства жилья, на момент опроса в Ванино 41,7% располагали средствами, достаточными для приобретения желаемого жилья по текущим ценам, еще 33,3% могли бы приобрести жилье, получив кредит в размере недостающих средств. Таким образом, 75% домохозяйств, нуждающихся в улучшении жилищных условий и планирующих решить проблему рыночными способами, потенциально могут приобрести жилье за счет собственных или заемных средств (их доля от всех домохозяйств составляет 4,5%, а в целом по городам Хабаровского края этот показатель был равен 6,7%).

Общий платежеспособный спрос населения на жилье с использованием только собственных средств по условиям 2007 г. оценивается примерно в 92,1 млн руб., а с использованием как собственных, так и заемных средств — в 135,7 млн руб. (в ценах 2007 г.).

В ближайшие два года спрос населения на жилье составит 5 тыс. м<sup>2</sup> (27% совокупного спроса на жилье), или 30 млн руб., из которых почти 100% составляют кредитные средства (табл. 7).

### **Структура потребностей в жилье**

Имеющаяся структура потребностей населения в жилье не соответствует структуре предложения жилья. Жители Ванино в большей степени ориентированы на приобретение готового жилья, а не на участие в его строительстве.

Потребности населения сконцентрированы в секторе приобретения готового жилья на первичном или вторичном рынке (71% всех домохозяйств, желающих решать жилищную проблему рыночными способами). В городах Хабаровского края участвовать в строительстве жилья планировало на 11%

<sup>1</sup> В связи с отсутствием данных по Ванино использованы данные по городскому жилищному фонду Ванинского района.

<sup>2</sup> Доля спроса на жилье в потребности, измеренной в квадратных метрах, — 72,3%, в рублях — 66,7%, в единицах жилья — 75%.

**Таблица 7. Потребность и спрос населения на жилье в разрезе планируемых сроков его приобретения в Ванино**

Показатель	Ед. изм.	Всего	В том числе			Срок приобретения неизвестен
			В ближайшие 1–2 года	Через 3–5 лет	Через 5 лет	
Потребность в жилье	млн м <sup>2</sup>	<b>25,9</b>	6,7	1,8	12,4	5,0
	млрд руб.	<b>0,28</b>	0,05	0,01	0,18	0,03
	тыс. ед.	<b>0,43</b>	0,11	0,04	0,21	0,07
В том числе:						
потребность в жилье, не обеспеченная платежеспособным спросом	млн м <sup>2</sup>	<b>7,1</b>	1,8	0,0	1,8	3,5
	млрд руб.	<b>0,05</b>	0,01	0,00	0,01	0,02
	тыс. ед.	<b>0,11</b>	0,04	0,00	0,04	0,04
Спрос на жилье	млн м <sup>2</sup>	18,8	5,0	1,8	10,6	1,4
	млрд руб.	0,23	0,03	0,01	0,17	0,01
	тыс. ед.	0,32	0,07	0,04	0,18	0,04
В том числе:						
с использованием только собственных средств	млн м <sup>2</sup>	9,2	0,0	1,8	6,0	1,4
	млрд руб.	0,09	0,00	0,01	0,07	0,01
	тыс. ед.	0,18	0,00	0,04	0,11	0,04
с использованием собственных и заемных средств	млн м <sup>2</sup>	9,6	5,0	0,0	4,6	0,0
	млрд руб.	0,14	0,03	0,00	0,10	0,00
	тыс. ед.	0,14	0,07	0,00	0,07	0,00
<b>Источники финансирования спроса на жилье</b>						
Продажа жилья	млрд руб.	0,042	0,000	0,000	0,042	0,000
Денежные накопления	млрд руб.	0,111	0,000	0,007	0,094	0,010
Займы у родственников, знакомых	млрд руб.	0,007	0,000	0,005	0,002	0,000
Продажа имущества	млрд руб.	0,002	0,000	0,000	0,002	0,000
Кредит	млрд руб.	0,065	0,035	0,000	0,030	0,000

домохозяйств больше. Данные опроса населения Ванино показали, что из домохозяйств, планирующих приобрести готовое жилье, 33,3% хотят приобрести жилье на первичном рынке, 58,3% — на вторичном, а 8,3% готовы рассмотреть приобретение жилья и там и там.

Опросы населения также выявили, что 84% домохозяйств, которые хотели бы приобрести или построить жилье, предпочли бы сделать это в пределах своего города. Среди возможных направлений переезда рассматриваются большой город или его пригород, где легче найти хорошо оплачиваемую работу, имеется развитая социальная инфраструктура и более благоприятные климатические условия.

Анализ структуры потребностей населения Ванино в жилье свидетельствует о преобладании спроса на двухкомнатные квартиры (около 42%). Наименьшим спросом пользуются комнаты в коммуналке (0%), а также четырехкомнатные и однокомнатные квартиры (по 8%). В сложившейся структуре жилищного фонда в Ванино меньшую долю по сравнению с потребностью составляют четырехкомнатные квартиры и индивидуальные дома, а большую — однокомнатные квартиры (табл. 8). В структуре строительства жилья значительную долю занимают однокомнатные и четырехкомнатные квартиры, в то время как спрос на них ниже.

**Таблица 8. Структура потребностей в жилье и существующего жилищного фонда в Ванино (ед. жилья), %**

Вид жилья	Потребность в жилье	Спрос на жилье	Строительство жилья*	Существующий жилищный фонд**
Комната в коммунальной квартире	0	0	н/д	н/д
Однокомнатная квартира	8	11	17	24
Двухкомнатная квартира	42	44	47	41
Трехкомнатная квартира	25	33	19	25
Четырехкомнатная квартира	8	11	17	4
Индивидуальный дом	17	0	н/д	6

\* Оценки по данным об изменении структуры жилищного фонда в целом по краю за 2004–2006 гг.

\*\* Оценки по данным о структуре жилищного фонда в целом по Ванинскому району в 2006 г.

### **Возможности и предпочтения домохозяйств при решении жилищных проблем**

8% всех домохозяйств, проживающих в Ванино, готовы улучшать жилищные условия самостоятельно рыночными способами (приобрести жилье — 5,4%, построить — 2,2%), 2% хотят получить социальное жилье (в городах Хабаровского края — 7%), а 21% не видят никакой возможности решить свою жилищную

проблему. При этом каждое десятое домохозяйство имеет потребность в улучшении жилищных условий в течение срока, превышающего пять лет, а шесть домохозяйств из десяти, нуждающихся в улучшении жилищных условий, ожидают, что смогут решить жилищную проблему не ранее чем через пять лет.

7% всех домохозяйств Ванино (22% домохозяйств, желающих переехать в другое жилье) испытывают потребность более 10 лет, а еще 3% (9%) — более пяти лет. При этом 60% домохозяйств из числа желающих переехать пессимистично оценивают свои возможности по улучшению жилищных условий, планируя переезд не ранее чем через пять лет.

### ***Использование банковского кредитования для решения жилищной проблемы***

36% домохозяйств, имеющих потребность в жилье и планирующих его приобрести на рынке, считают возможным взять недостающую сумму в кредит. Основным фактором, препятствующем улучшению жилищных условий, 6% отметили низкую доступность ипотечного кредитования, остальные 94% не видят никаких препятствий.

Все 100% опрошенных домохозяйств, имеющих потребность в улучшении жилищных условий, в случае использования заемных средств хотели бы взять кредиты в рублях.

### ***Изменение спроса на жилье при снижении цен***

Спрос на жилье со стороны домохозяйств, проживающих в Ванино, является неэластичным по цене. В случае снижения цен на жилье на 10% платежеспособный спрос на жилье не изменится. Для стимулирования спроса необходимо большее падение цен: при их снижении на 20% платежеспособный спрос увеличивается на 11,1%, то есть еще 35% домохозяйств из числа имеющих потребность в улучшении жилищных условий смогут приобрести жилье.

### ***Влияние базового материнского капитала на рынок жилья***

Опрошенные домохозяйства Ванино не планируют использовать средства базового материнского капитала для финансирования приобретения жилья.

### ***Инвестиционный спрос на рынке жилья***

По данным опросов населения, домохозяйства в Ванино не планируют приобретать жилье для целей, не связанных с улучшением жилищных условий и переездом.

## **Выводы и рекомендации**

Оцененный спрос на жилье по городам Хабаровского края составляет 2 млн м<sup>2</sup>, в том числе в Хабаровске 0,6 млн м<sup>2</sup>, в Комсомольске-на-Амуре

0,7 млн м<sup>2</sup>, в Ванино 0,02 млн м<sup>2</sup>. Причем спрос на жилье (учитывающий собственные и/или заемные средства) составляет 20% в от потребности в Хабаровске, 40% в Комсомольске-на-Амуре и 70% в Ванино. Таким образом, в Ванино 75% домохозяйств, нуждающихся в улучшении жилищных условий и планирующих приобрести жилье на рынке, могут сделать это за счет собственных и/или заемных средств. В Комсомольске-на-Амуре эта доля составляет 39,2%, в Хабаровске — 21,4% (в целом по городам Хабаровского края — 31,9%).

Существующие и прогнозируемые объемы жилищного строительства недостаточны для удовлетворения не только всех потребностей населения Хабаровского края в жилье, но и платежеспособного спроса на жилье. Поэтому одной из основных задач краевых и муниципальных органов власти должно стать стимулирование объемов строительства жилья в целях удовлетворения существующего платежеспособного спроса.

Проведенный анализ потребности и платежеспособного спроса городских жителей Хабаровского края в жилье показал, что для обеспечения населения жильем необходимо развивать жилищное строительство. Потребность городского населения в жилье составляет 22,6% существующего жилищного фонда (6,5 млн м<sup>2</sup>), из которой платежеспособный спрос составляет 31% (2 млн м<sup>2</sup>). Он в 10 раз превышает текущие объемы строительства жилья, что является существенной проблемой дисбаланса на рынке. При средней по городам Хабаровского края удовлетворенности домохозяйств жилищными условиями на уровне 52% от общего количества домохозяйств, в Хабаровске данный показатель составляет 43%. Это ниже, чем в Комсомольске-на-Амуре и Ванино. Учитывая инерционные планы по увеличению объемов строительства (в среднем на 6% в год), для выхода из сложившейся ситуации требуются активные усилия краевых и муниципальных властей.

За первое полугодие 2007 г. объемы строительства жилья в Хабаровском крае выросли на 6,4% по сравнению с соответствующим периодом 2006 г. В Приморском крае, Сахалинской области рост данного показателя составил

**Существующие и прогнозируемые объемы жилищного строительства недостаточны для удовлетворения не только всех потребностей населения Хабаровского края в жилье, но и платежеспособного спроса на жилье**

25,6 и 82,7% соответственно, а в целом по России — 34,8%. В Хабаровском крае в 2006 г. было построено 0,15 м<sup>2</sup> жилья в расчете на одного проживающего в крае, что в 2,4 раза ниже среднероссийского показателя и на 13% ниже среднего значения по Дальневосточному федеральному округу. В первой половине 2007 г. разрыв еще более усилился: на душу населения в Хабаровском крае было построено жилья почти в семь раз меньше,

чем в среднем по России и в два раза меньше, чем в среднем по ДФО.

Для выработки плана эффективных мероприятий в первую очередь должен быть проведен анализ основных проблем, препятствующих необходимому развитию жилищного строительства. В большинстве регионов России они связаны:

- с недостаточным количеством земельных участков, обеспеченных коммунальной инфраструктурой;
- высоким уровнем бюрократизации процессов согласований и выдачи разрешений, часто обусловленных прямым нарушением норм федерального законодательства;
- отсутствием (неразвитостью) системы кредитования строительства под залог земельных участков;
- отсутствием эффективной системы планирования и финансирования развития систем коммунальной инфраструктуры;
- нехваткой или высокой стоимостью строительных материалов и квалифицированных рабочих кадров.

В качестве базовых рекомендаций по развитию жилищного строительства, основанных на результатах исследований жилищного строительства в других регионах России, проведенных Институтом экономики города, можно назвать:

- развитие кредитования жилищного строительства путем создания условий, способствующих повышению прозрачности при финансировании строительства и снижению сопутствующих рисков; организации помощи со стороны муниципальных и региональных властей в подготовке бизнес-планов строительных проектов по стандартам банков для получения проектного финансирования;
- применение модели тарифа за подключение, предусмотренной Федеральным законом от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» для создания ясного и прозрачного механизма установления объема расходов застройщика на подключение объекта к сетям коммунальной инфраструктуры;
- завершение подготовки генеральных планов и планов их реализации, документов правового зонирования, планомерная работа по подготовке документации по планировке, утверждение плана проведения аукционов для предотвращения практики хаотического предоставления земельных участков и размещения объектов на городской территории;
- развитие практики аукционов по предоставлению прав на земельные участки и определения стоимости участка на основе свободной конкуренции застройщиков за право его приобретения;
- организация совместной работы краевых и муниципальных властей по определению и подготовке земельных участков, собственность на которые еще не разграничена, под жилищное строительство;
- внедрение и развитие системы информационного обеспечения рынка жилья совместно с участниками рынка;
- создание условий, способствовавших притоку муниципальных заимствований и частных инвестиций на развитие коммунальной инфраструктуры при реализации строительных проектов;
- разработка программы развития современных технологий строительства, обеспечения стройматериалами и квалифицированными работниками строительных специальностей, учитывающей планы городов по развитию жилищного строительства.

Первоочередными задачами по развитию системы градорегулирования должны стать:

- на региональном уровне:
  - подготовка и утверждение программы развития региональной системы градорегулирования;
  - подготовка и принятие законов субъекта Российской Федерации о градостроительной деятельности;
  - подготовка и утверждение (с органами местного самоуправления) схемы территориального планирования с определением территорий первоочередного освоения в целях жилищного строительства;
  - оказание организационного, методического, финансового содействия органам местного самоуправления:
    - в подготовке проектов планировки для оформления заявок на участие в федеральной целевой программе «Жилище»;
    - в подготовке проектов генеральных планов, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории;
    - в развитии муниципальных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности на местном уровне;
- подготовка и утверждение программы развития местных систем градорегулирования;
- подготовка и принятие правил землепользования и застройки;
- обеспечение подготовки планов реализации генеральных планов, включающих комплексные схемы развития сетей инженерного обеспечения, приоритетные проекты;
- обеспечение подготовки проектов планировки для выделения земельных участков в целях комплексного освоения для жилищного строительства;
- обеспечение проведения аукционов по предоставлению земельных участков застройщикам.

Приоритетность и актуальность для Хабаровского края приведенных выше или иных рекомендаций могут быть определены по результатам анализа основных проблем, тормозящих развитие жилищного строительства в крае. Представляется целесообразным провести в ближайшее время специальное исследование, включающее опросы строительных компаний, кредитных организаций и местных органов самоуправления, с целью выявления и анализа основных препятствий в сфере жилищного строительства.

## Актуальные проблемы городского управления

**Л.Г. Рагозина**

Руководитель проектов направления «Муниципальное экономическое развитие» Института экономики города, кандидат исторических наук

### Оценка удовлетворенности населения качеством услуг на муниципальном уровне

Исследование степени удовлетворенности населения объемом и качеством публичных услуг специалисты Института экономики города (ИЭГ) проводили в рамках реализации проекта «Мониторинг реформы местного самоуправления» (2004–2007 гг.). Для этого были выбраны социальные услуги в сфере социальной поддержки населения, занятости, записи актов гражданского состояния, здравоохранения, причем организационные формы предоставления этих услуг менялись в ходе административной и муниципальной реформ.

Так, в сфере социальной поддержки населения разграничение полномочий привело к перенесению ответственности с муниципального уровня на государственный<sup>1</sup>. Правда, органам местного самоуправления в настоящее время дано право на осуществление дополнительных мер социальной поддержки населения, однако в условиях дотационности большинства муниципальных образований они этим правом практически не пользуются.

В сфере занятости населения за четыре года административной реформы (2003–2007) произошла деконцентрация полномочий как по вертикали (территориальный орган Федеральной службы занятости → государственные органы исполнительной власти субъектов Федерации в сфере занятости), так и по горизонтали (государственные органы исполнительной власти субъектов Федерации в сфере занятости → государственные учреждения занятости).

<sup>1</sup> С 1 января 2006 г. ответственность в сфере социальной поддержки населения перешла на уровень субъектов Федерации, с 1 января 2008 г. на этот же уровень перенесена ответственность и в сфере предоставления жилищных субсидий.



В области оформления актов гражданского состояния (ЗАГС) полномочия сначала жестко централизовались (МСУ → субъекты Федерации без права передачи муниципалитетам), затем федеральным законом позиция была смягчена: субъектам Федерации разрешено передавать государственные полномочия в области ЗАГС муниципальным образованиям.

В отличие от перечисленных услуг первичная медико-санитарная помощь как была, так и осталась на муниципальном уровне. Однако сама реформа местного самоуправления изменила конфигурацию органов МСУ, поэтому в этой области также произошли определенные изменения. С 1 января 2006 г. полномочия в сфере здравоохранения и сами учреждения здравоохранения с уровня сельских и городских поселений<sup>1</sup> перешли в ведение муниципальных районов. Для сельских поселений и небольших городов эти изменения оказались существенными, так как лицо, осуществляющее общий контроль за своевременностью и качеством предоставления услуги, с уровня поселений переместилось в районный центр. Главы поселений опасались, что в связи с передачей полномочий многие фельдшерско-акушерские пункты будут закрыты и, значит, медицинская услуга от сельского населения еще дальше отодвинется.

Что касается получателей услуг в вышеперечисленных сферах, то они были поставлены перед фактом изменения порядка и ответственности за предоставление этих услуг. Информация о том, как изменились качество и доступность последних и как отреагировало на это население, в социологических исследованиях представлена слабо. Именно поэтому целью исследования ИЭГ стало изучение *доступности, прозрачности, качества* предоставления перечисленных общественных услуг, в том числе степени *удовлетворенности этим качеством их получателей* в связи с изменившимися условиями предоставления.

В качестве инструментов исследования использовались:

- блиц-интервью с клиентами на выходе из учреждений (exit-poll) по факту предоставления услуги;
- включенное наблюдение в момент приема клиентов в перечисленных службах;
- интервью с представителями учреждений и ведомств, оказывающих услуги;
- изучение правовых документов, обеспечивающих предоставление услуг;
- изучение отчетов о деятельности органов, учреждений, ведомств, предоставляющих услуги;
- анализ практики предоставления услуг в отдельных муниципалитетах (в форме кейсов).

Экспертная оценка опиралась на специально разработанные индикаторы. Степень удовлетворенности получателей услуг оценивалась с по-

---

<sup>1</sup> В том случае если поселения до реформы были самостоятельными муниципальными образованиями и имели полномочия по предоставлению услуг здравоохранения.

мощью формализованных опросников. Причем и индикаторы экспертной оценки, и опросники пересекались по ключевым позициям оценочных показателей доступности, прозрачности и качества предоставляемых услуг. Так, под *доступностью услуг* и в том и в другом случае понималась территориальная, транспортная и временная доступность служб (органов/учреждений), предоставляющих услуги. Под *прозрачностью* — информационная открытость процедур предоставления услуг, а также наличие обратной связи с их получателями. Базовыми параметрами *качества* предоставления услуг являлись: комфортность зданий (помещений), где предоставляются услуги; организация процесса их предоставления; кадровая обеспеченность, квалификация сотрудников; материально-техническая обеспеченность услуг<sup>1</sup>.

Каждый индикатор имел определенные зафиксированные характеристики, которым экспертно присваивались баллы. Характеристики индикаторов ранжировались по степени значимости: чем они значимее с точки зрения экспертов или потребителей, тем выше присвоенный балл. Для сравнения итоговых показателей были выведены их интегральные значения.

Рабочей гипотезой настоящего исследования стало мнение экспертов о том, что изменение порядка и уровня ответственности за предоставление услуги в сторону централизации<sup>2</sup> должно привести к снижению ее доступности, прозрачности, возможно, качества и, соответственно, в этом случае — к снижению степени удовлетворенности услугой со стороны получателей.

Из набора факторов, обеспечивающих качество услуг, исследованных ИЭГ, для настоящей статьи выбраны только три, наиболее, на наш взгляд, значимые: территориальная доступность, качество материально-технической базы учреждений, обеспеченность квалифицированными кадрами<sup>3</sup>.

Пилотными для исследования ИЭГ стали шесть регионов Дальнего Востока и Сибири (Хабаровский край, Республика Алтай, Магаданская, Сахалинская, Иркутская, Новосибирская области), в которых были выбраны муниципальные образования всех типов. В целом обследовано 17 муниципальных образований (в том числе шесть муниципальных районов, девять сельских поселений, одно городское поселение, один городской округ):

#### **Магаданская область**

Ольский муниципальный район

Сельское поселение Гадля Ольского района

Сельское поселение Клепка Ольского района

<sup>1</sup> В этой части особое внимание обращалось на наличие у учреждений (органов, организаций, служб), предоставляющих услуги, собственного автотранспорта для обеспечения предоставления услуг по месту жительства, а также на уровень автоматизации процесса предоставления услуг и наличие сетевого соединения служб и их внешних подразделений, обслуживающих клиентов.

<sup>2</sup> Например, передача услуг от органов местного самоуправления государству или от поселений району.

<sup>3</sup> Отчеты по полному набору индикаторов отдельно в разрезе каждой услуги опубликованы на сайте ИЭГ [www.urbaneeconomics.ru](http://www.urbaneeconomics.ru).

<b>Республика Алтай</b>	Майминский муниципальный район Сельское поселение Майма Майминского района Чемальский муниципальный район Сельское поселение Элик-Манар Чемальского района
<b>Сахалинская область</b>	Томаринский городской округ
<b>Новосибирская область</b>	Коченевский муниципальный район Сельское поселение Новомихайловка Коченевского района Маслянинский муниципальный район Сельское поселение Никоновское Маслянинского района
<b>Иркутская область</b>	Тайшетское городское поселение Тайшетского района
<b>Хабаровский край</b>	Хабаровский муниципальный район Тополевское сельское поселение Хабаровского района Сельское поселение Бычиха Хабаровского района Сельское поселение Сикачи-Алян Хабаровского района

Выбор регионов обусловлен их территориальными и ресурсными особенностями — это малонаселенные и протяженные территории со слабой кадровой и инфраструктурной обеспеченностью. Поэтому на их примере предположительно наиболее наглядно можно представить проблемы, связанные с транспортной, кадровой, инфраструктурной обеспеченностью исследуемых услуг.

В силу того что изначальные условия реформирования рассматриваемых услуг были разными, исследовательская гипотеза получила разного уровня подтверждение/опровержение. Тем не менее применительно ко всем исследуемым услугам однозначно отмечается жесткая корреляция их доступности и удовлетворенности ими клиентов.

### **Доступность услуг**

Доступность услуг (в рамках гарантированного государством бесплатного объема) определяется следующими параметрами: близостью самих учреждений к месту жительства получателя, близостью административных структур, принимающих решение о предоставлении/непредоставлении услуги, а также удобство графика предоставления услуги.

В силу того что административным центром предоставления всех перечисленных услуг в сельской местности в настоящее время является район-центр, транспортная доступность последнего для всех поселений, входящих в состав муниципального района, является одним из наиболее важных па-

раметров. В регионах Сибири и Дальнего Востока транспортная отдаленность поселений от места предоставления услуг является одним из самых уязвимых критериев. В Иркутской области, Хабаровском крае, Магаданской области<sup>1</sup> некоторые поселения отстоят от районного центра на 200–300 км. Не везде имеется регулярное автобусное сообщение, а электропоезд ходит раз в сутки. Есть поселения, куда можно добраться только по воде или на вертолете. Понятно, что систематическое предоставление социально значимых услуг их жителям является делом хлопотным и требует применения особых технологий.

Исследование показало, что единых правил по организации доступа к исследованным услугам населения нет. В разных регионах применяются разные схемы, но, повторим, общим правилом является то, что и государственные и муниципальные службы концентрируются в райцентре. Однако у тех и других (если государственные полномочия по предоставлению услуг переданы муниципальному району) работа с населением может строиться двояким образом: 1) в поселениях может быть организован стационарный прием по месту жительства, 2) специалисты органов (учреждений, служб) могут по графику приезжать в отдаленные поселения.

Плюс первого варианта — прием населения организован в непосредственной близости к месту жительства, минус — дороговизна (лишние штаты, материально-технические затраты, аренда помещения). Плюс второго варианта — его экономичность (затраты только транспортные), минус — отдаление услуги от потребителя, поскольку специалисты могут бывать в том или ином поселении из-за их большого числа не чаще раза в полгода-год. Кроме того, эти посещения носят преимущественно информационный характер, если специалисты не имеют переносных компьютеров с выделенными базами данных для осуществления приема. Исключение составляют группы выезжающих врачей, которые и на выезде могут принимать пациентов, другое дело что врачи физически не могут выезжать часто — все они работают со сверхнормативной нагрузкой (коэффициент совместительства практически во всех обследованных муниципалитетах составляет 1,5–2 штатные единицы).

Есть еще один подход — наделение полномочием по предоставлению услуги непосредственно органы МСУ поселений, но этот вариант используется крайне редко (в настоящее время из всех рассматриваемых услуг только в области ЗАГС, и то частично<sup>2</sup>).

Исследование показало, что о реальной децентрации услуг (организация приема населения по месту жительства в поселениях) можно говорить только в том случае, если услуга передана в полномочия муниципальных образований (муниципальных районов), тогда главы муниципальных районов изыскивают возможность организовать прием по месту жительства. Так,

<sup>1</sup> Регионы, которые попали в выборку.

<sup>2</sup> Сложность в том, что наделение муниципальных образований поселенческого уровня отдельными государственными полномочиями может быть осуществлено только федеральным законодательством.

например, происходит с полномочием по социальной поддержке и занятости. Если услуга остается государственной, то эти службы, как правило, предпочитают выезды на территории, но ограниченность такой схемы мы уже обозначили.

Наиболее показательна в этом смысле услуга по социальной поддержке населения. С момента нового разграничения полномочия по социальной поддержке, осуществленного Федеральным законом № 122-ФЗ и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, некогда муниципальное полномочие было закреплено за государственными органами, но с правом наделения органов местного самоуправления данными полномочиями в особом порядке<sup>1</sup>. В субъектах РФ сложилась разная практика осуществления этих услуг: первоначально процесс наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями происходил примерно в половине субъектов РФ, затем наметилась тенденция к постепенному увеличению числа регионов, передающих отдельные полномочия в области социальной поддержки населения муниципальным районам и городским округам (в 2007 г. таких субъектов было уже 66%<sup>2</sup>). Однако есть и противоположные тенденции. При таких колебаниях для принятия обоснованных решений особенно важна независимая оценка доступности, прозрачности и качества данной услуги при разных вариантах организации ее предоставления. Поэтому эта услуга и была включена в перечень отслеживаемых (рис. 1). В выборку попали как регионы, передавшие это полномочие муниципалитетам, так и регионы, которые сами предоставляли услугу. При анализе плюсы и минусы разных подходов к организации услуг в сфере социальной поддержки оказались видны очень выпукло: в тех регионах, где полномочие было передано на уровень муниципалитетов и в поселениях организован постоянный прием жителей, муниципалитеты набрали большее число баллов экспертной оценки (Хабаровский район, Коченевский и Маслянинские районы).

Томаринский городской округ (бывший район) представляет собой исключение из общего правила, но только потому, что, несмотря на то что полномочие осталось государственным, службы социальной поддержки стараются плановые выезды на территорию делать как можно чаще. Это позволяет компактность территории и небольшое число поселений, входящих в городской округ. Кроме того, в наиболее крупных населенных пунктах организован регулярный стационарный прием по месту жительства, поэтому данный муниципалитет также набрал наибольшее число баллов по доступности услуги в области социальной поддержки.

По доступности услуг, предоставляемых службой занятости, наибольшее число баллов набрали Хабаровский, Томаринский и Ольский муниципалите-

---

<sup>1</sup> В порядке, определяемом ст. 19–20 ФЗ № 131.

<sup>2</sup> По данным мониторинга реформы МСУ Минрегионаразвития России // Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 г. М., 2007.

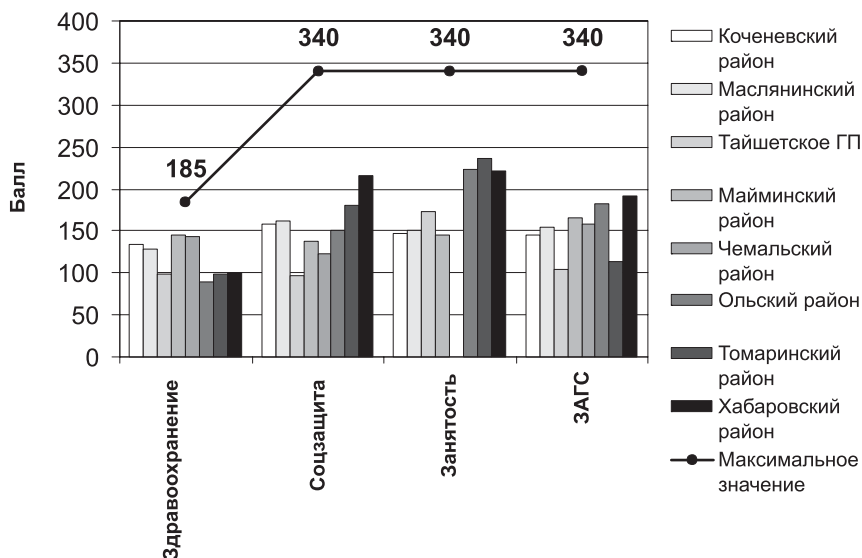


Рис. 1. Территориальная и временная доступность услуг

ты, также по причине организации приема по месту жительства. Хотя эта услуга нигде не передавалась муниципальным образованиям, ее организация лучше регламентирована, а сами службы лучше оснащены переносным компьютерным оборудованием, позволяющим организовать полноценный прием в отдаленных поселениях на выезде.

Услуги в области ЗАГС только в двух из шести пилотных регионов (Магаданская область и Хабаровский край) были переданы на уровень поселений, и именно эти муниципалитеты (Ольский и Хабаровский районы) стали лидерами при оценке.

Наиболее значимой услугой для населения муниципальных образований Дальнего Востока является здравоохранение, поскольку демографическая проблема Дальневосточного региона из социальной уже стала экономической и даже перешла в разряд проблем, связанных со стратегической безопасностью страны. Отчетные данные ЛПУ о состоянии здоровья населения обследованных территорий показали, что общий показатель смертности населения в них выше среднероссийского<sup>1</sup>. Как и везде в России, достаточно высок показатель смертности граждан трудоспособного возраста в результате болезней сердечно-сосудистой системы, системы кровообращения, а также травм и отравлений. С началом реализации национального проекта «Здоровье» показатель младенческой смертности снизился, но только в тех муниципальных образованиях, которые расположены в непосред-

<sup>1</sup> За исключением муниципалитетов Республики Алтай и Новосибирской области.

ственной близости к областным центрам. Это произошло благодаря реальной «работе» родовых сертификатов, расширивших потребительский выбор рожениц, которые получили доступ к услугам родильных отделений лучшего качества (в региональных центрах). Показатель младенческой смертности в отдаленных сельских районах снизился незначительно, и то только за счет показателей по райцентрам, а в сельских поселениях остался на прежнем очень высоком уровне (23,0–25,0‰).

В целом медицинская помощь на селе организована скорее по первому варианту (прием по месту жительства), но отличается от общей схемы тем, что люди здесь непосредственный доступ имеют только к фельдшеру фельдшерско-амбулаторного пункта (ФАП)<sup>1</sup>, который может оказать первичную доврачебную помощь<sup>2</sup>. Помощь терапевта и узких специалистов, а также специализированную медицинскую помощь можно получить лишь по направлению фельдшера в ЦРБ и районной поликлинике. О каком-то серьезном диагностировании и лечении в ФАПах говорить не приходится. Ни в одном обследованном регионе в этих пунктах нет диагностического оборудования (не включено в таблицу оснащенности)<sup>3</sup>. Даже в амбулаториях и участковых больницах возможности по диагностике минимальны. Таким образом, пациенту из поселений все равно необходимо обращаться в районную поликлинику.

В результате проводимой в настоящее время реформы здравоохранения ситуация несколько улучшилась: если по старым нормативам на участкового врача приходилось 5–7 ФАПов, то теперь 1–2. Кроме того, сейчас все они телефонизированы, поэтому фельдшер может и скорую помощь вызвать, и в случае необходимости позвонить куратору — участковому врачу. Согласно нормативам проведения профилактических осмотров участковые терапевты должны регулярно объезжать свои ФАПы, но, в силу того что во всех обследованных районах наблюдалась сверхнормативная загруженность врачей, они не всегда могут соблюдать график выездов. Поэтому очень часто фельдшер просит пациентов самих приехать на прием к терапевту в районную поликлинику.

Однако это сопряжено с существенными проблемами. Во-первых, райцентр далеко, и до него не всегда удобно добираться<sup>4</sup>. Во-вторых, в районных поликлиниках всех обследованных муниципалитетов возникали трудности с совмещением потоков больных из самого районного центра и из сельских поселений. А развести эти потоки невозможно из-за недостатка врачебных кадров (хотя все врачебные должности заняты). Существует

<sup>1</sup> Или врачу амбулатории, что встречается значительно реже.

<sup>2</sup> Но в российских условиях поселение включает в себя несколько населенных пунктов, которые от сельского поселения («центральной усадьбы») могут отстоять на 3–10 км.

<sup>3</sup> Из оборудования в ФАПах может присутствовать аппарат ЭКГ, мини-лаборатория (общий анализ мочи, биохимия крови), ростомер, весы, 2–3 маломощных физиоаппарата, капельница.

<sup>4</sup> В некоторых муниципальных районах межпоселенческий транспорт ходит только один раз в день (туда и обратно) и всего 2–3 раза в неделю.

негласное правило, согласно которому приехавшие из сельских поселений пациенты должны попасть к врачу в тот же день, поэтому жители районного центра обязаны пропустить их вне очереди. Понятно, что для горожан это зачастую оборачивается многочасовым ожиданием. Введение для сельских жителей талонной системы или самозаписи на прием к врачу не приживается — также из-за сложностей с транспортом<sup>1</sup>. В результате к терапевтам и некоторым узким специалистам (к последним доступ еще более затруднен) живая очередь доходит до 40–70 человек в день. Кстати, койки дневного стационара во всех обследованных районах работают только на население центрального поселения.

Некоторые ЦРБ практикуют выезды врачей в отдаленные поселения на плановые профилактические приемы, но график этот трудно соблюдать, не говоря уже о том, что в каждое сельское поселение группа врачей может попасть не чаще одного раза в год. В целом это не особенно повышает доступность медицинской помощи, так как понятно, что она необходима именно тогда, когда человек заболел. Технология врача общей практики, призванная справиться со всеми перечисленными проблемами, вводится медленно — во-первых, из-за того, что у муниципальной системы здравоохранения недостаточно средств на полноценное материально-техническое оснащение офисов врачей общей практики, а во-вторых, из-за кадровой проблемы<sup>2</sup>. Не так много желающих среди врачей переучиваться, брать на себя большую ответственность за здоровье пациента, чем есть у терапевтов, которые, если речь не идет о банальном простудном заболевании, чаще всего просто перенаправляют пациентов к врачам-специалистам.

Таким образом, проблема посещения врачей-специалистов остается злободневной для всех обследованных муниципальных образований. Ситуация еще больше осложнилась с началом дополнительной диспансеризации работающих граждан в рамках нацпроекта «Здоровье», которая осуществляется силами тех же врачей-специалистов. Профилактика заболеваний, безусловно, дело важное, но для человека уже заболевшего да еще приехавшего издалека лишние часы в ожидании приема мучительны, и вряд ли степень его удовлетворенности услугой в этом случае будет высокой.

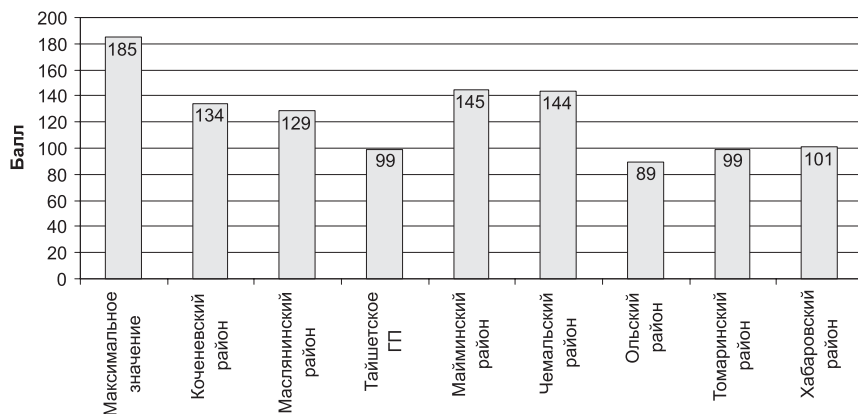
Именно потому, что общий принцип организации медицинской помощи населению во всех регионах одинаков, при оценке доступности услуги на первое место вышли муниципалитеты, имеющие лучшую транспортную составляющую и характеризующиеся компактностью расселения. Это муниципалитеты Республики Алтай (небольшие районы — Майминский и Чемальский) с хорошими дорогами и высокой степенью транспортной обеспеченности (рис. 2).

Наименьшей доступностью услуг здравоохранения для населения характеризуются территориально очень разбросанные и имеющие низкую транспортную обеспеченность Ольский и Тайшетский районы.

<sup>1</sup> Сохранилась предварительная запись к стоматологу и невропатологу, но врачи отмечают, что и ее тяжело выдерживать.

<sup>2</sup> Во всех обследованных муниципальных районах планировалось ввести всего 1–2 ставки врача общей практики, но даже эти единицы введены не везде.





**Рис. 2. Сравнение районов по индикаторам территориальной и временной доступности услуг здравоохранения**

Также следует отметить, что, хотя в каких-то муниципалитетах доступность услуги на неплохом уровне, по совокупности индикаторов экспертной оценки этот показатель все равно значительно отстает от экспертно рассчитанного максимального значения (рис. 2).

### **Финансовая и материально-техническая обеспеченность служб (органов, учреждений)**

Уровень качества услуг, как правило, снижается в случае их слабой материально-технической оснащенности и недофинансирования. Централизация обследуемых социально значимых услуг (передача их на государственный уровень) способствовала значительному укреплению их материально-технической базы. Практически во всех службах специалисты отмечали, что оснащение компьютерной техникой и IT-технологиями, автотранспортными средствами и другим необходимым оборудованием значительно улучшилось.

Наиболее сложным остается положение в здравоохранении. Но здесь недофинансирование учреждений в настоящее время объясняется не столько проблемами местного бюджета (муниципалитеты как раз стараются исполнить свои бюджетные обязательства), сколько неисполнением обязательств территориальными фондами ОМС (ТФОМС), низкими тарифами на услугу, которые они устанавливают. В обследованных муниципалитетах самыми незащищенными оказались статьи расходов на скорую медицинскую помощь и медикаменты. В качестве недостатка системы планирования все руководители сферы здравоохранения в пилотных муниципалитетах назвали дополнительные финансовые затраты, которые у них возникли

в результате вынужденного софинансирования национального проекта «Здоровье»: постановка на учет полученного нового транспорта, дорогостоящее обслуживание нового оборудования, подготовка помещений к его установке, ремонт полученного оборудования, которое сразу вышло из строя. Эти расходы не были запланированы в бюджетах муниципалитетов в 2006–2007 гг.

На рис. 3 проиллюстрировано экспертное сравнение районов по индикаторам оценки материально-технической обеспеченности услуг.

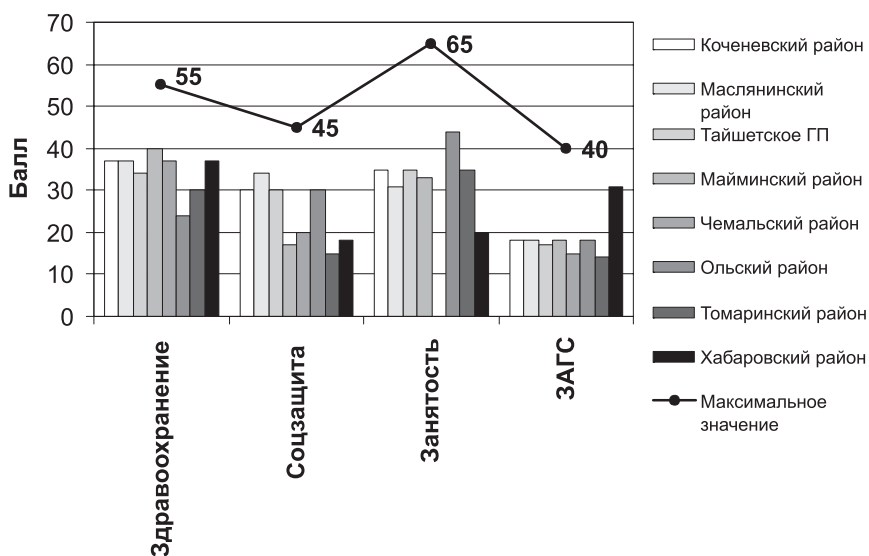


Рис. 3. Состояние материально-технической базы учреждений

На диаграмме видно, что безусловный лидер по материально-техническому оснащению службы занятости населения — Ольский район<sup>1</sup> — значительно отстает в сфере здравоохранения. Материально-техническое оснащение сферы социальной поддержки лучше всего осуществляется в Новосибирской (Маслянинский и Коченевский районы), Магаданской (Ольский район) и Иркутской областях (Тайшетское ГО и муниципальный район). Что касается службы ЗАГС, то пилотные районы находятся примерно на одном уровне оснащения, вперед вырвался только Хабаровский район. Вместе

<sup>1</sup> Здесь деятельность специалистов действительно хорошо информационно обеспечена, в частности имеется полный комплект переносного оборудования для выездных приемов населения (ноутбуки с полной базой данных, компактные принтеры, сканеры).

с тем этот район единственный, где служба ЗАГС не имеет хорошего помещения для приема населения, а также собственного зала для проведения торжественных регистраций бракосочетания (приходится арендовать помещение в здании администрации Хабаровского района)<sup>1</sup>. Но техническое оснащение службы действительно очень хорошее, оборудование все современное, новое.

Однако все пилотные муниципалитеты, как и в первом случае, существенно не дотягивают до максимального балла экспертной оценки материально-технического обеспечения услуг (рис. 3).

### Кадровая обеспеченность услуг

Сводный показатель кадровой обеспеченности включал в себя не только индикатор физического наличия специалиста, но также его квалификацию, возраст, стаж. Как показало исследование, кадровая обеспеченность выделенных услуг в обследованных регионах Сибири и Дальнего Востока совсем не так плоха, как предполагали эксперты (за исключением услуг здравоохранения).

Но и в здравоохранении все районы оказались примерно на одном уровне, хотя и отстают от максимального значения. Исключение составляет Томаринский ГО (Сахалинская область), в котором кадровый голод по отдельным врачебным специальностям все же сильно выражен. Разрыв в потребности и реальной обеспеченности врачебно-медицинским персоналом система здравоохранения, как уже отмечалось, сокращает за счет значительной доли совместительства.

Но в здравоохранении существует и другая проблема, которую система сама решить не может, — речь идет о качестве персонала. В большинстве пилотных муниципалитетов кадры первичного звена, особенно фельдшеры ФАПов, старше 45 лет, а в некоторых — кадры пенсионного возраста составляют 20% штатной численности. Таким образом, в недалеком будущем первичное звено, в первую очередь ФАПы, может остаться без сотрудников.

Что касается укомплектованности поликлинической службы узкими специалистами, то здесь наблюдается еще менее благополучная картина. Как следует из представленного выше анализа общей демографической ситуации и состояния здоровья населения, в большинстве районов на первом месте стоят заболевания органов дыхания, сердечно-сосудистые, а также травматизм. Если рассматривать при этом обеспеченность населения врачами-специалистами по данным классам заболеваний, то выявляется следующее. Врачи-кардиологи в районных ЦРБ по нормативу не положены, и доступ к такого рода специалистам у сельских жителей в значительной степени ограничен. Травматологов в обследованных

<sup>1</sup> Эти параметры качества оценивались по другому индикатору, итоги можно посмотреть в полном отчете по проекту на сайте ИЭГ [www.urbanecomics.ru](http://www.urbanecomics.ru).

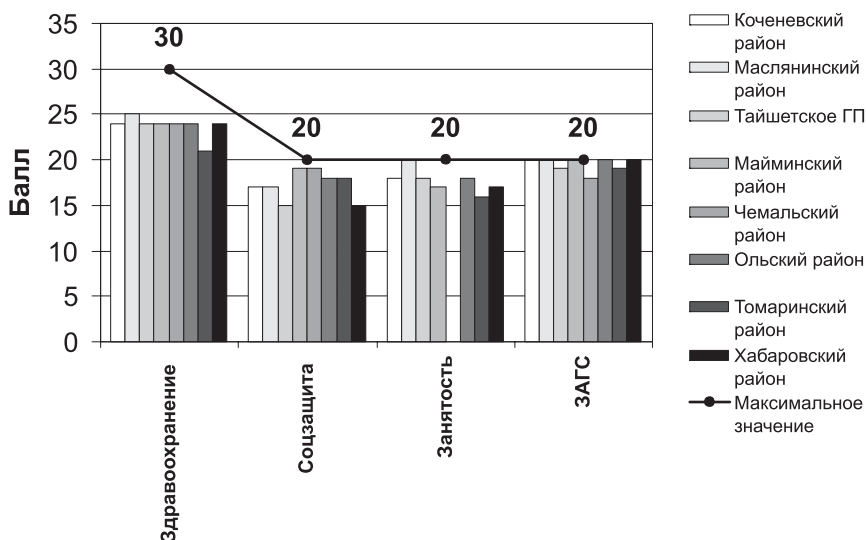


Рис. 4. Кадровая обеспеченность услуг

районах тоже нет. Больного с травмой принимает хирург, нагрузка у которого и без того очень большая. Не хватает в муниципалитетах онкологов, фтизиатров, реабилитологов, гинекологов, стоматологов. Больных принимают врачи с другими специализациями, хорошо если они хотя бы окончили курсы переподготовки по смежной специальности. Именно поэтому все представленные на графике районы в здравоохранении в отличие от других служб по кадровой обеспеченности существенно не дотягивают до максимального значения баллов экспертной оценки (рис. 4).

В сфере социальной защиты (поддержки) есть направление надомного обслуживания, где очень низкие заработные платы и большая нагрузка на специалистов. Именно это направление ухудшило общий показатель обеспеченности кадрами в этой сфере. В других службах, в том числе социальных выплат (одно из направлений социальной защиты), кадровая обеспеченность составляет практически 100%. Там, где показатель не дотягивает до максимума, ситуация все равно неплохая. Значит, в этой службе есть молодой специалист, у него пока невысокая квалификация, но он учится. Вообще, надо отметить, что работать в этих службах для сельских районов считается очень престижным. Текучесть небольшая, люди держатся за свои места и готовы повышать квалификацию в любом возрасте.

## Удовлетворенность населения качеством услуг

Интегральный показатель удовлетворенности населения качеством услуг исходя из методики исследования складывался как сумма индексов удовлетворенности — оценок посетителями доступности услуг, удобства приема, квалификации и внимательности персонала (специалистов) и других индикаторов. В свою очередь, индексы удовлетворенности респондентов по каждому индикатору рассчитывались как сумма процентных долей их ответов, которым были присвоены определенные веса.

Интегральный показатель удовлетворенности населения качеством услуг представлен на рис. 5. Удовлетворенность населения услугами не всегда совпадает с их экспертной оценкой, представленной далее.

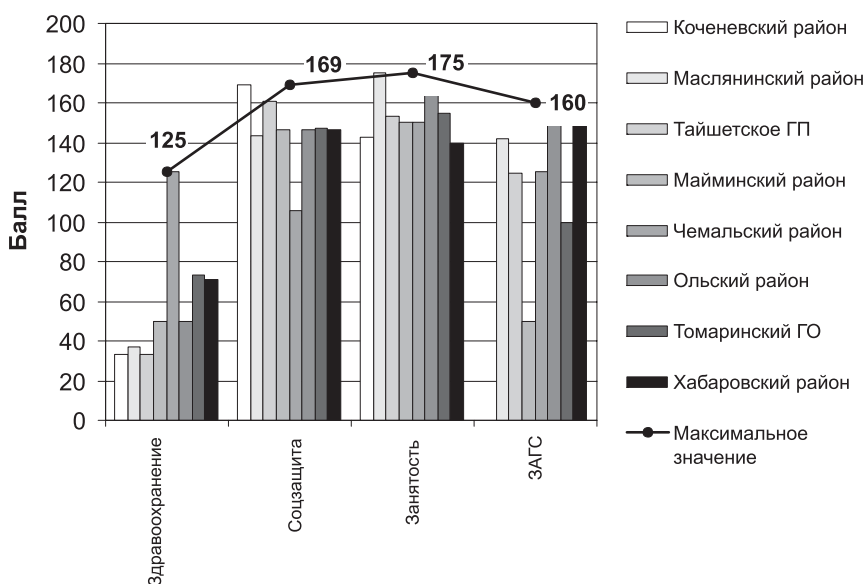
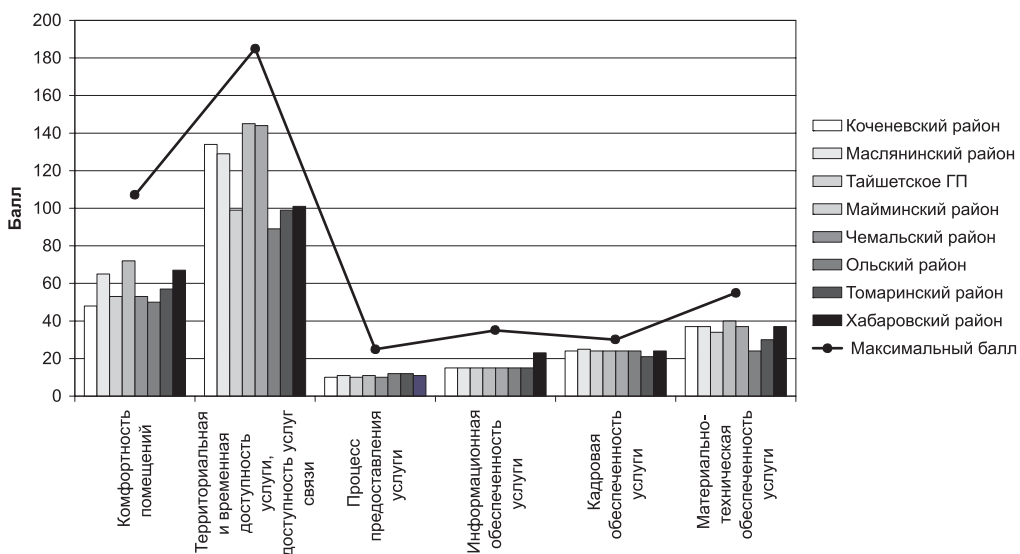


Рис. 5. Интегральные значения показателя удовлетворенности населения услугами

Наибольшую удовлетворенность посетители выразили услугами службы занятости. И действительно, в настоящее время из четырех рассмотренных услуг это самая организованная и оснащенная в соответствии с функциональным назначением услуга.

Менее всего респонденты удовлетворены услугами здравоохранения. Интересно при этом, что максимальная удовлетворенность характерна для пациентов Чемальского района (рис. 5), хотя, по экспертной оценке, его интегральный балл далек от максимума, особенно это касается комфортности помещений (рис. 6).



**Рис. 6. Экспертная оценка услуг здравоохранения в разрезе обследованных территорий**

Несовпадение внешней (экспертной) и внутренней (респондентской) оценки можно объяснить по-разному, но, скорее всего, оно носит субъективный характер: поскольку в маленьком населенном пункте пациенты и врачи хорошо знают друг друга, респонденты не рискнули ответить честно, а возможно, при общей бедности в сельском районе, людей удовлетворяет даже такое низкое качество услуг.

## Выводы

### **Доступность услуг**

Как показало исследование четырех видов услуг, в ходе административной реформы и реформы МСУ значительно улучшилась организационная и территориальная доступность только услуг службы ЗАГС и социальной поддержки населения. Практически ничего не изменилось к лучшему в сфере здравоохранения (несмотря на новое разграничение полномочий и собственности), а также в сфере занятости там, где используются внестанционные формы обслуживания населения (выездной прием, организация мест приема граждан в наиболее крупных населенных пунктах и т.п.).

Удовлетворенность клиентов услугами служб социальной поддержки, занятости и ЗАГС зависит не от того, переданы ли они муниципальным орга-

нам власти или осуществляются государственными, а от того, предоставляются ли они по месту жительства, удовлетворяет ли посетителей скорость принятия решения по заявлению, требуются ли повторные обращения и т.п. Сегодня все перечисленные организации (учреждения и службы) сосредоточены в районном центре, чтобы сократить административные издержки на предоставление услуг. Но, как показывает практика, это приводит к тому, что уровень доступности последних для потребителей снижается. Особенно это касается сельского населения, которое характеризуется низкой мобильностью по причине неудовлетворительной организации муниципального транспорта, отсутствия хороших дорог, протяженности территорий муниципальных образований. А ведь социальные службы при формировании графика приема посетителей заботятся исключительно о собственных удобствах и не принимают в расчет работу общественного междугороднего транспорта. Кроме того, отсутствует необходимая согласованность в работе служб, тесно связанных между собой в части оценки социального статуса и материального состояния гражданина (ЗАГС, органы соцподдержки, занятости, Пенсионный фонд РФ, нотариат, паспортно-визовая служба, служба жилищных субсидий). Изменить эту негативную тенденцию можно либо повысив качество общего менеджмента и мобильность районных служб (например, снабдив их автотранспортными средствами и переносной компьютерной техникой), либо наделив органы местного самоуправления полномочиями по реализации данных услуг. Но увеличение государственных расходов произойдет и в том и в другом случае, хотя и в разном объеме.

Что касается медицинских услуг, то эти услуги сельскому населению по месту жительства доступны только в объеме фельдшерской помощи на уровне ФАПов, в которых отсутствует какое бы то ни было диагностическое оборудование. Модель врача общей практики продвигается в районах слабо. Трудности связаны как с финансовым обеспечением работы этих специалистов, так и с методическим обеспечением введения самой модели. В результате, чтобы получить квалифицированную врачебную терапевтическую или специализированную помощь, сельские жители должны ехать в район. И здесь, при низкой обеспеченности личным автотранспортом сельского населения, важным элементом становится наличие и развитость общественного транспорта, а также стоимость проезда.

Кроме того, при разграничении полномочий по оказанию первичной и специализированной помощи и передаче последней на уровень субъектов Федерации произошло реальное сокращение числа фтизиатров, наркологов, инфекционистов, онкологов. При этом заболеваемость туберкулезом в Сибири и на Дальнем Востоке стремительно растет. Последние изменения, внесенные в Федеральный закон № 131, дали возможность муниципальным образованиям заниматься профилактикой туберкулеза, но, для того чтобы восстановить численность врачебного персонала, понадобится, во-первых, время, а во-вторых, дополнительные бюджетные средства, которых у муниципальных образований, в силу высокой дотационности, скоро не предвидится.

### **Материально-техническая обеспеченность услуг**

Повышение уровня полномочий по предоставлению всех рассмотренных услуг (централизация) привело к улучшению их финансового и материально-технического обеспечения:

- перестала образовываться кредиторская задолженность по пособиям и социальным выплатам в сфере социальной поддержки и занятости, введены дополнительные государственные программы социальной поддержки малообеспеченных семей;
- осуществляется своевременное централизованное снабжение компьютерной техникой и расходными материалами, дополнительным сопутствующим оборудованием;
- в некоторых субъектах Федерации расширился штат сотрудников служб (например, в сфере социальной поддержки), повысилась заработная плата специалистов.

Однако дело не в безответственности нижестоящих уровней власти, а в их недостаточных финансовых возможностях. В этой связи показательно, что в сфере социальной поддержки населения муниципалитеты, при наделении их полномочиями по осуществлению мер социальной поддержки, по-прежнему несут расходы по содержанию зданий социальных служб, хотя на это должны идти государственные средства. Именно низкий уровень ответственности государства за предоставление данной услуги (при отсутствии у муниципалитетов соответствующих возможностей) приводит к тому, что ситуация в этой сфере не улучшилась (в отличие, например, от службы ЗАГС и занятости).

### **Кадровая обеспеченность услуг**

Достаточно благополучное положение с кадровой обеспеченностью в органах ЗАГС, службе занятости и службах, осуществляющих социальные выплаты в сфере социальной поддержки населения. В сфере социального обслуживания населения (надомное обслуживание) и в здравоохранении ситуация сложнее. В первом случае нехватка специалистов объясняется очень низкой заработной платой при серьезных физических и психологических нагрузках. Однако, поскольку специалисты высокой квалификации здесь не требуются, привлечь работников можно быстро, просто увеличив уровень оплаты их труда. В здравоохранении же требуются подготовленные специалисты высокой квалификации. Обследование муниципальных образований выявило следующие проблемы в этой сфере:

- наличие в сельских ЦРБ значительного числа дефицитных специализаций (реаниматолог, травматолог, стоматолог, гинеколог, уролог, офтальмолог и др.), которые закрываются, как правило, врачами-совместителями общей специализации, соответственно качество услуги ухудшается;
- в дальневосточных регионах, как и в целом в сельской местности в России, наметилась тенденция к старению кадров первичного звена терапевтической службы, поэтому могут возникнуть проблемы с обеспечен-



ностью врачебным и фельдшерским персоналом сельских амбулаторий и ФАПов;

- достаточно много врачей предпенсионного возраста не желают проходить переподготовку, в результате ухудшается качество предоставляемых услуг.

Именно поэтому, по оценкам населения и экспертов, самый низкий балл по качеству услуг и удовлетворенности клиентов получило здравоохранение (рис. 5, 6).

Таким образом, исследование по одним параметрам подтвердило рабочую гипотезу, по другим — опровергло ее. Не подтвердилось предположение, что централизация услуги безусловным образом ведет к потере ее доступности, прозрачности и за счет этого — качества, но подтвердилось мнение экспертов, что для населения сельских поселений территориальная доступность всех услуг является наиболее значимым и наиболее уязвимым фактором. Подтвердилось также первоначальное мнение экспертов о том, что население сельских районов плохо обеспечено качественной услугой здравоохранения (медицинским диагностическим оборудованием и квалифицированными кадрами), но при этом не понимает уровня этого отставания, поэтому оценивает услугу достаточно высоко.

В целом исследование Института экономики города наглядно показало, что можно одновременно использовать два подхода к оценке услуг (экспертная оценка и учет мнения населения). Это тем более важно, что в настоящее время вводится институт оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. И первый доклад с оценкой результатов деятельности городских округов и муниципальных районов в 2008 г. должен быть

представлен муниципалитетами в мае 2009 г.

**Для населения сельских поселений территориальная доступность всех услуг является наиболее значимым и наиболее уязвимым фактором**

Вместе с тем, и это тоже продемонстрировало исследование, экспертная оценка качества предоставления услуги, осуществленная с использованием формализованных индикаторов, не всегда будет совпадать с субъективным мнением

получающего услугу человека, поэтому важно «на берегу» определиться, как будут соотноситься данные результаты и какой оценке в этом случае отдавать предпочтение. Это поможет избежать необъективности со стороны субъектов Федерации при создании модели и процедур оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

**Е.Е. Горяченко**

Руководитель Социологической лаборатории Ассоциации сибирских и дальневосточных городов (Новосибирск)

## **Современная социально-экономическая ситуация в муниципальных образованиях и проблемы местного самоуправления (по материалам опроса руководителей МО)**

**В условиях реформирования органов власти, осуществляемого в настоящее время в России, на местный уровень ложится весьма ощутимая дополнительная нагрузка**

В условиях реформирования органов власти, осуществляемого в настоящее время в России, на местный уровень ложится весьма ощутимая дополнительная нагрузка. Как сегодня реализуется федеральное законодательство в области местного самоуправления, есть ли изменения к лучшему

в сфере управления муниципальными финансами и ЖКХ? Какие проблемы в связи с этим возникают на местах? Как их можно решить?

Чтобы ответить на эти вопросы, проанализировать современную социально-экономическую ситуацию в муниципальных образованиях и отследить изменения, которые произошли за последние

годы, Социологическая лаборатория Ассоциации сибирских и дальневосточных городов (АСДГ) в апреле — мае 2008 г. провела традиционный опрос руководителей муниципальных органов власти. Такие экспертные опросы регулярно проходят начиная с января 1992 г. Вопросник сформирован таким образом, чтобы отслеживать динамику социально-экономических процессов и учитывать новые явления.

В 2008 г. на вопросы ответили 56 руководителей 50 муниципальных образований Урала, Сибири и Дальнего Востока.

### **Оценка социально-экономической ситуации и проблемы развития муниципальных образований**

Первое, на что хотелось бы обратить внимание: опрошенные руководители оценивают социально-экономическую ситуацию в своих муниципальных образованиях в целом как нормальную (рис. 1). Этот факт следует оценивать как позитивный, особенно учитывая динамику оценок, свидетельствующих о том, что тенденции к нормализации, наметившиеся в предыдущие годы, с течением времени продолжают сохраняться (табл. 1).

Начиная с 1993 г. наблюдается устойчивая тенденция к увеличению доли руководителей муниципальных образований, оценивающих ситуацию в своих городах и районах как нормальную, и в настоящее время две трети опрошенных дают именно такую оценку ситуации. В то же время заметно умень-

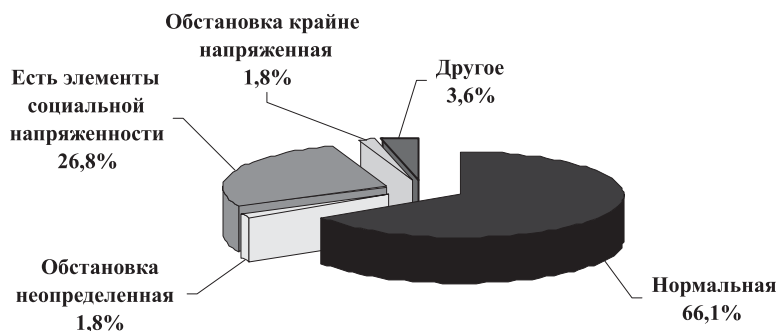


Рис. 1. Оценка социально-экономической ситуации в муниципальном образовании

**Таблица 1. Распределение ответов на вопрос «Как бы Вы оценили социально-экономическую ситуацию в Вашем муниципальном образовании в настоящее время?» (по данным опросов 1993–2008 гг.), %**

Вариант ответа	1993*	1995	1998	2001*	2005	2008**
Нормальная	4,4	7,0	16,0	31,8	44,4	66,1
Неопределенная	4,4	0,0	12,0	4,5	0	1,8
С элементами напряженности	60,8	50,0	52,0	50,0	48,1	26,8
Крайне напряженная	21,7	43,0	20,0	4,5	3,7	1,8
На грани социального взрыва	8,7	0,0	0,0	0,0	3,7	0,0

\* В качестве базы для отсчета выбрано начало 1993 г., поскольку по истечении года с начала радикального реформирования в стране уже можно было подводить первые предварительные итоги.

\*\* Сумма составляет менее 100%, так как встречаются два ответа типа «другое» («удовлетворительно» и «углубляются позитивные тенденции»), которые, вероятно, можно отнести либо к оценке «нормальная», либо к оценке «с элементами напряженности»

шилась доля оценок ситуации как крайне напряженной, после подъема 1995 г. она резко пошла на убыль и сейчас находится на уровне менее 2%. Также после нарастания в 1998 г. вновь почти сошли на нет неопределенные оценки ситуации. За 15 лет более чем вдвое уменьшилась доля отмечающих элементы социальной напряженности. Таким образом, в целом можно говорить, что общая оценка ситуации становится более благоприятной.

Безусловно, это ни в коей мере не означает полного благополучия, отсутствия острых проблем развития городов, более того, в дополнение к имеющимся ранее проблемам возникают новые. Происходит смещение акцен-

тов: одни проблемы, получая некоторое разрешение, уходят на второй план, другие, напротив, приобретают бóльшую актуальность.

В 1993 г. первые места среди наиболее острых проблем городов, по мнению их руководителей, делили преступность, социальная незащищенность населения и проблемы финансов. В 1998 г. к последним отнесены проблемы невыплат заработной платы, безработицы, неплатежей, сокращения производства, о которых ранее вообще не упоминалось или упоминалось значительно реже. К началу 2008 г. на передний план вышли жилищная проблема, реформирование жилищно-коммунального хозяйства, финансовое обеспечение полномочий органов местного самоуправления, проблемы кадров, развитие малого и среднего бизнеса. Конечно, это не означает, что проблемы преступности или нехватки рабочих мест полностью решены.

### **В среднем каждый третий житель недоволен сложившейся ситуацией в своем городе или районе**

Скорее, их просто несколько «потеснили» ставшие в последнее время необыкновенно острыми проблемы в жилищно-коммунальной сфере. Проблемы занятости населения, нехватки рабочих мест, безусловно, также не сняты с по-

вестки дня, но по сравнению с предыдущим периодом они, с точки зрения руководителей муниципальных образований, уступили первенство более острым болевым точкам.

Изменение степени остроты различных проблем развития муниципальных образований привело и к изменению ранжировки проблем, вызывающих, по мнению руководителей, наибольшую тревогу населения (рис. 2).

На первое место у граждан выходит блок проблем, связанных с низким уровнем материального благосостояния, и в первую очередь опережающий рост стоимости жилищно-коммунальных услуг, цен на продукты и товары первой необходимости при сохраняющемся низком уровне зарплат и пенсий. Вместе с тем проблема несвоевременности выплат зарплат, пенсий, пособий, которая 10 лет назад находилась на первом месте, заняла в 2008 г. только 21-е (табл. 2).

Проблема нехватки рабочих мест, угрозы безработицы, которая еще три года назад входила в первую пятерку болевых точек, сейчас, с точки зрения руководителей муниципальных образований, опустилась на 10-е место. Также, по мнению респондентов, отошли на второй план и проблемы социального неблагополучия, связанные с наркоманией, наркоторговлей, пьянством, алкоголизмом, увеличением числа бездомных, нищих, беспризорных детей. В настоящее время они занимают места во втором десятке болевых проблем. Однако, повторим, это не значит, что данные проблемы решены, — просто появились более насущные, требующие неотложного решения. В целом, как видим, ситуация далека от благополучной: в общей сложности руководители муниципальных образований назвали свыше 20 проблем, которые, по их мнению, существенно тревожат население.

Несмотря на общую тенденцию к некоторой стабилизации социально-экономической ситуации в городах, отмеченную ранее, в среднем каждый третий житель недоволен сложившейся ситуацией в своем городе или районе,



**Рис. 2. Ранжировка проблем, наиболее беспокоящих население (проблемы упорядочены на основе ответов на вопрос «Какие явления, с Вашей точки зрения, вызывают сейчас наибольшее беспокойство у населения Вашего муниципального образования?»), %**

правда, со временем доля недовольных уменьшается. В 2008 г. только 11,5% опрошенных руководителей отметили, что доля жителей их муниципального образования, недовольных существующим положением в обществе, составляет половину и более (в 2005 г. эта цифра составляла 30%, а в начале 2001 г. — 45%).

Соответственно, все еще остается высокой и степень недовольства населения не только сложившейся ситуацией, но и местными властями, в которых жители видят главных виновников своих бед. Это неудивительно, поскольку именно местная власть вынуждена в сложных условиях решать проблемы, источником которых зачастую являются совсем другие субъекты и уровни управления.

**Таблица 2. Динамика ранжировки проблем, наиболее беспокоящих население**

Ранг проблемы	1993	1995	1998	2001	2005	2008
1	Рост преступности	Рост преступности	Несвоевременность выплаты зарплаты	Наркомания	Низкий уровень зарплат, пенсий	Рост цен на продукты и товары первой необходимости
2	Рост цен	Рост цен	Угроза безработицы	Рост цен	Повышение цен на ЖКУ	Повышение цен на ЖКУ
3	Падение производства, развал экономики	Угроза безработицы	Падение производства, развал экономики	Рост стоимости ЖКУ	Наркомания и наркоторговля	Жилищная проблема
4	Ухудшение отношений между людьми, общая озлобленность	Падение производства, развал экономики	Рост преступности	Низкие доходы, обнищание населения	Нехватка рабочих мест, безработица, угроза потерять работу	Низкий уровень зарплат, пенсий
5	Расхождение населения на бедных и богатых	Низкие доходы, обнищание населения	Низкие доходы, обнищание населения	Жилищная проблема	Жилищная проблема	Благоустройство, чистота, дороги
6	Экология	Ухудшение отношений между людьми, общая озлобленность	Ухудшение отношений между людьми, общая озлобленность	Рост преступности	Рост цен на продукты и товары первой необходимости	Коммунальное хозяйство
7	Низкие доходы, обнищание населения	Экология	Экология	Угроза безработицы	Жилищно-коммунальное хозяйство	Медицинское обслуживание
8	Угроза безработицы	Расхождение населения на бедных и богатых	Расхождение населения на бедных и богатых	Падение производства, развал экономики	Пьянство, алкоголизм	Проблемы молодежи, подрастающего поколения

**Примечание.** В таблице приведены проблемы, занимающие первые восемь мест.

С чем связывают муниципальные руководители возможности по улучшению ситуации? Обращает на себя внимание следующее. В предыдущие годы они надеялись преимущественно на собственные силы и возможности. Сегодня на первый план по значимости выходят взаимоотношения с государством: 75% респондентов называют в качестве источника улучшения ситуации централизованные капвложения, 73,2% — реализацию приоритетных национальных проектов, 62,5% — государственные дотации и субвенции, несколько меньше доля возлагающих надежды на налоговые и иные льготы — 39,4%. Следует заметить, что роль этих источников улучшения ситуации в глазах местных руководителей возросла по сравнению как с 2001, так и с 2005 г. С чем это связано? Однозначно ответить трудно: возможно, с усиливающейся ролью государства и надеждой на решение проблем за счет укрепления вертикали власти, а может быть, и с некоторым разочарованием в собственных возможностях. Для более точного выяснения причин требуются специальные исследования.

Собственные силы и возможности сейчас рассматривают в качестве источника улучшения социально-экономической ситуации 58,9% опрошенных (в 2005 г. такое мнение высказывали три четверти респондентов), они составляют вторую по значимости группу. Прежде всего эти возможности связываются с выгодным географическим положением, промышленным потенциалом, уникальными природными ресурсами, имеющимися кадрами, научным потенциалом, а также монопольным положением в сфере производства определенных видов продукции (возможности перечислены в порядке убывания частоты ответов). Только менее 2% отметили, что не обладают никакими собственными возможностями.

Третья группа возможностей улучшения ситуации — различного рода связи между субъектами экономического взаимодействия. Значительная доля опрошенных ориентирована на усиление связей, прежде всего межрегиональных (17,9%), и объединение усилий муниципальных образований внутри региона (8,9%). Обращает на себя внимание снижение роли внешнеэкономических связей (8,9% против 22% в 2005 г.) и иностранные инвестиции. Еще меньше респондентов надеются на экономические связи со странами СНГ.

В сложившихся условиях практически вся нагрузка при решении местных проблем возложена на систему местного самоуправления, ее основные органы (представительные, исполнительные), а также местное население. Однако роль различных субъектов руководители муниципальных образований оценивают принципиально по-разному (табл. 3).

Как и ранее, главная роль в решении местных вопросов принадлежит главе муниципального образования (88,3% считают, что он влияет определяющим образом, и никто не говорит о том, что он влияет незначительно или не влияет совсем). Второе место отводится губернатору области (края), а третье — президенту РФ (почти три четверти опрошенных — вдвое больше, чем в 2005 г., — считают его роль определяющей), тем самым подтверждая ориентацию на верхний уровень власти (рис. 3).

По сравнению с предыдущими опросами возросли оценки роли органов власти муниципального образования, как исполнительных, так и представительных. При этом относительно действенности местного представительного

**Таблица 3. Распределение ответов на вопрос «Кто, по Вашему мнению, в Вашем городе в большей степени влияет на решение вопросов местной жизни?», %**

Субъект влияния	«Влияет определяющим образом»	«Влияет средне»	«Влияет незначительно»	«Не влияет совсем»
Глава муниципального образования	88,3	10,7	0,0	0,8
Губернатор области (края)	82,1	16,1	1,8	0,0
Президент РФ	74,1	14,8	7,4	3,7
Местная администрация	72,7	27,3	0,0	0,0
Представительный орган муниципального образования	55,4	32,1	12,5	0,0
Исполнительные органы субъекта Федерации	44,6	41,1	12,5	1,8
Представительный орган субъекта Федерации	39,3	42,9	16,1	1,8
Федеральные органы власти	35,8	43,4	17,0	3,8
Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе	19,2	30,8	40,4	9,6
Руководители предприятий	9,3	68,5	20,4	1,8
Средства массовой информации	7,3	49,1	38,2	5,4
Общественная палата РФ	5,4	12,7	38,2	43,6
Частные предприниматели, коммерческие структуры	3,7	40,7	51,9	3,7
Общественные организации, партии, движения	3,6	32,7	58,2	5,4
Население	1,8	47,3	49,1	1,8

го органа, который призван обеспечивать нормативное поле, контроль и защиту интересов населения, мнение существенно изменилось: если в 2005 г. лишь 29,2% опрошенных отмечали его определяющее влияние, половина оценивали влияние как среднее и 17% отводили ему незначительную роль, то в 2008 г. 55,4% оценивают это влияние как определяющее и 32% — как среднее. Таким образом, отношение значительной части глав муниципальных образований к представительному органу изменилось в лучшую сторону, в нем увидели серьезного партнера в решении местных проблем.

Распределение оценок влияния хозяйственных руководителей на решение местных вопросов смещено в сторону незначительного, хотя основная доля (68,5%) оценивает их влияние как среднее. Еще ниже оценивается



роль частного предпринимательства и коммерческих структур (51,8% оценивают их влияние как незначительное).

Что касается населения, как основного субъекта самоуправления, то оценка его влияния по-прежнему остается достаточно скептической, и среди субъектов влияния оно занимает последнее место, пропустив вперед даже общественные организации, партии и движения: основная доля опрошенных руководителей убеждена, что влияние населения на решение местных проблем незначительно (49,1%). И хотя лишь один респондент считает, что нет необходимости в широком участии жителей в принятии решений, поскольку это может привести к нежелательным конфликтам, в целом неверие руководителей муниципальных образований в возможность участия населения достаточно сильно. Среди наиболее полезных форм участия населения в самоуправлении 85,7% называют участие в работе в качестве

**Население в глазах большинства руководителей выступает скорее как объект управления, а не его субъект, способный участвовать в выработке и принятии решений**

депутата, 69,6% — участие в обсуждении вопросов социального развития, внесение предложений, 57,4% — участие в сходах, общих собраниях, конференциях жителей и 50% — выступление в прессе. Показательна динамика отношения руководителей муниципальных образований к роли органов территориального общественного самоуправления: если в 1993–1994 гг. их упоминали 25–29% городских руководителей, в 2001 г. — 36,4%, то в 2008 г. — 71,4% (обеспечив тем самым органам ТОС второе место среди полезных форм участия жителей в местном самоуправлении). Это означает, что в ряде муниципальных образований удалось преодолеть сомнения в полезности такого органа и возможности его участия в решении местных проблем, когда ТОС берет на себя ряд полномочий местного органа власти.

Вместе с тем нельзя не обратить внимание на некоторое противопоставление органов власти и населения — последнее в глазах большинства руководителей выступает скорее как объект управления, а не его субъект, способный участвовать в выработке и принятии решений.

Так, основными препятствиями активному участию жителей в самоуправлении главы муниципальных образований помимо традиционно отмечаемого неверия в реальную возможность оказывать влияние на принимаемые решения (62,5%) считают иждивенчество, привычку надеяться на готовое (85,7%), безразличие к общим делам (55,4%), недостаток знаний, некомпетентность (51,8%), индивидуализм (48,24%). Таким образом, население представляется местным руководителям некой пассивной массой, не только неготовой к реальным делам, но и незаинтересованной в своем участии в них и привычно ожидающей помощи со стороны властей. В то же время различные социологические опросы населения (в том числе и те, что мы проводили в городах региона) показывают, что сами жители видят препятствия в первую очередь в незаинтересованности местных властей в активном сотрудничестве. Следовало бы обратить внимание на такое рассогласование (или даже противопоставление) мнений, кото-



**Рис. 3. Распределение ответов на вопрос «Что препятствует активному участию населения в решении вопросов местной жизни?», %**

рое в известной мере может быть снято путем более активного информирования граждан и привлечения их к решению отдельных вопросов местного значения.

В свете административной реформы представляет интерес вопрос о влиянии федеральных округов и аппарата представителей Президента Российской Федерации. За последние годы несколько улучшились оценки влияния представителя президента на решение вопросов местной жизни. Пока нельзя говорить о его определяющем влиянии (лишь 19% респондентов высказали такую точку зрения), но почти треть опрошенных оценили это влияние как среднее. Значительная доля руководителей муниципальных образований по-прежнему оценивают его весьма сдержанно: 40,4% считают, что представитель президента на ситуацию в их муниципальном образовании влияет незначительно, а 9,6% убеждены, что не влияет совсем. Вместе с тем респонденты все же возлагают некоторые надежды на апелляцию к нему в спорах с субъектом Федерации.

### **Проблемы практической реализации приоритетных национальных проектов и федеральных законов**

Напомним, что второе место среди возможностей улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании наши респонденты отвели реализации приоритетных национальных проектов. Это мнение почти 3/4 местных руководителей. А как осуществляются нацпроекты на местах?

**Таблица 4. Оценка успешности реализации приоритетных национальных проектов (по пятибалльной шкале)**

Приоритетный национальный проект	Средняя оценка в баллах
«Доступное и комфортное жилье — гражданам России»	2,96
«Образование»	4,16
«Здоровье»	3,84
«Развитие АПК»	2,56

Как видим, оценки успешности разных проектов существенно различаются. Так, наиболее высокие оценки в глазах местных руководителей получил проект «Образование», реализацию которого в отличие от других проектов никто из опрошенных не оценил ниже, чем «удовлетворительно», а каждый четвертый дал ему оценку «очень успешно». Следующим по степени успешности реализации идет проект «Здоровье», где модальной является оценка «хорошо» (более половины опрошенных). Два остальных национальных проекта в среднем не дотягивают до удовлетворительной оценки. И если про проект «Развитие АПК» можно сказать, что он непосредственно затрагивает не все муниципальные образования и поэтому почти 40% опрошенных затруднились с его оценкой, то реализацию проекта «Доступное и комфортное жилье» 60% опрошенных без всяких оговорок оценили на «удовлетворительно» и ниже. Причин много: недостаточное финансирование, отсутствие средств в местных бюджетах, организационные сложности, отсутствие специалистов, несовершенство нормативно-правовой базы.

Среди эффективных форм участия органов местного самоуправления в реализации приоритетных национальных проектов опрошенные называют также софинансирование и соинвестирование, выработку предложений на этапе планирования и разработки механизма достижения целей проекта, мониторинг хода реализации проектов, разработку муниципальных подпрограмм, способствующих ускорению реализации проектов, решение ряда организационных проблем.

63% опрошенных говорят о том, что ощущают помощь со стороны федеральных властей в реализации приоритетных национальных проектов, прежде всего в разработке нормативно-правовой базы, укреплении материально-технической базы учреждений образования и здравоохранения, грантовой поддержке и т.п. Однако она оценивается как недостаточная, что, в частности, проявляется как в недостаточности выделяемых из федерального бюджета средств, так и в несвоевременности выхода регламентирующих документов, методических рекомендаций и комментариев.

Специальное внимание было уделено вопросам, связанным с обсуждением наиболее актуальных проблем практической реализации Федераль-

ного закона № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального комплекса». Отметим, что только один из опрошенных руководителей заявил, что не будет претендовать на получение финансовой поддержки из средств Фонда, считая условия закона неприменимыми в конкретной ситуации, и 11% респондентов пока сомневаются, имеет ли смысл это делать. Около 85%, напротив, собираются претендовать на получение финансовой поддержки, полагая, что это поможет решить проблему ветхого и аварийного жилья, а также капитального ремонта и тем самым будет способствовать созданию благоприятных условий проживания граждан.

Только чуть больше половины опрошенных (52,8%) считают, что их муниципальное образование сможет реально выполнить все условия получения финансовой поддержки за счет средств Фонда. О трудностях, связанных с выполнением заявленных условий, говорят 38% респондентов, а 9,5% называют эти условия нереальными и указывают на целый ряд конкретных трудностей, с которыми им пришлось столкнуться при оформлении заявки. Прежде всего речь идет о создании ТСЖ, а также об участии собственников в софинансировании капитального ремонта.

Что касается исполнения других норм федерального законодательства, то о том, что в их муниципальных образованиях разработан и принят генеральный план, заявили лишь 46% руководителей, что разработаны и утверждены правила землепользования и застройки — 35,8%, разработан и утвержден субъектом РФ проект городской черты — 48%. При этом наибольшие трудности, с которыми пришлось столкнуться, были связаны не только с недостаточностью финансового и кадрового обеспечения. Респонденты отметили также неготовность проектных организаций к выполнению большого объема работ в установленные сроки, неотработанность процедур публичных слушаний, отсутствие опыта участия в них населения и рост социальной напряженности при попытках перезонирования территорий и их перевода из одной категории в другую. Около трети опрошенных заявили, что эти документы в настоящее время находятся в стадии разработки.

## **Проблемы реформирования системы местного самоуправления**

Оценивая в целом реформирование власти в России как процесс позитивный, почти 80% ожидают изменений к лучшему в связи с проводимой административной реформой. Однако многим пришлось столкнуться с серьезными проблемами в ходе реализации Закона № 131-ФЗ, и респонденты считают, что уже сейчас видна необходимость внесения поправок и дополнений в целый ряд нормативных актов, принятых с излишней поспешностью. Большинство опрошенных не питают особых иллюзий по этому поводу, считая, что реформирование автоматически не влечет за собой улучшения ситуации в местном самоуправлении. Так, более половины респондентов уже ощутили на себе новые проблемы в сфере земельно-имущественных отно-

шений, почти 40% — в межбюджетных отношениях (что касается последних, то мнения разделились: примерно одинаковое количество опрошенных обратили внимание на улучшение и усложнение ситуации в этой сфере) (табл. 5).

**Таблица 5. Распределение ответов на вопрос «В каких сферах нормы Закона № 131-ФЗ, на Ваш взгляд, способствовали улучшению ситуации в Вашем муниципальном образовании? А в каких, наоборот, усложнили работу?», %**

Сфера	Улучшили	Не изменили	Усложнили
Межбюджетные отношения	41,5	18,9	39,6
Взаимоотношения органов МСУ с населением	38,5	44,2	17,3
Взаимоотношения с другими органами местного самоуправления	38,3	44,7	17,0
Взаимоотношения с органами государственной власти	31,4	45,1	23,5
Взаимоотношения с органами местного самоуправления других муниципальных образований	28,3	67,9	3,8
Земельно-имущественные отношения	9,8	35,3	54,9

В законодательстве не до конца решены проблемы разграничения полномочий и ответственности между государственным управлением и самоуправлением, финансового обеспечения передаваемых полномочий. Более того, в ряде случаев происходит перераспределение финансовых средств, в результате которого местные бюджеты лишаются части доходов, в связи с чем обостряется проблема формирования местных бюджетов. Эксперты отмечают усложнение процедур финансирования отраслей образования, здравоохранения, социальной поддержки населения, болезненный и недостаточно отрегулированный процесс разграничения прав собственности и перераспределения имущества между уровнями власти.

Руководителям муниципальных образований был задан вопрос о целесообразности исключения из предметов ведения местного самоуправления ряда вопросов непосредственного жизнеобеспечения и передачи их на уровень субъекта Федерации, что предусмотрено федеральным законодательством. 74,5% респондентов считают нецелесообразным исключение из предметов ведения органов местного самоуправления вопросов, связанных с экологическим контролем, 60,4% — с опекой и попечительством и 55,7% — с социальным обслуживанием населения. В отношении

регулирования трудовых отношений и занятости мнения разделились, но некоторый перевес все же оказался на стороне признающих нецелесообразность передачи. В целом больше половины опрошенных считают необоснованной передачу этих вопросов на уровень субъекта Федерации, полагая, что они могут оперативнее решаться на местах, причем с учетом местной специфики (табл. 6).

**Таблица 6. Распределение ответов на вопрос о целесообразности исключения ряда вопросов из предметов ведения органов местного самоуправления, %**

Вопрос	Целесообразно	Нецелесообразно	Затрудняюсь ответить
Экологический контроль	17,7	74,5	7,6
Опека и попечительство	34,0	60,4	5,7
Социальное обслуживание отдельных групп населения	36,5	55,7	7,7
Участие в регулировании занятости и трудовых отношений	42,3	46,1	9,6

Кроме того, 68,9% опрошенных отрицательно относятся к предложениям о создании органов государственной власти в городах — центрах субъектов Федерации и переносе местного самоуправления на уровень внутригородских территорий, считая это противоречащим конституционному принципу самостоятельности местного самоуправления.

В реализации Закона № 131-ФЗ респонденты ожидают реальной помощи от субъектов различного уровня, начиная от федеральных органов власти и кончая объединениями и советами муниципальных образований. Основные ожидания связаны с законодателями, призванными упорядочить нормативную базу путем внесения изменений в действующее законодательство.

Следует заметить, что по сравнению с 2005 г. существенно усилились ожидания помощи в реализации местного самоуправления от федерального уровня власти (президента РФ, законодательных органов и Правительства РФ). При этом опрошенные выделяют целый ряд норм Закона № 131-ФЗ, нуждающихся в уточнении федеральными законодателями, что может быть положено в основу рекомендаций АСДГ.

Мнения относительно достаточности для реализации Закона № 131-ФЗ существующей нормативной базы в субъекте Федерации разделились: 51% оценивают ее как достаточную и 48% — как недостаточную. При этом в настоящее время самостоятельность органов местного самоуправления сдерживается не столько недостаточностью нормативно-правовой базы, сколько неразработанностью механиз-

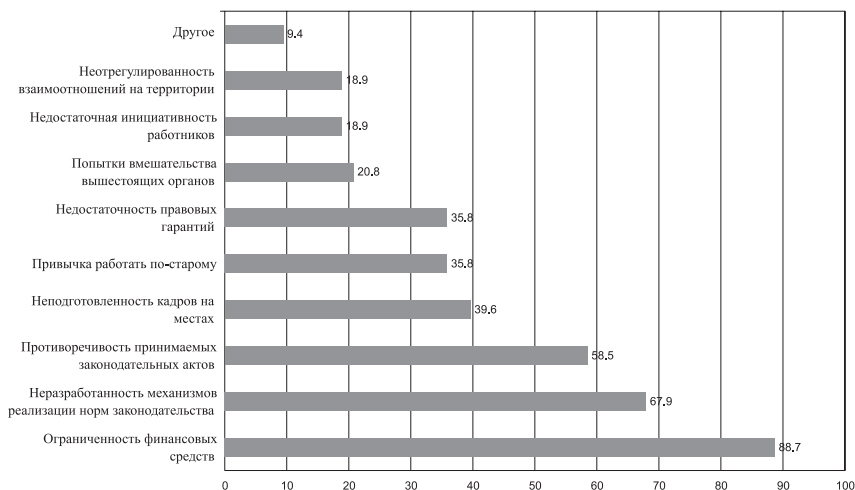
**Таблица 7. Распределение ответов на вопрос «От кого в первую очередь Вы ожидаете реальной помощи в реализации реформы местного самоуправления?»**

Вариант ответа	Распределение ответов, %
От руководителя субъекта Федерации	84,9
От Президента РФ	79,2
От федеральных органов законодательной власти	73,6
От законодательного органа субъекта Федерации	66,0
От исполнительных органов субъекта Федерации	58,4
От Правительства РФ	56,6
От межрегиональных ассоциаций	47,2
От Совета муниципальных образований субъекта Федерации	28,3
От Общероссийского конгресса муниципальных образований	22,6
От представителя Президента РФ в федеральном округе	15,1
От Общественной палаты РФ	7,4

мов ее реализации, противоречивостью принимаемых законодательных актов.

Среди важных сдерживающих факторов называют и проблему кадрового обеспечения. Только 4% опрошенных считают, что в их муниципальных образованиях проблем с квалифицированными кадрами нет. Не хватает в первую очередь специалистов в области градостроительства и архитектуры, ЖКХ, а также юристов, экономистов-менеджеров. Решение кадровых проблем преимущественно осуществляется за счет направления на переподготовку своих работников (88,2%), приема на работу молодых специалистов (70,6%), а также путем создания системы кадрового резерва (68,6%).

Что касается попыток вмешательства со стороны вышестоящих органов власти и управления, то на них обратил внимание 21% опрошенных (меньше, чем в предыдущих опросах). Это дает основание заключить, что в последнее время отношения с органами власти, прежде всего субъектов Федерации, нормализуются: 68,5% оценивают их как хорошие, 22,2% — как средние и только 5,5% — как плохие. И хотя разногласия между органами местного самоуправления и органами власти субъекта Федерации и попытки давления бывают, прежде всего по финансовым вопросам (бюджет, финансовое обеспечение передаваемых полномочий,



**Рис. 4. Распределение ответов на вопрос «Что сдерживает самостоятельность местных органов власти и управления?», %**

субсидии, дотации субвенции, а также разграничение собственности), их удастся разрешить преимущественно за счет личных контактов и согласительных комиссий (так ответили соответственно 75 и 71% респондентов). Судебные разбирательства как способ разрешения разногласий упоминаются лишь в 29,6% случаев.

## Межмуниципальное сотрудничество

Помимо законодателей, по мнению опрошенных, при реформировании системы местного самоуправления реальную помощь могут оказывать советы (ассоциации) муниципальных образований в рамках субъектов Федерации (76,4% ответов). Первый опыт деятельности советов 38,5% респондентов оценивают как положительный, аналогично оценивается и опыт советов по местному самоуправлению федеральных округов (хотя к ним опрашиваемые относятся более сдержанно).

Ожидания, связанные с Единым общероссийским объединением муниципальных образований и недавно созданными советами по местному самоуправлению при Президенте РФ и при Председателе Государственной Думы, пока сравнительно неопределенные, их рассматривают скорее в виде передаточного звена между местным самоуправлением и федеральной властью, лоббирующего интересы местного самоуправления.



**Таблица 8. Распределение ответов на вопрос «Какие функции могли бы взять на себя советы по местному самоуправлению федерального округа?»**

Вариант ответа	Распределение ответов, %
Разработка рекомендаций для эффективной реализации полномочий	64,2
Координация действий органов государственной власти и местного самоуправления в округе	56,6
Методическая помощь в реформировании местного самоуправления	54,7
Проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления	52,8
Систематический анализ социально-экономической ситуации в регионе	41,5
Организация экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов в сфере местного самоуправления	24,5

### Роль АСДГ в решении проблем местного самоуправления

По-прежнему серьезные надежды на помощь в решении проблем местного самоуправления городские руководители возлагают на АСДГ, в целом давая высокие оценки ее деятельности: 66,7% оценили ее работу положительно и 21,6% — «скорее положительно», при этом ни один из ответивших не дал отрицательных оценок. Следует отметить устойчивость распределения оценок работы АСДГ, наблюдающуюся в течение всех последних опросов.

В целом, по мнению ответивших, Ассоциация играет позитивную роль в организации обмена опытом между муниципальными образованиями благодаря формированию и развитию информационной базы, проведению отраслевых мероприятий с приглашением опытных специалистов и т.п. Это дает возможность местным руководителям общаться с коллегами, сравнивать свои действия и опыт с действиями и опытом других, находить оптимальные решения возникающих проблем.

Вместе с тем большинство опрошенных считают недостаточным влияние АСДГ на совершенствование законодательных основ местного самоуправления, подготовку и принятие решений органами власти Российской Федерации, отстаивание интересов муниципальных образований на федеральном уровне. Кроме того, на АСДГ возлагаются определенные надежды в деле организации взаимодействия с другими межрегиональ-

ными организациями (такими, как «Сибирское соглашение», аппарат полномочного представителя президента). Среди высказанных пожеланий по улучшению работы АСДГ — усиление аналитической направленности деятельности в области муниципального управления и конкретизация методических разработок с учетом специфики муниципальных образований разного типа.

В реализации Закона № 131-ФЗ главы муниципальных образований ожидают серьезной практической помощи со стороны АСДГ, выражающейся прежде всего в ознакомлении с опытом муниципалитетов других регионов России (64,6%), методических разработках (50,0%), консультационной помощи (39,5%).

**Таблица 9. Распределение ответов на вопрос «Какие направления деятельности АСДГ Вы считали бы необходимым усилить в дальнейшем?»**

Вариант ответа	Распределение ответов, %
Обмен опытом	64,1
Лоббирование интересов городов через ОКМО	60,4
Аналитическое	58,5
Методическое	52,8
Информационное	47,2
Консультационное	45,2
Учебное	26,4
Другое	3,7

Что касается аналитической деятельности, то, с учетом сегодняшнего момента, по мнению опрошенных, необходимо в первую очередь усилить следующие направления: анализ реализации законодательства в сфере местного самоуправления (70,4%), сравнительный анализ показателей социально-экономического развития городов (68,5%), сравнительный анализ цен и тарифов (59,2%), анализ местных бюджетов (48,2%). При этом стоит отметить нарастающий по сравнению с предыдущими опросами интерес к сравнительному анализу ситуации в разных муниципальных образованиях. Методическая и консультационная помощь прежде всего востребована по вопросам реформирования ЖКХ, земельно-имущественных отношений, разработке муниципальных программ. Проявляется значительный интерес к опыту муниципальных образований других регионов России и зарубежных стран. Представляется, что именно на этих направлениях должна сосредоточить свою работу АСДГ.

В числе наиболее острых проблем, которые руководители органов местного самоуправления хотели бы обсудить на мероприятиях АСДГ, названы формирование местных бюджетов и межбюджетные отношения, финансовое обеспечение полномочий, реформирование жилищно-коммунального хозяйства, реализация федерального законодательства, мониторинг реализации приоритетных национальных проектов. Необходимость анализа опыта и обсуждения этих (и многих других) проблем следует учесть при планировании дальнейшей работы АСДГ.

И все-таки общая оценка ситуации муниципальными руководителями вселяет определенный оптимизм.

**Таблица 10. Динамика ответов на вопрос «Как бы Вы в целом оценили прошедший год?», %**

Вариант ответа	1993	1995	1998	2001	2005	2008
Успешный	8,3	7,7	12,5	52,4	48,0	80,8
И плохого и хорошего в равной мере	12,5	46,2	58,3	38,1	36,0	11,5
Очень тяжелый	79,2	46,2	25,0	4,8	12,0	7,7

Общая тенденция развития в 2008 г. по сравнению с предыдущим десятилетием носит явно позитивный характер, и это вселяет определенную уверенность в том, что проблемы могут быть успешно решены.

**Л.Ю. Падиля Сароса**

Заместитель директора направления «Муниципальное экономическое развитие» Института экономики города

## **О механизмах координации видов планирования и взаимодействии систем планирования**

Планирование, являясь одним из наиболее важных элементов менеджмента, требует к себе системного подхода. Необходимость координации и взаимодействия в процессе государственного и муниципального планирования (социально-экономического/стратегического, территориального, бюджетного) определяется развитием социально-рыночных отношений в России и местного самоуправления в условиях разграниченных полномочий между уровнями публичной власти.

Принцип системности предполагает оформление планирования в нормативно-правовом, организационном и методическом аспектах, но в условиях незавершенности в стране реформ (местного самоуправления, бюджетной, административной) вполне объяснимо, что существуют разные точки зрения на способы такого оформления.

**Отказ от централизованного распределения компетенций и ресурсов, характерных для системы планирования советского периода, означает, что в результате должна возникнуть система, гармонично учитывающая интересы развития страны, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований**

Отказ от централизованного распределения компетенций и ресурсов, характерных для системы планирования советского периода, означает, что в результате должна возникнуть система, гармонично учитывающая интересы развития каждой из управляемых административно-территориальных единиц (страны, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований).

Существуют три основные методологии формирования системы планирования: «сверху», «снизу»,

«последовательного прицепления вагонов к локомотиву», и у каждой есть свои сторонники. На рис. 1 представлены различные модели системы планирования.

В статье приведены основные положения методических рекомендаций построения системы планирования, адресованных прежде всего муниципальным образованиям. Автор — сторонник *одновременного* формирования систем, независимо от вида или уровня планирования, на основе действующего законодательства Российской Федерации и с использованием приемов эффективного менеджмента, а также с учетом законодательных норм, которые вступают в силу в 2009–2010 гг.

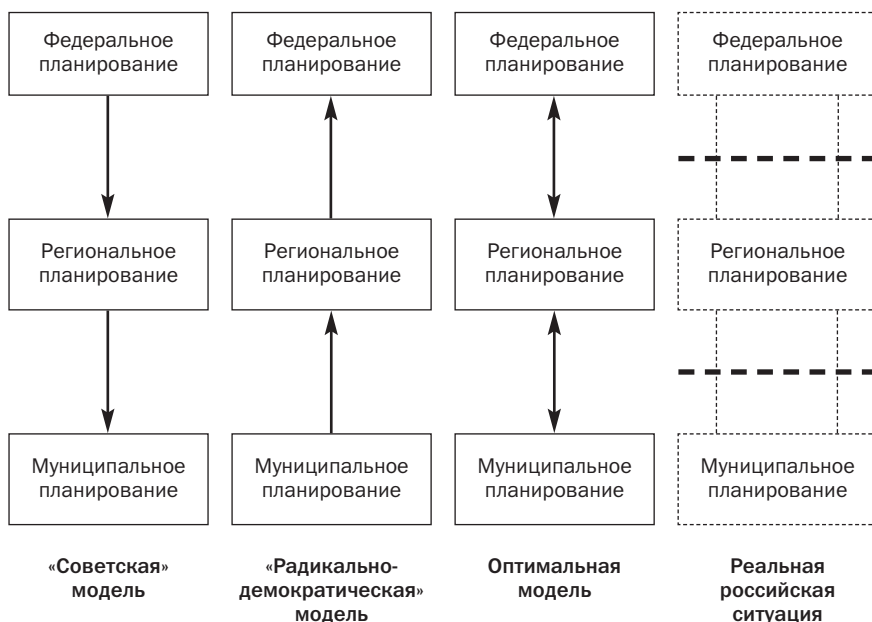


Рис. 1. Варианты моделей системы планирования

### Актуальная ситуация

Мониторинг сегодняшней ситуации показывает, что система планирования в полной мере не сформирована ни на одном из уровней. Наиболее «укомплектованной» в нормативно-правовом и методическом аспектах является система бюджетного планирования. В ней определены не только компоненты, но и методики расчета многочисленных видов межбюджетных трансфертов. Оптимальна ли эта система с точки зрения принципов местного самоуправления? Оставим ответ на этот вопрос за рамками данной статьи, поскольку это отдельная и очень важная тема. Отметим лишь, что применение целевых программ в качестве инструмента планирования бюджетных расходов как минимум нуждается в совершенствовании.

А что мы имеем в других видах планирования? Схемы территориального планирования федерального уровня нет, как нет и документа, определяющего направления региональной политики. Приоритеты социально-экономического развития на данном этапе формализованы в Программе социально-экономического развития 2006–2008 гг., где в числе прочего содержатся и некоторые отраслевые стратегии на долгосрочную перспективу. В «свежеиспеченной» (принята 1 октября 2008 г.) Концеп-

ции социально-экономического развития на период до 2020 г. определены основные направления развития Российской Федерации, но это документ концептуального характера, и на его основе необходимо сформировать документы по реализации в соответствии с намеченными векторами развития.

Однако, несмотря ни на что, система планирования федерального уровня формализована юридически: многие ее положения определены в бюджетном, налоговом, градостроительном и земельном законодательстве, постановлениях Правительства РФ. Более слабыми по сравнению с федеральным и региональным уровнями выглядят муниципальные системы планирования. Опыт правоприменительной практики современного планирования на этом уровне невелик. Исключением являются муниципалитеты, включенные Минфином России на основе конкурсного отбора в Программу реформирования муниципальных финансов и сформировавшие в результате основные элементы системы бюджетного и социально-экономического планирования, а также те немногие города, которые традиционно уделяли первостепенное внимание системному управлению.

Необходимо активизировать работу в сфере территориального планирования. Процедуры разработки соответствующих документов весьма затратны, и наиболее подготовленными в этом отношении выглядят муниципалитеты, которые входят в состав субъектов РФ, предусмотревших субсидии из региональных бюджетов муниципальным образованиям на формирование документов в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации. Единая бюджетная система РФ во многом упрощает бюджетное планирование по сравнению с другими видами планирования, так как в самом бюджетном и налоговом законодательстве определены нормы и механизмы взаимодействия в формате межбюджетных отношений.

По результатам анализа законодательной и нормативно-правовой базы регионов и большинства крупных городов можно сделать несколько выводов.

1. Системы планирования либо не сформированы, либо несовершенны с точки зрения требований современного менеджмента и законодательных норм. В любом случае координация между видами планирования внутри систем и взаимодействие между системами затруднены.

2. Результативное применение механизмов координации и взаимодействия зависит от установления порядков, принятия документов планирования, соблюдения норм принятых в процессе планирования документов.

3. Исправить ситуацию можно в том случае, если управленцы «высшего звена» активно озаботятся системностью планирования, а специалисты, формирующие документы планирования, будут обладать необходимым профессионализмом.

Как сегодня обстоят дела в сфере взаимодействия различных видов планирования? Это видно на рис. 2.

Из всего набора стандартных управленческих процедур, представленных на рисунке в левом верхнем углу, наиболее применимыми сегодня являются прогнозирование и финансирование: первая процедура опре-

делена как обязательная Бюджетным кодексом РФ (ст. 169), вторая оформлена документально и отработана на практике. Следует также заметить, что на муниципальном уровне качество прогнозов может быть повышено за счет установления порядка их составления, применения современных методов прогнозирования и, безусловно, улучшения информационно-статистического обеспечения органов местного самоуправления.

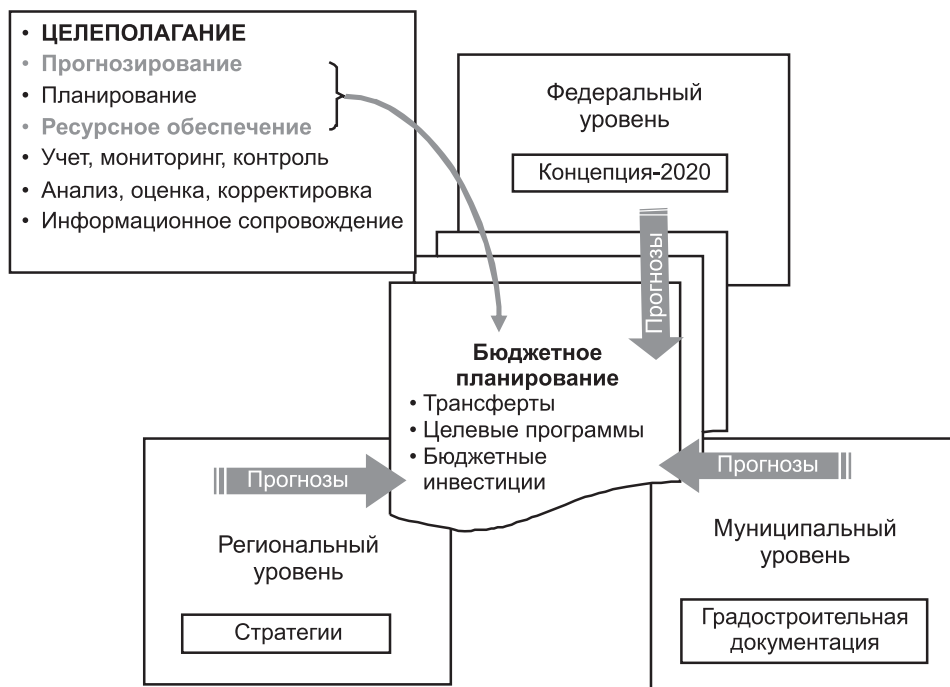


Рис. 2. Взаимодействие между видами планирования на разных уровнях публичной власти

Взаимодействие осуществляется в большей степени посредством бюджетного планирования. Наиболее оформленным, но не всегда применимым в целях территориального и бюджетного планирования является стратегическое планирование на уровне субъектов Федерации: большинство регионов имеют документально оформленные долгосрочные стратегии развития, однако зачастую эти документы так и остаются декларациями. Территориальное планирование на муниципальном уровне осуществляется более активно, но далеко не в полном объеме. Таким образом, говорить о взаимодействии видов планирования на данном этапе нельзя, поскольку наблюдается лишь взаимодействие отдельных элементов еще не сформированных систем.

## Разработка методики формирования комплексной системы планирования

В 2008 г. Институт экономики города (далее также ИЭГ) при технической помощи Агентства США по международному развитию инициировал проект, посвященный исследованию проблем в сфере государственного и муниципального планирования и путей их решения. Пилотной площадкой был выбран город Азов Ростовской области.

Что было сделано? Во-первых, на основе анализа документов планирования были сформулированы рекомендации по формированию системы социально-экономического и территориального планирования, по организации планирования развития систем инженерных коммуникаций города и совершенствованию бюджетного планирования и финансового менеджмента. Во-вторых, в течение года специалисты органов местного самоуправления повышали свой профессиональный (управленческий) уровень на семинарах, которые проводили эксперты ИЭГ, в частности в оперативном режиме получали консультации по поводу структуры и содержания документов планирования, а также процедуры их внедрения. В-третьих, были разработаны методические рекомендации по формированию комплексной системы планирования с перспективой их дальнейшей апробации и внедрения не только в Азове, но и в других городах России. Данная методика уже применялась в качестве одного из элементов комплексных проектов, реализуемых ИЭГ в Уссурийске, Петропавловске-Камчатском, Рязани. В 2009 г. к ним добавится еще один пилотный город.

При разработке методики важно избежать обманчиво простых вариантов, вроде произвольного установления жесткой очередности разработки плановых документов, а также «переворота» прежней вертикали планирования «сверху вниз» в радикально-демократический вариант планирования «снизу вверх». Ни тот ни другой вариант, по мнению экспертов ИЭГ, не соответствует нынешним реалиям и невозможен с практической точки зрения. Требовать, чтобы региональные власти формировали свои документы планирования исключительно после и на основе анализа муниципальных документов? Такая постановка задачи в принципе некорректна. У публичной власти каждого уровня есть свой круг законодательно установленных полномочий<sup>1</sup>, реализация которых невозможна без построения соответствующих (на своем уровне) систем планирования. Под построением таких систем следует понимать установление порядка принятия решений в части планирования, разработку и внедрение самих документов планирования, то есть документов, определяющих приоритеты социально-экономического развития, а также документов территориального и бюджетного планирования.

<sup>1</sup> См. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 № 145-ФЗ, Градостроительный кодекс от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ, Налоговый кодекс Российской Федерации, части первая и вторая, Земельный кодекс от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ.



В условиях разграниченных полномочий документы планирования одного уровня ни законодательно, ни функционально не могут регулировать процесс управления другого уровня, при этом в условиях единства бюджетной системы и территориальной целостности государства необходимы адекватные механизмы взаимодействия. Внутри системы должны работать четкие механизмы координации процесса планирования. Построение идеальной модели комплексного планирования с нуля также невозможно практически, так как системы планирования разных уровней и разных субъектов управления характеризуются разной степенью сформированности; кроме того, многие процессы планирования происходят одновременно (параллельно друг другу) и предполагают тесное взаимодействие.

На основе вышеизложенных принципов и были подготовлены методические рекомендации, в которых содержится характеристика основных документов планирования по видам, законодательное и нормативно-правое основание их применения, а также советы по их формированию, согласованию и утверждению. Описаны процедуры формирования компонентов системы планирования (социально-экономического, территориального, бюджетного), определены исходные данные для каждого вида планирования, структура и содержание документов планирования, механизмы координации видов планирования внутри системы (основные взаимосвязи и направления координации представлены на рис. 3).

Мониторинг практики муниципального управления показывает, что в процессе планирования возникает множество ведомственных расхождений, особенно на стадии бюджетного планирования. В большей степени это результат непоследовательности при использовании принципов целевого управления. Многие руководители до сих пор ставят под сомнение саму необходимость стратегического планирования, хотя усиление конкуренции в сфере территориального развития очевидно. В то же время отсутствие документа федерального значения, содержащего общие положения в части социально-экономического планирования<sup>1</sup>, служит оправданием для управленцев муниципального уровня, когда они тормозят формирование документов, определяющих стратегические направления развития муниципалитета. Отсутствие документа целеполагания затрудняет эффективное территориальное и бюджетное планирование — эти два вида планирования на практике зачастую вступают в противоречие друг с другом. Между тем в целях эффективного управления определение целей и постановка задач должны предшествовать планированию ресурсов. На рис. 4 представлен горизонт планирования в виде основных документов различных видов планирования и отражена их взаимосвязь во времени.

Вступающие в действие с 1 января 2009 г. положения ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации определяют новые общие для всех уровней управления правила применения долгосрочных целевых программ в качестве инструмента планирования бюджетных расходов. Те муници-

<sup>1</sup> Подобно Бюджетному кодексу — в части бюджетного планирования, Градостроительному кодексу — в части территориального планирования.



Рис. 3. Координация видов планирования внутри системы

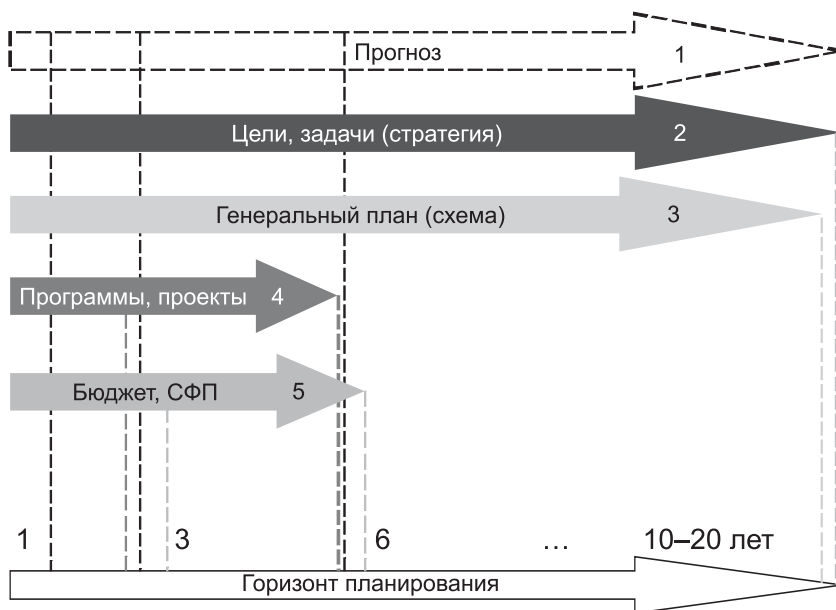


Рис. 4. Взаимосвязь документов планирования во времени

пальные образования, которые еще не приняли на своем уровне такие правила, должны срочно это сделать. В отсутствие порядка принятия решений о разработке, согласовании и реализации целевых программ их применение в качестве инструмента планирования породит *разрушительную конкуренцию* ведомств за бюджетные средства и не позволит привлекать субсидии на реализацию проектов в рамках сопряженных программ из других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

### **Несколько полезных советов**

Что делать в условиях отсутствия сформированных систем планирования? Любые рецепты должны основываться на нормах действующего законодательства (при том что оно подлежит дальнейшему совершенствованию). И здесь нельзя не отметить, что некоторые механизмы взаимодействия, прописанные в законодательстве, не применяются. На наш взгляд, недооценивается возможность реализации проектов развития на условиях и с применением:

- межмуниципального сотрудничества;
- создания национальных корпораций по территориальному, а не отраслевому принципу;
- создания агломераций на основе общности решаемых задач;
- широко развитой в некоторых зарубежных странах практики реализации крупных социальных проектов на уровне местного сообщества с применением инструментов государственного займа у населения и участием крупных компаний, осуществляющих свою деятельность на данной территории.

Представленные в данной статье основные подходы к формированию систем планирования ни в коем случае не претендуют на завершенность и окончательность, особенно в такой слабо отрегулированной системе, как территориальное планирование в условиях местного самоуправления. В то же время, как нам кажется, расставленные акценты исходя из основных положений методики, разработанной Институтом экономики города, определяют направления дальнейших практических действий. Исследования на затронутую тему будут продолжены, в том числе и в плане изучения примеров лучшей практики органов публичной власти.

## А.С. Пузанов

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

## Р.А. Попов

Ведущий эксперт направления «Муниципальное экономическое развитие» Института экономики города, кандидат географических наук

# Проблемы управления городскими агломерациями в современной России

«Городской альманах» в предыдущем выпуске уже обращался к теме городских агломераций. В статье «Агломерация: за и против» Л.В. Смирнягин охарактеризовал идущие сегодня в России процессы как «агломерационную лихорадку», проанализировал ряд расхожих мифов, сопровождающих обсуждение этой темы в кругу лиц, принимающих решения, и посетовал, что развитие агломераций зачастую понимается региональными и местными руководителями как административное слияние формирующих агломерацию населенных пунктов.

**Вбросив правильную, по сути, идею развития городских агломераций в массы, федеральный центр не пояснил четко, что он имеет в виду под таким развитием**

За прошедшее время градус обсуждения темы продолжал повышаться, при этом многие невеселые наблюдения Л.В. Смирнягина, к сожалению, подтвердились. В проект новой «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации (до 2020 года)», разработанный Минэкономразвития России, вошло положение о том, что в стране, при условии реализации инновационного сценария, в будущем «важнейшее значение будет иметь "инфраструктурный эффект" формирования городских агломераций, связанный с реализацией проектов строительства новых энерго мощностей, крупных транспортных комплексов, мультимодальных логистических центров и информационных узлов, образовательной и инновационной инфраструктуры». Отголоски этого положения слышны были в течение всего года в выступлениях муниципальных и региональных руководителей, массово озаботившихся агломерированием на подотчетных им территориях.

Но вбросив правильную, по сути, идею развития городских агломераций в массы, федеральный центр не пояснил четко, что он имеет в виду под таким развитием. В итоге по-прежнему всяк трактует «генеральную линию» в меру своей фантазии: от укрепления взаимодействия между органами местного самоуправления входящих в агломерацию муниципальных образований до объединения всех этих муниципальных образований в один «супергород» с общим органом управления.

Все это дает основания вернуться к агломерационной теме и рассмотреть ее в более широком контексте. За прошедшее время выкристаллизовался ряд вопросов, ответы на которые чрезвычайно важны для понимания происходящих процессов и выработки конструктивных предложений моделей

управления городскими агломерациями, адекватных условиям современной России:

- в чем причины бурного роста интереса к вопросам развития городских агломераций?
- в какой степени государство может воздействовать на процессы формирования и развития городских агломераций?
- какие сложности могут возникать или уже возникают на пути формирования технологий адекватного управления агломерационными процессами?
- какие черты российских агломераций являются общемировыми, а какие специфическими, требующими поиска особых методов управления?
- в какой степени современное российское законодательство, правоприменительная практика и политическая культура благоприятны для стимулирования агломерационных процессов?

Поиску ответов на данные вопросы и посвящена настоящая статья.

### **Причины роста интереса к развитию городских агломераций**

Всплеск интереса к городским агломерациям не сугубо российский феномен. Он вызван целым рядом причин и наблюдается сегодня во всем мире, мы немного запоздали, но быстро нагоняем. Наиболее глубинная причина связана с усилением в современном обществе роли городов, в первую очередь так называемых глобальных, или мировых, городов (world cities) — крупнейших мегаполисов, ориентированных в своем развитии преимущественно «вовне», на международные рынки, в которые они тесно интегрированы. По мнению многих исследователей, в экономике будущего основными субъектами конкуренции будут не столько государства и корпорации, сколько мировые города как места сосредоточения основных ресурсов постиндустриального общества. Поскольку все эти города являются одновременно и центрами городских агломераций, интерес к последним закономерен. Тем более что сами по себе города — центры агломераций в их официальных границах могут быть относительно невелики, но именно в совокупности с агломерационной зоной они приобретают функции мировых городов.

Модные сейчас теории сетевого общества (М. Кастельс), кластерные теории (М. Портер) в определенной степени выросли из наблюдений за развитием агломераций. Все активнее говорят и об агломерационном эффекте как целевой установке развития территорий. Но здесь важно подчеркнуть один аспект, связанный с некорректным сближением понятий «агломерация» и «агломерационный эффект». Последнее означает экономическую выгоду от концентрации производств и других экономических объектов на территории и формально с городскими агломерациями не связано. Созвучие возникло из-за сложности адекватного перевода исходного англоязычного термина *agglomeration economies*: в английском *agglomeration* означает

не только агломерацию в узкоурбанистическом смысле, но и вообще любое скопление, сосредоточение, концентрацию — логичнее было бы переводить как «эффект концентрации», но не сложилось. Это, конечно, не означает, что связи вообще нет: внутри агломераций также возникает агломерационный эффект, но принципиально, что он может создаваться и вне их пределов — например, на территории одиночного города за счет концентрации экономически связанных предприятий. Этот нюанс ускользает от внимания многих отечественных управленцев, полагающих, что наличие агломерации — не только достаточное, но и необходимое условие возникновения чужеродного эффекта.

А перспектива получения экономического выигрыша от территориальной концентрации в самом деле заманчива, и это подхлестывает агломерационную лихорадку. Вообще, погоня за *agglomeration economies* в последние десятилетия существенно влияла на вектор интереса к экономгеографическим концепциям в среде управленцев.

**Без эффективно функционирующих и грамотно управляемых крупных городов и городских систем, в частности агломераций, соскочить с «нефтегазовой иглы» невозможно**

Так, всеобщее увлечение кластерами, пик которого в России пришелся на 2004–2006 гг., можно рассматривать как попытку прибрать к рукам *agglomeration economies* «по производственной линии». Когда же выяснилось, что панацеей кластеры не являются, возникла вторая волна, характеризующаяся упо-

ром на инфраструктурные аспекты *agglomeration economies*, которая и вынесла в центр общественного внимания сюжеты, связанные с городскими агломерациями.

Для России эти сюжеты особенно актуальны в контексте ухода от сырьевой модели экономического роста. Все уже понимают, что без эффективно функционирующих и грамотно управляемых крупных городов и городских систем, в частности агломераций, соскочить с «нефтегазовой иглы» попросту невозможно, ведь именно они являются средоточием человеческого капитала, емких и динамичных рынков, инноваций и высокотехнологичных основных фондов.

Но наряду с глобальными факторами интерес российских управленцев к агломерациям диктуется и вполне прозаичными локальными причинами. Иногда эти причины лежат в логике конструктивной нацеленности на решение конкретных проблем своей территории, иногда чрезвычайно наивны, как мифы, будто «объявление» себя агломерацией открывает доступ к дополнительным инвестиционным ресурсам. И конечно, нельзя умолчать о соблазнах использовать агломерационную тему как аргумент в политической борьбе, инструмент перераспределения центров влияния в регионе.

Современная экономическая мысль привлекла всеобщее внимание к резервам экономического роста в постиндустриальную эпоху, связанным с использованием агломерационного эффекта, но при этом, по-видимому, создала иллюзию легкости и «административной технологичности» освоения этих ресурсов, способности разрулить агломерационные проблемы миниму-

мом управленческих решений. В силу ряда причин в России такие иллюзии получили особое распространение среди управленцев разного уровня, доходя порой до абсурда. Возможности государства воздействовать на агломерационные процессы в нашем этатистском обществе не просто переоцениваются, но абсолютизируются, и яркий симптом этого — то и дело проскакивающие в речах региональных (и даже некоторых федеральных) руководителей, а вслед за ними экспертов и журналистов оговорки о целесообразности «создания» или «формирования»<sup>1</sup> в стране новых агломераций.

На самом же деле агломерацию в принципе нельзя «создать» или «упразднить» хотя бы потому, что это не административное образование и не управленческая конструкция, а *естественным образом* формирующаяся и развивающаяся форма расселения, продукт самоорганизации людей. Грамотное управление агломерациями может снять барьеры на пути позитивных для общества эффектов и сгладить негативные последствия естественно складывающихся агломерационных процессов — но не более того. Процессы же идут своим чередом и довольно давно: показательно, что те агломерации, о важности «создания» которых говорят чаще всего: Иркутская, Владивостокская, Красноярская, Ростовская, согласно действующим у нас в стране методикам подсчета существуют уже не первое десятилетие, хотя интенсивность агломерационных процессов в их пределах разнится.

Другое, не столь радикальное, но не менее распространенное проявление преувеличения роли «твердой руки» в управлении агломерациями — пресловутое стремление решать агломерационные проблемы путем сугубо административных преобразований: объединений, расширений границ одного субъекта агломерации за счет другого и т.д. Подобные планы озвучиваются в основном главами субъектов Федерации, но не отстают и мэры крупных городов; возглавляют же движение совмещающие эти две ипостаси руководители городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, не так давно публично поставившие вопросы об административном объединении «вверенных» им городов с прилегающими территориями.

Популярность подобных планов объясняется не только их небесполезностью в качестве инструмента сохранения или укрепления власти теряющих позиции градоначальников или, напротив, замены неудобных мэров лояльными губернатору креатурами. Почему-то и у муниципальных, и у региональных чиновников велика убежденность в том, что единый центр управления способствует более эффективному решению местных проблем, а чем крупнее город, тем охотнее в него пойдет инвестор. Сильнее всех в это верят главы городов-пятисоттысячников, которым не хватает нескольких тысяч населения до миллиона, или городов-миллионников, теряющих населе-

<sup>1</sup> Во многом такой трактовке способствовало и упоминание об «инфраструктурном эффекте *формирования* городских агломераций» в процитированном выше проекте Концепции регионального развития страны. В действительности из данного пассажа вовсе не следует, что это формирование должно осуществляться директивным образом. Речь идет скорее о максимизации использования эффекта от *формирующихся* естественным образом агломераций, что вполне однозначно следует из дальнейшего текста Концепции.

ние, а с ним и заветный статус. Вообще, отметка в миллион жителей воспринимается как некий фетиш, словно этот условный количественный рубеж автоматически переводит город в особое качественное состояние, открывающее шлюзы для притока инвестиций и трансфертов.

### **Стратегия управления агломерациями: объединять или взаимодействовать?**

В действительности и экономическая наука, и наука управления, и, наконец, накопленный практический опыт свидетельствуют, что путь административных преобразований никакого повышения эффективности управления не обеспечивает, а издержки такого решения оказываются как минимум не ниже ожидаемых выгод. Можно выделить, пожалуй, четыре фундаментальные претензии к административным решениям в данной сфере.

**1. Монополизация управления.** Административно-территориальное объединение предполагает «зачистку» территории с точки зрения конкуренции, в том числе в сфере публичного управления. Но азы экономики гласят, что любая монополизация не повышает, а снижает эффективность функционирования системы. Изучение агломераций в развитых странах показывает, что входящие в них субъекты, кооперируясь по одним вопросам, довольно активно конкурируют между собой в других сферах. И именно сочетание концентрации и децентрализации обуславливает устойчивость развития этих агломераций.

**2. Рост издержек управления в силу эффекта масштаба.** Не следует забывать о возрастающих издержках управления системой большего (как по населению, так и по территории) размера. Наряду с чисто экономическими издержками, вызванными необходимостью распространять централизованные ресурсы на большую территорию и большее число получателей услуг, расширение объекта управления чревато и таким следствием, как отдаление администрации от интересов местных сообществ. Уже практически общим местом стали сетования на то, что в крупных городах в силу их масштаба жители не воспринимают выбранную ими власть как «свою», выражающую их интересы и в итоге сама суть местного самоуправления в них размывается. Тем более критической эта ситуация окажется в сверхгородах, которые гипотетически могут появиться при административном объединении поселений в рамках агломераций.

**3. Расширение «теневой» зоны в управлении.** При административном объединении многие интересы и конфликты перестают быть представленными публично, что создает у избирателей иллюзию политической стабилизации. В действительности они, разумеется, не исчезают, а лишь «загоняются вглубь». А это означает, что сокращается поле для публичной политики и расширяется зона подкованных игр. Если ранее противоречия между субъектами агломерации могли быть разрешены на открытой переговорной площадке, то после объединения активность утративших субъектность заинтересованных сторон канализуется в поиск путей лоббирования своих инте-



ресов в единой администрации. Соответственно, снижается прозрачность управления, возрастает угроза распространения коррупции.

**4. Игнорирование динамичности агломерационных процессов.** Административное слияние субъектов агломерации в некотором роде формально закрепляет сложившуюся систему расселения и соответствующую территориальную социально-экономическую систему. Между тем очертания агломераций, интенсивность агломерационных связей внутри них по природе своей подвержены постоянным изменениям, и попытки накрыть складывающиеся в данный момент системы жесткими административными границами напоминают погоню за собственной тенью. Через пару лет реальные границы будут уже другими, и что, опять ставить вопрос о расширении за счет уже новых соседей? Или об обратном разукрупнении, если связи ослабли?

Наконец, эмпирика тоже не на стороне «объединителей». Зарубежный опыт небогат примерами, доказывающими, что административное объединение ведет к измеримому росту эффективности функционирования территориальной системы, хотя подобные попытки и предпринимались. По такому пути пошел, в частности, канадский город Торонто, где в середине 1990-х произошло слияние пригородов с городским ядром при параллельном упразднении самостоятельных прежде муниципалитетов, существовавших в каждом пригородном поселении. Итоги этого эксперимента, несмотря на отдельные положительные результаты, в целом скорее разочаровали: искомая экономия на штате администрации «уравновесилась» дополнительными затратами на выравнивание уровня предоставления услуг по всей территории нового города, а сформированная бюрократическая система обнаружила громоздкость и неповоротливость<sup>1</sup>.

Да и необязательно ехать за контрпримерами так далеко. Ведь и многие российские города по своей сути являются «легализованными» агломерациями, причем зачастую полицентрическими, т.е. совокупностями довольно автономных равноценных районов со своими центрами местного значения и нередко не вполне удовлетворительным межрайонным транспортным и коммуникационным сообщением. Особенно это типично для промышленных городов, бурно разросшихся в советское время на базе поселков при предприятиях: Тольятти, Набережные Челны, Копейск, Комсомольск-на-Амуре. Сюда же относятся и многие старые города, расширившиеся позднее за счет окружения, например Брянск, к которому некогда присоединили три сомасштабных ему населенных пункта, но единым целым с «собственно Брянском» они так и не стали — ни морфологически (достаточно взглянуть на карту города), ни психологически (многие местные жители в ответ на вопрос о главной улице их города называют улицу своего района). Все эти конгломераты отличаются от «классических» агломераций лишь тем, что с некоторых пор или даже с самого начала развивались при едином органе

<sup>1</sup> Подробнее о зарубежном опыте административного слияния субъектов агломерации см.: Глазычев В., Стародубровская И. и др. Челябинская агломерация: потенциал развития. Челябинск, 2008. С. 53–57.

управления, т.е. реализовали мечту нынешних сторонников «радикального» агломерирования. Но едва ли кто-то скажет, что эти города — лидеры российской урбанизации, сильно преуспевшие в создании полноценной городской среды и благоприятного инвестиционного климата. Скорее уж наоборот: у большинства из них всегда были проблемы с поддержанием единства городской ткани, которые в постсоветские годы многократно обострились, и если какие-то из них и преуспели, то не благодаря, а скорее вопреки «агломерационности».

И все-таки можно оптимистично предположить, что сценариям «собира-ния агломерационных земель», хотя они и постоянно на слуху, едва ли суждено у нас в стране большое будущее. Главным барьером на пути повсеместного превращения агломераций в города является не столько бессмысленность (если бы это кого-то останавливало!), сколько практическая трудноосуществимость такого рода проектов. В большинстве случаев населенные пункты, составляющие агломерацию, являются самостоятельными муниципальными образованиями, и для их объединения в соответствии с Законом № 131-ФЗ требуется проведение референдума в каждом из объединяемых муниципальных образований. А результат подобного референдума, даже после разъяснительной работы с населением, далеко не гарантированно положителен — во всяком случае, на тех территориях, самостоятельность которых предполагается упразднить. Что бы ни говорили о пассивности наших граждан, их скептическом отношении к самоуправлению и недостатке местного патриотизма, но расставаться с локальной идентичностью ради довольно эфемерных выгод захочет не каждый. В Чувашии, где власти предпочли как раз такой, «лобовой» путь управления агломерацией, а именно административное слияние Чебоксар и Новочебоксарска, соответствующий референдум<sup>1</sup> от 2 марта 2008 г. провалился, несмотря на активное лоббирование идеи объединения администрациями обоих городов. И провалили его именно новочебоксарцы, не пожелавшие растворяться в единой чебоксарской общности: по итогам голосования 75% чебоксарцев высказались за объединение, но 62% жителей Новочебоксарска проголосовали против. Замечательное подтверждение тезиса о том, что в такой деликатной сфере, как управление городскими агломерациями, возможности пресловутого административного ресурса весьма ограничены.

Чебоксарский прецедент на фоне скепсиса как в обществе, так и в федеральных властных структурах<sup>2</sup> несколько остудил энтузиазм сторонников полного слияния региональных центров с пригородами: теперь подобные проекты озвучиваются заметно реже, чем год–два назад, и даже некоторые их активные сторонники смягчили позиции. К примеру, потихоньку сво-

<sup>1</sup> Вопрос референдума формулировался следующим образом: «Согласны ли вы на объединение города Новочебоксарска и города Чебоксары в один городской округ — город Чебоксары?»

<sup>2</sup> Представители Минрегиона не раз настаивали на бесперспективности «административного» сценария исходя из трудоемкости процедуры (см., например, <http://www.samru.ru/society/samaranews/22452.html>).

рачивается нашумевшая летом 2007 г. идея губернатора Алтайского края А. Карлина об объединении краевого центра Барнаула и его спутника Новоалтайска в единый город Новобарнаульск — сейчас в команде губернатора предпочитают говорить о стимулировании добровольного сотрудничества муниципалитетов в границах агломерации<sup>1</sup>.

Впрочем, многие региональные руководители изначально занимали здравую позицию по данному вопросу, в особенности те, что пришли на должность с муниципального уровня и не понаслышке знакомы со спецификой городского развития. Приведем, в частности, точку зрения губернатора Новосибирской области Виктора Толоконского (в 1990-х — мэра Новосибирска) по поводу возможного административного присоединения к областному центру соседних муниципальных образований: «Считаю процесс искусственного укрупнения городских крупных агломераций скорее вредным, чем позитивным. Здесь могут быть исключительные особенности, но в целом города являются самыми главными точками роста, и на них нужно обращать максимальное управленческое внимание. Любое не эволюционное, искусственное укрупнение и объединение лишает эту систему управленческого внимания»<sup>2</sup>.

По мнению того же В. Толоконского, следует не перекраивать административные границы, а уделять больше внимания организации взаимодействия между граничащими муниципальными образованиями. И это ключевой момент. Другое дело, что модели организации этого сотрудничества, как показывает опыт западных стран, могут быть различными, и здесь также открывается широкое поле для экспериментов. Кроме того, ряд извечных особенностей отечественных городов и подходов к управлению неизбежно будет накладывать отпечаток на возможные заимствованные конфигурации.

### **Мировой опыт управления агломерациями**

Прежде чем перейти к анализу мирового опыта управления агломерациями и сложившейся лучшей практики в этом отношении, подчеркнем: специалисты сходятся на том, что универсальной теории устройства управления агломерациями не существует и даже единую систему критериев «что такое хорошо и что такое плохо» в этой сфере сформулировать невозможно. Слишком различны традиции и иные «входящие» условия в разных странах. Но вместе с тем наблюдаются и некоторые общие закономерности.

Основной инструмент управления агломерациями в странах Запада — это организация сотрудничества между административными единицами, на территории которых агломерация расположена. Межстрановые различия затрагивают главным образом форму, которую принимает данное сотрудничество: либо это делегирование муниципалитетами части полномо-

---

<sup>1</sup> См.: [http://www.amic.ru/news/?news\\_id=90908](http://www.amic.ru/news/?news_id=90908).

<sup>2</sup> <http://www.megansk.ru/arc/1180584425>.

чий создаваемому межсубъектному органу управления, либо координация процесса принятия решений, затрагивающих интересы сторон<sup>1</sup>. При этом государство может как «принуждать» муниципалитеты к такому сотрудничеству, законодательно устанавливая его обязательность, так и стимулировать его, ставя организацию соответствующих межмуниципальных институтов условием предоставления субсидий. В обоих случаях из государственного бюджета выделяются значительные средства на поддержку решения транспортных, экологических и иных проблем развития агломераций, различаются лишь условия и механизмы их выделения.

«Принуждение» к сотрудничеству в наиболее полной мере проявило себя во Франции, где органы управления агломерациями начали создаваться в рамках децентрализации системы управления с конца 1960-х гг. Фактически на территориях агломераций был создан еще один уровень управления — так называемые городские объединения (*communautés urbaines*). Для 16 агломераций (плюс Париж, имеющий особый статус) решение было принято на национальном уровне: муниципалитеты на этих территориях были обязаны создать межмуниципальный орган управления, делегировав ему определенные полномочия. Муниципалитеты, входящие в остальные агломерации, получили право создавать подобные объединения на добровольной основе.

К полномочиям городских объединений во Франции, в частности, относятся:

- развитие городского транспорта — около трети всех расходов бюджетов городских объединений;
- развитие водно-канализационного хозяйства — 19% всех расходов;
- развитие путей сообщения — 14%;
- организация вывоза и захоронения бытового мусора — 13%;
- благоустройство территории — 12%.

Кроме того, сохраняется возможность и для добровольной передачи дополнительных полномочий, сверх установленных законом (причем как муниципальных, так и государственных).

Орган управления городским объединением (президент и советники) избирается муниципалитетами, входящими в состав объединения, и нанимает генерального директора городского объединения для реализации исполнительных полномочий. Помимо закрепленных налоговых источников городские объединения получают субсидии напрямую из государственного бюджета.

Схожая с французской двухуровневая модель действовала в 1974–1986 гг. и в крупнейших агломерациях (так называемые метрополитенские графства) Великобритании, но в настоящее время функционирует лишь в Лондоне. В пределах Лондонской агломерации (Большой Лондон) нижний уровень формируют управляемые местными администрациями 32 муниципальных округа (*boroughs*) и имеющий особый статус Сити, а верхний — состоящая из мэра Лондона и Лондонской городской ассамблеи Администрация Большого Лон-

<sup>1</sup> В. Глазычев и И. Стародубровская называют подобную форму управления «фрагментированной» (см.: Глазычев В., Стародубровская И. и др. Челябинская агломерация: потенциал развития. Челябинск, 2008. С. 47).

дона (Greater London Authority), которой округа делегируют часть полномочий, в частности в сферах транспорта, общественной безопасности, социальной политики, развития культуры, охраны окружающей среды, стратегического планирования. Эффективность подобной управленческой системы была доказана в последние десятилетия «от противного». В результате муниципальной реформы 1986 г. ее верхний этаж (тогда он именовался Greater London Council — Совет Большого Лондона) вместе с постом общегородского мэра был упразднен под формальным предлогом неэффективности (на деле, по мнению многих, по политическим причинам, так как Лондоном традиционно управляли лейбористы, противники находившейся у власти Консервативной партии). Однако необходимость решения стратегических задач, общих для всей столицы, никуда не исчезла, и в 1990-х в порядке компенсации был сформирован целый ряд государственных институтов, принявших на себя те или иные функции упраздненных институтов Большого Лондона, — Лондонский подкомитет Кабинета министров, Министерство транспорта Лондона, Правительственный офис по делам Лондона и др. Таким образом, в этот период стратегия развития Лондона фактически определялась на государственном уровне. Закономерным итогом этих пертурбаций стало возрождение (в несколько измененной конфигурации) института Большого Лондона и его мэра в 2000 г., после прихода к власти в стране лейбористов.

*Стимулирование сотрудничества* характерно в первую очередь для США, в связи с чем этот подход условно можно назвать американским. Американский подход предусматривает более высокую степень свободы для муниципальных образований: их государство не обязывает договариваться, но создает условия, при которых заключать подобные договоры становится выгодно. В границах всех американских агломераций по специальной методике официально образованы так называемые метрополитенские территории (metropolitan areas), но это не административные образования, а единицы, имеющие сугубо статистическое значение как инструмент наблюдения за развитием агломераций. Рассуждая об агломерациях, американские исследователи чаще всего используют именно этот термин.

Популярность подобного подхода в США во многом объясняется тем, что он хорошо корреспондирует с господствующими в стране теориями общественного выбора в экономике и контрактного управления в политике. В рамках данного подхода наблюдается весьма существенное разнообразие форм кооперации. Американский регионалист Д. Миллер на базе анализа современной муниципальной практики США выделил четыре модели управления метрополитенскими территориями:

- *координирующая* — муниципалитеты формируют коллегиальный орган, ответственный за планирование в рамках метрополитенской территории (межмуниципальная комиссия, агентство комплексного развития и т.п.) при сохранении управленческой и планировочной самостоятельности каждого муниципалитета;
- *административная* — муниципалитеты либо делегируют часть полномочий создаваемому в рамках метрополитенской территории специальному району либо кооперируются неформальным образом для решения тех или иных управленческих задач;

- *фискальная* — муниципалитеты сохраняют управленческую самостоятельность, но кооперируются в финансовой сфере;
- *структурная* — меняются границы муниципалитетов (слияние, поглощение, упразднение и т.п.)<sup>1</sup>.

Наиболее распространена сейчас в США административная модель, причем преимущественно в виде заключения межмуниципальных соглашений, т.е. модель, предусматривающая наибольшую свободу для субъектов агломерации. Однако для всех моделей, включая наиболее «жесткие» в плане ограничения управленческой автономии городов, характерно минимальное вмешательство государства как направляющей силы. Генеральная линия государственной политики в отношении метрополитенских территорий заключается в стимулировании организации межмуниципального сотрудничества в их пределах. Строго говоря, это не в чистом виде *межмуниципальное* сотрудничество — как правило, в нем принимают участие и графства (округа), на территории которых находятся муниципалитеты, и штаты (в особенности если метрополитенская территория распространяется за пределы одного штата). Главный стимул — финансовая помощь федерального бюджета на реализацию комплексных мер территориального развития, перечисляемая только тем органам местного самоуправления, которые так или иначе объединили свои ресурсы. Примером такого подхода может служить принятый в США в 1991 г. закон о многовидовом наземном транспорте (The Intermodal Surface Transportation Act), предусматривавший федеральные ассигнования метрополитенским территориям объемом около \$ 22–25 млрд ежегодно (в дальнейшем значительно больше) на дорожное строительство, повышение безопасности движения и развитие общественного транспорта в агломерациях страны. Рассчитывать на эти ассигнования могли только те территории, на которых были созданы так называемые метрополитенские планировочные организации (МПО), которые и являлись распорядителями федеральных средств.

Сравнивая французскую и американскую модели, можно заключить следующее. Американская модель в идеальной ситуации способствует принятию более эффективных решений, поскольку по разным аспектам управления агломерацией могут оказаться оптимальными различные конфигурации объединения усилий муниципалитетов и графств. Однако издержки достижения согласия и риск неисполнения принятых решений в такой модели весьма высоки, в связи с чем она предполагает довольно высокую «переговорную культуру» сотрудничающих субъектов и наличие у них известной креативности, а в России с этим наблюдаются серьезные проблемы (подробнее об этом скажем ниже). Напротив, французская модель направлена в первую очередь на минимизацию издержек достижения согласия, но предполагает дополнительные издержки на содержание новых бюрократических структур. Также она может грозить конфликтами в сфере распределения полномочий между уровнями управления и отчуждением между

<sup>1</sup> См.: Miller D.Y. The Regional Governing of Metropolitan Area. Westview Press, 2002. P. 99–124.

властью и рядовыми гражданами, которым непросто разобраться, по каким вопросам в орган какого уровня следует обращаться<sup>1</sup>. В российских же условиях есть опасность, что учреждение подобной надстройки над муниципалитетами мало того что еще более осложнит и так непростую систему территориальной организации местного самоуправления, но и приведет на практике к фактическому огосударствлению местного самоуправления на уровне крупных городов (а именно они и являются ядрами агломераций).

### **Особенности российских агломераций**

У российских агломераций немало общих черт с агломерациями остального мира, и зарубежный опыт нам, безусловно, полезен. Но у нас есть свои особенности, которые стоит рассмотреть подробно.

#### ***Тяжелая демографическая ситуация***

В современной России управлять агломерациями приходится на фоне естественной убыли населения, затрагивающей подавляющее большинство городов. В этих условиях многократно возрастает ценность мигрантов как инструмента преодоления депопуляции и, соответственно, конкуренция за данный ресурс. Как следствие, субъекты агломерации изначально подозревают друг друга в намерениях «увести к себе» дефицитные трудовые ресурсы. А с таким подходом довольно сложно настраиваться на конструктивный диалог.

#### ***Низкий уровень договорной культуры российских муниципальных руководителей***

Российские муниципалитеты сейчас и в обозримом будущем — неважные переговорщики. На Западе у муниципалитетов есть четкий ориентир, вокруг которого формируется их переговорная позиция — увеличение стоимости недвижимости на их территории, что является основой их бюджетов. Для наших муниципалитетов, в большей степени зависимых от перечислений из регионального бюджета, все это не так важно, а значит, их переговорная позиция будет менее внятной и более чувствительной к внешним воздействиям. А в отсутствие культуры решения вопросов в рамках горизонтальных взаимодействий заинтересованных сторон на договорной основе возрастает опасность принятия решений в духе административных преобразований по чебоксарскому пути. Если несколько субъектов никак не могут договориться, почему не попробовать заместить их одним субъектом с расширением границ его юрисдикции?

---

<sup>1</sup> Последнее, впрочем, может быть присуще и некоторым управленческим моделям в рамках американского подхода, в частности административной модели.



### **Специфика субурбанизации**

Российская субурбанизация (т.е. рост пригородов за счет городов) сильно отличается от субурбанизации в классическом «западном» понимании. Если на Западе перемещение состоятельных горожан из центров в пригороды означает смену одного постоянного жилья на другое, то для субурбанизации по-российски характерна сезонность, «дачность». Большинство москвичей и жителей ближайших пригородов столицы, к примеру, имеют два жилища — городскую квартиру и дачу, и ритм их жизни, а значит, и ритм обслуживающей их инфраструктуры, подчинен сезонным перемещениям из центра на дачные окраины. Причем переход состоятельных горожан с советских полуторазэтажных деревянных дач на вполне пригодные для постоянного проживания кирпичные коттеджи не сильно изменил сложившуюся модель поведения: их владельцы в массе своей по-прежнему постоянно курсируют между городом и пригородом.

Управлять такими агломерациями конечно же сложнее. Достаточно населению под влиянием тех или иных причин слегка изменить параметры своего «сезонного поведения» — и многие планы развития инфраструктуры необходимо будет пересматривать. В силу этого модели управления отечественными агломерациями вынуждены быть более гибкими по сравнению с утвердившимися на Западе схемами.

### **Низкая мобильность населения**

На Западе важным фактором, подхлестывающим развитие территориальных систем, является межмуниципальная конкуренция за население как потребителей производимого в городе общественного блага. Теоретическое оформление этих представлений принадлежит американскому географу Чарльзу Тибо, который в 1950-х гг. выдвинул концепцию «голосования ногами»: если жителей города не устраивает качество услуг, предоставляемых на месте, они вольны переселиться туда, где условия в большей степени соответствуют их потребностям.

Однако в России эти механизмы не работают. С советских времен мы унаследовали низкую по сравнению с населением западных стран мобильность. Среди факторов, ее определяющих, как экономические (прежде всего стоимость жилья), так и административные (институт регистрации) и не в последнюю очередь психологические (отсутствие привычки к частой перемене мест у многих россиян). В силу этого российские муниципалитеты в меньшей степени заинтересованы в повышении качества предоставления благ, и доступ граждан к ним по стране остается крайне неравномерным. Другое следствие низкой мобильности граждан — фрагментированный рынок труда: трудоизбыточные территории нередко соседствуют с трудонедостаточными, и если в условиях западного общества аналогичный диспаритет быстро выровнялся бы естественным путем, то у нас этого не происходит.

Применительно к агломерационной тематике это означает пониженные темпы формирования агломераций и слабую интенсивность их развития,



а также относительную слабость внутриагломерационных связей по сравнению с потенциально возможными. На микроуровне (в данном случае — в пределах агломерационной зоны) мобильность граждан часто ограничивается еще и плохим транспортным сообщением: нередки ситуации, когда город, который по всем признакам должен играть роль спутника соседнего крупного центра, в действительности таковым не является просто потому, что местные жители лишены возможности совершать регулярные трудовые поездки (из-за плохого качества дорог, неудобного графика движения пассажирского транспорта и т.п.).

### ***Межмуниципальная напряженность***

В случаях, когда различные населенные пункты в границах агломерации располагаются на территории разных субъектов Федерации (пример — Москва и Московская область), могут возникать специфические проблемы, вызванные различиями в законодательстве субъектов и в уровне их бюджетной обеспеченности. В первую очередь следует назвать такой вечный камень преткновения в отношениях между соседними регионами, как место уплаты налогов. По российскому налоговому законодательству граждане платят подоходный налог по месту занятости: жители Московской области, работающие в Москве, пополняют бюджет Москвы. Аналогичным образом могут различаться и объемы социальных выплат за счет средств бюджетов субъектов Федерации. Подобные противоречия, разрешение которых не входит в компетенцию органов местного самоуправления, затрудняют возможности муниципалитетов по ведению переговоров и, в частности, заключению межмуниципальных соглашений.

На Западе подобные контрасты теоретически также возможны, но рассмотренная выше высокая мобильность населения (угроза «голосования ногами») и отлаженность управленческих механизмов реагирования на внешние изменения позволяют поддерживать разумный баланс. И речь вовсе не о повсеместном уравнивании условий — межмуниципальную конкуренцию никто не отменяет, да и соответствующие инструменты отсутствуют, а о выстраивании системы компенсаций, «противовесов». Так, рост миграционной привлекательности условно «щедрого» муниципалитета ведет там к соразмерному росту затрат, связанных с проживанием на его территории. И наоборот — более высокая стоимость жизни заставляет местные власти вводить дополнительные меры защиты социально уязвимых групп населения с целью выравнивания стоимости их жизни до приемлемого уровня.

### ***Перенос негативных экстерналий***

Формирующиеся агломерации порождают в первую очередь инфраструктурные проблемы, связанные с состоянием дорог, транспорта, энергетики, водоснабжения и т.д., а также проблемы, вызванные переносом внешних эффектов (как отрицательных, так и положительных). Эти общие проблемы

развития агломераций в России также имеют свою очевидную специфику, отметим лишь некоторые из них.

К примеру, развитие инфраструктуры у нас до сих пор происходит, как правило, не как комплексная реакция на изменяющийся спрос в потребностях населения, а как ведомственное дело, решения принимаются по «цеховому» принципу не путем нахождения компромиссов, а по праву сильного. Кроме того, с советских времен сохранилась неэффективная система расселения, сложившаяся в условиях централизованно-плановой системы размещения производительных сил (если кто еще помнит эту специфическую терминологию). Это входит в противоречие с современными тенденциями в развитии агломераций, которые определяются во многом необходимостью адаптации системы расселения к складывающимся рыночным условиям размещения мест приложения труда.

### **Возможные модели управления российскими агломерациями**

Какие же формы управления агломерациями исходя из отмеченных особенностей и действующего законодательства реально возможны в России?

Если вынести за скобки вариант административного слияния муниципальных образований после соответствующих референдумов как заведомо неприемлемый по разобраннным выше причинам, то можно заключить, что в российских условиях могут «сработать» следующие формы управления развитием городских агломераций:

- учреждение субъектом Федерации административного округа, покрывающего территорию агломерации;
- координация деятельности между муниципалитетами, входящими в агломерацию, через заключение межмуниципальных соглашений;
- формирование организаций межмуниципального сотрудничества: совета агломерации, межмуниципальных хозяйственных обществ, отраслевых советов и комиссий.

Рассмотрим эти формы подробно.

#### **Учреждение субъектом Федерации административного округа**

В России имеется, хотя и не проработанная детально, законодательная база для формирования «поверх» сети муниципальных образований территориальных единиц государственного управления. Федеральным законом № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. (ст. 5) предусмотрено право субъектов РФ создавать на своей территории административно-территориальные единицы (округа) для оптимизации управления территорией (порядок создания такого рода единиц должен регулироваться соответствующим законом субъекта РФ).

Подобная форма многими региональными руководителями рассматривается как оптимальная. Вот характерное высказывание председателя Томской областной думы Б. Мальцева: «Устав области позволяет нам создать агломерацию "Большой Томск" в форме административно-территориальной единицы, объединяющей несколько муниципальных образований второго уровня. При таком подходе "Большой Томск" получит юридический статус и соответствующие границы без вмешательства в территориальную компетенцию органов местного самоуправления. Причем данный округ может быть создан законом Томской области. Это позволит оперативно решать вопросы развития агломерации как единого целого». К созданию Челябинского агломерационного округа склоняется и администрация Челябинской области<sup>1</sup>.

Очевидно, что подобный вариант имеет как плюсы, так и минусы. Их набор во многом близок рассмотренным выше плюсам и минусам «французской» модели организации межмуниципального сотрудничества с той принципиальной разницей, что верхний этаж встраивается в систему государственного управления и между нижним и верхним уровнями управления агломерацией образуется своего рода разрыв. Можно также провести параллели с моделью управления Лондоном в 1990-х, когда в отсутствие единого органа управления столицей ключевые вопросы ее развития решались государственными институтами, однако этот опыт сложно назвать успешным. Многое, конечно, будет зависеть от набора полномочий, определенного для округа законом субъекта Федерации, но конфликтный потенциал в эту модель заложен изначально.

### **Заключение межмуниципальных соглашений**

Формы «неинституционализированного» межмуниципального сотрудничества могут быть разными: от согласования спорных вопросов (например, в отношении размещения полигонов переработки ТБО) до координации деятельности по подготовке документов территориального планирования и заключения соглашений о заказе одними муниципальными образованиями тех или иных услуг у предприятий соседних муниципальных образований.

Казалось бы, это очевидно перспективный сценарий, который к тому же не обязательно требует наличия тщательно проработанной законодательной базы. Достаточно инициативы, осознания общих интересов и желания договариваться; юридическое же оформление достигнутых соглашений — дело десятое. Но до сих пор счет межмуниципальным соглашениям, заключенным в рамках горизонтального взаимодействия по всей стране, идет на единицы (даже если не ограничиваться только внутриагломерационными контактами). Так, отдельные примеры в той или иной степени успешного межмуниципального сотрудничества известны в Челяби-

---

<sup>1</sup> Режим доступа к информации:  
<http://ura.ru/content/chel/16-06-2008/articles/3583.html>.

нской области, где активно действует межмуниципальная ассоциация «Горный Урал», стимулирующая кооперацию между входящими в нее городами. Также можно упомянуть программу межмуниципального сотрудничества на 2006–2008 гг. администрации Твери, Калининского, Рамешковского районов Тверской области<sup>1</sup> и соглашение о межмуниципальном сотрудничестве в вопросах комплексного социально-экономического развития муниципальных образований Шелеховского района (стороны — муниципальный район и поселения). При этом последний случай в действительности скорее представляет собой пример упорядочения вертикального взаимодействия, так как муниципальный район и поселения на его территории повсеместно воспринимаются как два соподчиненных уровня местного самоуправления.

Подчеркнем при этом, что само понятие «межмуниципальное сотрудничество» российским муниципалитетам отнюдь не чуждо, но чаще всего под таким сотрудничеством подразумевается обмен делегациями для изучения опыта, а не реализация совместных проектов. Приходится заключить, что проблема, по-видимому, не столько в нормативно-правовой базе, сколько в субъектах планирования, которые пока не готовы воспользоваться теми кооперативными процедурами, которые им предоставляет (пусть и в очень общем виде) федеральное законодательство.

### **Формирование организаций межмуниципального сотрудничества**

Еще один теоретически возможный путь — институционализация межмуниципального сотрудничества по сценарию, близкому к моделям, бытующим в США. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит норму, предусматривающую возможность учреждения представительными органами муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью (ст. 68). И хотя агломерации как таковые в законе не упоминаются, вполне правомерным выглядит идея использования данной формы именно для этих форм расселения.

Поскольку данный сценарий предъявляет к муниципалитетам еще более жесткие требования, чем предыдущий, нетрудно догадаться, что он тем более не получил в стране широкого распространения. И все же попытки в этом направлении предпринимались. Наиболее амбициозным из них стал проект, подготовленный для территории Челябинской агломерации. Непосредственным организационным действиям предшествовала научная работа по определению границ агломерации, анализу основных проблем и ресурсов развития территорий в ее рамках. Предполагалось создание совета

---

<sup>1</sup> Режим доступа к информации: <http://tver.rfn.ru/rnews.html?id=11523>.

агломерации, в задачи которого входило бы совместное решение общих для субъектов агломерации проблем (оптимизация транспортного сообщения, утилизация твердых бытовых отходов, охрана окружающей среды, организация здравоохранения и др.), согласование муниципальных планов, приведение во взаимное соответствие местного законодательства и т.п. Механика этих процессов была продумана, и определенные шаги в направлении их реализации были предприняты, но проект в итоге забуксовал из-за отсутствия понимания со стороны региональных властей: им оказался

### **Основная проблема, из-за которой межмуниципальное сотрудничество у нас толком не развивается, — это слабость самих муниципалитетов**

симпатичнее вариант «агломерирования сверху», через учреждение административного округа, нежели подобная самостоятельность<sup>1</sup>.

И подобная категория «субъективных» факторов носит едва ли не ключевой характер: договариваться на территории субъекта Федерации без ведома субъек-

та в современной российской политике — дело бесперспективное, а в интересы властей субъекта совсем не обязательно входит усиление извечно соперничающих с ним областных центров и фактическое появление на его территории нового мощного центра принятия решений.

Но повторим: сколь бы неблагоприятны ни были внешние условия, будь то несовершенное законодательство или противодействие со стороны региональных властей, основная проблема, из-за которой межмуниципальное сотрудничество у нас толком не развивается, — это слабость самих муниципалитетов. Имеется в виду как отсутствие у них внятных стимулов для активного участия в агломерационных процессах, включая финансовые стимулы, и переговорной культуры, культуры достижения компромиссов, так и господствующее на всех уровнях примитивное технократичное понимание разграничения полномочий между уровнями власти, не оставляющее места для кооперации там, где проблемы эффективнее решать совместно.

<sup>1</sup> Подробно о Челябинском опыте см.: Глазычев В., Стародубровская И. и др. Челябинская агломерация: потенциал развития. Челябинск, 2008.

**С.И. Рыбальченко**

Советник председателя Общественного совета Центрального федерального округа (Москва)

## **Системные вопросы муниципального управления на современном этапе**

Управление современным муниципальным комплексом заключается не только в решении насущных или текущих проблем. Не менее важно управлять сложными стратегическими процессами — экономическими, хозяйственными и производственными. Чтобы любую проблему, сегодняшнюю или завтрашнюю, можно было эффективно решить, требуется формализовать ее до уровня конкретных задач. А далее следует проектирование — социальное, экономическое, пространственное, финансовое.

**Руководителю муниципального образования в процессе принятия решения необходимо ответить на несколько вопросов: для кого? зачем? что? где? за чей счет?**

Руководителю муниципального образования в процессе принятия решения необходимо ответить на несколько вопросов: для кого? зачем? что? где? за чей счет? Есть еще один вопрос, который объединяет все предыдущие, — каким образом? Но это уже относится к управленческой технологии, которая, будучи персонифицирована в квалифицированных руках, дает практические результаты эффективного управления.

Безусловно, предлагаемое упрощение (кто, когда и как) тонкой настройки управления и планирования, на первый взгляд, не вполне положительно. Но иногда нужно упрощать и огрублять, чтобы суть вещей была хорошо видна и понятна.

Подобный подход актуален именно сейчас, когда среди экспертов в сфере городского управления идет дискуссия о взаимосвязи и первичности социально-экономического и территориального планирования. Иными словами, что первично среди ныне применяемых механизмов: социально-экономическая стратегия или генеральный план?

К этой дискуссии подключаются муниципальные финансисты и коммунальщики, которые настаивают на том, что уже на стадии разработки стратегии и генерального плана<sup>1</sup> должны быть определены финансовые ресурсные источники и мероприятия по развитию инженерных и коммунальных систем.

Свое понимание стратегического планирования развития муниципальных образований есть и у региональных властей. В соответствии с их основными полномочиями<sup>2</sup> высший исполнительный орган государственной

<sup>1</sup> В данной статье мы будем исходить из того, что понятия генерального плана и схемы территориального планирования идентичны, хотя Градостроительный кодекс Российской Федерации устанавливает различие между ними: поселение и городской округ разрабатывают генеральный план, а на уровне муниципального района, региональном и федеральном разрабатывается схема территориального планирования.

<sup>2</sup> Основные полномочия органов государственной власти субъектов РФ установлены ст. 5 и 21 Федерального закона № 95-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

власти субъекта РФ *разрабатывает проекты программ социально-экономического развития субъекта РФ*, а законодательный (представительный) орган их *утверждает*. Поскольку данные программы реализуются на территории муниципальных образований субъекта РФ, местные власти обязаны учитывать их в своей деятельности. И с этим нельзя не согласиться.

Отношение федеральных законодателей к вопросам муниципального планирования заслуживает отдельного комментария. Среди более трех десятков вопросов местного значения, отнесенных к компетенции муниципальных образований в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», планирование комплексного развития муниципальных образований не значится. Однако решать эти вопросы на практике приходится не отдельно, а в комплексе, и другого механизма, кроме стратегического плана или комплексной программы, пока никто не изобрел. Системный подход и выработка стратегии — необходимое условие для эффективного решения вопросов местного значения, устойчивого развития территории, поскольку жизненно важных средств всегда не хватает. Справедливости ради стоит отметить, что в ст. 35 (п. 10) и 28 Закона № 131-ФЗ упоминается *о принятии планов и программ развития муниципального образования*

### **В нынешних условиях крайне важно начинать воссоздавать государственно-муниципальную систему социально-экономического планирования**

и необходимости проведения по ним публичных слушаний, но этого крайне мало<sup>1</sup>.

Не прописано понятие «планирование развития муниципального образования» и в других нормативных правовых актах федерального уровня. Но что не запрещено, то возможно за счет собственных средств. Поэтому экономические структурные подразделения муниципалитетов принимают свои нормы и правила. Или пользуются лучшей отечественной и зарубежной практикой, разрабатывая собственные экономические стратегии и долгосрочные планы.

Впрочем, значительная часть муниципалитетов продолжают делать ровно то, что требуют региональные исполнительные органы, отвечающие за экономическую и финансовую политику. Раз в год составляют среднесрочный и годовой прогноз социально-экономического развития и на его основании разрабатывают среднесрочный финансовый план и бюджет муниципального образования на будущий год.

Как известно, по Закону № 131-ФЗ к вопросам местного значения не относится регулирование планировки и застройки территорий. Разработка,

<sup>1</sup> В ст. 6 (п. 2) предыдущей редакции Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 22 апреля, 26 ноября 1996 г., 17 марта 1997 г., 4 августа 2000 г., 21 марта 2002 г., 7 июля, 8 декабря 2003 г., 21 июля 2005 г.) *комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования, равно как и регулирование планировки и застройки их территорий* являлись вопросами местного значения.

согласование и принятие схемы территориального развития (генерального плана) регламентируется Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее также ГрК РФ), в котором детально прописана технология подготовки, принятия и реализации градостроительных документов.

Если бы жизнь строилась только в соответствии с юридическими законами, ничего бы нового и лучшего не произошло. Законы регулируют, как правило, устоявшиеся процессы, вводят нормы передовой практики. Существует немало примеров того, как при отсутствии законодательной поддержки проблемы эффективно решались. Но в нынешних условиях, когда публично обсуждается и в ближайшее время будет принята долгосрочная концепция социально-экономического развития Российской Федерации до 2025 г., крайне важно начинать воссоздавать государственно-муниципальную систему социально-экономического планирования, закрепить ее принципы на уровне федеральных законов. Положительным примером такого подхода может служить многоуровневая система территориального планирования, предложенная в ГрК РФ.

Сегодня разработкой стратегии конкретного муниципального образования никого не удивишь. Хуже с теоретической стороны: продолжается дискуссия о системных решениях: что первично — план стратегического развития или генеральный план? Порядок согласования социально-экономического и территориального планирования не прописан на законодательном уровне, требует отработки методологических подходов к практической деятельности.

В связи с этим есть смысл вернуться к истории вопроса. Современное стратегическое и социально-экономическое планирование выросло на сломе административно-командной плановой системы СССР, когда развитие экономики подкреплялось градостроительными решениями на местах. В новой России отказались от практики централизованного планирования. На федеральном, региональном и местном уровнях был введен иной подход — прогнозирование на основе показателей социально-экономического развития территорий. Муниципалитеты начали осваивать практику разработки стратегий на фоне сохранения прежних принципов территориального планирования.

Но с введением ГрК РФ муниципальные образования столкнулись с жесткой необходимостью до 1 января 2010 г. разработать документы территориального планирования и обеспечить процедуру их согласования, в том числе с программами комплексного развития территорий.

В международной практике существуют разные подходы к долгосрочному планированию. Согласно одному из них муниципалитет разрабатывает стратегию экономического развития и на ее основе так называемый мастер-план, или генеральный план. Согласно второму генеральный план фактически является предметной моделью, проецирующей на карту программу развития городского поселения, выработанную в процессе разработки видения будущего представителями различных категорий населения и социальных групп.

На деле часто разрабатываются параллельно или в разное время и генеральный план, и стратегия социально-экономического развития. Необходимость их согласования неминуемо приводит к столкновению ведомствен-



ных интересов экономического и градостроительного блоков. Можно предложить несколько принципов подготовки и согласования обоих планов — эти принципы опираются на федеральное законодательство и позволяют избежать конфликтов.

**Принцип первый: единство целей и задач социально-экономического и территориального планирования.** В соответствии с ГрК РФ схемы территориального планирования, *генеральные планы* должны содержать положения о территориальном планировании, которые включают в себя *цели и задачи территориального планирования*, а также *перечень мероприятий* по территориальному планированию и последовательность их выполнения. Материалы по обоснованию проектов генеральных планов в текстовой форме должны включать в себя *анализ состояния соответствующей территории, проблем и направлений ее комплексного развития*. А подготовка проекта генерального плана осуществляется с учетом *комплексных программ развития муниципальных образований*. Независимо от того, какой документ был разработан раньше, *цели и задачи стратегии социально-экономического развития* должны быть согласованы с целями и задачами территориального планирования в документах, их представляющих.

**Принцип второй: единство показателей социально-экономического развития и обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека.** Показатели социально-экономического развития — важная составляющая социально-экономической стратегии. Нередко на региональном уровне принимается специальная система социально-экономических показателей, которая служит ориентиром при разработке и реализации долгосрочных целевых региональных программ. ГрК РФ (ст. 20, 24) предлагает осуществлять подготовку схемы территориального планирования или генерального плана с учетом региональных и (или) местных *нормативов* градостроительного проектирования. Региональные<sup>1</sup> и местные<sup>2</sup> нормативы градостроительного проектирования содержат *минимальные расчетные показатели* обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека (в том числе обеспечения объектами социального и коммунально-быто-

<sup>1</sup> Статья 24 (п. 5) ГКРФ. Утверждение региональных нормативов градостроительного проектирования осуществляется с учетом особенностей поселений, городских округов в границах субъекта Российской Федерации. Состав, порядок подготовки и утверждения региональных нормативов градостроительного проектирования устанавливаются законодательством субъектов Российской Федерации.

<sup>2</sup> Статья 24 (п. 5) ГКРФ. Утверждение местных нормативов градостроительного проектирования осуществляется с учетом особенностей населенных пунктов в границах муниципальных образований, межселенных территорий. Состав, порядок подготовки и утверждения местных нормативов градостроительного проектирования устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Не допускается утверждение местных нормативов градостроительного проектирования, содержащих минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека ниже, чем расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека, содержащиеся в региональных нормативах градостроительного проектирования.

вого назначения, доступности таких объектов для населения, включая инвалидов, обеспечения объектами инженерной инфраструктуры, благоустройства территории). Состав, порядок подготовки и утверждения местных нормативов градостроительного проектирования устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. При этом *местные нормативы градостроительного проектирования, содержащие минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека не могут быть ниже, чем региональные показатели*. Муниципальное образование имеет возможность самостоятельно устанавливать наиболее желаемый уровень благоприятных условий жизнедеятельности человека и прилагать усилия для его достижения. Аналогичные показатели разрабатываются при подготовке стратегии социально-экономического развития. Представляется целесообразным при разработке стратегии социально-экономического развития и схемы территориального планирования (генерального плана) использовать минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека для обеспечения единства показателей социально-экономического развития муниципального образования.

**Принцип третий: программно-целевой подход и методологическое единство.** Данный принцип предполагает единство подходов при реализации документов социально-экономического и территориального планирования. Механизмом реализации стратегии социально-экономического развития является разработка долгосрочных целевых программ (ДЦП)<sup>1</sup> и ведомственных целевых программ (ВЦП) по основным направлениям развития муниципального образования. Для реализации схемы территориального планирования, генерального плана разрабатывается план реализации схемы территориального планирования (генерального плана). Несмотря на то что по форме ДЦП, ВЦП и план реализации схемы территориального планирования (генерального плана) отличаются, важно при их разработке использовать программно-целевой подход и единую методологическую базу. Это позволит при их реализации продолжать согласованную работу.

**Принцип четвертый: сочетание стратегического, среднесрочного и текущего планирования и этапность реализации планов и программ.** Системный подход при реализации стратегических документов муниципального образования, к которым относятся стратегия социально-экономического развития и схема территориального планирования (генеральный план), предполагает этапность их реализации. Это необходимо для выделения в общей системе целей и задач тех направлений, на которых в среднесрочном отрезке времени необходимо сконцентрировать основные материальные и организационные ресурсы. Для обеспечения комплексности решения вопросов можно предложить разработать на базе стратегии социально-

---

<sup>1</sup> Некоторые целевые программы могут соответствовать по названию, целям и задачам региональным и федеральным целевым программам, например при реализации подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» ФЦП «Жилище» на 2002–2010 годы, реализуемой на принципах софинансирования.

экономического развития, ДЦП и ВЦП комплексную программу социально-экономического развития на среднесрочный период (3–5 лет) и план социально-экономического развития муниципального образования на текущий год. Сроки действия плана реализации схемы территориального планирования (генерального плана) ГрК РФ не оговариваются. Можно предположить, что они соответствуют срокам действия базового документа. И работать с таким документом неудобно, поскольку помимо текущих задач и проектов он содержит значительное количество перспективных объектов. Поэтому можно предусмотреть этапность реализации в ходе подготовки данного плана, согласовав сроки мероприятий с целями и задачами стратегии социально-экономического развития. В качестве среднесрочного документа можно предложить на основе плана реализации СТП/ГП разработать план капитального строительства на среднесрочный период, а годовой план капитального строительства ввести в качестве отдельного раздела в план социально-экономического развития на год. План капитального строительства на год должен стать комплексным документом для привлечения инвестиций, поскольку помимо объектов, финансируемых по адресной инвестиционной программе (АИП), в него включены объекты, капитальное строительство и реконструкция которых осуществляются из других источников. Также целесообразно при согласовании стратегии социально-экономического развития и схемы территориального планирования (генерального плана) обеспечить выполнение следующих требований:

- стимулирование привлечения внебюджетных инвестиций в развитие муниципального образования;
- открытость и гласность процесса;
- согласованность развития муниципального образования и субъекта Российской Федерации;
- учет основных направлений и задач долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации в целом.

Перечисленные в статье позиции, несомненно, нуждаются в дальнейшей расшифровке и обосновании, но тем не менее представляются нам весьма значимыми для создаваемой ныне в России усилиями ученых и практиков методологии местного самоуправления.

## **Е.Б. Веприкова**

Директор Дальневосточного центра социальных инноваций, кандидат экономических наук  
(Хабаровск)

## **Е.А. Федорова**

Специалист Дальневосточного центра социальных инноваций, кандидат экономических наук  
(Хабаровск)

# **Практика деятельности муниципальной администрации: опыт диагностики**

Становление системы местного самоуправления в России и проведение большого количества реформ, затрагивающих местный уровень публичной власти, ставит перед специалистами органов местного самоуправления множество сложных задач. Возможность осуществления реформ, а следовательно, и достижения целей реформирования определяется способностью существующей организационной системы воспринимать эти задачи и организовывать процесс их решения. Поэтому важным представляется вопрос о дееспособности существующих на местном уровне управленческих структур, содержании и ориентации их деятельности, а также о проблемах, определяющих качество управленческих решений и общую эффективность деятельности.

**В целях диагностики существующих проблем и внесения корректив в работу органа управления любой орган власти, в том числе орган местного самоуправления, должен периодически проводить анализ и оценку деятельности своих структур**

В целях диагностики существующих проблем и внесения корректив в работу органа управления любой орган власти, в том числе орган местного самоуправления, должен периодически проводить анализ и оценку деятельности своих структур. В этом смысле опыт администрации Елизовского муниципального района (далее также ЕМР) Камчатского края показателен и интересен как попытка осмыслить существующие проблемы, чтобы определить пути их решения, однако сами проблемы являются широко распространенными, и подобное исследование в большинстве муниципалитетов дало бы сходные результаты. Поэтому выводы и описание проблем, которые зафиксированы для администрации ЕМР, имеют более широкое применение и выходят далеко за пределы конкретного опыта одного муниципалитета.

К особенностям описываемой практики следует отнести то обстоятельство, что диагностика проводилась в основном силами специалистов самой администрации ЕМР (самоанализ) при методической, образовательной и консультативной поддержке экспертной организации — Дальневосточного центра социальных инноваций (ДВЦСИ). Таким образом, практически все специалисты администрации приняли участие в этой работе и уже в процессе ее осуществления имели возможность посмотреть на свою текущую дея-

тельность как бы «со стороны», что дало достаточно поводов для ее критического осмысления.

Дальневосточный центр социальных инноваций, оказывая содействие администрации ЕМР в реформировании своей деятельности на основе технологии управления по результатам, предложил начать работу с проведения самоанализа текущей деятельности структурных подразделений администрации данного муниципального образования<sup>1</sup>. Были определены следующие цели самоанализа:

- зафиксировать стартовую ситуацию с организацией деятельности структурных подразделений администрации ЕМР;
- определить наиболее актуальные проблемы в работе аппарата управления;
- мотивировать специалистов администрации ЕМР на переосмысление своей деятельности и повышение активности в переходе на управление по результатам.

Специалисты ДВЦСИ разработали методику, которая позволяла решать задачи, направленные на достижение поставленных целей, в «щадящем» режиме работы, с учетом того, что у специалистов администрации отсутствовал необходимый опыт, в процесс было вовлечено большое число участников (около 150 человек), а трудозатраты требовалось минимизировать. В соответствии с данной методикой все сотрудники администрации заполняли таблицы самоанализа, где фиксировали информацию о деятельности структурных подразделений в течение одной рабочей недели. Впоследствии всю эту информацию предстояло свести в единые таблицы по подразделениям.

Зафиксированные функции структурных подразделений описывались и оценивались по следующим параметрам:

- характеристика стабильности данной функции (постоянная, периодическая, разовая, функция, которая не выполняется);
- степень автономности при выполнении функции (процент выполнения функции и кооперация с другими структурами при реализации данной функции);
- деятельность, направленная на реализацию функции;
- время, затраченное на осуществляемую работу;
- адресат деятельности;
- полученный результат;
- правовые основания реализации функции.

Специалисты ДВЦСИ, проанализировав заполненные таблицы, выявили основные проблемы, возникшие при фиксации информации (несоответствия, ошибки). Затем они провели с сотрудниками Управления экономи-

---

<sup>1</sup> ДВЦСИ оказывает экспертную поддержку муниципалитету в рамках программы «США — Дальний Восток России: муниципальное партнерство», осуществляемой при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию. Елизовский район в этой программе выбран в качестве пилотной площадки по внедрению современной модели муниципального управления.

ческого развития ЕМР (далее также УЭР), которое отвечает за административную реформу в районе, семинар, на котором были рассмотрены все встречающиеся в матрицах самоанализа недочеты и определены пути их устранения. УЭР, после того как его сотрудники устранили ошибки в своих таблицах, стало методологом для других подразделений администрации при корректировке их матриц, после чего степень достоверности полученных результатов существенно возросла.

На основании скорректированных данных в каждом структурном подразделении был проведен анализ полученных результатов по следующим направлениям:

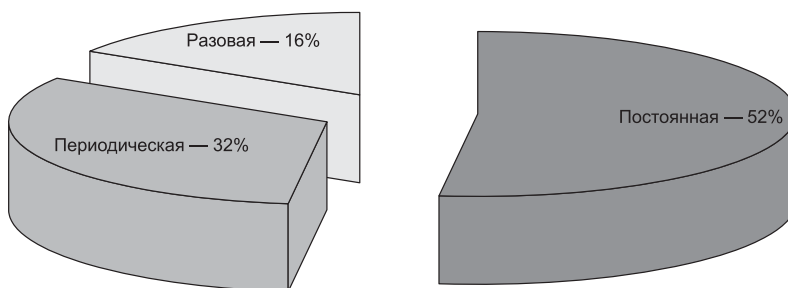
- 1) характеристика выполняемых функций:
  - функции подразделялись на функцию управления, функцию прямого исполнения и функцию обеспечения управления;
  - оценивалась стабильность функции;
  - давалась характеристика степени автономности деятельности при реализации функций:
    - 70–100% — высокая автономность (основная ответственность за решение данной задачи);
    - 30–70% — средняя (совместная деятельность/партнерство с другим соисполнителем);
    - до 30% — низкая (эпизодическое участие в деятельности другого ответственного исполнителя);
- 2) классификация адресатов деятельности. Были выделены три основных адресата: население; органы местного самоуправления; органы государственной власти;
- 3) оценка зафиксированного результата работы. Результат определялся как конечный или промежуточный (незавершенное действие) или констатировалось его отсутствие;
- 4) определение соотношения имеющих различные правовые основания функций в деятельности структурных подразделений.

Обобщение результатов анализа было представлено в отчетах, подготовленных каждым структурным подразделением администрации ЕМР. На основании этих отчетов специалисты ДВЦСИ подготовили заключение о практике работы администрации ЕМР в целом, основные выводы которого и представлены в настоящей статье.

Несмотря на то что при самоанализе оценивалась деятельность в течение одной рабочей недели<sup>1</sup> (небольшой период наблюдения), полученные результаты и выводы можно распространить на всю деятельность администрации, поскольку описанные функции характеризовались структурными подразделениями как стабильные, т.е. постоянно или регулярно (периодически) присутствующие в практике деятельности администрации (рис. 1).

<sup>1</sup> Фиксация информации в течение даже столь короткого времени повлекла за собой существенные сложности и потребовала значительных усилий от сотрудников администрации, непривычных к такого рода деятельности.

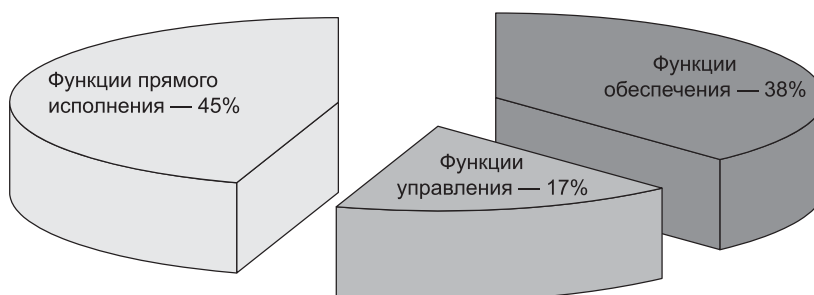
Таким образом, ситуация, зафиксированная в течение периода самоанализа, является репрезентативной для оценки практики работы администрации ЕМР.



**Рис. 1. Характеристика стабильности выполняемых функций в работе администрации ЕМР**

### Практика работы администрации ЕМР: характеристика ситуации по результатам самоанализа

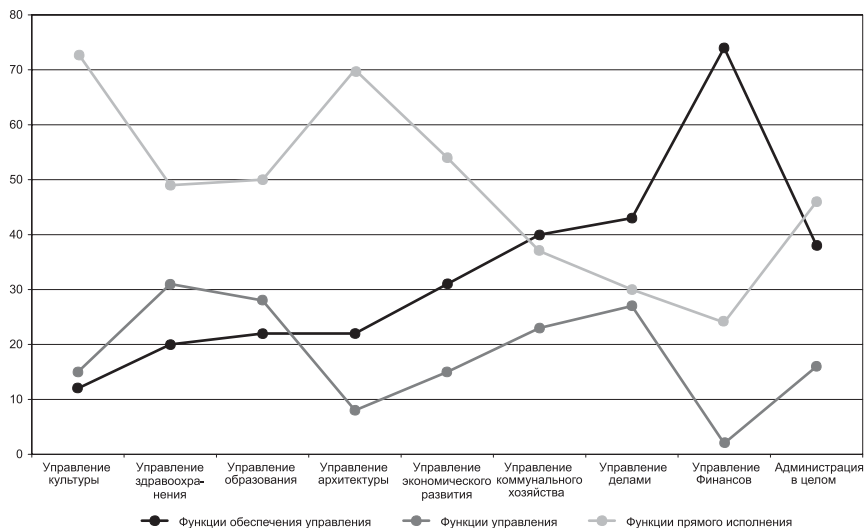
Первым критерием в анализе зафиксированных функций было определение характера деятельности. По результатам анализа выяснилось, что функции, относящиеся к функциям управления, составляют всего 17% от общего объема деятельности администрации ЕМР. Превалируют функции непосредственного осуществления деятельности — 45%. Значительную долю составляют функции обеспечения деятельности (обслуживания) других органов власти, других органов местного самоуправления, других структурных подразделений (рис. 2).



**Рис. 2. Характеристика выполняемых администрацией ЕМР функций**

Такое соотношение функций нельзя признать удовлетворительным, так как администрация не реализует свой основной мандат как орган управления, а выполняет функции, которые могут осуществляться другими участниками местного самоуправления: населением непосредственно, коммерческими и некоммерческими организациями.

Ни для одного структурного подразделения выполнение функций управления не было основным содержанием деятельности в исследуемый период. Соотношение функций по структурным подразделениям администрации проиллюстрировано на рис. 3.

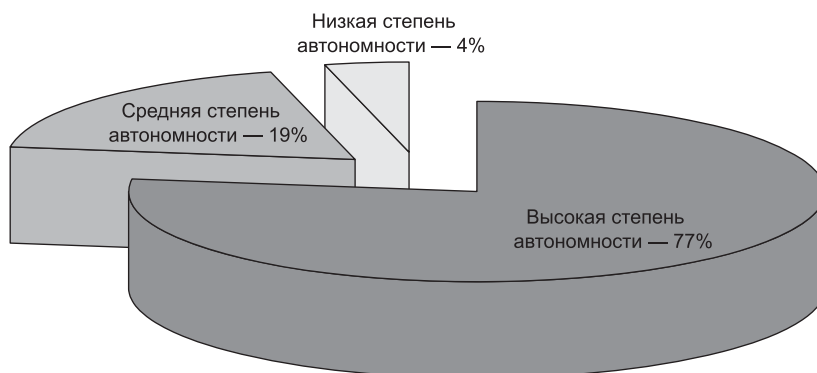


**Рис. 3. Характеристика выполняемых функций подразделениями администрации ЕМР, %**

Крайние правые точки на представленном графике показывают уровень выполняемых функций в целом по администрации ЕМР. Как видим, только в половине подразделений уровень функций управления выше, чем в целом по администрации, хотя все равно не превышает 30%, что позволяет говорить о том, что функции прямого исполнения и функции обеспечения управления преобладают в администрации ЕМР. При этом даже в подразделениях, отличающихся наивысшим уровнем функций управления (управления здравоохранения и образования), функции прямого исполнения составляют около половины всей деятельности. Лишь в двух управлениях, в Управлении финансов и Управлении делами, на функции прямого исполнения уходит менее 30%. Здесь преобладают функции обеспечения управления (74 и 43% соответственно), что объяснимо, поскольку эти подразделения являются обеспечивающими для всех остальных.



Самоанализ зафиксировал высокую степень автономности при выполнении функций специалистами администрации ЕМР. В результате возникают такие проблемы, как дублирование деятельности и неэффективное использование ресурсов, а также риск появления внутренних противоречий (разнонаправленности) в деятельности администрации и ошибок при принятии решений.

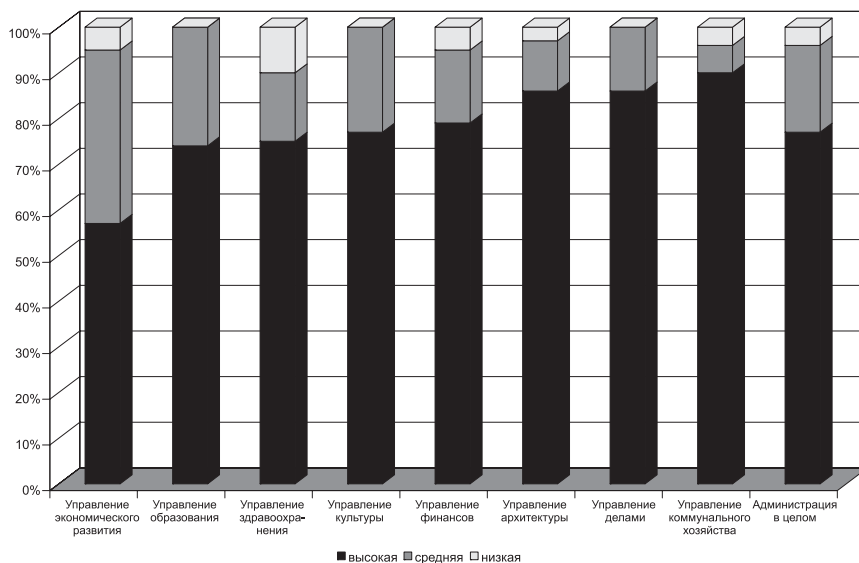


**Рис. 4. Характеристика степени автономности выполнения функций в работе администрации ЕМР**

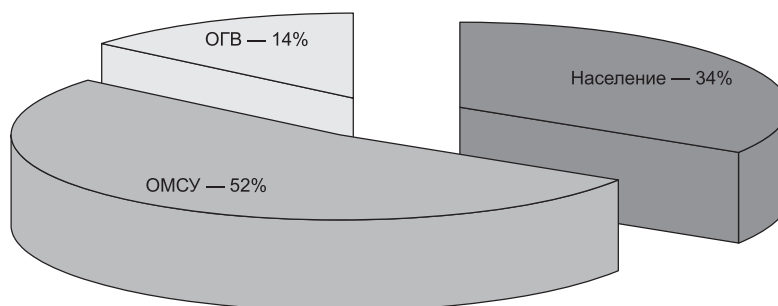
Как хорошо видно на диаграмме (рис. 4), большая часть выполняемых структурными подразделениями функций оценивалась ими как осуществляемые самостоятельно. Высокой степенью автономности (70–100%) характеризуется около 77% всей деятельности, средней (30–70%) — около 19%, а низкой (до 30%) — всего около 4%. Таким образом, менее четверти всей деятельности предполагает координацию работы подразделений. Такие результаты могут быть следствием неадекватной оценки специалистами администрации ЕМР своей роли в осуществляемой деятельности (завышение уровня влияния на получение результата). К примеру, и Управление делами, и Управление архитектуры в исследуемую неделю готовили проект постановления для главы ЕМР, при этом процент выполнения данной функции двумя подразделениями составил 190%.

Только одно структурное подразделение отличается от других — Управление экономического развития, где 38% деятельности осуществляется совместно с другими подразделениями, что в два раза выше, чем в целом по администрации (рис. 5). Это говорит о том, что работники данного управления более объективно оценивают свое участие в выполнении функций, не забывая об участии других подразделений.

Интересная картина получается при анализе адресатов деятельности администрации. В целом, по оценкам специалистов администрации, основным адресатом деятельности являются сами органы местного самоуправления — 52% (рис. 6).

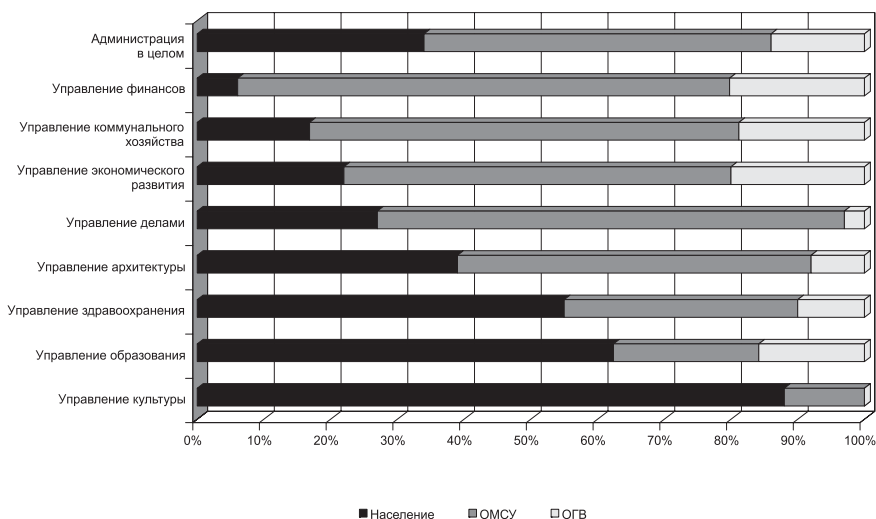


**Рис. 5. Характеристика степени автономности выполнения функций подразделениями администрации ЕМР**



**Рис. 6. Характеристика адресата деятельности в работе администрации ЕМР**

На диаграмме видно, что конечный потребитель (население) является адресатом только трети всей осуществляемой деятельности. Такой результат можно трактовать двояко. Во-первых, как замыкание всей работы внутри себя, то есть «самозанятость» администрации (создание задач для самих себя). Если это так, то не соблюдается один из основных принципов местного самоуправления — деятельность в интересах населения. Другая возможная трактовка полученного результата: специалисты не ориентируются на «конечного потребителя» и не способны установить связи между результатом своей деятельности и интересами населения муниципального образования. Какое

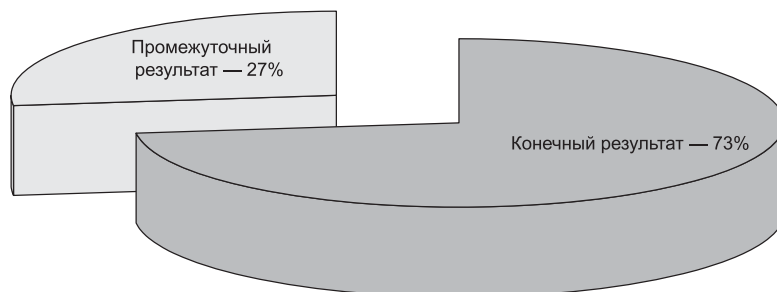


**Рис. 7. Характеристика адресата деятельности в работе подразделений администрации ЕМР**

бы объяснение ни оказалось верным, оно будет свидетельствовать о том, что у администрации ЕМР серьезные проблемы, поскольку этот орган местного самоуправления явно не понимает смысла и цели своей деятельности.

Анализ деятельности отдельных подразделений показал, что наиболее ориентированы на работу в интересах населения управления культуры — 88%, образования — 63% и здравоохранения — 55% (рис. 7). В то же время в управлениях финансов, делами и коммунального хозяйства основным адресатом деятельности являются органы местного самоуправления — 73, 70 и 65% соответственно. При этом парадоксально, что для Управления коммунального хозяйства (которое обеспечивает предоставление услуг населению) в качестве адресата деятельности население выступает лишь в 17% выполняемых функций.

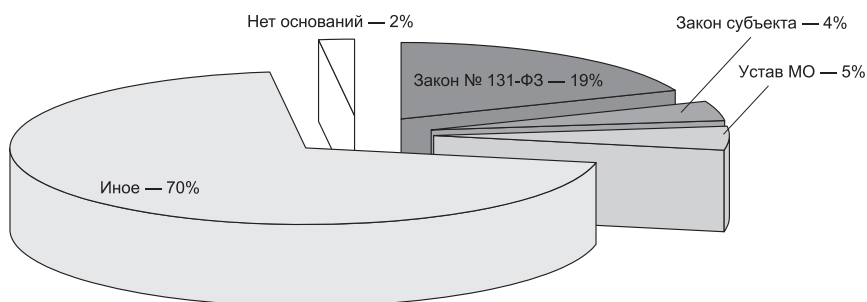
В процессе анализа зафиксирована большая доля деятельности с конечным результатом — 73% (рис. 8). Однако, если рассмотреть, что именно сотрудники администрации понимают под последним, становится ясно, что они слабо себе представляют, что такое результат вообще и конечный результат в особенности. Конечный результат деятельности по решению вопросов местного значения определяется уровнем удовлетворенности потребителя (населения) количеством и качеством получаемых бюджетных услуг или предоставленными возможностями участия в местном самоуправлении. А вот во время самоанализа специалисты к конечному результату деятельности относили факт завершения какого-либо процесса. Таким образом, значительная доля конечных результатов свидетельствует не о том, что деятельность ориентирована на результат (она ориентирована на процесс), а лишь о том, что специа-



**Рис. 8. Характеристика результата деятельности в работе администрации ЕМР**

листы администрации не имеют достаточного опыта и понимания того, какие задачи решает администрация и что может считаться отчуждаемым результатом.

При выявлении правовых основ выполняемых специалистами администрации ЕМР функций большинство последних не были идентифицированы как часть деятельности по реализации норм Закона № 131-ФЗ, устава ЕМР или законов Камчатского края (рис. 9). Наибольшая часть функций — 70%, по мнению специалистов администрации, имеет иные правовые основания, в качестве которых указываются правовые акты, не являющиеся нормативными, а именно должностные инструкции, распоряжения и приказы руководителей структурных подразделений и т.п. По всей видимости, сотрудники администрации слабо ориентируются в правовых основах своей деятельности, не понимают рамок своей компетенции, что влечет за собой серьезные негативные последствия.



**Рис. 9. Характеристика правовых оснований деятельности в работе администрации ЕМР**

## **Основные проблемы, зафиксированные в ходе самоанализа, которые требуют корректировки в процессе реформирования деятельности администрации ЕМР**

1. Главной проблемой является отсутствие ориентации на конечного потребителя, то есть на удовлетворение потребностей населения. В основном деятельность администрации ЕМР связана с функционированием собственных структур, других органов местного самоуправления и органов государственной власти, что противоречит самому понятию местного самоуправления и его компетенции, в которую входит решение задач по жизнеобеспечению населения. В этой ситуации любые (самые героические) усилия администрации ЕМР в осуществлении ее деятельности не могут признаваться жителями как удовлетворительные, поскольку только крайне незначительная часть этой активности распространяется «за стены» органов власти.

2. В практике работы администрации ЕМР управленческая деятельность присутствует только фрагментарно, так как основные усилия и ресурсы направляются на обеспечение деятельности самой администрации и других органов власти, а также на выполнение функций прямого исполнения, которые могут быть успешно решены другими лицами и организациями, не находящимися на муниципальной службе. Вместо управления процессом решения вопросов местного значения идет прямое осуществление этого процесса. При этом функция управления в решении вопросов местного значения никто не может осуществлять, кроме органов местного самоуправления, а следовательно, она просто не реализуется.

Концентрация усилий на решении задач, не связанных с выполнением управленческих функций, приводит к имитации деятельности по решению вопросов местного значения через организацию большого количества мероприятий, не влияющих на степень удовлетворенности населения тем, как эти вопросы решаются. Как следствие, чрезмерно увеличивается численность муниципальных служащих и неэффективно используются ограниченные ресурсы муниципального образования. Одновременно при решении задач обеспечения деятельности других органов власти имеют место существенные затраты времени и усилий, не связанные с компетенцией местного самоуправления. Это означает, что ресурсы местного бюджета направляются на решение задач других органов власти, что недопустимо в соответствии с требованиями ст. 53 ч. 6 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и может трактоваться как нецелевое использование бюджетных средств.

Стремление администрации все делать силами своих специалистов исключает возможность участия в этом процессе населения (в том числе коммерческих и некоммерческих организаций), что означает монополизацию решения вопросов местного значения администрацией ЕМР. Эта практика не соответствует требованиям Федерального закона № 131-ФЗ и противоречит самой природе местного самоуправления.

3. В деятельности администрации ЕМР требует серьезной корректировки разделение задач по решению вопросов местного значения и кооперация

деятельности между структурными подразделениями. Существующая ситуация с чрезмерной автономностью структур приводит к дублированию деятельности и сложностям с согласованием и коммуникацией между подразделениями, следствием чего также является чрезмерное увеличение численности муниципальных служащих и расходов на их содержание.

4. Специалисты администрации ЕМР при реализации своих функций ориентированы на процесс, а не на результат деятельности. Работа замкнута сама на себя, и, по мнению специалистов, ее результатом является просто ее завершение. Иными словами, целью деятельности является процесс, а результатом — окончание процесса. При таком подходе эффективность и результативность не могут быть достигнуты, если под результатом понимать значимые изменения в жизни жителей и уровень удовлетворенности последних решением вопросов местного значения.

5. Требуют прояснения правовые основания деятельности специалистов, и необходимо повышать правовую грамотность сотрудников администрации ЕМР, особенно в части понимания норм Закона № 131-ФЗ и Устава ЕМР. Специалисты администрации правовыми основаниями своей работы считают распорядительные, а не нормативные документы и не могут установить соответствия между ними. Поскольку они руководствуются распорядительными документами и не учитывают требования законов и основных нормативных актов, это чревато нарушением правовых норм, в том числе ущемлением прав и законных интересов граждан.

Необходимо установить точное соответствие должностных обязанностей специалистов и перечня решаемых задач структурных подразделений компетенции органов местного самоуправления муниципального района в соответствии с положениями ст. 15 Закона № 131-ФЗ.

6. Необходимо организовать процесс повышения квалификации муниципальных служащих по следующим направлениям (темам):

- правовые основания деятельности местного самоуправления;
- основы муниципального управления;
- организация работы с населением;
- управление рабочим временем;
- программно-целевое планирование.

Проведенное исследование дало возможность определить основные болевые точки в деятельности администрации ЕМР и сформулировать предложения по реформированию практики деятельности для устранения выявленных проблем. Предполагается, что по завершении программы реформирования будет проведен повторный самоанализ деятельности для фиксации достигнутых изменений. Таким образом можно выстраивать целую систему мониторинга и получать информацию об изменении практики работы органа управления, что крайне необходимо при реформировании таких сложных объектов, как органы управления.

**Л.Ю. Падиля Сароса**

Заместитель директора направления «Муниципальное экономическое развитие» Института экономики города

## **Применение программно-целевого метода управления в целях построения системы мониторинга бюджетных расходов**

---

В последнее время программно-целевой метод все чаще стал применяться в качестве инструмента бюджетного планирования в практике государственного и муниципального управления. В первую очередь потому, что обеспечивает полный цикл управленческого процесса, от постановки задач планирования до оценки результата и эффективности произведенных бюджетных расходов. Именно эти особенности программно-целевого метода делают его главным компонентом модели бюджетирования, ориентированного на результат.

### **Преимущества программы как инструмента управления**

1. Программа обеспечивает решение одновременно нескольких задач:
  - планирование целей и желаемых результатов;
  - расчет потребности ресурсов для каждого мероприятия в отдельности, для комплекса мероприятий по этапам реализации и в целом по программе в течение всего срока ее реализации;
  - планирование деятельности исполнителей мероприятий применительно к решению программных задач и составление баланса ресурсов в системе стратегических целей;
  - планирование ресурсов из различных источников в формате аналогичных программных целей.
2. Программа содержит механизм мониторинга на основе специально разработанной для нее системы индикаторов оценки результативности и эффективности бюджетных расходов и привлеченных ресурсов.
3. Программа позволяет планировать государственный и муниципальный заказ, задания на среднесрочную и долгосрочную перспективу с детализацией в бюджетном периоде.
4. Программа является доступным и понятным информационным ресурсом, позволяющим оценить расходы бюджета в конкретных получаемых благодаря этим затратам результатах.

По существу, программа является инструментом не только планирования, но и управления развитием, поскольку обеспечивает реализацию всех компонентов процесса управления, к числу которых относятся:

- постановка целей и задач;
- планирование деятельности и ресурсов;
- прогнозирование результатов;

- финансирование;
- мониторинг;
- учет и контроль;
- корректировка с учетом факторов влияния;
- нормативно-правовое и методическое обеспечение;
- информационное сопровождение процесса управления, достигаемых результатов.

## **Программа как инструмент мониторинга**

Как уже отмечалось, отличительной особенностью программы является содержащийся в ней механизм мониторинга реализации взаимоувязанных по задачам, ресурсам, источникам финансирования, срокам и исполнителям мероприятий, поэтому на основе программ можно сформировать для субъекта бюджетного планирования систему мониторинга бюджетных расходов в целом. В основе механизма мониторинга — комплекс специально разработанных для данной программы показателей и индикаторов. В табл. 1 представлена схема построения системы мониторинга результативности бюджетных расходов на основе нескольких целевых программ.

## **Система мониторинга и критерии оценки реализации программных мероприятий**

Система мониторинга и критерии оценки реализации программных мероприятий являются обязательными элементами программы. И хотя на практике выбор целевых показателей вызывает особые затруднения у специалистов, методология их определения не столь сложна, если, конечно, четко сформулирована проблема и определены пути ее устранения. Констатируя наличие проблемы, предлагаемой для программного решения, и тенденции ее усугубления во времени, вполне возможно подобрать соответствующий показатель (индикатор) либо несколько показателей (индикаторов) для построения системы мониторинга. Как правило, проблема устраняется поэтапно, и финансирование осуществляется в разные бюджетные периоды, поэтому необходимо определять не только целевое значение выбранного показателя, но и его промежуточные значения (плановые) в целях ежегодного мониторинга.

Например, целевыми индикаторами решения проблемы роста дорожно-транспортных происшествий в формате программы могут быть сокращение числа лиц, пострадавших в дорожно-транспортных происшествиях, сокращение количества дорожно-транспортных происшествий с пострадавшими, сокращение объема ущерба в результате дорожно-транспортных происшествий и т.п. Основанием для разработки проекта программы может служить наблюдаемая угрожающая динамика роста числа пострадавших и увеличения материальных потерь в результате ДТП, а также прогнозы в отношении усугубления выявленной проблемы. Мож-



**Таблица 1. Макет системы целевых программных индикаторов (показателей)**

Программа/цель/ задача/ индикатор	Источник информации о значении индикатора/ формула расчета	Исполнитель	Базовое значение (до начала реализации программы)	Первый год	Причина отклонения фактического значения от планового	Второй год	Третий год	N-й год
				План/ факт		План/ факт	План/ факт	План/ факт
ПРОГРАММА А								
Цель 1А								
Задача 1.1.А								
Индикатор 1.1.А								
Задача 1.2.А								
Индикатор 1.2.А								
Задача 1.N.А								
Индикатор 1.N.А								
Цель 2А								
Задача 2.1.А								
Индикатор 2.1.А								
Задача N.N.А								
Индикатор N.N.А								
ПРОГРАММА Б								
Цель 1Б								
Задача 1.1.Б								
Индикатор 1.1.Б								
Задача 2.1.Б								
Индикатор 2.1.Б								
Задача N.N.Б								
Индикатор N.N.Б								
ПРОГРАММА N								
Цель 1N								
Задача 1.N.N								
Индикатор 1.N.N								

но рассчитать, например, такие индикаторы, как убыль численности населения вследствие ДТП, доля материальных потерь по отношению к общему объему производимого валового регионального продукта. В целях построения системы мониторинга следует зафиксировать значения выбранных показателей в базовом, предшествующем планируемому, перио-

де и рассчитать целевые значения по годам на весь срок реализации программы. Мониторинг будет заключаться в сравнении целевых (плановых для бюджетного периода) значений показателей с их фактическими значениями. Эффективность бюджетных расходов определяется сравнением бюджетных затрат на реализацию мероприятий по устранению причин ДТП (ремонт дорог, профилактика нарушений правил дорожного движения, материально-техническое обеспечение системы дорожного хозяйства, а именно разметка дорог, дорожные знаки, светофоры, пешеходные переходы, ограничители скорости и т.п.) и эффекта от полученного результата.

Значения выбранных индикаторов (показателей) и расчеты затрат на программные мероприятия являются основой для построения системы мониторинга результативности и эффективности бюджетных расходов. В процессе бюджетного планирования показатель результата идентифицируется в соответствии с бюджетной классификацией с определенной целевой статьей затрат.

При выборе индикаторов (показателей) для мониторинга результатов и эффективности бюджетных расходов рекомендуется придерживаться следующих критериев:

- 1) индикатор (показатель) должен позволять измерять проблему, для решения которой разрабатываются соответствующие мероприятия, на всех этапах ее решения;
- 2) индикатор (показатель) должен быть четко сформулирован, прост для понимания и интерпретации результата как специалистами-управленцами, так и неспециалистами в сфере бюджетного планирования;
- 3) индикатор (показатель) должен иметь достоверный источник информации либо формулу и/или методику расчета в составе материалов программы (раздел программы «Механизм мониторинга и контроля»);
- 4) должна существовать возможность проверки значения индикатора (показателя), его сопоставления и оценки по отношению к базовым, плановым, целевым значениям;
- 5) должна существовать взаимосвязь между индикатором (показателем) и программным мероприятием, на реализацию которого планируются бюджетные расходы;
- 6) затраты на сбор, обработку, анализ и оценку индикатора (показателя) должны быть экономически эффективны.

Система программных индикаторов (показателей) позволяет проводить мониторинг достижения планируемых значений результата (решение проблемы, снижение влияния проблемы, улучшение функционирования объектов жизнеобеспечения и т.п.), выполнения распределенных целевых расходов бюджета, а также результативности и эффективности бюджетных расходов.

Перечисленные возможности позволили программам стать ключевым компонентом системы БОР — бюджетирования, ориентированного на результат, а доля бюджетных расходов, планируемых и реализуемых в формате целевых программ, превратилась в один из основных критериев

оценки в рамках реализуемой в Российской Федерации бюджетной реформы программ реформирования региональных и муниципальных финансов<sup>1</sup>.

### **Программа как инструмент мониторинга бюджетных расходов: проблемы применения**

Применение программ в качестве инструмента мониторинга и оценки требует соответствующего нормативно-правового и методического обеспечения. Ключевыми документами в этой связи являются порядок разработки и реализации целевых программ (как долгосрочных, так и ведомственных), методические рекомендации проведения мониторинга и оценки целевых программ, методические рекомендации оценки эффективности планируемых и реализуемых бюджетных инвестиций с учетом эксплуатационных расходов будущих периодов.

Статья 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации предписывает исполнительным органам государственной власти и местным администрациям установить порядок принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ, их формирования и реализации в виде нормативного правового акта соответствующего уровня исполнительной власти и администрации муниципального образования, а также переходных положений осуществления бюджетных инвестиций на период 2008–2009 гг.

Анализ нормативно-правовой базы субъектов РФ и некоторых муниципальных образований в части применения целевых программ показал<sup>2</sup>, что не везде такой порядок установлен в виде отдельного нормативного правового акта государственного органа исполнительной власти и местной администрации. Где-то положения в отношении программ определены в законе о прогнозировании и программах социально-экономического развития субъекта РФ, в других порядок применения программ прописан в составе документа о бюджетном процессе, в отдельных случаях такой порядок вообще не установлен.

Несмотря на то что целевые программы широко используются в практике государственного и муниципального управления, возникает ряд трудностей и проблем при построении систем мониторинга бюджетных расходов на их основе. Следует обратить внимание на то, что в регионах и муниципалитетах, как правило, имеется значительное количество принятых и реализуемых программ. Вместе с тем доля расходов, планируемых в бюджете на основе программ, не превышает 10%<sup>3</sup>. Анализ применения целевых

<sup>1</sup> В программах реформирования финансов установлены среди прочих следующие целевые показатели: 1) не менее 50% расходов бюджета (без учета субвенций на исполнение делегированных полномочий) формируются в рамках ведомственных программ; 2) не менее 70% фактически достигнутых в бюджетном периоде результатов целевых программ соответствуют запланированным значениям; 3) количественные показатели оценки результатов исполнения функций управления установлены для всех субъектов бюджетного планирования.

<sup>2</sup> В качестве информационного ресурса была использована база «Консультант плюс регион» и официальные сайты исполнительных органов субъектов РФ.

<sup>3</sup> Исключением, как правило, являются регионы и муниципалитеты, реализующие программы реформирования финансов, в которых доля расходов, планируемых на основе программ, может быть свыше 50%.

программ в качестве инструмента бюджетного планирования<sup>1</sup> показал, что необходимо обратить внимание на следующие наиболее характерные проблемы:

- 1) применяемые программы зачастую вообще не содержат показателей и индикаторов мониторинга и оценки результативности и эффективности бюджетных расходов;
- 2) выбранная система показателей и оценки не соответствует поставленным программным целям;
- 3) не определены порядок и методика проведения оценки на основе установленной системы показателей (критерии) и применения результатов проведенной оценки в бюджетном процессе (планирование и исполнение);
- 4) не определен порядок мониторинга результатов программных мероприятий, реализуемых за счет средств бюджетов различных уровней;
- 5) недостаточно разработана нормативно-правовая и методическая база для внутреннего аудита применения программ как инструмента бюджетного планирования и реализации бюджетных расходов;
- 6) возникают трудности при составлении прогнозов результатов и затрат на весь период реализации программы, особенно если программа долгосрочная;
- 7) зачастую у выбранных для мониторинга показателей или данных для их расчета отсутствует достоверный источник информации (не ведется статистическое наблюдение) и промежуточные значения по этапам реализации программы;
- 8) отмечается слабое информационное сопровождение результатов мониторинга самих программ и расходов бюджета на их реализацию;
- 9) при планировании бюджетных расходов на программу не в полной мере учитываются результаты ее реализации в предшествующем бюджетном периоде.

Перечисленные проблемы являются следствием как минимум трех главных причин:

- 1) недостаточный уровень профессиональной подготовки специалистов в области применения программно-целевого метода, в результате чего программа используется исключительно как аргумент для привлечения ресурсов из других уровней бюджетной системы, а не как инструмент управления;
- 2) отсутствие достоверного статистического наблюдения применяемых в качестве мониторинга показателей и индикаторов;
- 3) недостаточное методическое сопровождение процесса управления с помощью программ.

<sup>1</sup> Была проанализирована нормативно-правовая база в части применения целевых программ всех субъектов РФ и более 30 муниципальных образований.

## Ориентиры успешности и несколько положительных примеров

Повысить качество применения программ в целях мониторинга бюджетных расходов можно только устранив вышеуказанные проблемы. В этой связи полезно выделить факторы успешности применения программ, а также взять на вооружение ценный опыт некоторых регионов и муниципальных образований. Кроме того, не следует забывать о методических рекомендациях, разработанных различными экспертными организациями для федеральных ведомств, но вполне адаптируемых для регионального и муниципального уровней управления.

Факторами успешности применения программ как инструмента мониторинга и оценки бюджетных расходов могут служить:

- 1) установленные требования к качеству проектов программ (в числе этих требований, например, обязательное использование как механизма мониторинга, так и критериев оценки программных мероприятий и эффективности направленных на их реализацию бюджетных расходов;
- 2) последовательность и обязательность применения результатов мониторинга и оценки на всех этапах процесса управления (планирование, финансирование, отчетность, оценка, корректировка);
- 3) определение «центра ответственности»<sup>1</sup> и порядка проведения мониторинга и оценки бюджетных расходов на реализацию программных мероприятий;
- 4) преемственность системы бюджетного планирования на основе программ;
- 5) владение методиками применения программно-целевого метода.

Значительный опыт применения программ как инструмента управления накоплен в Санкт-Петербурге и Хабаровском крае, где введены системы комплексного планирования применительно к стратегическим задачам развития. В Республике Бурятия регламентирована процедура применения программ, в Ханты-Мансийском автономном округе выстроена система бюджетного планирования и межбюджетного взаимодействия в формате программ. В Красноярском крае достаточно хорошо организована процедура информирования населения о реализации целевых программ и определения параметров социально-экономического развития на основе программных индикаторов. В Ставропольском крае применяется порядок рейтингования программ по критериям их результативности и эффективности бюджетных расходов. Показателен пример Ульяновской области, где в областном бюджете предусмотрены субсидии муниципальным образованиям на разработку документации территориального планирования — это, безусловно, очень важное решение для построения систем комплексного планирования<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Структурное подразделение, ответственное за проведение мониторинга, анализа, оценки и предоставление аналитического отчета об эффективности бюджетных расходов на реализацию программ в бюджетном периоде.

<sup>2</sup> Под комплексной системой здесь понимается связь стратегического, пространственного и бюджетного планирования.

В Ярославской области применяется административный регламент разработки целевых программ, в мэрии Ярославля — порядок взаимодействия при разработке проектов программ.

## Рекомендуемые методические материалы

В методическом отношении программно-целевой метод как инструмент планирования и оценки бюджетных расходов сегодня неплохо обеспечен. В практическом плане в регионах и на местном уровне вполне применимы методики (при условии их адаптации к субъекту бюджетного планирования), разработанные для федеральных ведомств. В частности, можно рекомендовать информацию методического характера, размещенную на сайтах Минэкономразвития, Минрегиона и Минфина России<sup>1</sup>. Следует обратить внимание на следующие методические материалы:

- «Оценка планируемых и реализуемых бюджетных инвестиций» (разработчик — АНО «Институт реформирования общественных финансов» для Минэкономразвития России);
  - «Распределение бюджета принимаемых обязательств между ведомственными целевыми программами» (разработчик — ООО «Институт финансового экономического мониторинга»);
  - «Повышение качества процедур оценки и рейтингования федеральных целевых программ» (разработчик — Государственный университет — Высшая школа экономики);
  - «Оценка вклада ведомственных целевых программ в достижение целей Правительства Российской Федерации» (разработчик — фонд «Институт экономики и социальной политики»);
  - «Организация мероприятий, направленных на обеспечение сбалансированности местных бюджетов» (Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 15 декабря 2006 г. № 06-04-08/01-161);
  - «Правила предоставления в 2008 г. из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий на развитие социальной и инженерной инфраструктуры субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (Постановление Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2008 г. № 107);
- 4) «Разработка и согласование СТУ для разработки проектно-сметной документации на объект капстроительства» (Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 1 апреля 2008 г. № 36);
- 5) «Оценка программ и проектов» (разработчик — Институт экономики города).

<sup>1</sup> См.: <http://www.economy.gov.ru>; <http://www.minregion.ru>; <http://www1.minfin.ru>.

## Планирование бюджетных расходов с учетом результатов мониторинга реализации программ

Каждая из программ в составе бюджетных расходов идентифицирована целевой статьей расхода бюджетной классификации, а также главного распорядителя бюджетных средств (ГРБС), отвечающего за достижение запланированного значения индикатора (показателя) в обмен на получаемые из бюджета средства на реализацию программных мероприятий. Таблица 2 демонстрирует упрощенную схему распределения бюджетных средств на реализацию программ между субъектами бюджетного планирования с учетом возможности «скользящей трехлетки». В результате реформирования бюджетной системы и межбюджетных отношений в Российской Федерации претерпели некоторые изменения и правила планирования бюджетных расходов на основе долгосрочных целевых программ, в частности стало возможным увеличить горизонт планирования с одного года до трех и шести лет (в зависимости от того, принимается ли бюджет на год или на три года).

С 2009 г. вступает в действие новая редакция ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которой внесены изменения в использование долгосрочных целевых программ как инструмента планирования

**Таблица 2. Схема распределения бюджетных средств на достижение целей субъекта бюджетного планирования и решение задач с помощью программ**

Цели, задачи, программы	Отчетный период						Плановый период					
	1 год		2 год		3 год (текущий)		1 год (план)		2 год		3 год	
	руб	%	руб	%	руб	%	руб	%	руб	%	руб	%
<b>Цель 1</b>												
<b>Задача 1.1</b>												
Программа А												
<i>Не распределено по программам</i>												
<b>Задача 1.2</b>												
<i>Не распределено по программам</i>												
...												
Всего распределено по целям, в т.ч.:												
по задачам												
по программам												
Не распределено по целям, задачам, программам												

бюджетных расходов. В частности, долгосрочные целевые программы, предлагаемые к финансированию начиная с 2009 г., подлежат утверждению в установленные сроки<sup>1</sup> высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ и местной администрацией муниципального образования.

Введенные требования ежегодной оценки эффективности реализации программ в порядке, устанавливаемом соответствующим органом исполни-

**В результате реформирования бюджетной системы и межбюджетных отношений в Российской Федерации стало возможным увеличить горизонт планирования с одного года до трех и шести лет**

тельной власти и местной администрацией, позволяют не позднее чем за месяц до внесения в представительный орган проекта закона (решения) о бюджете, принять решение о сокращении со следующего финансового года бюджетных ассигнований на реализацию неэффективной программы либо досрочно ее прекратить.

Долгосрочные целевые программы финансируются только за счет средств бюджета соответствующего уровня, при этом в федеральном бюджете (бюжете субъекта РФ) могут быть предусмотрены субсидии бюджету субъекта РФ (местному бюджету) на реализацию аналогичных долгосрочных целевых программ. Условия предоставления субсидий и методика расчета устанавливаются соответствующей программой.

### **Актуальные задачи (вместо заключения)**

Внесенные изменения свидетельствуют о повышении требований к качеству программ как инструменту планирования бюджетных расходов и их реализации. Необходимость разработки механизма мониторинга результативности и эффективности программ, обязательности проведения оценки на его основе теперь четко предписаны Бюджетным кодексом в качестве условия обоснования расходов на программу в предстоящем бюджетном периоде. В связи с этим необходимо сделать следующее:

- 1) проанализировать существующий порядок применения целевых программ и внести в него необходимые изменения в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (или установить такой порядок);
- 2) установить порядок проведения и критерии ежегодной оценки эффективности реализуемых программ;
- 3) провести анализ соответствия качества применяемых программ установленным требованиям программно-целевого метода управления и внести необходимые изменения в соответствующие программы;

<sup>1</sup> Не позднее одного месяца со дня внесения проекта закона (решения) о бюджете в представительный орган.



- 4) предусмотреть в планируемых к принятию в новом формате целевых региональных программах условия и методику предоставления межбюджетных субсидий (если таковые предусматриваются) муниципальным образованиям на реализацию аналогичных программ;
- 5) внедрить методики оценки эффективности бюджетных инвестиций.

**Таблица 3. Основные характеристики бюджетов городов Центрального федерального округа**

Город	Бюджетная обеспеченность* (млн руб.)	Доходы бюджета, план 2008 г. (млн руб.)	Безвозмездные поступления, план 2008 г. (млн руб.)	Доля собственных доходов в доходах бюджета 2008 г. (%)	Расходы бюджета (млн руб.)	Доля расходов бюджета на реализацию целевых программ (%)	Доля расходов бюджета на реализацию АИП (%)	Дефицит/профицит бюджета (млн руб.)	Уровень дефицита бюджета (%)
Рязань	5527	4810,8	1506,8	68,7	5511,3	10,8	6,1	- 700,5	21,2
Белгород	8745	5561,0	1841,9	66,9	5932,2	12,5		- 371,2	10
Брянск	6253	3900,3	596,2	84,7	4224,6	1,9	3,7	- 324,3	9,8
Владимир	11029	4571,3	1010,6	77,9	4516,7	н/д	10,8	+54,6	-
Воронеж	6981	9331,4	1420,3	84,8	10023,4	3,2	4,8	-691,9	8,7
Иваново	8898	3401,2	964,5	71,6	3626,8	7,2	11,9	- 225,7	9,3
Калуга	9246	4324,3	1371,8	68,3	4518,7	н/д	6,1	- 194,4	6,6
Кострома	6604	2673,6	489,8	81,7	2848,0	4,9	13,9	- 174,4	8,0
Липецк	7925	6214,5	1906,8	69,3	6884,4	11,6	13,3	- 669,8	15,5
Орел	4425	2280,7	574,2	74,8	2353,4	0,4	1,6	- 72,7	4,3
Тамбов	6297	2995,9	979,9	67,3	3194,7	н/д		- 198,7	9,9
Тверь	7346	3402,3	34,7	99,0	3668,7	13,9	8,5	- 266,4	
Ярославль	12544	11928,9	3609,3	69,7	12976,2	н/д		- 1047,3	12,6
<b>Среднее значение по ЦФО</b>	<b>7832</b>								

\* По данным органов государственной статистики по состоянию на 31 декабря 2007 г. Среднее значение по ЦФО 7832 млн руб.

Источник: решения об утверждении соответствующих бюджетов на 2008 г.

**Л.В. Перцов**

Эксперт сектора «Муниципальные финансы и межбюджетные отношения» Института экономики города

## **Внедрение мониторинга результативности бюджетных расходов на региональном и муниципальном уровнях: пример отрасли «дошкольное образование»**

Ключевым элементом внедрения механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, является создание системы мониторинга результативности бюджетных расходов. На стадии бюджетного планирования система результативности играет двоякую роль. С одной стороны, с ее помощью задаются целевые установки для планирования государственных или муниципальных расходов, формируются направления и задачи деятельности.

**Мониторинг результативности бюджетных расходов в сфере образования осложняется тем, что зачастую законодательные акты определяют для системы образования множество разнонаправленных, слабо увязанных между собой целей**

С другой стороны, показатели результативности предоставляют данные для оценки эффективности выполнения уже принятых программ с целью дальнейшей корректировки политики в области распределения бюджетных ресурсов.

Мировой опыт мониторинга результативности бюджетных расходов свидетельствует о необходимости уникальной настройки системы показателей для каждой конкретной территории<sup>1</sup>. Эти различия определяются и существующим состоянием общественного сектора, и приоритетами бюджетной политики, и организационной структурой распорядителей бюджетных средств.

Качественные различия между регионами и муниципальными образованиями выявляются как на этапе выбора перечня показателей, отражающих достижение заявленных целей и задач, так и при расчете целевых значений показателей. Не будет одинакова и значимость отдельных показателей при формировании сводных индексов.

Мониторинг результативности бюджетных расходов в сфере образования осложняется тем, что законодательство федерального и регионального уровней в образовательной сфере обширно, и зачастую законодательные акты определяют для системы образования множество разнонаправленных, слабо увязанных между собой целей. Исходя из этого представля-

<sup>1</sup> См., например: Performance Budgeting in OECD Countries. OECD, 2007. P. 76–81. В русскоязычной литературе см.: Руководство по управлению общественными финансами на региональном и муниципальном уровне. Т. IV. М.: Деловая и профессиональная литература, 2008.

ется целесообразным выделить цели, являющиеся приоритетными в различных нормативных документах и обеспечивающие реализацию государственных конституционных гарантий Российской Федерации в сфере образования.

В ст. 43 Конституции Российской Федерации обозначены государственные гарантии в области образования. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях (п. 2). Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования (п. 5).

В соответствии с Законом РФ «Об образовании», Федеральной целевой программой развития образования в Российской Федерации на 2006–2010 гг., Концепцией модернизации российского образования до 2010 г. стратегическим направлением деятельности при предоставлении услуг дошкольного образования является обеспечение высокого качества, разнообразия и доступности образовательных ресурсов и услуг дошкольного образования, адекватных потребностям развивающейся личности, запросам населения муниципалитета, государства и общества, вписанных в единое образовательное пространство Российской Федерации.

Исходя из этого система мониторинга в отрасли «дошкольное образование» должна включать в себя следующие аспекты деятельности:

- обеспечение доступности дошкольного образования;
- обеспечение качественного образовательного процесса за счет создания кадровых и инфраструктурных условий;
- создание условий для обучения детей с ограниченными возможностями здоровья;
- обеспечение качества получаемых в дошкольных учреждениях знаний и навыков;
- обеспечение удовлетворенности полученными услугами учеников и родителей учеников дошкольных учреждений;
- качественное управление дошкольными учреждениями.

Система показателей результативности должна выстраиваться как для мероприятий, носящих программный характер (среднесрочные программы), так и для мероприятий, носящих перманентный характер и финансируемых из года в год на постоянной основе (нормативное финансирование государственного стандарта). При предоставлении услуг по отрасли «дошкольное образование» в целом и для конкретных дошкольных образовательных учреждений (ДОУ) выделяются цели, в рамках которых, в свою очередь, формируются задачи. Фундаментальным различием в деятельности отрасли в целом и отдельных учреждений является то, что важнейшая характеристика деятельности — доступность дошкольного образования — относится к отрасли в целом, в то время как каждое конкретное учреждение может отвечать только за непосредственно предоставляемые услуги.

Согласно Методическим рекомендациям по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006–2008 гг., утвержденных совместным письмом Мин-

фина и Минэкономразвития России, система оценки результативности деятельности распорядителей бюджетных средств должна состоять из показателей конечного результата. Однако на практике система мониторинга результативности бюджетных расходов, ориентированная на полноценное отражение деятельности региональных и муниципальных ведомств и бюджетных учреждений, может включать в себя расширенный перечень показателей. В зависимости от возможностей и уровня готовности органов государственной власти и местного самоуправления, возможны разные уровни внедрения мониторинга результативности. На базовом уровне необходимо использовать показатели непосредственного результата, то есть объема произведенных услуг и выполненных работ. Продвинутый уровень внедрения должен помимо перечисленных видов показателей в обязательном порядке включать показатели конечного результата (социального эффекта), а также показатели эффективности (экономичности) использования ресурсов и качества предоставленных услуг.

В соответствии с постановлениями Федеральной службы государственной статистики от 9 июня 2007 г. № 46 «Об утверждении статистического инструментария для организации статистического наблюдения за численностью, оплатой и условиями труда работников, деятельностью, осуществляемой в сфере науки, образования и культуры на 2008 год» (с изменениями от 8 августа 2007 г.) и от 1 ноября 2007 г. № 82 «Об утверждении Порядка заполнения и представления формы федерального государственного статистического наблюдения № 85-К "Сведения о деятельности дошкольного образовательного учреждения"» учреждения, оказывающие услуги в сфере дошкольного образования, обязаны ежегодно предоставлять отчетность об основных результатах деятельности по форме № 85-К. Отчеты предоставляются не позднее 16 января года, следующего за отчетным, территориальному органу Росстата в субъекте Российской Федерации.

Статистическая форма № 85-К отражает основные показатели объемов выполненных работ, частично — показатели использованных ресурсов. Помимо данной формы сбор отдельных показателей осуществляется единовременно и не требует привлечения дополнительных финансовых и организационных ресурсов (например, показатели наличия бассейна в ДОУ или наличия системы установления государственных/муниципальных заданий для ДОУ). Тем не менее проводить оценку ряда выполнения тактических задач и достижения стратегических целей только на основе существующей статистики, без сбора и расчета дополнительных данных, в настоящее время можно только в ограниченных масштабах. В связи с этим систему мониторинга результативности бюджетных расходов в сфере дошкольного образования оправданно расширить за счет показателей, собираемых в дополнение к официальной статистике.

Иерархию типовых стратегических целей и тактических задач деятельности отрасли дошкольное образование можно наглядно представить следующим образом:

- 1) обеспечение доступности образовательных ресурсов и услуг дошкольного образования:
  - увеличение охвата детей дошкольным образованием;

- создание условий для обучения детей дошкольного возраста с ограниченными возможностями здоровья, с отклонениями в развитии;
  - стимулирование развития многообразия дошкольного образования;
- 2) обеспечение условий для предоставления услуг дошкольного образования:
- обеспечение дошкольного образования высококвалифицированными кадрами;
  - укрепление учебно-материальной базы учреждений дошкольного образования;
- 3) повышение качества и результативности дошкольного образования:
- формирование основ физического и психического развития, сохранение и укрепление здоровья детей дошкольного возраста;
  - подготовка детей дошкольного возраста к получению школьного образования;
  - обеспечение безопасности жизни, охраны здоровья, нравственности ребенка дошкольного возраста, защиты его от негативных воздействий;
  - инновационное развитие дошкольного образования;
  - повышение удовлетворенности родителей воспитанников услугами учреждений дошкольного образования;
- 4) совершенствование качества управления в ДОУ:
- оптимизация территориальной сети учреждений дошкольного образования;
  - повышение эффективности использования финансовых ресурсов;
  - улучшение материального положения работников дошкольного образования;
  - развитие платных услуг в ДОУ;
  - повышение экономической самостоятельности учреждений дошкольного образования и их ответственности за конечные результаты деятельности.

Степень выполнения каждой задачи можно измерить подсистемой показателей, на основе оценки значений которых вычисляется общий индекс. На следующем этапе сводный индекс рассчитывается и по каждой отдельной цели. Существует принципиальная разница между весами показателей при подсчете сводных индексов по целям и по задачам. Индексы, отражающие меру достижения конкретных задач, носят «технический» характер, и за счет этого веса отдельных показателей являются относительно негибкими. Определение приоритетов и, соответственно, весов по целям лежит в сфере принятия стратегических решений. К примеру, только на уровне конкретного субъекта Российской Федерации или муниципального образования можно определить сравнительную значимость повышения охвата детей дошкольным образованием и его инновационного развития по отношению к другим задачам развития отрасли. Таким образом, приведенные в табл. 1 весовые коэффициенты и критерии перевода в десятибалльную систему являются примерными и подлежат уточнению в ходе адаптации к потребностям каждой конкретной территории.

Вычисление всех сводных индексов производится на основе линейной комбинации показателей:

$$y = \sum_{j=1}^p w_j \tilde{x}^{(j)},$$

где  $\tilde{x}^{(1)}, \tilde{x}^{(2)}, \dots, \tilde{x}^{(p)}$  — набор нормированных к единой шкале показателей (в прилагаемом примере — к шкале  $[0; 10]$ );

$w_j$  — представленные в табл. 1 весовые коэффициенты;

$j$  — номер показателя в ряду из  $p$  показателей, которые используются для расчета индекса.

Построение сводных индексов порождает ряд методологических проблем. Так, индикаторы, участвующие в расчете, могут иметь как прямую, так и обратную связь с интегральным индексом, худшие и лучшие значения показателей зачастую изменяются со временем, при проведении сравнений исходные данные могут оказаться несопоставимыми в географическом (например, из-за различий в демографической структуре населения) и временном разрезе (например, в связи с реструктуризацией бюджетной сети). В рамках данной системы эти вопросы решаются с помощью корректировки коэффициентов, используемых для перевода в балльные значения. Очевидным достоинством такого подхода является простота использования и интерпретации, главным недостатком — необходимостью модификации системы при существенном изменении исходных данных.

Пример вычисления индекса целей (обеспечение доступности образовательных ресурсов и услуг дошкольного образования):

*Значение индекса обеспечения доступности образовательных ресурсов и услуг дошкольного образования = 0,6 × Индекс увеличения охвата детей дошкольным образованием + 0,2 × Индекс создания условий для обучения детей дошкольного возраста с ограниченными возможностями здоровья, с отклонениями в развитии + 0,2 × Индекс развития многообразия дошкольного образования.*

Аналогичным образом по приведенным в табл. 1 весовым коэффициентам производится расчет соответствующих индексов задач. Перечень исходных (первичных) показателей для оценки представлен в табл. 2. Часть из них — непосредственно в статистической форме № 85-К или форме дополнительного сбора показателей, остальные являются производными и вычисляются посредством деления приведенных показателей друг на друга (представлены в виде дроби).

**Таблица 1. Перечень задач, показателей и возможных критериев оценки по цели «Обеспечение доступности образовательных ресурсов и услуг дошкольного образования»**

Цель	Задача	Вес задачи	Показатель	Вес показателя	Критерии оценки	Период
Обеспечение доступности образовательных ресурсов и услуг дошкольного образования	Увеличение охвата детей дошкольным образованием	60%	Охват детей дошкольным образованием в муниципалитете/субъекте РФ, в процентах от общей численности детей соответствующего возраста	40%	Ниже 40% — 0 40–50% — 1 50–60% — 3 60–70% — 5 70–80% — 7 80–100% — 10	Год
			Охват детей, воспитывающихся на дому, консультативно-педагогической помощью	20%	Ниже 5% — 0 5–10% — 1 10–20% — 3 20–30% — 5 30–50% — 7 Свыше 50% — 10	Год
			Число детей, стоящих в очереди на зачисление в дошкольные учреждения, по отношению к общему числу детей соответствующего возраста	40%	Свыше 20% — 0 15–20% — 1 10–15% — 3 5–10% — 5 1–5% — 7 Менее 1% — 10	Год
			Отношение количества детей с ограниченными возможностями здоровья к количеству мест в группах для детей с ограниченными возможностями здоровья в дошкольных учреждениях	50%	Свыше 110% — 0 105–110% — 5 105–95% — 10 95–90% — 5 Менее 90% — 0	Год
	Создание условий для обучения детей дошкольного возраста с ограниченными возможностями здоровья, с отклонениями в развитии	20%	Отношение количества детей с отклонениями в развитии к количеству мест в группах для детей с отклонениями в развитии	50%	Свыше 110% — 0 105–110% — 5 105–95% — 10 95–90% — 5 Менее 90% — 0	Год
	Развитие многообразия дошкольного образования	20%	Наличие программы дошкольного образования для новой гибкой сети дошкольных образовательных учреждений различных типов (в том числе интегрированных с начальной школой и/или с учреждениями дополнительного образования детей)	50%	0–0 1–10	Год
			Наличие нетрадиционных организационно-педагогических форм дошкольного образования (групп краткосрочного пребывания, с гибким графиком работы, дежурных групп, групп развития индивидуальных наклонностей и др.)	50%	0–0 1–10	Год

**Таблица 2. Перечень исходных (первичных) показателей мониторинга и процедура их расчета по цели «Обеспечение доступности образовательных ресурсов и услуг дошкольного образования»**

Задача	Показатель мониторинга	Ед. изм.	Первичные показатели и процедура расчета	Ед. изм.	Источник данных	Уровень процедуры сбора
Увеличение охвата детей дошкольным образованием	Охват детей дошкольным образованием в муниципалитете/субъекте РФ, в процентах от общей численности детей соответствующего возраста	%	Непосредственное использование показателя без дополнительных расчетов	%	Первичный показатель официальной отчетности Росстата	Рассчитывается территориальными подразделениями Росстата
	Охват детей, воспитывающихся на дому с привлечением консультативно-педагогической помощи	%	Число детей, воспитывающихся на дому с привлечением консультативно-педагогической помощи	Чел.	Необходим дополнительный мониторинг	Администрация
	Число детей, стоящих в очереди на зачисление в ДОУ по отношению к общему числу детей соответствующего возраста	%	Число детей, требующих воспитания на дому с привлечением консультативно-педагогической помощи	Чел.	Необходим дополнительный мониторинг	Администрация
Создание условий для обучения детей дошкольного возраста с ограниченными возможностями и здоровья, отклонениями в развитии	Число детей, стоящих в очереди на зачисление в ДОУ по отношению к общему числу детей соответствующего возраста	%	Совокупная численность детей, посещающих ДОУ	Чел.	Форма 85-К	Администрация
	Отношение количества детей с ограниченными возможностями здоровья к количеству мест в группах для детей с ограниченными возможностями здоровья в ДОУ	%	Число детей, стоящих в очереди на зачисление в дошкольные учреждения	Чел.	Необходим дополнительный мониторинг	Администрация
	Отношение количества детей с отклонениями в развитии к количеству мест в группах для детей с отклонениями в развитии в ДОУ	%	Совокупная численность детей с ограниченными возможностями здоровья на территории	Чел.	Необходим дополнительный мониторинг	Учреждение ДОУ или администрация
Развитие многообразия дошкольного образования	Отношение количества детей с отклонениями в развитии к количеству мест в группах для детей с отклонениями в развитии в ДОУ	%	Совокупная численность детей с отклонениями в развитии	Чел.	Необходим дополнительный мониторинг	Администрация
	Программа дошкольного образования для новой гибкой сети ДОУ	да/нет	Количество мест в группах для детей с отклонениями в развитии в ДОУ	Ед.	Форма 85-К	Администрация
	Нетрадиционные организационно-педагогические формы дошкольного образования	да/нет	Непосредственное использование показателя без дополнительных расчетов	да/нет	Необходим дополнительный мониторинг	Администрация



**Л.В. Смирнягин**

Профессор географического факультета МГУ, научный консультант Института экономики города, доктор географических наук

### Система расселения России: тенденции к переменам

В системе расселения россиян назревают кардинальные сдвиги. Исторические обстоятельства сложились таким образом, что именно сейчас на эту систему воздействуют три процесса, каждый из которых проявляет себя в жесткой, императивной форме и обретает весьма крупные масштабы. Это кардинальные перемены в формации нашего общества, набирающий силу демографический кризис и общемировые закономерности развития урбанизации. Каждый из этих процессов мог бы привести к большим переменам в российской системе расселения, совместное же их влияние, притом в таких резких формах, неизбежно приведет к настоящему преобразению этой системы. Насущно необходимо как можно скорее осмыслить грядущие пере-

**В системе расселения россиян назревают кардинальные сдвиги**

мены, иначе проекты преобразования страны, государственные и частные программы развития могут натолкнуться на стихийные объективные противона-

правленные тенденции. Пока что сдвиги в территориальной структуре нашего общества не слишком заметны, но это обманчивое спокойствие. Особенности территориальных сдвигов таковы, что они действуют очень медленно, но, набравши силу, становятся непреодолимыми из-за своей инерционности.

«Городской альманах» уже не раз обращался к этой тематике; в каждом из предыдущих номеров можно найти статьи, посвященные и прогнозам людности российских городов в свете надвигающегося демографического кризиса<sup>1</sup>, и перестройке социалистического города на современный лад<sup>2</sup>, и самой проблеме в целом<sup>3</sup>. Хотелось бы заострить внимание на ином —

<sup>1</sup> См.: Шанин А.А., Смирнягин Л.В. Города России завтра и послезавтра // Городской альманах. Вып. 2. М.: Фонд «Институт экономики города», 2006. С. 249–261.

<sup>2</sup> См.: Вендина О.И. Стратегии развития крупнейших городов России: поиск концептуальных решений // Там же. С. 205–226.

<sup>3</sup> См.: Шупер В.А. Эволюция городского расселения: теоретические подходы // Городской альманах. Вып. 3. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. С. 146–162.

на тех сдвигах в структуре расселения, которые уже ярко проявили себя в экономически наиболее развитых странах мира и которым непременно предстоит проявить себя и в нашей стране. Поглощенные жгучими проблемами так называемого перехода — от одной формации к другой, мы склонны поневоле преувеличивать специфику переживаемого нами периода развития; недаром так популярны сейчас в нашей стране лозунги «особого пути» и отвержения западных образцов. Между тем сам по себе переход неминуемо выводит страну на дорогу, которую уже прошли или проходят многие другие страны, поэтому не стоит пренебрегать возможностью, которая всегда открывается перед теми, кто слегка запаздывает, — возможностью освоить чужой опыт, притом как позитивный, так и негативный. Это позволит приуготовить себя к тем трудностям, которые заставляли «страны-первопроходцы» врасплох, и не только предвидеть эти трудности, но и быть во всеоружии для их решения. Как говорил Огюст Конт о ценности знания — знать, чтобы предвидеть, и предвидеть, чтобы обладать силой.

Среди большого числа новых тенденций, уже проявляющих себя в территориальной структуре западных обществ, следует выделить самую, на наш взгляд, кардинальную — перестройку этой структуры с районной в линейно-узловую.

На протяжении всей истории человечества эта структура выглядела совокупностью неких территорий — ареалов или районов, в рамках которых складывались определенные территориальные общности людей. Их единение определялось и социокультурными, и экономическими взаимосвязями, а нередко и политическими. В экономике господствовало сельское хозяйство, которое иногда называют «самой географичной формой хозяйствования», потому что оно имеет ярко выраженный площадной характер и оставляет следы человеческой деятельности на обширных территориях. По мере углубления переработки природного продукта нарастал процесс индустриализации хозяйства, все большую долю продукта стали производить в городах, и территориальная выраженность хозяйства неуклонно сокращалась, его плотность (то есть величина продукции на единицу площади территории) быстро росла. Настал момент, когда доля городов в населении и хозяйстве превзошла половину. В Западной Европе это случилось в начале XX века, в США — примерно в 1920-х гг. К концу же XX века эта доля оказалась довольно близкой к ста процентам — по крайней мере в так называемых западных странах.

Все это, разумеется, кардинально изменило геометрический, так сказать, рисунок, наносимый человеческой деятельностью на поверхность планеты Земля. Нельзя сказать, что сельское хозяйство исчезло как таковое — оно по-прежнему занимает огромные площади, легко различимые из космоса. Однако его роль в экономике западных стран оказалась столь мала, что ее можно назвать исчезающей: сегодня это первые проценты как по занятости самодеятельного населения, так и по стоимости продукции. В США сельское хозяйство отстает по этим показателям на второй план даже в самой сельской местности: его здесь опережают и торговля, и промышленность. Сегодня более 90% населения США сосредоточено в крупных

и средних городах и прилегающих к ним зонах непосредственного тяготения, которые принято называть агломерациями, а занимают эти агломерации лишь около 15% территории страны (даже не считая Аляски). Получается, что почти все граждане США живут в системах расселения, возглавляемых крупными и средними городами. Сельская же местность, которая как бы автономна от влияния крупных городов, сохранила лишь менее 10% населения страны.

Таким образом, за последние полвека западные страны превратились из системы районов и провинций, штатов, департаментов и т.п. в некое созвездие агломераций, распространивших свое влияние на обширные территории, которые в сумме уже охватили почти всю страну. Теперь суждения о территориальной структуре общества западной страны правильнее всего строить не по традиционной сетке административно-территориального деления или выделенных учеными социально-экономических районов, а по крупным агломерациям и зонам их влияния.

Это явление приобрело особенно широкий размах в США, где стремительный технический прогресс в сельском хозяйстве уже с начала XX века стал выталкивать из этой сферы лишних тружеников, а промышленность требовала все новых и новых рабочих рук, способствуя быстрому росту людности городов. Крупные американские города быстро обрастали пригородами, которые обычно получали административный статус независимых городов. Как правило, достаток людей в пригородах был гораздо выше, чем в крупном городе, и местные власти чаще всего сопротивлялись попыткам властей большого города поглотить эти города в административном порядке. Поэтому крупному городу некуда было расширяться, его людность росла медленно или даже сокращалась, и сегодня многие из тех, кого привлекает активная жизнь большого города, используют его преимущества во время трудовых и иных поездок в него, но селятся в его пригородах. Тем самым складывались сложные территориальные образования взаимосвязанных городов с крупным городом во главе, то есть «классические» агломерации.

Неудивительно, что именно американские ученые одними из первых стали тщательно изучать агломерации. Уже с 1950 г. официальная статистика страны стала выделять такие агломерации по сетке округов (административных единиц третьего порядка, наподобие наших районов). Для этого были разработаны сложные критерии, в основу которых положена сила тяготения округов к центральному крупному городу в виде трудовых поездок населения. Если людность такой агломерации превышает 50 тыс. жителей, ее называют метрополитенским ареалом, а если она находится в рамках 10–40 тыс. жителей — микрополитенским. В 2006 г. в США насчитывалось 363 метрополитенских ареала, которые охватывали 1092 округа из 3141 имеющегося в стране, и 577 микрополитенских ареалов (694 округа). Их общее официальное название — ядерные статистические ареалы (core-based statistical areas). Границы ареалов подвижны, они постепенно расширяются благодаря развитию связей с окружением (в 1990 г. метрополитенские ареалы охватывали лишь 847 округов).

Само по себе исследование агломераций — дело довольно традиционное для урбанистов всего мира, в том числе отечественных. Здесь же речь идет

о другом — о том, что агломерации, особенно крупные, распространили свое влияние на обширные прилегающие территории, притом настолько далеко, что эти зоны влияния во многих западных странах стали покрывать всю территорию государства. Влияние это оказывалось все более разнообразным и все более императивным. Так, еще сравнительно недавно жители малых городов и сельской местности не испытывали особой нужды во многих из тех услуг, что могли существовать только в крупном городе (оперный театр, например). И не столько в силу якобы пониженного уровня общей культуры или неосведомленности, сколько из-за чрезмерной удаленности крупных городов от «глубинки». Росла автомобилизация богатых стран, быстро улучшалась дорожная сеть, параллельно рос и уровень образования — и в результате крупногородские услуги оказываются востребованными огромным большинством населения. Возникли два поддерживающих друг друга процесса: средства коммуникации расширяли территориальную зону влияния крупногородских форм расселения, а население, стягиваясь в крупные города и агломерации, наращивало их размеры и, увеличивая их число, делало их сеть более густой, постепенно охватывающей всю территорию государства.

Поэтому сегодня прилегающие к крупной агломерации зоны тяготения — это некие уголья, предназначенные для обслуживания населения агломерации, в основном ради рекреации, реже сельского хозяйства, еще реже для выноса экологически опасных производств. Они, как правило, включены в недельный цикл жизни горожанина, который с этой точки зрения живет не только в самой агломерации или конкретном городе, но и на обширной прилегающей территории, в которой он нуждается для полноценной жизни. Примечательно, что в США всерьез рассматривается возможность перехода на более длинный рабочий день ради высвобождения третьего выходного дня. Это наверняка увеличит значимость зон влияния агломерации для ее жителей: ведь благодаря высокой степени автомобилизации и отличной дорожной инфраструктуре дальность воскресной поездки американской семьи давно уже составляет около 100 км, а ради общения с «по-настоящему» дикой природой поездки на 200 км и более становятся нормой.

В географии, в том числе в отечественной, уже есть хорошие наработки для осмысления подобных процессов. В самом деле, районирование как традиционная форма описания географии страны вовсе не обладает монополией на представление структуры географического пространства, ему есть по меньшей мере одна альтернатива, и называется она чаще всего «геоструктурным подходом». В нашей стране его адептами были Л.И. Василевский, И.М. Маергойз, П.М. Полян, отдал ему дань Г.М. Лаппо, в рамках этого подхода работал (правда, не декларируя этого), Е.Е. Лейзерович. У них структура географического пространства предстает не в виде совокупности неких полигонов, обладающих площадью, а в виде некоего рисунка из линий и узлов; именно узлы и линии (города и транспортные артерии) обладают смыслом, тогда как территория, на которую такая сеть наложена, выглядит просто инертным вместилищем. У нашего ведущего теоретика географии Б.Б. Родомана эта идея приняла изящную форму учения о «поляризованной биосфере»: деятельность человека сосредоточена в небольших

по площади узлах, они соединены транспортными артериями, а остальная часть планеты предоставлена Природе, на лоне которой человек может отдышать от трудов праведных.

Таким образом, реальная, практическая жизнь гражданина развитой западной страны территориально замыкается теперь не в административную ячейку, а в зону влияния крупной агломерации, жителем которой он является. Из этого рождается непривычная проблема — как наладить управление общественными процессами, коль скоро они покидают привычные старые рамки административно-территориального деления и обретают новую форму зон влияния агломераций, которые сложились стихийно и развиваются по своим объективным законам, все еще мало изученным.

Приходится признать, что эта проблема управления застала западные страны врасплох. Здесь так и не сложились устойчивые и эффективные формы управления агломерациями. Почти все они разбиты административно на множество самостоятельных администраций. В агломерации Нью-Йорка, например, их больше двух тысяч, в Чикаго около тысячи. Даже если не учитывать школьные, водопроводные и тому подобные «специальные дистрикты», агломерация Чикаго окажется раздробленной на 457 административных единиц разного уровня, Филадельфия на 354, Бостон на 380 и даже сравнительно небольшая агломерация вокруг города Луисвилл (шт. Кентукки) — на 154 единицы. Многие из них конкурируют друг с другом за рабочие места, трассы дорог, коммунальную инфраструктуру. Стихийность развития агломераций наносит значительный ущерб социальной и хозяйственной жизни страны, и в последние годы муниципалитеты самых крупных ареалов стали создавать консультативные органы для координации своей деятельности. Именно сейчас в большинстве западных стран эта проблема стала

**Реальная, практическая жизнь гражданина развитой западной страны территориально замыкается теперь не в административную ячейку, а в зону влияния крупной агломерации, жителем которой он является**

подвергаться интенсивному изучению, ширятся эксперименты в этой области, обмен опытом. Обильная литература на эту тему заслуживает самого пристального внимания.

А что же Россия? Судя по многим приметам, процесс перерождения территориальной структуры нашего общества уже начался. Он сказывается в так называемом стягивании расселения россиян

(термин О. Пивоварова) — в тенденции сселения их из глубинки в крупные города или в полосы, эти города соединяющие. Считается, что этот процесс начался в первые годы перестройки и был способом приспособиться к лихолетью, неизбежному в годы резких общественных перемен. Тем самым родомановская «поляризованная биосфера» возникает раньше, чем наступает стадия развития, типичная для западных стран, и это может грозить стране многими негативными следствиями (запусчением обширных территорий, утратой государственного контроля над ними и т.п.). Параллельно, однако, в нашей стране нарастают явления, которые в западных странах привели к описанному выше перерождению территориальной структуры из районной формы в линейно-узловую, но позитивным, так сказать, путем.

Это и стремительно растущая автомобилизация россиян, и кардинальное улучшение автодорожной сети, и медленно, но неуклонно идущая субурбанизация, и, наконец, внезапный рост внимания властных структур ко всей проблематике агломераций. Все это сулит нам не только быстрое обострение тех проблем, которые испытал Запад в связи с описанным перерождением своей территориальной структуры, но и возможность наладить управление этим процессом, коль скоро власти стали придавать такое важное значение феномену агломераций.

В связи с этим встает довольно неожиданный, на первый взгляд, вопрос: а знаем ли мы, сколько у нас агломераций? Каковы конкретные географические формы и параметрические масштабы явления, которым предстоит управлять?

Увы, в нашей специальной литературе так и не состоялось консенсуса насчет того, что такое агломерация, где именно они уже сложились, каково их общее число. Наиболее авторитетным источником на этот счет остается так называемое микрорайонирование России, проведенное Е.Е. Лейзеровичем много лет назад (недавно он обновил свои расчеты, но только статистически, разработанная им сетка осталась без изменений). Среди четырех сотен «микрорайонов», которые Е.Е. Лейзерович выделил на территории России, есть «тип X» — районы тяготения крупных городов или их сростков. Они вполне могут быть уподоблены агломерациям в классическом понимании этого термина (сам Евгений Ефимович неоднократно выражал согласие с этим в частных беседах с автором этой статьи). По многим своим характеристикам (площадь, людность, внутренняя связность, административный состав) они мало чем отличаются от тех урбанистических образований, которые выделяют западные специалисты по «своим» странам под ярлыком агломераций.

Если следовать этой логике, то в современной России можно насчитать 64 «настоящие» агломерации, которые удовлетворяют, по меньшей мере, трем признакам: значительная людность (не менее 500 тыс. жителей), тесная сближенность поселений (общая площадь не более 45 тыс. км<sup>2</sup> а лучше около 30 тыс.) и наличие между ними развитых путей сообщения. Список этих агломераций приведен в табл. 1. В нем есть исключения. У некоторых агломераций площадь оказывается слишком большой (у Архангельской, например, 83 тыс. км<sup>2</sup>, у Хабаровской 75 тыс.), но это связано всего лишь с особенностями ячеек АТД. Подобные казусы часто встречаются и в статистике агломераций США — образцовой страны по аккуратности выделения этого вида расселения, и там с подобными нарушениями легко мирятся как с неизбежной технической погрешностью.

В нашей стране нарастает тревога демографов и урбанистов по поводу того, что сокращается число городов-миллионников — главных элементов опорного каркаса системы расселения. Анализ этой системы не по формально-административным признакам, а с учетом агломераций показывает, что у нас все еще существуют как минимум два десятка урбанистических образований с людностью более 1 млн жителей в каждой. Для такой громадной по территории страны, как наша, этого явно недостаточно, и живут в этих крупнейших агломерациях всего около 50 млн россиян, то есть лишь треть их общей численности (в США, например, таких агломераций 55,

и в них живут 55% американцев). Тем не менее этот результат гораздо лучше, чем то, как выглядит опорный каркас России по официальным данным.

Условия для образования агломераций в России мало подходящие: площадь территории гигантская, численность населения не слишком велика, и сеть городов неминуемо разрежена, чтобы охватывать собою хотя бы самую обжитую часть. Поэтому здесь редко встречается географическое сближение городов, достаточное для того, чтобы они могли создать агломерацию как единую подсистему расселения.

**На территории современной России можно обнаружить около 70 агломераций, в которых живут примерно 90 млн человек, то есть примерно две трети всего населения страны**

Тем не менее такие случаи встречаются и за пределами списка, приведенного в табл. 1. Если использовать для их определения сетку Е.Е. Лейзеровича, то можно обнаружить еще примерно дюжину таких подсистем, которые можно назвать агломерациями второго порядка.

За пределами круга перечисленных агломераций в нашей стране существуют и другие группы городов «внерайонного подчинения», которые сближены друг с другом настолько, что это позволяет им вступать в активные взаимосвязи и образовывать групповые формы поселений. Несмотря на скромные исходные размеры городов, некоторые из таких групп достигают в сумме значительных размеров в несколько сот тысяч жителей. В них проживают более 7,5 млн россиян (табл. 2).

Таким образом, на территории современной России можно обнаружить около 70 агломераций, в которых живут примерно 90 млн человек, то есть примерно две трети всего населения страны. Эти формы расселения обладают несомненными преимуществами по сравнению с одиночными поселениями, и есть основания предположить, что в условиях коренной перестройки российской системы расселения, о которой речь шла в начале данной статьи, именно эти города окажутся решающими элементами опорного каркаса российского общества.

**Таблица 1. Агломерации современной России (по Е.Е. Лейзеровичу)**

1	Площадь, тыс. км <sup>2</sup>	Тыс. жителей на 1 января		Сопутствующие города внерайонного подчинения
		1990	2001	
2	3	4	5	
<b>Крупнейшие агломерации (свыше 1 млн жителей)</b>				
Московская	25	14 356	13 848	45 городов и 2 пгт
Петербургская	22	5 802	5 456	Всеволожск, Гатчина, Кировск, Тосно, Сосновый Бор, Шлиссельбург, Сертолово
Самарская	20	2 767	2 767	Кинель, Новокуйбышевск, Тольятти, Сызрань, Чапаевск, Жигулёвск, Октябрьск
Нижегородская	21	2 475	2 353	Дзержинск, Балахна, Богородск, Бор, Городец, Кстово

Таблица 1. Продолжение

1	2	3	4	5
Екатеринбургская	26	2393	2346	Полевской, Ревда, Первоуральск, Кировоград, Невьянск, Верхняя Пышма, Асбест, Березовский, Заречный, Новоуральск
Новосибирская	51	2193	2145	Искитим, Обь, Бердск
Ростовская	14	2100	2092	Новочеркасск, Батайск, Азов, Таганрог
Омская	45	1746	1748	Калачинск, Исилькуль
Челябинская	19	1745	1658	Копейск, Коркино, Еманжелинск, Чебаркуль
Волгоградская	24	1588	1622	Волжский
Казанская	17	1598	1602	Зеленодольск
Уфимская	23	1517	1533	Бирск, Благовещенск, Давлеканово
Краснодарская	13	1443	1525	Горячий Ключ
Саратовская	22	1462	1446	Энгельс, Маркс, Красноармейск
Пермская	17	1430	1353	Краснокамск, Добрянка
Воронежская	11	1350	1344	Нововоронеж
Новокузнецкая	20	1375	1266	Прокопьевск, Киселёвск, Осинники, Междуреченск, Мыски, Калтан
Красноярская	48	1195	1245	Дивногорск, Железногорск, Сосновоборск
Набережно-Челнинская	19	1123	1185	Елабуга, Нижнекамск, Заинск
Барнаульская	40	1137	1142	Новоалтайск, Заринск
Иркутская	37	1076	1046	Ангарск, Шелехов
Тульская	10	1093	1012	Алексин, Щёкино
Ульяновская	18	974	1008	
<b>Крупные агломерации (0,75–1,0 млн жителей)</b>				
Ставропольская	17	887	971	Невинномысск
Ижевская	12	957	970	Воткинск
Минераловодская	7	878	942	Пятигорск, Кисловодск, Ессентуки, Лермонтов, Железноводск, Минеральные Воды, Георгиевск
Брянская	18	955	940	Дядьково, Сельцо
Владивостокская	9	985	934	Артём, Фокино, Большой Камень
Тюменская	42	887	906	Ялуторовск, Заводоуковск
Пензенская	16	864	899	Заречный
Чебоксарская	6	826	859	Новочебоксарск
Ивановская	9	897	848	Шуя, Тейково, Фурманов
Рязанская	17	874	845	
Махачкалинская	7	735	837	Буйнакск, Кизил-Юрт, Каспийск, Изербаш



Таблица 1. Продолжение

1	2	3	4	5
Кировская	18	858	815	Кирово-Чепецк, Слободской
Оренбургская	27	819	808	
Астраханская	21	820	805	
Ярославская	8	825	797	Тутаев
Курская	11	800	793	Щигры, Курчатов
Калужская	13	780	791	Обнинск
Хабаровская	75	805	790	Амурск
Липецкая	9	766	789	
Томская	57	705	785	Северск
Тверская	19	794	773	Конаково, Торжок
Архангельская	83	863	768	Северодвинск, Новодвинск
Белгородская	11	702	766	Шебекино
Нижнетагильская	17	770	766	Кушва, Красноуральск, Качканар, Нижняя Тура, Верхняя Салда, Нижняя Салда, Лесной
<b>Большие агломерации (менее 750 тыс. жителей)</b>				
Калининградская	8	662	715	Балтийск, Светлогорск
Кемеровская	12	738	706	Берёзовский, Топки
Владимирская	10	703	689	Собинка, Суздаль, Радужный
Владикавказская	8	637	679	
Смоленская	25	695	677	
Орловская	13	654	652	Мценск
Улан-Удинская	49	632	642	
Курганская	23	623	619	
Тамбовская	10	633	619	Рассказово, Котовск
Нальчикская	10	585	598	
Саранская	9	586	576	Рузаевка
Мурманская	29	669	575	Снежногорск, Полярный, Заозёрск, Скалистый
Магнитогорская	14	581	567	
Сочинская	6	508	549	Туапсе
Череповецкая	31	486	482	
Вологодская	21	491	481	
Читинская	44	515	437	
		<b>83 202</b>		

**Таблица 2. «Малые агломерации» (по Е.Е. Лейзеровичу)**

Название	Население, тыс. чел.				Прочие города кроме центрального
	Число городов	Всего	Городск.	Сельск.	
Стерлитамакская	5	886	659	227	Салават, Мелеуз, Ишимбай, Кумертау
Новороссийская	4	712	444	268	Анапа, Геленджик, Крымск
Абаканско-Минусинская	4	700	483	217	Черногорск, Саяногорск
Сургутская	6	606	565	41	Нефтеюганск, Пыть-Ях, Лангепас, Нягань, Когалым
Орская	5	582	495	87	Новотроицк, Медногорск, Гай, Кувиндык
Златоустовская	4	535	510	25	Сатка, Миасс, Трёхгорный
Балаковская	5	532	373	159	Вольск, Хвалынский, Пугачёв, Шиханы
Альметьевская	5	530	409	121	Бугульма, Лениногорск, Бавлы, Азнакаево
Канская	4	475	288	187	Заозёрный, Бородино, Зеленогорск
Новомосковская	5	470	407	63	Узловая, Кимовск, Донской, Богородицк
Орехово-Зуевская	4	444	346	98	Шатура, Егорьевск, Рошаль
Ачинская	4	434	303	131	Боготол, Назарово, Шарыпово
Южно-Сахалинская	6	428	390	38	Невельск, Холмск, Корсаков, Долинск, Углегорск
Серовская	4	351	325	26	Краснотурьинск, Карпинск, Североуральск
		<b>7 685</b>			

**А.А. Попов**

Руководитель аналитического центра портала MneDa.ru, кандидат географических наук

## **Пространственный аспект социальной стратификации в Москве: факторы развития и прогноз**

В настоящее время Москва переживает наиболее масштабную перестройку городского пространства за всю свою историю. По глубине и интенсивности с изменениями, отмеченными в городе за последние полтора десятилетия, можно сопоставить лишь последствия пожара 1812 г., приведшего к коренному изменению характера застройки столицы, и сталинский план реконструкции 1930–1950-х гг., когда ради создания «образцового коммунистического города» не останавливались ни перед чем. Даже масштабное развитие периферийной части столицы в 1960–1980-х гг., когда площадь городской территории увеличилась вдвое, темпы строительства жилья соответствовали сегодняшним, а объемы введения в эксплуатацию объектов инженерной инфраструктуры были существенно выше, оставило меньший след в территориальной структуре столицы. Основной акцент в развитии города в тот период был сосредоточен на окраинах Москвы, кроме того, происходившие изменения были более «однородными» (типовое жилое строительство, относительно равномерное развитие сети торговой и социальной инфраструктуры), чем современные. Нынешние же изменения затрагивают и центральные районы, и периферийные зоны, и земли резерва. Кроме того, происходит смена функционального назначения обширных массивов городской территории, существенно меняется социальный состав многих районов, резко интенсифицируется процесс как внутригородских миграций, так и миграций по направлениям Москва ↔ Московская область, Москва ← другие регионы РФ, Москва ↔ страны СНГ.

**В настоящее время Москва переживает наиболее масштабную перестройку городского пространства за всю свою историю**

Территориальная неоднородность социальной структуры населения Москвы имеет многовековую историю, в которой были периоды как усиления неоднородности, так и стремления к минимизации различий. В советское время эти тенденции даже накладывались во времени

друг на друга. Масштабы влияния каждого из периодов на развитие процесса территориальной стратификации в современной Москве существенно различаются, но их совокупное воздействие определяет ту сложность и многомерность, которые характерны для особенностей развития города на современном этапе (табл. 1).

В современной Москве одновременно проходит несколько разнонаправленных процессов. Одни из них указывают на усиление внутригородской территориальной дифференциации, приводящее в перспективе к измене-

**Таблица 1. Периодизация истории Москвы по критерию усиления или ослабления социальной стратификации**

Период	Тип ключевых факторов	Временные рамки	Влияние на современный этап развития	Что «досталось» на современном этапе Москве от данного периода?
Слабо выраженная сословная сегрегация в средневековой Москве	Сочетание экономических и административных	До правления Петра I	Слабое	Сформировались городские стереотипы про престижный запад и менее престижный восток столицы
Слабо выраженная имущественно-сословная сегрегация в доиндустриальной Москве	Сочетание экономических и административных	От правления Петра I до 1860-х гг.	Слабое	Формирование эклектичного городского пространства (в том числе и в пределах исторического центра города)
Усиление сегрегации в период первой волны индустриализации	Экономические	1860-е гг. – 1917 г.	Слабое	Наличие земель промышленного назначения в пределах центра города; использование набережных в качестве не «парадного фасада», а земельного ресурса для размещения предприятий; размещение крупнейшего железнодорожного узла страны фактически в центре современной Москвы
Выравнивание в период строительства коммунистического общества	Административные	1917 г. – середина 1930-х гг.	Слабое	Изменение социального состав Москвы; резкое уменьшение доли интеллигенции за счет массовой миграции крестьянства из соседних регионов
Этап новой сегрегации как отражение формирования новой элиты в СССР	Административные	Конец 1930-х гг. – начало 1950-х гг.	Сильное	Незавершенность сталинского плана развития Москвы привела к формированию «серповидной» оси престижности (через исторический центр по Ленинскому и Ленинградскому проспектам, то есть по тем направлениям, где кварталы «сталинской» застройки дошли до тогдашних границ города); создан пояс крупных промышленных зон в 2–4 км от Садового кольца
Выравнивание в Москве в период «хрущевской экономики» и строительства «развитого социализма» в 1970–1980-е гг.	Административные	Начало 1950-х гг. – конец 1980-х гг.	Среднее	Равномерное распределение по территории города сетки социальной инфраструктуры, большие массивы типовых кварталов в периферийной зоне с недоразвитыми торгово-общественными функциями, относительно равномерное развитие транспортной инфраструктуры, разрывы городского пространства за счет размещения крупных промышленных зон и «зеленых клиньев» пригородных ландшафтов
Элементы «скрытой» сегрегации в позднесоветской Москве	Административные	Конец 1960-х гг. – начало 1990-х гг.	Сильное	Наличие ощутимых различий в социальном составе жителей различных районов и секторов города
Усиление социальной стратификации на современном этапе	Экономические	Начало 1990-х гг. – настоящее время	Сильное	

ниям в социальном составе районов города с появлением территорий для «богатых» и «бедных», а другие, напротив, свидетельствуют о «торможении» указанного процесса.

**Таблица 2. Факторы, влияющие на территориальную составляющую социальной стратификации в Москве в настоящее время**

Факторы, свидетельствующие о возможном усилении социальной стратификации в перспективе	Факторы, свидетельствующие о возможном ослаблении социальной стратификации в перспективе
Неравномерность территориального развития транспортной инфраструктуры	Увеличение мобильности населения
Закрепление представлений о престижности определенных секторов города при проведении рекламных кампаний	Особенности влияния завышенных цен на жилую недвижимость
Особенности реализации планов по строительству социального жилья	Особенности развития ключевых сегментов рынка недвижимости
Формирование кварталов компактного проживания новой элиты	Возможное исчерпание градостроительного потенциала престижных секторов Москвы
<p>Институциональные факторы, свидетельствующие о стремлении к максимизации прибыли от любого участка земли в Москве без учета интересов «рядовых» горожан:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• точечная (уплотнительная) застройка;</li> <li>• слабый учет мнения общественности при принятии градостроительных решений;</li> <li>• снос памятников архитектуры, «фасадная» реконструкция исторических зданий в центре</li> </ul>	<p>Институциональные факторы, свидетельствующие об общей результирующей по решениям органов исполнительной власти Москвы, направленной на недопущение конфликтов на почве социального неравенства:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• сохранение сети социальных учреждений во всех, в том числе наиболее престижных, районах города;</li> <li>• реализация программ по сносу ветхого и аварийного жилья;</li> <li>• одинаковые темпы благоустройства территорий общего пользования во всех районах столицы;</li> <li>• наличие обременений для всех застройщиков по строительству социально значимых объектов при строительстве коммерческого жилья.</li> </ul>

Рассмотрим эти факторы и процессы подробно.

## **Факторы, свидетельствующие о возможном усилении социальной стратификации в перспективе**

### ***Неравномерность в перспективном развитии транспортной инфраструктуры Москвы***

Развитие транспортной инфраструктуры — один из ключевых параметров, определяющих как комфортность среды в определенных секторах города, так и представления о престижности последних. К наиболее проблемным в этом смысле секторам Москвы относятся прежде всего периферийные зоны юга, юго-востока и севера столицы, а также все московские районы за пределами МКАД (кроме Бутово).

Механизмы решения транспортных проблем каждого из этих районов различны, но общее направление должно предусматривать взаимоувязанное строительство автомагистралей и линий общественного транспорта. Для полноценного развития города большинство первоочередных проектов в сфере нового строительства транспортной инфраструктуры должно быть реализовано именно в его наиболее проблемных секторах.

В то же время территориальное распределение проектов развития транспортной инфраструктуры города, намеченных к реализации до 2015 г., иллюстрирует противоположную тенденцию. Большая часть проектов строительства новых автомагистралей и линий метрополитена приходится на западный, северо-западный и юго-западный сектора столицы. Причем практически все это строительство предполагается реализовать за счет бюджетных средств, а не в рамках соинвестирования с частными компаниями-застройщиками.

### ***Эксплуатация представлений о престижности определенных территорий города при проведении рекламных кампаний***

Одним из основных побудительных мотивов внутригородских миграций является желание переместиться в комфортную и безопасную социальную среду, что подразумевает и огражденность от тех слоев населения, которые воспринимаются мигрантом как социальная угроза. Этим активно пользуются организаторы рекламных кампаний объектов недвижимости, эксплуатирующие представления о престижности тех или иных районов города. Например, центральные и западные части столицы, как правило, подаются как территории, избранные для жилья людьми, добившимися жизненного успеха, т.е. «своими» для целевой аудитории. Кроме того, практически все жилые комплексы бизнес-класса в качестве одного из основных своих конкурентных преимуществ подчеркивают наличие огороженной территории и высококласной охраны, то есть подразумевается, что их жильцы будут ограждены от соседства с «рядовыми» жителями Москвы. Конечно, влияние рекламных слоганов переоценивать не стоит, но их, безусловно, можно рассматривать как некий индикатор общественных настроений. В данном случае этот индикатор демонстрирует начало стремления общества к социальному размежеванию.

### **Особенности реализации планов по строительству социального жилья**

Москва является одним из немногих регионов РФ, где в существенных масштабах сохранилась практика ежегодного ввода в эксплуатацию больших объемов социального жилья. Особенности реализации данных программ напрямую влияют на весь рынок недвижимости, так как объемы строительства в столице лимитированы дефицитом площадок и возможностями стройкомплекса. В последние годы объемы строительства жилья в Москве довольно стабильны и составляют около 5 млн м<sup>2</sup> в год, из которых 25–30% приходится на социальное жилье (для переселенцев из сносимых домов, очередников, льготных категорий граждан). Увеличить суммарный объем строительства практически невозможно, а вот социально ориентированные, на первый взгляд, планы столичных властей довести долю некоммерческого жилья до 45–50% от годового объема могут привести к последствиям, прямо противоположным задаче обеспечения широких масс населения собственными квартирами.

Во-первых, в условиях сокращения предложения коммерческого жилья цены на него еще более вырастут, что приведет к снижению его реальной доступности. Во-вторых и в главных, судя по заявлениям представителей городской администрации, существует угроза пересмотра в обозримой перспективе порядка, предписывающего предоставлять жителям сносимых домов жилплощадь в пределах того же муниципального района (в ЦАО допускается переселение в пределах округа). Причина — недостаток свободных территорий в рамках сложившихся кварталов. Вместо этого предполагается масштабное освоение социальным жильем свободных территорий в наименее престижных районах за МКАД с неразвитой транспортной инфраструктурой и низким качеством среды (Новое Кожухово, Молжаниново, Южное Бутово, Щербинка). Рассматриваются и более «жесткие» варианты, вроде строительства дешевого жилья вокруг периферийных промышленных зон (один из таких проектов уже прорабатывается в Бирюлево) или на территории Подмосковья (в рамках соинвестирования правительством Москвы).

Таким образом, в Москве могут возникнуть крупные изолированные районы с низкими качественными характеристиками городской среды, практически все жители которых будут относиться к относительно малообеспеченным слоям населения. Это, безусловно, способно аккумулировать социальную напряженность и негативно скажется на развитии города в целом.

### **Интенсификация процесса квартальной застройки в Москве. Начало формирования «золоченых гетто»**

Относительно компактное проживание представителей одной и той же профессии или социальной группы — одна из характерных черт территориальной структуры Москвы. Это отмечалось и в Средние века (торговые и ремесленные слободы), и в советское время («ведомственные» кварталы

и микрорайоны) и стало одной из тенденций развития столицы в последние полтора десятилетия.

Новая элита современной России также предпочитает жить компактно, причем желательно недалеко от места приложения труда. Фокусными точками, вокруг которых формируются «корпоративные» кварталы, стали зоны концентрации офисных комплексов основных естественных монополий и госкомпаний (штаб-квартира «Газпрома» в Черемушках, главное здание РАО «ЕЭС» у метро «Юго-Западная» и Сбербанк РФ у Ленинского проспекта), представительства ряда госорганов (штаб-квартира СВР в Ясенево, Академия Генштаба и Академия ФСБ на юго-западе и др.). Реализация проектов «Москва-Сити» и «Большое Сити» приведет к росту привлекательности южной части Северо-Западного административного округа.

Сначала в данных зонах увеличивается доля платежеспособного населения, затем развивается торговая и социальная инфраструктура, ориентированная на потребителей с высоким уровнем дохода, и в итоге формируется однородная социальная среда. Даже использование «общедоступных» объектов (внутридворового пространства, государственных школ) при увеличении имущественных диспропорций в пределах района практически неизбежно приводит к росту напряженности, вызванной нарастающими противоречиями интересов различных социальных групп.

### **Институциональные факторы**

Несмотря на произошедшую в 1990-х гг. коренную смену экономической модели в государстве, развитие городского пространства в современных российских условиях в значительной степени зависит не только от экономических факторов, но и от институциональной среды (то есть совокупности законодательной базы и правоприменительной практики).

Основным направлением градостроительной политики последних лет в Москве стало стремление к максимизации финансово-экономической отдачи от любого земельного участка, даже ценой ухудшения качества городской среды и качества жизни горожан.

Ряду строительных компаний, обладающих мощным административным ресурсом, фактически разрешено изымать участки под реализацию своих проектов. Многие жилые комплексы, строящиеся точно в сложившихся кварталах, занимают места скверов, детских площадок, снижают показатели по инсоляции в существующих домах (хотя минимально допустимые требования все же, как правило, выполняются). В последние годы это приводит к открытым конфликтам местных жителей с представителями застройщиков и правоохранительными органами.

Продолжается снос архитектурного и исторического наследия. В Москве за последнее десятилетие, только по официальным сведениям, уничтожено более 200 архитектурных памятников федерального значения. К зданиям, статус которых препятствует их сносу, применяется так называемая фасадная реконструкция, когда при сохранении фасадной стены само здание перестраивается практически до неузнаваемости.



Роль общественного мнения, прочих институтов гражданского общества при принятии решений, касающихся самых широких групп населения, сведена в современной Москве к минимуму. А ведь даже в позднесоветские времена во многом именно из-за протестов общественности не были реализованы проекты строительства участка Третьего транспортного кольца через Лефортовский парк или переноса зоопарка с Пресни на окраину Битцевского лесопарка.

### **Факторы, свидетельствующие о возможном ослаблении социальной стратификации в перспективе**

Интенсивность разобранных выше процессов, свидетельствующих об усилении в Москве социальной стратификации, в «абсолютном выражении» пока все же не очень высока. Это объясняется как необходимостью преодоления инерции советского периода развития города (когда общим, хотя и несколько осложненным элементом скрытой сегрегации вектором было стремление к унификации городского пространства), так и рядом относительно новых тенденций.

Прежде всего, созданию кварталов с однородным социальным составом в сегодняшней Москве мешает колоссальная неоднородность населения по уровню доходов. Город занимает первое место в мире по количеству долларовых миллиардеров, но при этом не менее 10% москвичей имеют доходы ниже статистического прожиточного минимума. Значения децильного коэффициента по уровню доходов, несмотря на стабильный экономический рост, не снижаются и находятся около отметки 40 (в то время как показатели для РФ в целом без столичных регионов не превышают 17).

#### ***Социальная направленность политики столичной администрации***

По целому ряду показателей политику столичной администрации в настоящее время можно определить как социально ориентированную.

В центральных районах Москвы, где довольно интенсивно происходит процесс джентрификации, сохраняется сеть социальных учреждений, развивается программа продуктовых магазинов шаговой доступности, проводятся ярмарки выходного дня, на которых реализуются товары по льготным ценам. Таким образом, в городе различия в стоимости жизни выражены пока не очень остро, что позволяет комфортно жить в центре города и менее обеспеченным слоям населения. Ставка налога на недвижимость в Москве до сих пор рассчитывается исходя из оценочной (по БТИ), а не рыночной стоимости квартиры. То есть механизм, «регулирующий» социальный состав жителей, в Москве пока не запущен.

Застройщиков, реализующих на территории Москвы коммерческие проекты, либо обязывают выплатить «долю города» (компенсацию затрат на необходимость строительства городской инфраструктуры для обслуживания новостроек), либо определяют для них строительные обременения (обязательство построить определенные объекты).

Процесс благоустройства территорий общего пользования одинаково интенсивен абсолютно во всех городских районах. Более того, в большинстве периферийных зон Москвы его результаты даже более заметны, чем в центре или в сложившихся районах престижной застройки, так как именно в них находятся значительные по московским меркам массивы земель под благоустройство. За последние пять лет были сооружены крупные зоны отдыха в Марьино (парк имени 850-летия Москвы), Южном Бутово (в долине реки Цыганки), к югу от района Митино (Пенягинский ландшафтный парк), проводится реконструкция всех дворцово-парковых ансамблей и усадеб, расположенных на окраинах столицы.

Реализация городской программы по сносу ветхого жилого фонда (прежде всего пятиэтажек первого периода индустриального домостроения), которая должна быть завершена до 2012 г., также привела к некоторому выравниванию качественных характеристик городской среды (а вместе с тем и ценовых диспропорций). На месте крупных кварталов с застройкой данного типа (которая хотя и имеет некоторые преимущества: низкая плотность населения, большая площадь зеленых насаждений, не соответствует даже части современных требований к качественной городской среде) построены гораздо более удобные кварталы серийного муниципального жилья либо полноценные жилые массивы бизнес-класса.

### ***Увеличение мобильности населения***

Одним из основных механизмов формирования неблагоприятной социальной среды традиционно является транспортная изолированность территории, ее отдаленность от основного массива городской жилой застройки. Еще 20–25 лет назад этот фактор был чрезвычайно актуален: в столице отмечались крупные массивы периферийных «спальных» районов с плохо налаженной работой общественного транспорта, практически полным отсутствием торговой инфраструктуры и длительными очередями на получение телефонных номеров. Это приводило к оторванности районов от остальной части города во многих смыслах, исключенности их из общегородской жизни и, как результат, формированию в них специфической социальной среды.

Однако сейчас, с ростом автомобилизации населения (она по Москве достигла показателя одного автомобиля на семью), развитием телекоммуникаций, транспортной и торговой инфраструктуры и сферы услуг, степень вовлеченности жителей отдаленных спальных районов в общегородской ритм и стиль жизни существенно возросла. Значимость собственно «места проживания» человека относительно уменьшилась: даже живя не в самом престижном и инфраструктурно развитом районе города, он испытывает от этого меньший дискомфорт, чем несколько десятилетий назад.

### ***Влияние высоких цен на жилую недвижимость на внутригородские миграции населения***

Социологические опросы свидетельствуют о том, что многие москвичи со средним уровнем доходов хотели бы сменить место жительства на более

престижный район, но пока не имеют возможности это сделать. На Западе территориальному расслоению городов во многом способствует ипотека. Взяв кредит, представитель среднего класса может купить жилье в хорошем районе с благоприятной экологической ситуацией, развитой инфраструктурой и благонадежными соседями, в то время как менее обеспеченные граждане, которым ипотека не по карману, остаются на прежнем месте жительства.

В современной Москве, с ее уровнем цен на недвижимость, данный механизм практически не работает. Купить квартиру даже достаточно высокооплачиваемому наемному сотруднику в хорошем районе города практически невозможно. Поэтому многие вынуждены решать проблему жилья на рынке аренды или приобретать жилплощадь пусть в менее престижных, но удобных для жизни районах города.

Именно этим можно объяснить внутригородские миграции данной социальной группы (прежде всего молодых семей) либо в неочень ценные районы срединной зоны города (Тимирязевский, Коломенское, Преображенское и т.п.), либо в районы нового освоения с высоким уровнем развития торговой и социальной инфраструктуры (Марьино, Марьинский парк, Митино, Бутово и т.п.). Таким образом, идет процесс изменения социального состава жителей данных районов: в них увеличивается доля лиц с высшим образованием и сравнительно высоким уровнем дохода. На это в свою очередь «реагирует» и инфраструктура данных районов: в них появляется все больше объектов, нацеленных на обслуживание рассматриваемой социальной группы. Таким образом, происходит «размывание» традиционной зоны престижности, определяемой уровнем цен на жилье.

### ***Особенности пространственного аспекта развития ключевых сегментов рынка недвижимости***

К сегментам рынка недвижимости, наиболее репрезентативно отражающим изменения в территориальной структуре города, относятся нетиповая жилая недвижимость (как «место жительства»), современные форматы офисной недвижимости (как «место работы»), современные форматы торгово-развлекательной недвижимости (как «место проведения свободного времени»).

В условиях высокой инвестиционной привлекательности московского рынка недвижимости на фоне дефицита качественных площадок для строительства в ключевых сегментах рынка недвижимости отмечается децентрализация и «десекторизация» его развития. Сейчас во многих секторах столицы, традиционно считающихся менее престижными (северо-восток, юг, восток), реализуются проекты по строительству объектов жилой и коммерческой недвижимости высокого уровня. Доходность таких проектов в Москве выше, чем в городах Западной Европы, а земля практически во всей столице (а не только в центре и престижных секторах) стала ценнейшим ресурсом, за обладание которым среди застройщиков идет острая борьба.

### ***Возможное исчерпание потенциала престижных секторов Москвы***

Одним из основных параметров, влияющих на внутригородские миграции населения, на изменение социального состава жителей районов, являются особенности восприятия различных районов города, их отнесение к «престижным» или «непрестижным». Зачастую этими не очень четкими параметрами пытаются объяснить особенности территориальной составляющей соответствующих социально-экономических процессов.

Однако правильнее рассматривать их воздействие как следствие влияния синергетического эффекта. В общих чертах механизм его развития можно описать следующим образом:

- 1) взаимодействие нескольких разнородных факторов определяет высокое качество городской среды;
- 2) при соответствии параметров среды требованиям застройщиков в данном районе начинается реализация проектов по строительству высококлассного жилья;
- 3) их завершение приводит к изменениям в торговой и социальной инфраструктуре территории и изменению ее социального состава, в результате чего район получает «право» считаться «престижным»;
- 4) это увеличивает привлекательность района как для покупателей квартир соответствующего класса, так и для застройщиков, стремящихся войти на территорию с новыми проектами.

Таким образом, понятие «престижности» тех или иных районов формируется под влиянием четких параметров, отражающих качество городской среды. Результатом процессов, описанных в данной цепочке, может стать не только рост качества городской среды в определенном районе, но и в перспективе некоторое снижение привлекательности последнего. Это происходит при превышении определенных значений емкости территории для реализации на ней проектов по строительству жилой и коммерческой недвижимости. Сверхуплотненная застройка, когда все свободные земельные участки в квартале заняты различными строениями (в том числе и домами повышенной этажности), некомфортна для человека.

В московских условиях чрезмерная насыщенность определенных кварталов города (в основном на юго-западе и северо-западе) объектами дорогой недвижимости приводит прежде всего к проблемам, связанным с тем, что ряд элементов городской инфраструктуры не рассчитаны на такие высокие нагрузки, а темпы ее обновления не успевают за ростом уровня автомобилизации населения. При этом улично-дорожная сеть этих районов не претерпела практически никаких изменений, что приводит к существенным затруднениям в движении в часы пик даже на внутриквартальных проездах и улицах районного значения.

Пока что тенденцию исчерпания потенциала престижных районов города можно отметить в основном на уровне научно-прикладных изысканий: в потребительских предпочтениях резких изменений не наблюдается. Но так как свободных земель в подобных районах остается все меньше, а спрос на высококлассную жилую и коммерческую недвижимость стабильно высок, можно предположить, что все больше объектов недвижимости

указанных форматов будет появляться в недооцененных к настоящему времени районах города, что, в свою очередь, изменит и социальный состав их жителей.

Многие из процессов, характерных для современной Москвы, типичны и для других крупнейших городов мира. Но у нас они протекают в принципиально иных законодательных и правоприменительных условиях. В настоящее время в столице РФ при колоссальном уровне неравенства по доходам отмечается очень высокий процент собственников жилья (и среди них — значительная часть бедных собственников довольно дорогого жилья). К примеру, в Париже свою собственную квартиру имеют не более 25% жителей, а в столице России благодаря бесплатной приватизации собственников не менее 85%. Переоцененная недвижимость в нынешних условиях — это настоящий капитал, о котором бедные люди в других странах даже не могут мечтать.

Нижний ценовой порог на жилье в обозримом будущем вряд ли будет опускаться — этому препятствует растущий спрос на столичную землю для застройки под коммерческую и жилую недвижимость. К тому же обособлению «кварталов» препятствует и довольно эклектичная городская застройка (в пределах многих территориальных единиц сконцентрированы дома, построенные в различные эпохи и населенные различными социальными группами). Во многих западноевропейских городах современная «престижность» районов — результат многовековой «истории места». В Москве же эти процессы хотя и проходили в несколько более сложных формах и ранее, полноценно запущены лишь около 15 лет назад, а для формирования устойчиво однородной социальной среды требуется не менее 2–3 смен поколений.

В рамках текущей макроэкономической конъюнктуры, когда даже однокомнатная квартира в доме первого этапа индустриального домостроения (так называемой хрущевке) стоит около \$ 150 тыс., в Москве вряд ли когда-либо возникнут районы, сплошь населенные неквалифицированными и бедными рабочими. При благоприятной внешней конъюнктуре вполне вероятен сценарий возникновения в Москве отдельных кварталов с очень богатым населением и инфраструктурой, призванной его обслуживать, но кварталов с глубокой бедностью в Москве не появится. В случае возможного ухудшения экономической ситуации сформировавшиеся в городе элитные и субэлитные

**В Париже свою собственную квартиру имеют не более 25% жителей, а в столице России благодаря бесплатной приватизации собственников не менее 85%**

группы населения будут стремиться отграничить себя от жителей экономически менее благополучных кварталов.

С учетом очень высокой значимости решений, принимаемых исполнительной властью, большое значение будет иметь и общий вектор развития города, задаваемый политикой столичной администрации и федеральных властей (через законодательные инициативы в сфере жилищно-коммунального хозяйства, налогообложения недвижимости, развития системы ипотечного кредитования). Несмотря на неоднозначность ряда мероприятий

и решений исполнительной власти столицы, в настоящее время результирующая по всем управленческим решениям правительства Москвы соответствует политике недопущения достижения в столице того уровня территориального социального расслоения, которое способно вызвать прямое противостояние различных социальных групп.

**Е.Л. Строкова**

Эксперт направления «Социальная политика» Института экономики города

**К.А. Пузанов**

Младший эксперт направления "Социальная политика" Института экономики города

## **Социально-пространственная сегрегация в современном городе: исследование районов Хабаровска**

---

Сегрегация сегодня — актуальная проблема для всего мира. Процессы сегрегации городского пространства существенно трансформировались в последние десятилетия в связи с глобализацией, которая привела в том числе к увеличению экономического расслоения общества и росту числа мигрантов в городах (см., например, работы P. Smets, T. Salman). Городская сегрегация — сложный феномен, который отражает целый ряд социальных проблем. Это подтверждают и случаи волнений во французских пригородах в ноябре 2005 г., и беспорядки в Сиднее в 2006 г. Администрации городов во многих европейских странах уже сформировали ряд мер, предупреждающих возникновение социальных проблем и сегрегации районов.

В России пока сегрегационный аспект фактически не учитывается при принятии решений, важных для развития городов, притом что сам феномен обособления отдельных социальных групп существует — об этом, например, пишут такие исследователи, как О. Трущенко и Л. Бляхер. Институт экономики города также занимается изучением данного феномена, и в прошлом выпуске «Городского альманаха» мы начали обсуждать проблему определения сегрегации и возможности исследования этого явления<sup>1</sup>. Настоящая статья приглашает читателей к продолжению разговора.

---

<sup>1</sup> См.: Строкова Е.Л. Социально-пространственная сегрегация города: проблемы определения и исследования // Городской альманах. Вып. 3. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008.

В результате теоретического исследования мы определили *социальную сегрегацию* как отсутствие взаимодействия жителей района с жителями других районов города, а *пространственную сегрегацию* — как низкий уровень освоения городской среды за пределами обыденного района в повседневной жизни.

Споры о том, является ли сам по себе высокий уровень социальной сегрегации негативным феноменом или нет, до сих пор ведутся исследователями и представителями городских властей. С одной стороны, город по своей природе состоит из различных соседств и не может быть однородным, с другой — «замкнутость на себе» жителей одного района может привести, например, к тому, что их человеческий капитал неэффективно используется в рамках города. В сочетании с такими характеристиками, как, скажем, высокий уровень депривации, социальная сегрегация ведет к формированию в районе «культуры бедности», снижающей жизненные шансы людей и чреватой рисками возникновения социальной напряженности. Кроме того, в таких районах выше риски формирования криминогенной среды. В то же время нельзя не отметить, что положительным аспектом социальной сегрегации является возможность успешно развивать программы, основанные на взаимодействии внутри сообщества.

Пространственная сегрегация часто связана с различиями в доступе к образованию, а в дальнейшем и в уровне дохода жителей. Исследования также показывают, что пространственная сегрегация более «слабых» социальных групп ведет к их социальной стигматизации. Уровень освоения городского пространства можно определить по основным местам, которые горожане посещают в повседневной жизни: место работы, место учебы детей, магазины, места досуга, а также публичные пространства. Помимо прочего, именно такие маршруты формируют ежедневные транспортные потоки в городе.

В данной статье мы рассмотрим проблему социально-пространственной сегрегации и связанные с ней факторы, используя материалы исследования, проведенного Институтом экономики города в 2007–2008 гг. в Хабаровске.

На первом этапе проекта были изучены «обыденные» районы города (рис. 1).

**Социальная сегрегация ведет к формированию в районе «культуры бедности», снижающей жизненные шансы людей и чреватой рисками возникновения социальной напряженности**

Под «обыденными» районами в нашей работе понимаются районы, выделяемые жителями города вне зависимости от его административного деления. Далее была проведена классификация районов по уровню социально-пространственной сегрегации. Наивысший уровень социально-пространственной сегрегации и самый низкий — инфраструктуры были отмечены

в районах Березовка, Красная Речка, Пятая площадка. Наиболее высок уровень пространственной сегрегации в районах Красная Речка, Березовка, База КАФ. Результаты первого этапа исследования и рекомендации экспертов были представлены администрациям Хабаровска и Хабаровского края.

На втором этапе предстояло выявить факторы, влияющие на социально-пространственную сегрегацию районов города, и разработать рекоменда-



ции по уменьшению ее уровня. Объектом исследования стали два наиболее социально обособленных, согласно результатам первого этапа, «обыденных» района (Пятая площадка, Красная Речка) и два наименее социально обособленных «обыденных» района (Первый микрорайон, Овощесовхоз). Был проведен поквартирный опрос жителей этих районов. Выборка (репрезентативная по полу и возрасту по городу) составила 460 человек. Также были использованы материалы статистики по районам, предоставленные Департаментом архитектуры, строительства и землепользования, социальным блоком Хабаровска и Министерством внутренних дел Хабаровского края.



Рис. 1. Обзорная карта «обыденных» районов Хабаровска



## Уровень социально-пространственной сегрегации в обследованных районах

В ходе исследования был измерен уровень социального взаимодействия жителей внутри и за пределами своего района. Наиболее социально сегрегированным районом из всех обследованных является Красная Речка, а наименее социально сегрегированным — Первый микрорайон. Так, 83% жителей Красной Речки имеют друзей внутри района, при этом доля таких жителей в Первом микрорайоне составила всего 59%. Также у жителей Красной Речки значительна доля родственников, проживающих в своем районе: 37% по сравнению с 14% в Первом микрорайоне. Доля тех жителей Красной Речки, у кого по крайней мере половина друзей живет в том же районе, составила целых 66% по сравнению с 25% в Первом микрорайоне. Это, ве-

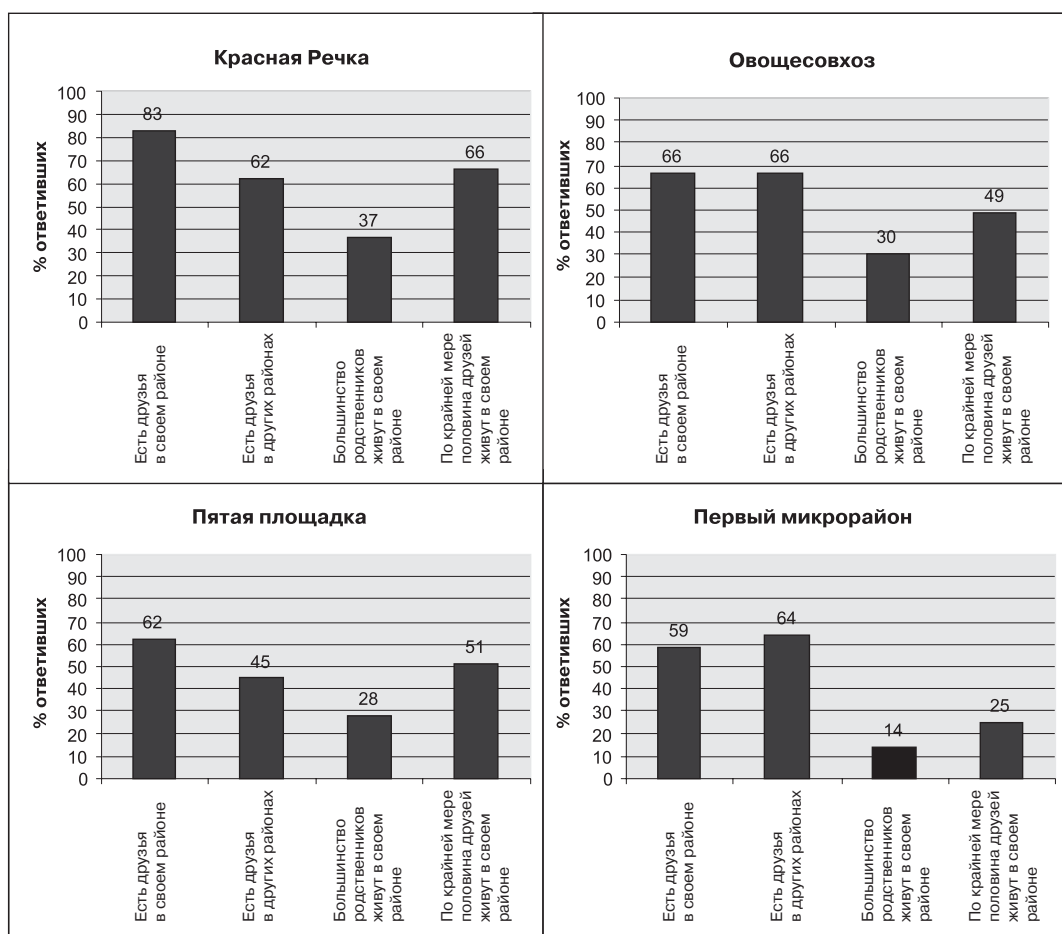


Рис. 2. Показатели уровня социального взаимодействия жителей внутри и вне своего района

роятно, связано с особенностями Красной Речки, где исторически значительную часть населения составляли офицеры и прапорщики военных частей, располагавшихся рядом с Хабаровском; военная часть существует в районе и в настоящее время. К тому же это один из самых удаленных от центра районов города, что, вкупе со слабо развитым общественным транспортом (с основной частью города район соединяют всего три маршрута общественного транспорта), затрудняет взаимодействие его жителей с жителями соседних районов. А вот Первый микрорайон расположен недалеко от центра города, и транспортная доступность его оценивается высоко.

Относительно высок уровень социальной привязанности к району у жителей Пятой площадки (68% регулярно общаются с соседями, у 28% большинство родственников живут в том же районе) и Красной Речки (56 и 37% соответственно). Относительно низкий уровень социальной привязанности наблюдается у жителей Первого микрорайона (44 и 14% соответственно).

Хуже других относятся к своему району жители Пятой площадки (всего 29% жителей согласны с утверждением «Вам неприятно, когда кто-то говорит плохо о Вашем районе», 13% — с утверждением «Ваш район города лучше, чем большинство других») и Первого микрорайона (32 и 17% соответственно). Также существенна в этих районах доля жителей, которые хотят переехать в другой район (57% в Пятой площадке и 41% в Первом микрорайоне). Кстати, Пятая площадка считается одним из наименее престижных районов города.

Жители Красной Речки в целом положительно относятся к своему району (51% согласны с утверждением «Вам неприятно, когда кто-то говорит плохо о Вашем районе»), однако на фоне других районов оценивают его невысоко (26% жителей согласились с утверждением «Ваш район города лучше, чем большинство других»). При этом 47% жителей хотели бы переехать в другой район.

Наиболее позитивно по отношению к своему району настроены жители Овощесовхоза (48% согласны с утверждением «Вам неприятно, когда кто-то говорит плохо о Вашем районе», 38% — с утверждением «Ваш район города лучше, чем большинство других»). Доля жителей, которые хотели бы уехать из своего района, составила всего 23%, что значительно меньше, чем в других обследованных районах.

Результаты исследования показали, что жители Красной Речки в меньшей степени, чем жители других районов, осваивают городское пространство: 39% работают в своем районе, по 62% делают покупки и проводят свободное время там же. Это объясняется значительной отдаленностью района от центра города, а также тем, что здесь относительно развита инфраструктура.

Овощесовхоз и Первый микрорайон ориентированы на центр города. По сравнению с другими районами в центре работает больше всего именно их жителей (44 и 52% соответственно), да и расположены они близко к центру. 40% жителей Овощесовхоза и покупки делают здесь, тогда как 72% жителей Первого микрорайона ходят по магазинам в своем районе. Вероятно, связано это с тем, что инфраструктура Овощесовхоза менее развита.

Жители Пятой площадки больше остальных работают в других районах го-

рода (41% респондентов), в основном в близлежащем Южном микрорайоне. При этом большинство жителей Пятой площадки (62%) проводят свободное время в своем районе, но больше других посещают магазины в других районах города (35%).

Жители всех четырех районов получают среднее специальное и высшее образование в основном в других районах города. Большинство школьников ходят в школу в своем районе. При этом в районе Овощесовхоз 38% школьников посещают школы в центре.

Исторически центр Хабаровска является средоточием публичных пространств. Это важная часть города, и одна из основных ее функций — дать возможность разным индивидам и социальным группам встречаться и взаимодействовать. Реже других в центре бывают жители Пятой площадки и Красной Речки: 38 и 25% соответственно посещали центр города реже чем раз в месяц. Отметим, что Пятая площадка расположена ближе к центру города, чем Красная Речка, тем не менее доля жителей, бывающих там крайне редко, выше почти в 1,5 раза.

### **Показатели социально-экономического благополучия (неблагополучия) районов**

В общем смысле социально-экономическое неблагополучие становится характеристикой района, когда в нем концентрируются неблагополучные домохозяйства. В рамках данного исследования под неблагополучным районом мы понимаем район, где сконцентрированы бедные слои населения, с низким уровнем образования, а также район, который характеризуется нарушением социального порядка.

*Концентрация бедных семей* в районе может быть следствием городской политики (например, здесь строится социальное жилье), а также исторических условий развития города (работники одного завода в СССР часто жили в одном районе) и работы механизмов рынка. Исходя из оценки жителями своего материального положения было выделено несколько групп.

К группе за чертой бедности относятся респонденты, которые оценили свое материальное положение следующим образом: «Наших доходов не хватает даже на питание». В районе Пятая площадка эта группа составила треть респондентов, в районе Овощесовхоз — всего 3%. К группе малоимущих относятся бедные граждане, которые тем не менее могут обеспечить свои минимальные потребности («Мы испытываем сложности с покупкой одежды и оплатой жилья»). Это около трети жителей Красной Речки, Пятой площадки и Первого микрорайона и всего 8% жителей района Овощесовхоз. Доля граждан среднего достатка во всех районах составляет порядка 23–27%. Доля граждан, которых можно назвать относительно богатыми (респонденты, отметившие варианты «Мы можем себе позволить себе купить машину, квартиру, дачу» и «Мы можем позволить себе все необходимое»), больше всего в районе Овощесовхоз (57%) и меньше всего в Пятой площадке (7%).

Помимо оценки уровня дохода своей семьи респондентам было предложено оценить уровень материального благополучия жителей своего района.

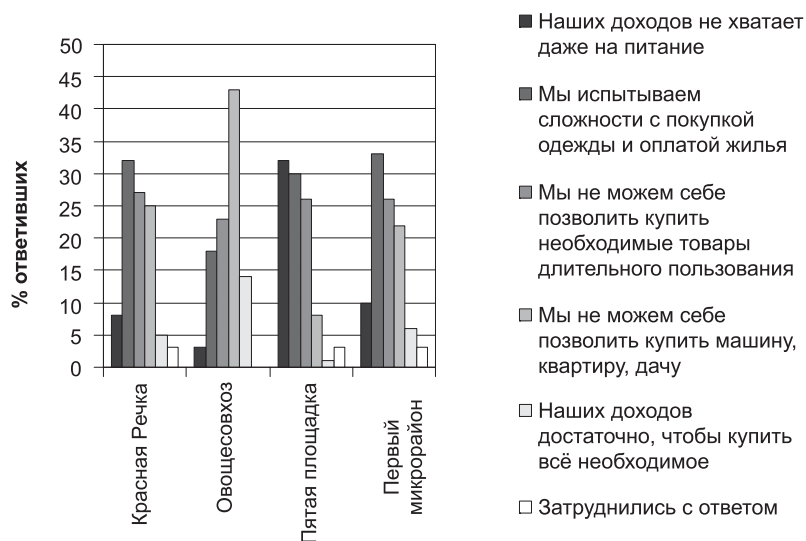


Рис. 3. Распределение районов по уровню доходов семей

В целом жители четырех обследованных районов склонны оценивать материальное благосостояние других жителей своего района достаточно сдержанно. В районе Пятая площадка эта оценка носит наиболее пессимистичный характер: 44% опрошенных характеризуют материальное положение соседей как в целом неблагоприятное и скорее неблагоприятное. В районе Овощесовхоз преобладает средняя оценка. Примерно по трети респондентов в районе Красная Речка (32%) и Первом микрорайоне (27%) отметили, что материальное положение жителей района очень разнородное.

В дополнение к субъективной оценке материального благополучия в исследовании был использован такой индикатор, как получение адресных социальных пособий. Социальные пособия для малоимущих получают 27% жителей Первого микрорайона и 17% — Красной Речки. Отметим, что всего 15% респондентов в районе Пятая площадка, где жители ниже всех оценивают свое материальное благополучие, получают пособия. Но необходимо учитывать, что на получение адресных пособий влияет работа учреждений социальной защиты в районе.

Уровень образования жителей района является показателем их человеческого капитала. Мы выделили следующие группы семей:

- 1) высшее и послевузовское профессиональное образование есть у двух и более членов семьи;
- 2) высшее образование есть только у одного члена семьи;
- 3) среднее специальное или неоконченное высшее образование есть

- у одного и более членов семьи (при этом нет членов семьи с образованием выше среднего специального или неоконченного высшего);
- 4) среднее образование есть у одного и более членов семьи (при этом нет членов семьи с образованием выше среднего);
- 5) ни у одного члена семьи нет среднего образования.

Больше всего семей, где хотя бы один их член имеет высшее образование, в районах Овощесовхоз и Красная Речка. А Пятая площадка и Первый микрорайон отличаются самой значительной долей семей, у членов которых есть только среднее образование или нет никакого.

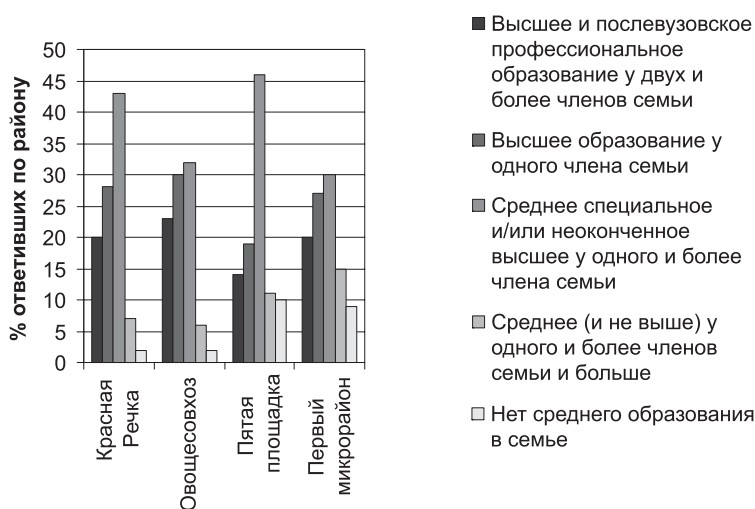


Рис. 4. Распределение районов по уровню образования членов семей

Таким образом, уровень социального благополучия района (определяемый через материальное благополучие домохозяйств, а также уровень образования жителей районов) ниже в Пятой площадке. Жители этого района хуже других оценивают свое материальное положение (треть ответивших находится за чертой бедности), здесь также много жителей с низким уровнем образования (более 20% семей, у членов которых в лучшем случае есть только среднее образование). В Красной Речке и Первом микрорайоне также значительная доля респондентов являются малоимущими, однако сами жители свое материальное положение оценивают как очень разнородное. Отметим, что в районе Красная Речка достаточно много семей (около половины), где хотя бы у одного члена семьи есть высшее образование, в Первом микрорайоне уровень образования жителей ниже (если в Красной Речке доля семей, у членов которых есть только среднее или ниже средне-

го образование, составляет не более 10%, то в Первом микрорайоне — порядка 25%). Именно в этих районах больше всего жителей получают социальные пособия для малоимущих. Наиболее социально благополучным является Овощесовхоз.

Под нарушением социального порядка мы понимаем такие социальные показатели, как высокий уровень безработицы, значительная доля семей с одним родителем, а также криминогенная обстановка в районе и низкий уровень доверия к местным властям. Все эти показатели так или иначе отражают отклонение от «нормы» жизни. Безработных респондентов (не работают и ищут работу) в Первом микрорайоне и Пятой площадке по 10% ответивших. В Первом микрорайоне высок процент пенсионеров, а в Пятой площадке — неработающих людей, находящихся в длительном отпуске. Доля неполных семей выше всего в Первом микрорайоне (32%) и в районе Пятая площадка (28%).

**Таблица 1. Оценка респондентами ситуации с распространением наркомании и алкоголизма в своем районе**

Согласны ли Вы со следующим утверждением? (% по столбцу)	Район				Всего, чел.	Всего, %
	Красная Речка	Овощесовхоз	Пятая площадка	Первый микрорайон		
Периодически видел(а) использованные шприцы на улице или подъезде	58	44	66	54	256	56
Видел(а) людей, принимающих наркотики на улицах этого района, в подъезде	10	16	17	24	77	17
Видел(а) людей, употребляющих крепкие спиртные напитки на улицах этого района, в подъезде	92	86	90	73	393	85
Видел(а) людей в состоянии наркотического и/или алкогольного опьянения на улицах этого района, в подъезде	84	89	88	68	378	82
Среди соседей есть алкоголики и/или наркоманы	28	26	25	30	126	27
Нет, не сталкивался ни с чем из перечисленного	2	6	4	17	33	7
<b>Всего, чел.</b>	<b>115</b>	<b>115</b>	<b>115</b>	<b>115</b>	<b>460</b>	<b>100</b>

Судя по данным, представленным в таблице, лучше всего обстоят дела в районе Овощесовхоз, а наиболее депрессивными оказались Пятая площадка и Красная Речка. В двух последних районах максимальна доля рес-

пондентов, видевших использованные шприцы в подъезде и на улице (66 и 58% соответственно), а также людей, употреблявших крепкие спиртные напитки на улице или в подъезде (92 и 90%). Разнородность ответов респондентов из Первого микрорайона позволяет предположить, что ситуация с алкоголизмом и наркоманией в разных его частях разная (возможно, есть какие-то крайне неблагоприятные в этом отношении места).

Наименее *безопасным* свой район считают жители Пятой площадки: здесь наименьшее количество (1%) положительных ответов на вопрос «Безопасно ли в Вашем районе поздно вечером возвращаться домой?» и наибольшее количество отрицательных (51%). Жители Овощесовхоза и Красной Речки считают свои районы более ли менее спокойными. Среди жителей Первого микрорайона оказалось максимальное количество затруднившихся с ответом на вопрос об уровне безопасности своего района (18%).

В целом доля жителей, считающих, что *их мнение учитывается при принятии решения о развитии района*, колеблется от 20% в Первом микрорайоне, до 26% в Овощесовхозе. Крайне низок уровень доверия к властям в районе Пятая площадка — доверяют им всего 4% респондентов.

Подводя промежуточные итоги, можно сказать, что Пятая площадка — район с наивысшим уровнем нарушения социального порядка из всех обследованных: здесь больше безработных и неполных семей, жители не считают свой район безопасным и не уверены в том, что их мнение учитывается при принятии решений в районе. Первый микрорайон достаточно разнороден в этом отношении, о чем свидетельствует большой разброс ответов и более высокий процент затруднившихся ответить. Овощесовхоз и Красная Речка представляют собой районы с достаточно низким уровнем нарушения социального порядка. При этом проблемы алкоголизма и наркомании свойственны всем районам, в меньшей степени Овощесовхозу.

## **Доступ к услугам социальных учреждений**

Крайне негативным явлением с точки зрения городского развития можно считать формирование социально и пространственно замкнутых районов, жители которых не имеют возможности получать необходимые социальные услуги. Это означает, что формируются целые группы людей с более низкими, чем у других, шансами получить хорошую работу, образование и, следовательно, избежать маргинализации в будущем. Исследования показывают, что депривация районов ведет, в частности, к таким негативным последствиям, как низкий уровень благосостояния, затрудненный доступ к рынку труда, девиантное поведение, высокий уровень подростковой беременности и прогулов занятий в школе, задержкам в развитии детей.

В нашем исследовании в Хабаровске было измерено, как часто жители районов пользуются услугами учреждений социальной инфраструктуры и сколько времени занимает у них дорога до этих учреждений.





элементами образовательной и медицинской инфраструктуры. Менее 20% опрошенных пользовались медицинскими услугами в течение трех последних месяцев перед опросом. При этом у трети респондентов более 30 минут занимает дорога до поликлиники, у 19% — до школы и у 56% — до детского сада. Таким образом, можно говорить о недостаточной доступности для жителей района услуг учреждений социальной инфраструктуры.

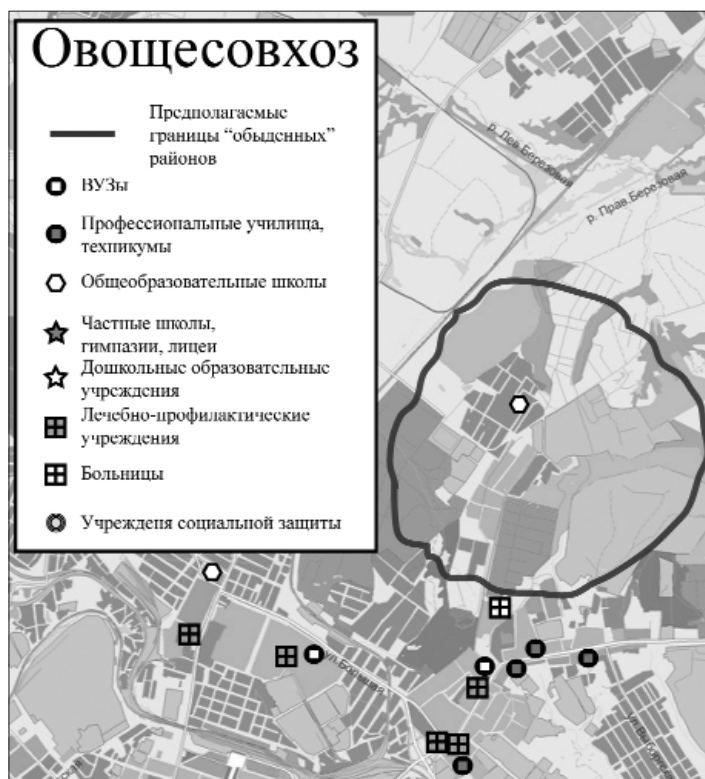


Рис. 6. Район Овощесовхоз: учреждения социальной инфраструктуры

На территории Пятой площадки расположены одна общеобразовательная и одна частная школа, но вблизи границ района находится большое количество школ, лицеев и т.д. Если принять это во внимание, то получается, что жители Пятой площадки могут похвастаться одним из самых высоких в городе уровней обеспеченности элементами образовательной и медицинской инфраструктуры, исключение составляют отделения социальной защиты, которых нет в пределах пешей доступности. Од-

нако статистика показывает, что уровень освоения этих ресурсов жителями района весьма невысок (медицинскими услугами пользуются менее 20% опрошенных, учреждения социальной защиты посещали лишь 8% респондентов).

Из четырех рассмотренных районов лучше всего обеспечен образовательной и медицинской инфраструктурой Первый микрорайон. Здесь представлены все элементы инфраструктуры, за исключением больниц. Это един-



**Рис. 7. Район Пятая площадка: учреждения социальной инфраструктуры**

ственный район, на территории которого расположены отделение социальной защиты и вуз. Стоит отметить высокую плотность дошкольных образовательных учреждений. В Первом микрорайоне самая значительная доля (10% от числа опрошенных) тех, кто пользовался услугами учреждений социальной защиты населения и поликлиники (69%) и посещал спортивные учреждения (30%) (рис. 8).

Продуктовые магазины в своем районе посещают около 90% жителей всех районов. Учреждения, предоставляющие досуговые услуги, слабо развиты.

В целом наиболее обеспечены услугами учреждений социальной инфраструктуры жители Первого микрорайона и Красной Речки. Жители Пятой площадки также имеют возможность посещать учреждения социальной инфраструктуры, однако меньше, чем жители других районов, пользуются их услугами. Подчеркнем, что ни в районе, где около трети семей находятся



Рис. 8. Первый микрорайон: учреждения социальной инфраструктуры

за чертой бедности, ни рядом с ним нет учреждения социальной защиты населения. Жители Овощесовхоза вынуждены тратить значительное время, чтобы добраться до поликлиники, школы, детского сада, здесь хуже, чем в других районах, развита социальная инфраструктура.

### Основные выводы

Одним из самых важных результатов проекта явилось осознание и доказательство того, что уровень социально-пространственной сегрегации города можно измерить. Причем наряду с изучением процессов сегрегации необходимо изучать такие проблемы, как неблагополучие района и высокий уровень депривации.

Что показало исследование? В Хабаровске существуют относительно обособленные районы с различным уровнем социальной и пространственной сегрегации. В числе таких районов есть как морфологически отделенные от остальной части города (Березовка, Овощесовхоз, Авиагородок), удаленные от его центра (Красная Речка, База КАФ), так и обособившиеся вследствие особенностей социального состава своих жителей либо иных причин

(ДОСы, Пятая площадка, Казачка). Значимым фактором, влияющим на уровень сегрегации, стало месторасположение района (расстояние до центра города, морфологическое отделение от города), однако данный фактор не всегда играл решающую роль, что подтверждалось высоким уровнем сегрегации ряда районов, морфологически не отделенных от города.

В ходе исследования были выделены два района с высоким уровнем социально-пространственной сегрегации — Пятая площадка и Красная Речка.

В первом сформировалась неблагополучная среда, которая «играет на понижение» жизненных шансов его жителей: здесь сконцентрированы бедные семьи с низким уровнем человеческого капитала, сами жители оценивают свой район как небезопасный. Интересно, что Пятая площадка находится недалеко от центра города, его жителям доступны услуги учреждений социальной инфраструктуры, но они меньше других ими пользуются. Все указывает на депрессивность района и необходимость применения адресных мер помощи со стороны местных властей.

Красная Речка — район с максимальным уровнем социально-пространственной сегрегации. Это связано с тем, что он находится на окраине города, в отдалении от других районов, но при этом здесь есть необходимая инфраструктура. Исторически большинство жителей района составляли офицеры и прапорщики военных частей, и это повлияло на его формирование. Район характеризуется относительно высоким уровнем локального патриотизма, в то же время около 40% его жителей хотели бы переехать в другую часть города. Материальное положение живущих здесь достаточно разнообразно, много людей с высоким уровнем образования.

При анализе ситуации нужно учитывать, что высокий уровень сегрегации необязательно сопровождается появлением в районе социальных проблем. Важно отслеживать, как уровень сегрегации сочетается с такими показателями, как доступность для жителей услуг социальных учреждений и уровень благополучия района. Так, район Красная Речка обладает высоким уровнем социально-пространственной сегрегации, расположен далеко от центра города, но при этом достаточно благополучен.

В заключение отметим, что нам представляется целесообразным комплексно и дифференцированно начать интегрировать районы Пятая площадка и Красная Речка в город. Вообще, на наш взгляд, в процедуру принятия решений по вопросам развития городской инфраструктуры важно включить анализ влияния того или иного решения на интеграцию проблемных районов в общегородское пространство. Кроме того, в ходе планирования, а также реализации стратегий развития к обсуждению и принятию решений на уровне районов необходимо привлекать их жителей. Это, во-первых, будет способствовать культурной интеграции граждан, а во-вторых, позволит учесть действительно важную информацию о месте их жительства, которой, кроме них, никто не располагает.

**Б.Д. Асанакунув**

Исполнительный директор Ассоциации городов Кыргызской Республики (Бишкек)

## **Местное самоуправление в Кыргызстане через призму Европейской хартии местного самоуправления**

Обновленная Конституция Кыргызской Республики 2007 г., как и предыдущие Конституции 2003 и 2006 гг., Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» закрепляют основные принципы функционирования местного самоуправления в Кыргызстане. Не секрет, что основополагающие положения местного самоуправления, выражающие закономерности общественного развития в нашей стране, были сформулированы исходя из постулатов Европейской хартии местного самоуправления<sup>1</sup>.

Каковы основные идеи хартии и какова степень соответствия ей кыргызской модели местного самоуправления? Прежде чем ответить на этот вопрос, необходимо проследить, что предшествовало принятию некоторыми европейскими странами этого прогрессивного документа.

После окончания Второй мировой войны с целью укрепления демократических институтов, достижения большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов демократии несколько европейских стран (Бельгия, Великобритания, Дания, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Франция, Швеция) решили создать межправительственную политическую организацию — Совет Европы. Организация была учреждена 5 мая 1949 г. В настоящее время Совет Европы объединяет почти все европейские страны, включая более 40 государств с демократической формой правления. Штаб-квартира Совета Европы находится в Страсбурге (Франция).

Среди прав и свобод человека, которые активно отстаивает Совет Европы, заметное место занимает и право на местное самоуправление. Развитию самоуправленческих начал большое внимание уделяют и Комитет министров, и Парламентская ассамблея — два основных рабочих органа Совета Европы. Комитет министров — это исполнительно-распорядительный орган, принимающий решения от имени Совета Европы. В его состав входят министры иностранных дел государств-членов или их заместители. Парламентская ассамблея является совещательным органом из 286 представителей национальных парламентов Европы. Государства — члены Совета Европы в силу разной численности населения имеют разное количество представителей в данной ассамблее — от двух (Андорра, Лихтенштейн, Сан-Марино) до 18 (Великобритания, Россия).

<sup>1</sup> В статье использованы материалы круглого стола «Реформа местного самоуправления через призму Европейской хартии по местному самоуправлению», состоявшегося в Бишкеке 24–25 апреля 2008 г.

В демократических обществах, каковыми считали себя объединившиеся страны послевоенной Европы, местное самоуправление должно уравновешивать централизованную власть государства, ограничивать ее и не допускать произвола с ее стороны. Передача властных полномочий на места позволяет избежать перегрузки центрального правительства несущественными и частными проблемами и выполняет роль посредника между личностью и государством. Ведь в городах и в сельской местности работа местных советов затрагивает буквально каждого — зачастую она представляется гражданам более «понятной» и конкретной, чем деятельность центральных властей. Более того, по мере стремления континента к политическому, финансовому, культурному объединению роль коммунальных, самоуправленческих начал стала возрастать и требовать все более мощных ограничителей и противовесов. А создать их способны были только местные самоуправляющиеся общины.

**Сводя роль государства к необходимому минимуму, устраивая свою повседневную жизнь без назиданий и одергиваний со стороны чиновников, люди приобщаются к ценностям народовластия**

Европейская хартия местного самоуправления, принятая по инициативе Совета Европы в 1985 г., является одним из главных источников муниципального права европейских государств. Именно этот документ намечает пути развития местного самоуправления в современной Европе. В основу его положен клас-

сический принцип *субсидиарности*, согласно которому на низовых уровнях управления можно решать те вопросы местного значения, которые нет смысла передавать наверх. Местным сообществам нужно доверять как можно больше управленческих задач, а вмешательство государства допускается лишь там, где без него не обойтись. Говоря словами самой хартии, осуществление государственных полномочий должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам.

Анализ принципов, заложенных в хартии, свидетельствует о том, что современная Европа видит в местном самоуправлении *важнейший элемент демократии*. Сводя роль государства к необходимому минимуму, устраивая свою повседневную жизнь без назиданий и одергиваний со стороны чиновников, люди приобщаются к ценностям народовластия. Навыки самоуправления воспитывают чувство гражданской ответственности: в случае необходимости граждане, прошедшие подобную школу, способны дать отпор чрезмерным притязаниям государственной власти и предостеречь ее от тиранических замашек.

Хартия состоит из преамбулы и трех частей. В преамбуле обозначены цели Совета Европы, а также констатируется, что местное самоуправление составляет одну из основ демократического строя, обеспечивая эффективное и, самое главное, приближенное к гражданам управление, что право на местное самоуправление — одно из важнейших гражданских прав и что подлинное народовластие надо искать не там, где власть централизована, а там, где она рассредоточена и передана на места.

В части I хартии раскрывается понятие местного самоуправления, определяются сфера его компетенции, гарантии и механизмы правовой защиты,

способы контроля за его деятельностью и источники финансирования. Важно отметить, что настоящее самоуправление немислимо без свободных выборов — неслучайно оно «осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования». В ряду прочих предусмотрено право местных сообществ на собственные территориальные границы; на самостоятельное определение своих внутренних административных структур, отвечающих местным потребностям и обеспечивающих эффективное управление; на взимание налогов.

В части II устанавливаются обязательства подписавших хартию государств. Абсолютно одинаковых стран в мире нет, и в хартии предусмотрены разнообразные модели местного самоуправления, учитывающие особенности каждого члена Совета Европы. Наиболее важным в этом разделе является определение основных принципов, на которых должно строиться местное самоуправление в каждой стране, входящей в европейское сообщество.

Часть III носит чисто технический характер: в ней разъясняется, каким образом хартия подписывается, ратифицируется и вступает в силу.

Таким образом, Европейская хартия, будучи небольшой по объему, тем не менее закрепляет базовые принципы, соблюдение которых в данной стране позволяет сделать вывод о наличии, отсутствии или степени развития местного самоуправления.

В хартии содержатся положения, направленные на обеспечение административной, политической и финансовой независимости местного самоуправления, демократического порядка формирования соответствующих органов. За каждым правительством хартия оставляет право выбора минимального набора общих принципов, которые оно обязуется закрепить в законодательстве и соблюдать во взаимоотношениях с местным самоуправлением.

Кыргызстан первым из стран центральноазиатского региона осуществил перевод населенных пунктов на принципы местного самоуправления. С момента обретения Кыргызстаном государственной независимости в 1991 г. демократизация общества, внедрение принципов местного самоуправле-

### **Кыргызстан первым из стран центральноазиатского региона осуществил перевод населенных пунктов на принципы местного самоуправления**

ния на уровне поселений в городах, поселках и селах стало одним из приоритетных направлений государственной политики.

За это время была сформирована законодательная и нормативно-правовая база местного самоуправления. Приняты и действуют законы Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», «О финансово-экономических основах местного самоуправления», «О муниципальной собственности на имущество», «О муниципальной службе», «Об общинных организациях (жамаатах)».

Конституцией Кыргызской Республики установлено разграничение полномочий государственной власти и местного самоуправления, отдель-



ная глава в Основном законе республики посвящена местному самоуправлению. Поскольку функции и полномочия органов местного самоуправления и государственных органов (в том числе и местных государственных администраций) разграничены, это позволило органам местного самоуправления самостоятельно и оперативно решать вопросы местного значения.

Муниципалитеты Кыргызстана владеют, пользуются и самостоятельно распоряжаются своим муниципальным имуществом, совокупная стоимость которого превышает 8 млрд сомов.

В 2001 г. была введена выборность руководителей органов местного самоуправления. В соответствии с новой редакцией Конституции Кыргызской Республики 2007 г. все руководители органов местного самоуправления избираются депутатами местных представительных органов (местные кенешы). В условиях финансовой децентрализации органы местного самоуправления в 2007 г. перешли на новые условия межбюджетных отношений между республиканским и местным бюджетами. Большие полномочия предоставлены муниципалитетам в решении дел местного значения и социально-экономического развития своих территорий.

В 2000, 2002 и 2006 гг. соответственно образованы Ассоциация городов, Ассоциация органов местного самоуправления сел и поселков и Ассоциация муниципалитетов Кыргызской Республики. Муниципальные ассоциации представляют интересы местного самоуправления в центральных и местных органах государственной власти, способствуют развитию городов и сел. Значимость муниципальных ассоциаций в республике достаточно высока. Так, Ассоциация городов Кыргызской Республики в 2006 г. за достигнутые успехи награждена совместным дипломом ООН и Всемирной организации «Объединенные города и местные власти».

В настоящее время Кыргызстан подошел ко второму этапу развития местного самоуправления. В Национальной стратегии децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления на период до 2010 г., утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики в 2003 г., определены шесть конкретных направлений децентрализации государственного управления на ближайшие годы.

Таким образом, конституционное и законодательное закрепление института местного самоуправления в Кыргызстане и их практическая реализация определили местное самоуправление в качестве основополагающего принципа организации власти и управления на местах. В результате городские и сельские муниципалитеты в Кыргызстане получили достаточную политическую, финансовую и административную автономию.

В конце апреля 2008 г. Институт общественной политики и проект USAID в Кыргызстане «Децентрализация и местное самоуправление» провели в Бишкеке круглый стол «Реформы местного самоуправления через призму Европейской хартии по местному самоуправлению». Этому событию предшествовали исследования кыргызских экспертов в области местного самоуправления на предмет соответствия статей Европейской хартии Конститу-



ции Кыргызской Республики и законодательству республики о местном самоуправлении.

В целом эксперты были едины в том, что структура и основное содержание Европейской хартии соответствуют провозглашенным в Кыргызстане принципам местного самоуправления.

Так, по общему мнению экспертов, в Конституции и законодательстве республики нашли свое отражение требования статьи 2 хартии, которая устанавливает, что принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в конституции государства, и статьи 3, содержащей классическое определение местного самоуправления.

Больше всего споров со стороны экспертов было относительно формулировок части 2 статьи 3 о том, что местное самоуправление осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования, и что советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Новая редакция Конституции республики и новый закон о местном самоуправлении ограничили выборность глав сельских поселений и городов районного значения представительным органом местного самоуправления, тогда как в старой редакции Основного закона и законодательных и нормативных правовых актах выборы глав осуществлялись самим населением.

В целом статья 4 Европейской хартии требует установить основные полномочия органов местного самоуправления в конституционном или ином законодательном порядке. Эксперты отметили, что данное требование в кыргызском законодательстве предусмотрено.

Также согласно хартии местные органы самоуправления должны иметь возможность подтверждать законодательно свои полномочия в предоставлении более широкой свободы действий, если эти полномочия не находятся в ведении какого-либо другого органа власти. При обсуждении этого вопроса мнения экспертов разделились. Половина из них считают, что в Кыргызской Республике органам местного самоуправления не в полной мере предоставляется полная свобода проявления собственной инициативы в отношении любого вопроса, не находящегося за пределами их компетенций.

Разошлись во мнениях эксперты и в отношении предоставления органам местного самоуправления полной свободы действий при делегировании полномочий. Это касается, например, проведения консультаций органами государственной власти, в том числе и местными государственными администрациями, при планировании и принятии решений относительно вопросов местного самоуправления (статья 4, пункты 5 и 6).

Статья 5 посвящена защите границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, и, в частности, устанавливает, что изменение границ территорий допускается только с учетом мнения проживающего на них населения, в том числе путем проведения референдума. Поскольку подобных случаев в Кыргызстане не было, большинство экспертов считают, что ни предварительные консультации, ни референдум проводиться не будут.

Статья 6 закрепляет за органами местного самоуправления право самостоятельно определять собственную административную структуру, не нарушая при этом более общих законодательных положений, а также устанавливает основы муниципальной службы. Главными критериями подбора кадров называются личные достоинства и компетентность. В этом случае приемлемым будет считаться наличие ограниченного числа конкретных требований в законодательстве республики, например в отношении создания определенных комитетов или установления конкретных управленческих должностей.

В данном компоненте законодательство республики довольно противоречиво. В одних нормативных правовых актах самостоятельность органов местного самоуправления при определении собственной административной структуры допускается, другие нормативные акты такую самостоятельность ограничивают. Естественно, что мнения экспертов по данному пункту также разделились.

В соответствии с пунктом 2 статьи 6 органы местного самоуправления должны создавать своим сотрудникам соответствующие условия для муниципальной службы, принимать на работу высококвалифицированные кадры исходя из их компетентности и заслуг и предоставлять при этом соответствующие возможности для обучения и карьерного роста. Принимая во внимание тот факт, что законодательство о муниципальной службе в Кыргызстане было принято довольно поздно и статус муниципальных служащих долгое время не был определен, большинство экспертов отметили неудовлетворительное положение в данной сфере и ее несоответствие Европейской хартии.

Что касается условий работы избранных представительных лиц местного самоуправления, свободного выполнения ими своих функций (статья 7, пункты 1, 2, 3) и административного контроля над деятельностью органов местного самоуправления (статья 8, пункты 1, 2, 3), то эксперты были единодушны в том, что статус местных выборных лиц обеспечивает свободное осуществление ими своих функций и что административный контроль над органами местного самоуправления осуществляется только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией республики или соответствующим законом.

Самая объемная статья хартии — статья 9 — посвящена финансовым вопросам местного самоуправления. Наиболее общие принципы финансирования местного самоуправления сводятся к тому, что органы местного самоуправления имеют право на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий, и что финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным Конституцией или законом. Вместе с тем признается неизбежность неравенства финансовой обеспеченности муниципалитетов. В связи с этим рассматриваются принципы государственной бюджетной поддержки местного самоуправления.

Из восьми разделов статьи 9 в пяти случаях эксперты отметили определенную работу, которую проводят государственные органы власти и органы

местного самоуправления в области финансовой децентрализации и обеспечения ее соответствия Европейской хартии.

Не соответствующими хартии оказались вопросы соразмерности финансовых ресурсов местного самоуправления и функций, предусмотренных Конституцией и законом, а также те вопросы, по которым при перераспределении ресурсов с органами местного самоуправления ведутся консультации. Кроме того, до сего времени остаются нерешенными вопросы выпуска и использования муниципальных ценных бумаг, а также другие процедуры заимствований на инвестиционные цели и рынок капитала.

Следует отметить, что финансовая децентрализация в Кыргызстане по сравнению с политической и административной децентрализацией до последнего времени оставалась одним из слабых звеньев при проведении демократизации общества. И только в 2007 г. центральными органами власти были предприняты определенные шаги по предоставлению большей самостоятельности органам местного самоуправления в вопросах формирования и исполнения местного бюджета.

За органами местного самоуправления признается право на сотрудничество и право создания муниципальных ассоциаций, как указано в статье 10. Наконец, статья 11 признает за муниципалитетами право на судебную защиту. По всем вышеуказанным статьям эксперты отметили полное соответствие законодательства Кыргызской Республики Европейской хартии по местному самоуправлению.

Подводя итоги работы круглого стола «Реформы местного самоуправления через призму Европейской хартии по местному самоуправлению», его участники и эксперты отметили, что проводимые в республике центральными и местными органами власти процессы децентрализации в целом созвучны идее и принципам хартии, но необходимо прилагать дальнейшие усилия к тому, чтобы достигнутая степень самоуправления рассматривалась в качестве краеугольного камня истинной демократии. И конечно же необходимо учитывать различия между национальным конституционным устройством и традициями Европейской хартии по местному самоуправлению.

### **С.Б. Сиваев**

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

### **И.В. Колесников**

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

### **Д.П. Гордеев**

Ведущий юрисконсульт направления «Городское хозяйство» Института экономики города

## **Анализ практики заключения договоров управления многоквартирным домом в Якутске и Петропавловске-Камчатском**

---

Основными задачами реформы жилищного сектора в России являются развитие конкуренции с целью оптимизации стоимости и улучшения качества жилищно-коммунальных услуг и снижение административного присутствия органов власти в сфере управления многоквартирными домами.

В настоящее время в подавляющем большинстве многоквартирных домов жилые и нежилые помещения принадлежат множеству собственников — гражданам и юридическим лицам. По своей природе управление многоквартирными домами является потенциально конкурентным видом деятельности. Однако еще совсем недавно, до принятия Жилищного кодекса Российской Федерации, практически все многоквартирные дома монополично обслуживались муниципальными жилищными организациями. Причем право вести хозяйственную деятельность в этих домах в нарушение гражданского законодательства определялось передачей их в хозяйственное ведение или оперативное управление муниципальным предприятиям и учреждениям.

Действующее жилищное законодательство направлено на демонополизацию спроса на управление многоквартирными домами со стороны собственников помещений в них и развитие конкуренции в сфере предложения управления многоквартирными домами. Бремя расходов на содержание общего имущества в многоквартирном доме несут собственники помещений в нем. Система управления строится на основе пообъектного управления каждым многоквартирным домом. Это достигается путем заказа собственниками помещений в отдельном доме услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества и коммунальных услуг лицам, осуществляющим соответствующие виды деятельности. Тем самым возникла не только содержательная, но и правовая необходимость заключения договоров управления многоквартирным домом.

На середину 2008 г. в городах России управление более 60% многоквартирных домов осуществляют управляющие организации. Как показывает российская и зарубежная практика, применение данного способа управления многоквартирным домом позволяет собственникам помещений и управляющим организациям обеспечить благоприятные и безопасные условия проживания, надлежащее содержание общего имущества и предо-

ставление коммунальных услуг. Прежде всего потому, что управляющая организация может обеспечить профессиональное управление домом, обладая квалифицированными кадрами, которые имеют необходимый практический опыт работы.

Развитие конкурентного бизнеса по управлению многоквартирными домами, формирование культуры правовых отношений всеми заинтересованными сторонами сталкивается с рядом проблем как субъективного, так и объективного характера, не позволяющих выйти на тот уровень управления многоквартирным домом, который бы удовлетворял потребности собственников и предоставлял управляющей организации возможности для надлежащего содержания общего имущества и предоставления коммунальных услуг.

Настоящая работа представляет собой обобщенный анализ отдельных договоров управления многоквартирным домом, заключенных собственниками помещений и управляющими организациями в Якутске и Петропавловске-Камчатском, и также предложения по возможному улучшению этих договоров. Практически в каждом из них содержались положения, не соответствующие законодательству Российской Федерации. Порой это объяснялось отсутствием должной правовой культуры, порой — правовым нигилизмом или желанием приспособить договор к уже существующей ситуации, чтобы не менять ее. Но даже с учетом всех имеющихся проблем, связанных с правовой чистотой и качеством договоров, в целом само их массовое на-

### **Сегодня собственник помещения в многоквартирном доме благодаря договору управления может контролировать предоставление услуг и выполнение работ**

личие можно рассматривать как очень важную позитивную тенденцию. Так или иначе, сегодня собственник помещения в многоквартирном доме благодаря договору управления получает некоторую систему координат для того, чтобы формировать свои требования к содержанию жилья и стоимости услуг, а также иметь систему контроля за предоставле-

нием услуг и выполнением работ.

Авторы статьи выражают свою признательность администрациям Якутска и Петропавловска-Камчатского, а также руководителям управляющих организаций, которые представили договоры управления многоквартирным домом. Авторы также надеются, что настоящая статья поможет собственникам помещений, управляющим организациям и местным администрациям оценить сложившуюся практику заключения договоров и сделать конкретные шаги в сторону улучшения ситуации в сфере управления многоквартирными домами.

Ниже приводится анализ наиболее общих позиций рассмотренных договоров.

### **Стороны договора управления многоквартирным домом**

В соответствии с Жилищным кодексом сторонами договора управления многоквартирным домом могут быть, с одной стороны, управляющая организация, с другой стороны:

- а) собственник жилого или нежилого помещения в многоквартирном доме — любое физическое или юридическое лицо, действующие от собственного имени, муниципальное образование в лице органа местного самоуправления, субъект Российской Федерации в лице органа государственной власти субъекта Российской Федерации, Российская Федерация в лице органа государственной власти Российской Федерации, а также юридические лица и граждане, действующие от имени указанных органов<sup>1</sup>;
- б) товарищество собственников жилья, жилищный, жилищно-строительный или иной специализированный потребительский кооператив в лице своих органов управления (например, правление ТСЖ в лице председателя правления ТСЖ).

Этот перечень является закрытым. Ни члены семьи собственника жилого или нежилого помещения, ни наниматели жилого помещения и члены их семей, ни арендаторы помещений в многоквартирном доме не могут заключать договор управления многоквартирным домом и являться его стороной.

Однако в отдельных рассмотренных договорах управления многоквартирным домом в качестве сторон договора были включены пользователи помещений в многоквартирном доме — наниматели жилых и арендаторы нежилых помещений. В частности, в договорах, заключенных управляющими организациями ООО «Дом — 21 век» и МУ «Управление жилищно-коммунального хозяйства г. Петропавловска-Камчатского» в качестве другой стороны таких договоров указаны «граждане — собственники жилых помещений и члены их семей, наниматели жилых помещений и члены их семей, владельцы нежилых помещений».

Кроме того, в этих договорах все собственники помещений в многоквартирном доме указаны в качестве одной стороны договора. В приложении к договору содержится реестр собственников помещений в многоквартирном доме. В соответствии с Жилищным кодексом «при выборе управляющей организации общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме с каждым собственником помещения в таком доме заключается договор управления на условиях указанных в решении общего собрания». Поэтому в преамбуле договора управления должен указываться собственник конкретного помещения, с которым заключается и подписывается договор.

Управляющим организациям и собственникам помещений в многоквартирном доме необходимо учесть указанную особенность заключения договора управления многоквартирным домом и привести тексты договоров в части указания сторон договора в его преамбуле в соответствии с законодательством.

В договорах управления многоквартирным домом, заключенных между ООО «УК "Арсенал"» и товариществами собственников жилья (далее —

<sup>1</sup> При этом необязательно, чтобы право собственности было зарегистрировано в ЕГРП, если такое право возникло до 1 января 1998 г. Это следует из ст. 6 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

ТСЖ) «Наш дом-4», «Наш дом-10», «Наш дом-78» (Якутск), ТСЖ именуется собственником. Применение такого обозначения возможно только в кавычках, поскольку ТСЖ согласно действующему законодательству может заключить договор только от своего имени и за свой счет, а не от имени и за счет собственников помещений в доме. Как правило, ТСЖ не имеет в собственности ни одного жилого или нежилого помещения в многоквартирном доме.

При смене собственника помещения в многоквартирном доме, например при продаже помещения, заключенный с прежним собственником помещения договор управления расторгается, а новый собственник должен заключить с управляющей организацией новый самостоятельный договор, но на тех же условиях, которые указаны в договоре управления с другими собственниками помещений в этом доме. Содержание этого договора будет соответствовать решению общего собрания собственников помещений, принятому до возникновения права собственности у нового собственника.

В п. 8.3 договора управления многоквартирным домом с ООО «Городская управляющая компания» (Петропавловск-Камчатский) установлено, что «в случае смены собственника жилого (нежилого) помещения, инвестированные денежные средства взыскиваются с правопреемника». Это означает, что стороны данного договора договорились о том, что у приобретателя жилого помещения (нового собственника) при его отчуждении прежним собственником возникает обязательство по возмещению инвестированных управляющей организацией денежных средств в общее имущество в доме. При этом не учитывается, что согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации «обязательство не создает обязанностей для лиц, не участвующих в нем в качестве сторон (для третьих лиц)». То есть в договоре управления две стороны не могут договориться о том, что у не участвующего в договоре третьего лица возникают какие-то обязанности (обязательства). В условии, сформулированном в рассмотренном пункте договора, нет необходимости, поскольку согласно ч. 5 ст. 46 Жилищного кодекса «решение общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, принятое в установленном настоящим Кодексом порядке, по вопросам, отнесенным к компетенции такого собрания, является обязательным для всех собственников помещений в многоквартирном доме, в том числе для тех собственников, которые не участвовали в голосовании», а согласно ч. 4 ст. 162 Жилищного кодекса «условия договора управления многоквартирным домом устанавливаются одинаковыми для всех собственников помещений в многоквартирном доме». При смене собственника помещения управляющая организация предлагает новому собственнику заключить договор управления многоквартирным домом. При этом перемены лиц в обязательствах, то есть перехода каких-либо прав или перевода долга в части оплаты содержания, текущего ремонта и коммунальных услуг, не происходит. К новому собственнику переходит только обязательство предыдущего собственника по оплате расходов на капитальный ремонт дома (ч. 3 ст. 158 Жилищного кодекса).

## Существенные условия договора управления многоквартирным домом

Договор управления многоквартирным домом не является публичным договором. Это означает, что собственники помещений и управляющая организация свободны в заключении договора. При этом условия договора определяются по усмотрению сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом или иными правовыми актами.

Договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения. Договор считается заключенным, если между сторонами достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора. Существенными условиями договора являются условия о предмете договора, условия, которые названы в законе (в нашем случае — в Жилищном кодексе) или иных правовых актах<sup>1</sup> как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение. Отсутствие согласования собственниками помещений и управляющей организацией предусмотренных действующим законодательством существенных условий договора управления многоквартирным домом и отражения таких условий в тексте указанного договора юридически означает, что такой договор является недействительным с момента его заключения. Состав существенных условий договора управления, заключаемого на условиях, указанных в решении общего собрания по выбору управляющей организации, указан в ст. 162 Жилищного кодекса и является открытым.

При выборе управляющей организации в результате проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом<sup>2</sup> условия договора управления формулируются организатором конкурса (как правило, органом местного самоуправления). При выборе управляющей организации товариществом собственников жилья (либо ЖСК) содержание договора управления согласовывается органами управления ТСЖ (либо ЖСК) с управляющей организацией<sup>3</sup>.

Рассмотрим правильность указания в договорах управления многоквартирным домом его существенных условий.

<sup>1</sup> См. п. 43 Правил проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом.

<sup>2</sup> См. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2006 г. № 75.

<sup>3</sup> В этой связи в п. 2.1 договоров управления многоквартирным домом ООО «УК "Арсенал"», заключенных с ТСЖ «Наш дом-4», ТСЖ «Наш дом-10», ТСЖ «Наш дом-78» (г. Якутск), неправомерно указывать, что они заключены «на основании решения общего собрания собственников».



### **Состав общего имущества в многоквартирном доме**

Первым существенным условием договора управления многоквартирным домом является «состав общего имущества многоквартирного дома, в отношении которого будет осуществляться управление, и адрес такого дома».

Определение состава и границ общего имущества в конкретном многоквартирном доме содержательно необходимо для несения собственниками помещений обязательных расходов на содержание общего имущества в этом доме. На основании состава и описания общего имущества и по результатам его осмотров формируются объемы и перечни услуг и работ по его содержанию.

В настоящее время возникает большое количество судебных споров, суть которых сводится к возможности отнесения того или иного имущества в многоквартирном доме к общему имуществу собственников помещений. Несмотря на то что Правилами содержания общего имущества в многоквартирном доме определен перечень общего имущества собственников помещений, на практике нередки случаи, когда имущество, по определению относящееся к общему имуществу собственников помещений в многоквартирном доме, приобретает в собственность иными лицами или, наоборот, собственники помещений в многоквартирном доме в судебном порядке требуют признать за ними право общей долевой собственности на имущество, которое не может являться их общим имуществом. Поэтому определение состава общего имущества может оказаться важным для предупреждения конфликтных ситуаций.

В большинстве рассмотренных договоров управления многоквартирным домом содержится открытый перечень элементов общего имущества. Например, такой открытый перечень общего имущества содержится в приложении 1 к договору управления многоквартирным домом, заключаемого с собственниками помещений ООО «Управляющая компания "ЖКХ Сайсарское"» (Якутск). Понятно, что такое условие не может быть признано соответствующим п. 1 ч. 3 ст. 162 Жилищного кодекса. Иногда встречается простое изложение указанного пункта Жилищного кодекса, например условие п. 1.2 договора управления многоквартирным домом, заключенного ООО «Дом — 21 век» (Петропавловск-Камчатский) с собственниками помещений в многоквартирном доме по адресу: ул. Курчатова, дом 43. Причиной такого изложения является недостаточная работа управляющей организации по подготовке к заключению договора управления в конкретном многоквартирном доме. Отсутствие правильного перечня общего имущества в многоквартирном доме говорит также об отсутствии серьезного отношения собственников помещений к определению объекта, в отношении которого будет осуществляться управление.

Перечень общего имущества в многоквартирном доме должен был быть составлен еще до заключения договора управления. В готовом виде он включается в договор управления многоквартирным домом. При этом в договоре нельзя указывать, что управляющая организация составляет перечень общего имущества в многоквартирном доме<sup>1</sup>. В договоре управле-

<sup>1</sup> Пункт 3.1.21 договора управления многоквартирным домом, заключенного ООО «Городская управляющая компания» с собственниками помещений в многоквартирном доме по адресу: г. Петропавловск-Камчатский, ул. Чубарова, дом 12.

ния также нельзя указать, что «состав общего имущества в многоквартирном доме определяется в соответствии с техническим паспортом на многоквартирный дом»<sup>1</sup>, поскольку технический паспорт здания не содержит информации о правах собственности.

Определение перечня объектов общего имущества в многоквартирном доме и их границ, описание объектов общего имущества осуществляют собственники помещений в доме. Для этого собственникам помещений необходимо вместе собраться, обойти свой многоквартирный дом и, используя перечень общего имущества, представленный в Правилах содержания общего имущества в многоквартирном доме, зафиксировать на бумаге состав общего имущества в своем многоквартирном доме и его описание. Конечно, управляющая компания, заинтересованная заключить договор управления домом, может сделать это самостоятельно и представить описание общего имущества собственникам помещений во время обсуждения проекта договора.

Описание объектов общего имущества может включать их функциональное назначение, техническую и иную характеристику (длина, ширина, площадь, мощность, материал, система или конструкция, отделка). Используя полученную информацию, собственники на общем собрании определяют состав общего имущества в своем многоквартирном доме. Действующим законодательством не установлена форма документального отражения перечня общего имущества. В качестве примера можно использовать форму Акта о состоянии общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, являющегося объектом конкурса, представленной в приложении 1 к Правилам проведения открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом.

***Перечень услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме, порядок изменения такого перечня, а также перечень коммунальных услуг, которые предоставляет управляющая организация***

Вторым существенным условием договора управления многоквартирным домом является «*перечень услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме, порядок изменения такого перечня, а также перечень коммунальных услуг, которые предоставляет управляющая организация*». Квалифицирующий признак управляющей организации — наличие договора управления многоквартирным домом, соответствующего требованиям Жилищного кодекса. Согласно ст. 162 Жилищного кодекса управляющая организация отвечает за весь комплекс услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме

<sup>1</sup> Пункт 1.2 договора управления многоквартирным домом, заключенного ООО «Северный дом» (Якутск) с собственниками помещений в многоквартирном доме по адресу: ул. Рыздинского, дом 18/3.

и за предоставление всех коммунальных услуг исходя из степени благоустройства многоквартирного дома.

Отсутствие в договоре управления многоквартирным домом перечней услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме<sup>1</sup> должно квалифицироваться как отсутствие согласования предусмотренных Жилищным кодексом существенных условий договора управления.

В договоре управления многоквартирным домом с управляющей жилищной организацией ООО «Дом — 21 век» (Петропавловск-Камчатский) содержится отсылка к приложению к договору, в котором приводится перечень услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме, но при этом отсутствует порядок изменения такого перечня.

В том случае, когда перечень услуг и работ есть, а периодичность их выполнения в договоре не указана (например, договор управления многоквартирным домом ООО «УК "Арсенал"», Якутск, с ТСЖ «Наш дом-4», «Наш дом-10», «Наш дом-78»), возникает неопределенность обязательств управляющей организации, которая создает предпосылки для нарушения прав и интересов заказчиков услуг и работ.

Принято считать, что в соответствии с договором управления многоквартирным домом управленческая деятельность по организации выполнения работ и предоставления услуг является составной частью каждой услуги и работы по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме. Исходя из этого в примечаниях к приложению 3 к Правилам проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом указано, что «услуги по управлению, сбору средств с населения в основной и дополнительный перечни работ не включаются, а оцениваются в составе работ и услуг по содержанию и ремонту жилья». В то же время собственники помещений и управляющая организация вправе отдельно указать в договоре управления многоквартирным домом содержание и стоимость самой управленческой деятельности. К такой деятельности, в частности, можно отнести: деятельность по планированию средств, необходимых для управления многоквартирным домом, его содержания и ремонта; подготовку планов управления многоквартирным домом; подготовку управляющей организацией предложений собственникам помещений; начисление платы за жилое помещение и коммунальные услуги и др.

Условия договоров управления многоквартирным домом, содержащие вместо перечня услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме отсылки на Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда<sup>2</sup>, представляются непродуманными, так как возлагают на управляющую организацию неадекватно большие обязательства (п. 2.2.1 договора с ООО «Дом — 21 век», Петропавловск-Камчатский; п. 2.1

<sup>1</sup> Такие перечни отсутствуют в договорах управления многоквартирным домом с МУП «УК "Комфорт"», с ООО «Северный дом» (Якутск).

<sup>2</sup> Утверждены Постановлением Госстроя России от 27 сентября 2003 г. № 170.

договора с ООО «ЦАДС-05», Якутск; п. 3.3 договора с ООО «Городская управляющая компания»). В соответствии с п. 35 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме размер платы за содержание и ремонт жилого помещения должен быть *соразмерен* утвержденному собственниками помещений перечню, объемам и качеству услуг и работ. А в подобном варианте управляющая организация «подставляется» под любые требования по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме со стороны собственников помещений и контролирующих органов. Но современное жилищное законодательство исходит из необходимости паритетности и сбалансированности взаимных обязательств собственников помещений и управляющей организации.

В договоре управления многоквартирным домом недостаточно произвольного упоминания капитального ремонта многоквартирного дома для того, чтобы считать, что это условие согласовано (п. 3.2.11 договора с ООО «Прометей+», Якутск). Архаично звучит условие, согласно которому «управляющая организация обязана... организовывать в плановом порядке проведение капитального ремонта дома, квартиры, конструкций» (п. 3.2.11 договора с МУП «УК "Комфорт"», Якутск). Если в нарушение требований ст. 158 Жилищного кодекса в договоре управления не указан срок начала капитального ремонта, необходимый объем работ, стоимость материалов, порядок финансирования ремонта, сроки возмещения расходов и другие условия проведения капитального ремонта (п. 5.2 договора с ООО «Городская управляющая компания»), то капитальный ремонт проводится не может до принятия собственниками помещений на общем собрании решения по этим позициям и согласования этих решений с управляющей организацией в договоре управления многоквартирным домом. В Жилищном кодексе Российской Федерации все эти позиции перечисляются в составе предложения управляющей организации собственникам для принятия ими с учетом этих предложений своего решения. При принятии решения о проведении капитального ремонта многоквартирного дома условия об этом дополняют существующий договор управления многоквартирным домом. Заключение отдельного договора будет противоречить ст. 162 Жилищного кодекса<sup>1</sup>.

Особо важное значение при анализе договорных отношений по управлению многоквартирным домом имеют позиции, связанные с предоставлением коммунальных услуг. С одной стороны, оптимизация потребления коммунальных ресурсов для обеспечения комфортных условий проживания жителей может и должна стать главным экономическим стимулом в работе управляющих компаний. С другой стороны, текущая ситуация, связанная с низкими собственными доходами управляющих компаний и заключенными с позиций силы со стороны ресурсоснабжающих организаций договорами ресурсоснабжения, чревата банкротством для многих управляющих компаний.

<sup>1</sup> Пункт 6.11 договора управления многоквартирным домом ООО «УК "Арсенал"» с ТСЖ «Наш дом-4», «Наш дом-10», «Наш дом-78» (Якутск), п. 7.2 договора с ООО «Управляющая компания "ЖКХ Гагаринское ПЛЮС"» (Якутск).

В соответствии с Правилами предоставления коммунальных услуг гражданам исполнитель коммунальных услуг — это юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, а также индивидуальный предприниматель, предоставляющие коммунальные услуги, производящие или приобретающие коммунальные ресурсы и отвечающие за обслуживание внутридомовых инженерных систем, с использованием которых потребителю предоставляются коммунальные услуги. Одним из исполнителей коммунальных услуг является управляющая организация (помимо управляющей организации исполнителем коммунальных услуг является, в частности, товарищество собственников жилья). В соответствии с п. 49 Правил предоставления коммунальных услуг гражданам управляющая организация обязана заключить с ресурсоснабжающими организациями договоры о приобретении коммунальных ресурсов и водоотведении. В противном случае выбранный собственниками помещений в многоквартирных домах способ управления — управление управляющей организацией — является нереализованным.

Во всех рассмотренных договорах управления многоквартирным домом отсутствует четко установленная обязанность управляющей организации предоставлять коммунальные услуги. Вместо этого установлено, что предоставление коммунальных услуг является обязанностью «поставщика» (например, п. 5.1 договора с ООО «Городская управляющая компания»). «Поставщик» не является стороной рассматриваемого договора. Практически все рассмотренные договоры управления многоквартирным домом заключены по конструкции агентского договора, который исключает ответственность управляющей организации за предоставление коммунальных услуг. А это означает, что управляющая организация не является исполнителем коммунальных услуг. В этом случае «управляющая организация» не имеет права приостанавливать или ограничивать предоставление коммунальных услуг (например, п. 4.2.9 договора с ООО «Городская управляющая компания»). При этом платежи собственников за коммунальные услуги поступают не «управляющей организации», а ресурсоснабжающим организациям, с которыми «управляющая организация» на основании агентского договора заключает сделки за счет собственников. Поэтому условие договора управления многоквартирным домом о праве управляющей организации взыскивать задолженность по оплате жилого помещения и коммунальных услуг (например, п. 4.2.11 договора с ООО «Городская управляющая компания») могло существовать только в том случае, если бы в договоре управления многоквартирным домом были бы соблюдены требования ст. 162 Жилищного кодекса к обязательствам управляющей организации по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме и предоставлению коммунальных услуг.

Управляющая организация в соответствии с законодательством Российской Федерации должна самостоятельно нести ответственность перед собственниками помещений по договору управления многоквартирным домом. Поэтому установление таких условий договоров управления, как передача собственниками управляющей организации полномочий по заключению в интересах собственников договоров с ресурсоснабжающими и под-

рядными организациями» (например, п. 3.1.2, 4.1.3, 4.2.13 договора с ООО «Городская управляющая компания» о том, что управляющая организация «представляет интересы собственников», и п. 3.2.7 договора с МУП «УК "Комфорт"», Якутск), неправомерно, не соответствует конструкции договора управления многоквартирным домом. Управляющая организация — исполнитель услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме и предоставлению коммунальных услуг, а не представитель собственника, не его агент. Управляющая организация должна от собственного имени и за свой счет заключать и исполнять договоры с привлекаемыми подрядными и ресурсоснабжающими организациями, поскольку она несет ответственность за результат услуг и работ перед собственниками, а не за организацию выполнения таких услуг и работ. Поэтому договор управления многоквартирным домом должен содержать условие о том, что управляющая организация *выполняет работы и оказывает услуги по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме и предоставляет коммунальные услуги*. В этом случае у управляющей организации есть основания получать плату от собственников помещений и требовать уплаты пени за несвоевременную оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

На основании вышеизложенного приходим к выводу, что управляющие организации не заключили от собственного имени и за свой счет договоры о приобретении коммунальных ресурсов с ресурсоснабжающими организациями.

Одной из причин незаключения таких договоров является навязывание управляющим организациям невыгодных условий договоров со стороны ресурсоснабжающих организаций, например это касается балансового метода расчета за тепловую энергию, расчета по строительной нагрузке дома. При заключении договоров о приобретении коммунальных ресурсов необходимо учитывать, что условия таких договоров не должны, в частности, противоречить императивным гражданско-правовым нормам Правил предоставления коммунальных услуг гражданам. На основании п. 8 Правил исполнитель (управляющая организация) вправе требовать установления соответствующих указанным правилам паритетных условий договоров ресурсоснабжения.

Другой причиной незаключения управляющими организациями договоров о приобретении коммунальных ресурсов, а также уклонения управляющих организаций от прямой ответственности за содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме является задолженность граждан по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, для покрытия которой у управляющей организации нет финансовых ресурсов.

Таким образом, существует проблема минимизации рисков управляющей организации по неполной оплате коммунальных ресурсов. Чтобы не допустить наращивания задолженности, управляющая организация должна выполнять либо заказывать услуги и работы по содержанию и ремонту общего имущества исходя из их финансового обеспечения. При этом риски неоплаты жилищно-коммунальных платежей входят в стоимость услуг управляющей организации. Это может привести к некоторому повышению размера платы за содержание и ремонт общего имущества. Работа с должниками

становится профессиональной деятельностью управляющей организации. От того, насколько эффективно управляющая организация выполняет эту функцию, зависит ее конкурентоспособность на рынке услуг по управлению. Разумная тарифная политика в значительной степени определяет интерес бизнеса к управлению многоквартирными домами и является необходимым условием развития конкурентных отношений.

При росте стоимости услуг управляющей компании объективно должны уменьшиться тарифы на коммунальные ресурсы.

Во-первых, из них должен быть исключен включаемый сегодня в том или ином виде учет неполного финансирования поставленных ресурсов (задолженности населения), поскольку управляющая организация должна будет расплатиться полностью с ресурсоснабжающей организацией. В противном случае ресурсоснабжающие организации будут получать доходы, которые до этого запланированно не получали из-за неполной собираемости платежей населения, то есть необоснованные доходы. В этой ситуации нужно либо снижать тарифы на коммунальные ресурсы, либо увеличивать объем задач, которые ставятся перед организацией коммунального комплекса при согласовании соответствующим регулирующим органом ее производственной программы. Необходимо также учесть сокращение дублирующихся расходов на содержание абонентских служб ресурсоснабжающих организаций, поскольку их абонентами теперь будут не каждое жилое или нежилое помещение в многоквартирном доме, а управляющие организации, заключающие договоры о приобретении коммунальных ресурсов для предоставления коммунальных услуг гражданам, проживающим в многоквартирных домах. Отпадает необходимость в многочисленной абонентской службе, которая работала с населением в каждой ресурсоснабжающей организации. Вместо таких служб теперь нужна только одна — в управляющей организации. А это сокращение необоснованных расходов в ресурсоснабжающих организациях и, значит, снижение стоимости коммунальных услуг для потребителей.

Конечные выгоды от реализации такой системы взаимоотношений очевидны. Но это достаточно сложный процесс, который, с одной стороны, должен приводить к увеличению стоимости работ и услуг самой управляющей организации, а с другой — к заметному снижению тарифов на коммунальные ресурсы. Необходимо, чтобы этот процесс проходил максимально синхронно. Понятно, что начинать работу управляющих организаций с прямого повышения платы за содержание и ремонт общего имущества нельзя. Поэтому на переходный период предлагается заключать договоры о приобретении коммунальных ресурсов между управляющими организациями и ресурсоснабжающими организациями, в которых риски неполного сбора платы граждан за коммунальные услуги распределяются между обеими сторонами, постепенно передвигаясь в сторону управляющей организации. Это означает, что на первый год заключения договора о приобретении коммунального ресурса в договоре фиксируется обязательство управляющей организации оплатить приобретенные коммунальные ресурсы исходя из достигнутого уровня сбора платежей граждан за жилищно-коммунальные услуги (например, 94% от выставленных счетов) с последующим ежегодным увеличением этого показателя на один пункт, пока он не достигнет 100%.



С точки зрения юридической техники это может означать, что ресурсоснабжающая организация предоставляет управляющей организации премию (скидку). Предоставление скидки осуществляется ресурсоснабжающей организацией в виде прощения части задолженности покупателя (управляющей организации) по оплате приобретенного ресурса. Такая скидка может быть включена в расходы организации коммунального комплекса, связанные с производством и реализацией товаров и услуг, включаемых в расчет финансовых потребностей для реализации производственной программы. Согласно письму Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина России от 26 декабря 2005 г. № 03-03-04/1/445 премия (скидка), выплачиваемая продавцом (ресурсоснабжающая организация) покупателю (управляющая организация) вследствие выполнения последним определенными условиями договора о приобретении коммунального ресурса, в частности достижения определенного уровня сбора платежей граждан за коммунальные услуги, относится к внереализационным расходам. В соответствии с Основами ценообразования в сфере деятельности организаций коммунального комплекса (утверждены Постановлением

**Одно из важных преимуществ управляющей организации — возможность обеспечить оптимизацию потребления коммунальных ресурсов в многоквартирном доме**

Правительства Российской Федерации от 14 июля 2008 г. № 520) финансовые потребности для реализации организацией коммунального комплекса производственной программы определяются как сумма расчетных значений расходов, относимых на регулируемый вид деятельности, в том числе внереализационных расходов.

Одно из важных преимуществ управляющей организации — возможность обеспечить оптимизацию потребления коммунальных ресурсов в многоквартирном доме, или ресурсосбережения. Сдерживающим фактором такой оптимизации является существующая практика «прямых расчетов» за коммунальные ресурсы. Ресурсосбережение является экономическим стимулом для развития бизнеса по управлению многоквартирными домами. Потребление ресурсов в наших многоквартирных домах в полтора раза больше, чем в многоквартирных домах западноевропейских стран с аналогичными климатическими условиями. Эффективные мероприятия по ресурсосбережению необходимо проводить в масштабе многоквартирного дома. Таким образом, основой эффективного управления многоквартирным домом является снижение потерь внутри дома. Для этого необходимо проведение технических мероприятий, например по утеплению зданий. А это означает, что средства, расходуемые сегодня на оплату теряемых ресурсов, частично пойдут на утепление зданий и на техническое обновление инженерных систем, а частично останутся в карманах у жильцов.

Капитальные работы приведут к сокращению текущих расходов. Это означает, например, что в результате капитальных работ по утеплению многоквартирного дома, модернизации систем отопления значительно снизится потребление тепловой энергии домом в целом, одновременно уменьшатся текущие издержки, связанные с обслуживанием дома. Полученная экономия



может быть использована для оплаты расходов управляющей организации по проведенным капитальным ремонтам с привлечением внешних заемных средств. В этом случае управляющая организация имеет экономические стимулы к сокращению издержек управления многоквартирным домом, к проведению и реализации ресурсосберегающих мероприятий, к установке подомовых приборов учета и регулирования потребления ресурсов.

Реализация такой модели ресурсосбережения может обеспечить приток в эту сферу деятельности частного бизнеса и инвестиций. Что в конечном счете приведет к относительному уменьшению размеров платежей граждан за жилищно-коммунальные услуги. И главным звеном этой модели является управляющая организация.

***Порядок определения цены договора, размера платы за содержание и ремонт жилого помещения и размера платы за коммунальные услуги, а также порядок внесения такой платы***

Третьим существенным условием договора управления многоквартирным домом является «*порядок определения цены договора, размера платы за содержание и ремонт жилого помещения и размера платы за коммунальные услуги, а также порядок внесения такой платы*». Такая формулировка существенного условия договора не может реализовываться в виде простого перечисления тарифов и цен. Законодатель требует именно установить в договоре управления многоквартирным домом порядок определения цены договора и порядок определения размера платы. То есть требуется указать не фиксированную плату (тариф, цена), а согласованную формулу расчета размера платы за жилое помещение и коммунальные услуги<sup>1</sup>.

Указание в договоре на то, что размер платы за содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме «не может быть ниже тарифов, устанавливаемых для управляющей организации органами местного самоуправления» (п. 4.1.2 договора с МУ «Управление жилищно-коммунального хозяйства г. Петропавловска-Камчатского») искажает букву и дух Жилищного кодекса. Органы местного самоуправления не имеют полномочий устанавливать ограничения размера платы за содержание и ремонт жилого помещения. Необходимо учитывать, что положение о необходимости соответствия платы предельным минимальным и (или) максимальным индексам не распространяется на плату за жилое помещение, установленную на общем собрании, и плату граждан за жилое помещение, установленную по результатам проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> С учетом изложенного договор с ООО «Дом — 21 век» (Петропавловск-Камчатский) не соответствует требованиям п. 3 ч. 3 ст. 162 Жилищного кодекса Российской Федерации.

<sup>2</sup> См. ч. 1 и 62 Федерального закона от 26 декабря 2005 г. № 184-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса" и некоторые законодательные акты Российской Федерации».

В отдельных договорах управления многоквартирным домом применяется размер платы за содержание и текущий ремонт жилого помещения, рекомендуемый органом местного самоуправления (например, п. 2.2.3 договора с ООО «Северный дом», Якутск). В соответствии с Жилищным кодексом (ст. 162) перечень работ и услуг по ремонту и содержанию многоквартирного дома определяется на общем собрании собственников помещений и в конечном счете фиксируется в договоре управления. Техническое состояние многоквартирных домов различно, различны объемы и перечни работ, для содержания и ремонта отдельных многоквартирных домов необходимы разные объемы средств. Таким образом, перечень, объемы работ и услуг, а соответственно, и цена договора управления индивидуальны для каждого многоквартирного дома. Поэтому размер платы за содержание и ремонт жилого помещения должен устанавливаться на общем собрании без каких-либо ограничений.

Бывает, что в договорах управления многоквартирным домом деятельность по сбору и вывозу бытовых отходов упоминается отдельно от деятельности по содержанию общего имущества в многоквартирном доме (п. 2.2.2 и 4.9 договора с МУ «Управление жилищно-коммунального хозяйства», Петропавловск-Камчатский)<sup>1</sup>. На самом деле эти виды деятельности не могут квалифицироваться как самостоятельные равнозначные виды обязательств — они соотносятся как часть и целое. В соответствии с п. 11 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме сбор и вывоз твердых бытовых отходов является составной частью содержания общего имущества.

Отдельного рассмотрения требует вопрос об организации внесения платежей граждан за жилое помещение и коммунальные услуги. В соответствии с Жилищным кодексом при управлении многоквартирным домом управляющей организацией плата за содержание и ремонт жилого помещения и за коммунальные услуги вносится непосредственно этой управляющей организации.

В п. 3.1.6 договора управления многоквартирным домом с ООО «Городская управляющая компания» допускается право управляющей организации передавать полномочия по сбору платы МУ «РКЦ по ЖКХ». В п. 4.8 договора с МУ «Управление жилищно-коммунального хозяйства г. Петропавловска-Камчатского» содержится условие о внесении платы за жилое помещение и коммунальные услуги «в отделениях расчетно-кассового центра».

Следует отметить, что в договоре управления многоквартирным домом может быть установлен свой, отличный от положений Жилищного кодекса, срок внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги. Но таким договором не могут изменяться стороны денежного обязательства по оплате услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества и ком-

<sup>1</sup> В п. 6.1.8 договора с ООО «Управляющая компания "ЖКХ Гагаринское ПЛЮС"» (Якутск) неправомерно указано право управляющей организации «производить собственнику дополнительное начисление к жилищным услугам в случае вывоза ТБО, ЖБО и сухого мусора сверх нормы (перевывоз)».

мунальных услуг. Порядок привлечения расчетно-кассового центра должен быть аналогичен порядку привлечения управляющей организацией подрядных специализированных организаций для выполнения работ и оказания услуг по содержанию и ремонту общего имущества. Расчет платы за жилое помещение и коммунальные услуги, ведение базы данных потребителей, печать и доставка платежных документов собственникам и нанимателям жилых помещений, организация приема платы организациями почтовой связи и кредитными организациями, взыскание просроченной задолженности могут быть поручены управляющей организацией расчетно-кассовому центру по договору возмездного оказания услуг.

***Порядок осуществления контроля за выполнением управляющей организацией ее обязательств по договору управления***

Четвертым и последним существенным условием договора управления многоквартирным домом, установленным Жилищным кодексом Российской Федерации, является «*порядок осуществления контроля за выполнением управляющей организацией ее обязательств по договору управления*». Указанное условие стороны договора должны согласовать самостоятельно. Представляется, что это условие должно быть приемлемым и для собственников помещений (позволять им фиксировать соответствие/несоответствие качества выполняемых управляющей организацией услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме и предоставляемых коммунальных услуг), и для управляющей организации (не допускать избыточных трат времени на обеспечение процедур контроля). Простое упоминание в договоре права собственников помещений осуществлять проверку объемов, качества и периодичности выполнения работ и оказания услуг не может считаться согласованием сторонами договора управления многоквартирным домом этого существенного условия.

Вопросы изменения размера платы за коммунальные услуги при предоставлении коммунальных услуг ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность, и порядок установления факта таких нарушений урегулированы Правилами предоставления коммунальных услуг гражданам, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2006 г. № 307. Поэтому в договоре управления неправомерно изменять срок и порядок направления претензий (жалоб) к качеству услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме и предоставления коммунальных услуг. В нарушение указанных норм в договоре с ООО «Дом — 21 век» (Петропавловск-Камчатский) установлен срок направления претензии исполнителю «в течение 10 дней с момента окончания отчетного месяца».

Поскольку управляющая организация является исполнителем коммунальных услуг, то по результатам контроля она должна самостоятельно нести ответственность перед собственниками помещений. В договор управления многоквартирным домом ООО «Городская управляющая компания»

включено положение, в соответствии с которым управляющая организация принимает от собственников помещений жалобы не на свои действия, а на «действия (бездействия) обслуживающих, ресурсоснабжающих и прочих организаций». Такие положения договора управления многоквартирным домом являются следствием неправильного подхода к установлению роли управляющей организации как посредника и являются юридически недействительными. При применении агентской формы договора управляющая организация по договору управления многоквартирным домом фактически ни за что не отвечает, следовательно, не является управляющей организацией.

Недопустимо устанавливать в договоре управления многоквартирным домом условия о том, что «Собственник» поручает «Управляющему» осуществлять от его имени контроль и защиту его интересов по предоставляемым жилищно-коммунальным услугам» или «управляющая организация обязана осуществлять в интересах собственников контроль и вести учет за объемом и качеством предоставляемых им жилищно-коммунальных услуг с предъявлением штрафных санкций» (п. 1.3, 2.2.5 договора с МУП УК «Комфорт» и п. 3.2.4 договора с ООО «Прометей+», Якутск). Получается, что собственники поручают управляющей организации контролировать саму себя. Ведь эта организация является исполнителем услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме и предоставлению коммунальных услуг — как же она может объективно себя контролировать? Очевидно, что такое условие является частью реализации посреднической роли управляющей организации, при которой она ни за что не отвечает, а только все организует и контролирует.

Неправильным представляется указание в договоре управления многоквартирным домом права собственников «осуществлять контроль за действиями подрядных организаций, оказывающих услуги» (п. 2.1.4 договора с МУП УК «Комфорт», Якутск). Собственники должны контролировать только управляющую организацию, что вытекает из п. 4 ч. 3 ст. 162 Жилищного кодекса, а управляющая организация должна контролировать своих контрагентов.

Контролировать результаты выполнения управляющей организацией ее обязательств по договору управления многоквартирным домом собственники помещений в нем могут разными способами, например:

- участвовать в осмотрах (измерениях, испытаниях, проверках) общего имущества в многоквартирном доме;
- присутствовать при выполнении работ и оказании услуг управляющей организацией, связанных с выполнением ее обязанностей;
- знакомиться с содержанием технической документации на многоквартирный дом.

Собственники также могут за свой счет привлекать для контроля качества выполняемых управляющей организацией работ и предоставляемых услуг сторонние организации, специалистов, экспертов. При этом привлекаемые специалисты могут иметь соответствующее поручение любого собственника помещения в многоквартирном доме, оформленное в письменном виде.

### **Другие условия договоров управления многоквартирным домом**

Отдельные положения проанализированных договоров управления многоквартирным домом противоречат предмету договора, формулировки не соответствуют терминам и определениям, используемым законодателем в Жилищном кодексе и иных нормативных правовых актах, принятых в его исполнение.

Так, в договоре управления многоквартирным домом с МУ «Управление жилищно-коммунального хозяйства г. Петропавловска-Камчатского» приводится перечень актов, которыми стороны должны руководствоваться при исполнении договора, в частности «Правила, регулирующие отношения наймодателей и нанимателей», «Правила пользования жилыми помещениями гражданами», нормативные и правовые акты органов местного самоуправления.

Указанные акты не соответствуют предмету договора управления многоквартирным домом, и упоминать их в тексте такого договора не требуется. В сфере управления многоквартирными домами (а это гражданско-правовые отношения) органы местного самоуправления не могут принимать муниципальные правовые акты, имеющие обязательную силу для неопределенного круга лиц. Жилищный кодекс такой компетенции органам местного самоуправления не предоставляет. Все права регулирования в этой сфере есть только у Российской Федерации.

Нередко в договоры управления многоквартирным домом включаются положения, входящие в состав внутренней хозяйственной деятельности управляющей организации, которые не должны оговариваться в договоре управления многоквартирным домом, заказываться и оплачиваться по возмездному договору. Например, управляющая организация не обязана согласовывать с собственниками помещений вопросы привлечения подрядных организаций (п. 3.2.1 договора с ООО «Дом — 21 век», Петропавловск-Камчатский, и п. 6.1.4 договора с ООО «УК "ЖКХ Гагаринское ПЛЮС"», Якутск), не обязана отчитываться за расходование средств платы за жилое помещение и коммунальные услуги (п. 3.2.15 договора с МУП УК «Комфорт», п. 3.1.10 договора с ООО «УК "ЖКХ Промышленное"»), вместо этого должно проверяться качество услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме и качество предоставления коммунальных услуг. Условие договора управления многоквартирным домом о том, что собственники помещений «вправе знакомиться с условиями сделок, совершенных управляющей организацией в рамках исполнения договора (п. 3.1.1 договора с МУ «Управление жилищно-коммунального хозяйства г. Петропавловска-Камчатского») представляется нерацональным.

В договоре управления многоквартирным домом не должно быть условий, касающихся содержания и ремонта жилых помещений. Управляющая организация нанимается собственниками только для содержания и ремонта общего имущества в многоквартирном доме. Именно общее имущество является объектом управления. Что касается жилых помещений, то это сфера интересов отдельных собственников. В частности, в договоре управле-

ния многоквартирным домом не должны быть указаны обязательства собственников в отношении жилых помещений. Собственники жилых помещений не должны иметь перед управляющей организацией обязательств по вопросам пользования жилыми помещениями (п. 2.1.1 и 2.1.4 договора с МУ «Управление жилищно-коммунального хозяйства г. Петропавловска-Камчатского»).

Жилищный кодекс устанавливает, что собственники помещений в многоквартирном доме оплачивают услуги и работы по содержанию и ремонту этих помещений в соответствии с договорами, заключенными с лицами, осуществляющими соответствующие виды деятельности. То есть в отношении жилых помещений собственники заключают отдельные договоры оказания услуг и выполнения работ, а не договор управления многоквартирным домом. Неправомерным является указание в договоре управления многоквартирным домом обязательства по «устранению неисправностей и повреждений инженерного оборудования в жилых помещениях» (п. 2.2.7 договора с МУ «Управление жилищно-коммунального хозяйства г. Петропавловска-Камчатского»). Из такой формулировки потребитель может сделать вывод, что управляющая организация обязана устранять по договору управления многоквартирным домом неисправности смесителей, сливных бачков, розеток, газовой плиты и т.п. Это неверно. Собственники помещений заказывают совместно (на общем собрании) и оплачивают в размере своей доли только услуги и работы по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме.

В договорах управления многоквартирным домом указывается, что управляющая организация вправе «осуществлять контроль за целевым использованием жилых и нежилых помещений» и даже «принимать меры» к нарушителям (п. 2.1.1, 2.1.4, 3.2.3, 3.2.13 договора с МУ «Управление жилищно-коммунального хозяйства г. Петропавловска-Камчатского», п. 3.2.2 договора с ООО «Северный дом», п. 2.2.1 договора с ООО «Прометей+», п. 4.2.2 договора с ООО «ЦАДС-05»). Такие положения не соответствуют самой природе договора управления многоквартирным домом. Управляющая организация — это не территориальное подразделение государственной жилищной инспекции. Собственники нанимают управляющую организацию не для того, чтобы она контролировала вселение граждан, сдачу в наем жилых помещений, соблюдение чистоты в жилых помещениях и т.п. Выполнения Правил пользования жилыми помещениями должны требовать иные лица.

Условие договора управления многоквартирным домом, устанавливающее, что собственник помещения обязуется не заключать договор управления многоквартирным домом с другой управляющей организацией в период действия этого договора (п. 4.3.15 договора с ООО «Городская управляющая компания»), нарушает права собственников помещений в многоквартирном доме в любое время выбирать и изменять способ управления многоквартирным домом (см. ч. 3 и 82 ст. 161 Жилищного кодекса Российской Федерации). Такое условие направлено на ограничение конкуренции в сфере управления многоквартирными домами и является неправомерным.

## Выводы

Все рассмотренные договоры управления многоквартирным домом, заключенные управляющими организациями с собственниками помещений в многоквартирных домах в Якутске и Петропавловске-Камчатском, серьезно противоречат законодательству и требуют уточнения и пересмотра многих содержательных позиций.

### Переход в жилищном секторе от административной системы хозяйствования к экономической сопряжен с рядом объективных трудностей

При этом следует отметить, что такое положение дел с качеством договоров не является чем-то исключительным, а иллюстрирует прежде всего трудности перехода в жилищном секторе от административной системы хозяйствования к экономической.

Перечислим далее наиболее общие позиции рассмотренных договоров управления многоквартирным домом, которые требуют пересмотра ввиду их несоответствия законодательству Российской Федерации.

1. Сторонами договора управления многоквартирным домом могут быть только собственники помещений в многоквартирном доме и управляющая организация. Упоминание иных лиц в качестве сторон договора, лиц, в отношении которых возникают обязательства у собственника помещения в многоквартирном доме или у управляющей организации, не соответствует действующему законодательству и предмету договора.
2. В договоре управления многоквартирным домом должны быть указаны все четыре существенных условия такого договора, установленные Жилищным кодексом, а также иные условия, относительно которых сторонами договора по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение. Отсутствие согласования собственниками помещений и управляющей организацией предусмотренных Жилищным кодексом Российской Федерации существенных условий договора управления многоквартирным домом и отражения таких условий в тексте указанного договора означает, что такой договор становится недействительным.
3. Отсутствие в договоре обязанности управляющей организации от своего имени и за свой счет осуществлять содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме и предоставлять коммунальные услуги противоречит действующему законодательству и делает выбранный собственниками помещений в многоквартирном доме способ управления им нереализованным. В соответствии с законодательством управляющая организация должна оказывать услуги и выполнять работы по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме, предоставлять коммунальные услуги гражданам, пользующимся помещениями в многоквартирном доме.
4. Отдельные формулировки проанализированных положений договоров управления многоквартирным домом не соответствуют терминам и определениям, используемым законодателем в Жилищном кодексе Российской Федерации и иных нормативных правовых актах, принятых в его исполнение, неоднозначны, дезориентируют и вводят в заблуждение собственников помещений относительно предмета и условий договора управления многоквартирным домом.



Для исправления недостатков существующих договоров управления многоквартирным домом и приведения системы управления многоквартирными домами в соответствие с жилищным законодательством органам местного самоуправления целесообразно инициировать принятие на общих собраниях собственников помещений в многоквартирных домах, где есть помещения, находящиеся в муниципальной собственности, решений о внесении изменений в договоры управления многоквартирным домом, заключенных с нарушением законодательства Российской Федерации.

Одновременно органы местного самоуправления должны участвовать в подготовке такой внешней среды для становления института профессионального управления многоквартирными домами и безболезненного вхождения управляющих организаций в сферу управления домами, когда управляющим организациям было бы выгодно соблюдать действующие нормы жилищного законодательства. Для этого необходимо подготовить формы договоров о приобретении коммунальных ресурсов, предусматривающих паритетные условия, как для управляющих организаций, так и для ресурсоснабжающих организаций, и содействовать их заключению. При регулировании тарифов организаций коммунального комплекса необходимо учитывать, что основную долю потребителей таких организаций в жилищной сфере составляют управляющие организации, а также специфику их работы.

**М.С. Румянцева**

Руководитель проектов направления «Городское хозяйство» Института экономики города

## **Мониторинг предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг**

По результатам проекта Института экономики города в Дальневосточном федеральном округе в 2006–2008 гг.

### **Общие сведения об изменении параметров федеральной программы субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в 2000–2007 гг.**

Параметры программы субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (далее — субсидии) с 1996 по 2003 г. существенно не менялись. Основные принципы предоставления субсидий:

- субсидирование жилья в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг (сверхнормативная



площадь и сверхнормативное потребление коммунальных услуг не субсидировались);

- расходы семьи на оплату жилого помещения и коммунальных услуг не должны превышать:
  - максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг от совокупного дохода семьи (так называемое первое основание предоставления субсидий);
  - 0,5 минимального размера оплаты труда на одного человека — для семей, имеющих доход на одного человека, не превышающий установленного прожиточного минимума (так называемое второе основание предоставления субсидий).

Принятые в 2003 г. поправки в Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» существенно изменили принципы предоставления субсидий как в части расчета их размера, так и в части условий предоставления. Был отменен расчет размера субсидий по второму основанию. Для всех граждан субсидия стала рассчитываться только с учетом максимально допустимой доли расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (МДД). При расчете субсидий для семей со среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума установленный размер МДД умножался на поправочный коэффициент, равный отношению среднедушевого дохода в семье к прожиточному минимуму, который тем меньше, чем ниже доход граждан. Это означает, что для каждой конкретной семьи определялась своя максимально допустимая доля расходов в зависимости от совокупного дохода. На практике эти изменения привели к более социально справедливому расчету субсидий: семьи с меньшим достатком получили больший размер субсидии и наоборот.

В числе новых условий предоставления субсидий отметим:

- установление закрытого перечня категорий граждан, имеющих право на субсидии в зависимости от основания пользования жилым помещением;
- предоставление субъектам Российской Федерации возможности использовать новый механизм предоставления субсидий — денежные выплаты получателям субсидий вместо скидки при оплате жилого помещения и коммунальных услуг.

Последние существенные изменения в программу субсидий внес вступивший в действие в марте 2005 г. Жилищный кодекс Российской Федерации (ЖК РФ), установивший единые правила предоставления субсидий на всей территории России, в то время как раньше федеральное законодательство позволяло органам государственной власти субъектов РФ устанавливать региональные порядки и условия предоставления субсидий<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Согласно ст. 154 Закона Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» (в ред. Федерального закона от 6 мая 2003 г. № 52-ФЗ) органы государственной власти субъекта РФ с учетом его социально-экономического развития должны были устанавливать порядок и условия предоставления субсидий на его территории. Этот порядок и эти условия не должны были ухудшать положение граждан по сравнению с положением тех, кому субсидии предоставлялись в соответствии с Положением о предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2004 г. № 444.

ЖК РФ установил используемые при расчете субсидий региональные стандарты (1) максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи, (2) стоимости жилищно-коммунальных услуг, (3) нормативной площади жилого помещения. Кодекс также сохранил основной принцип предоставления субсидий: субсидии предоставляются гражданам в случае, если расходы последних на оплату жилого помещения и коммунальных услуг превышают региональный стандарт МДД. Для семей со среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума региональный стандарт МДД умножается на поправочный понижающий коэффициент. Расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг рассчитываются исходя из регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг (ССЖКУ). Региональный стандарт нормативной площади жилого помещения используется для расчета ССЖКУ. Размеры региональных стандартов устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ.

### **Рост реальных доходов населения приводит к уменьшению количества получателей субсидий**

Помимо изменений, касающихся расчета субсидий, ЖК РФ:

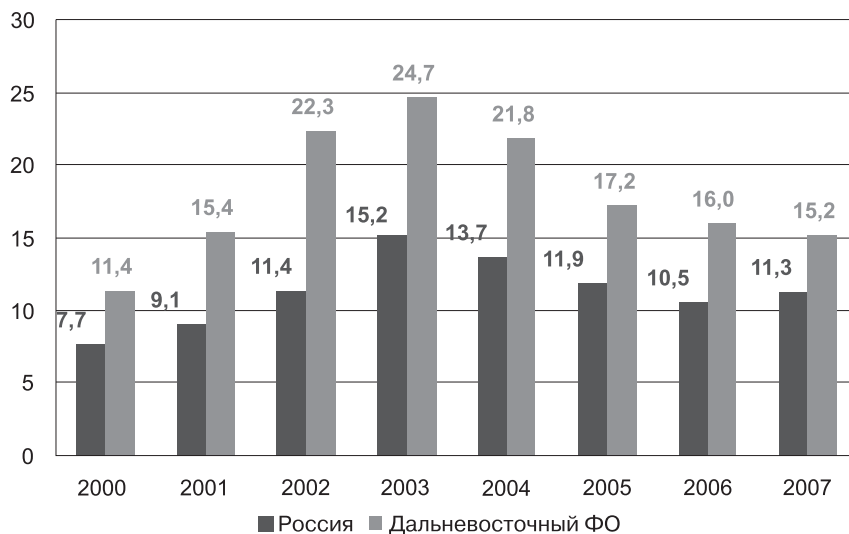
- расширил перечень категорий граждан, имеющих право на субсидии в зависимости от основания пользования жилым помещением;
- ввел единый механизм предоставления гражданам субсидий — перечисление средств субсидий на банковские счета граждан;
- отказал в предоставлении субсидий гражданам, у которых имеется задолженность по оплате жилого помещения и коммунальных услуг и отсутствует соглашение с кредитором по ее погашению.

Изменение параметров программы субсидий в 2003 и 2005 гг. наряду с другими факторами, о которых будет сказано ниже, позволило существенно увеличить количество получателей субсидий.

### **Охват населения программой субсидий**

Основными факторами, влияющими на количество получателей субсидий, являются доходы населения, расходы граждан на содержание жилого помещения и коммунальных услуг, а также параметры действующей программы субсидий.

Рост реальных доходов населения (заработной платы, пенсий, др.) приводит к уменьшению количества получателей субсидий. С увеличением расходов населения на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, напротив, увеличивается и количество получателей субсидий. Изменение параметров программы субсидий может приводить как к увеличению, так и к уменьшению количества получателей. В большинстве случаев все факторы действуют одновременно и на результат влияет их «суммарное» действие, которое оценим при анализе изменения количества получателей субсидий в 2000–2007 гг. (данные за этот период в целом по Российской Федерации и по Дальневосточному федеральному округу представлены на рис. 1).



Источник: Росстат, результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме № 22-ЖКХ (субсидии).

Рис. 1. Изменение доли получателей субсидий, %

Существенный рост количества получателей субсидий наблюдался в 2000–2003 гг.: с 7,7 до 15,2% в целом по Российской Федерации и с 11,4 до 24,7% по ДФО. Разница между количеством получателей субсидий в среднем по России и по ДФО объясняется прежде всего разницей в расходах населения на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (в ДФО расходы больше в среднем в два раза).

В это время параметры программы субсидий на федеральном уровне не менялись. Основной причиной увеличения количества получателей субсидий стали низкие доходы населения, рост цен и тарифов на жилье и коммунальные услуги. Как видно на рис. 2, доля расходов населения на оплату жилья и коммунальных услуг в среднедушевом доходе в 2000–2002 гг. в целом по России выросла с 6,4 до 8,2%, а по ДФО — с 12,3 до 13,9%. Кроме того, в ряде регионов произошло расширение программы субсидий за счет включения в нее новых муниципальных образований и предоставления субсидий на твердые виды топлива и сжиженный газ.

В 2004 г., впервые за все время функционирования программы субсидий начиная с 1994 г., уменьшилось число участников программы. В целом по России — с 15,2 до 13,7%, а по ДФО — с 24,7 до 21,8%. В основном это было связано с изменениями в законодательстве, касающимися расчета и условий предоставления субсидий, и с экономическими факторами. Как уже было сказано, в 2003 г. законодательно был отменен расчет субсидий по так называемому второму основанию, в результате у части граждан уменьшился размер субсидии, а часть вообще лишились права на субсидии.



**Источник:** Росстат, результат федерального государственного статистического наблюдения по форме № 22-ЖКХ (сводная); Социальное положение и уровень жизни населения за 2007 год : стат. сб. / Росстат. М., 2008.

**Рис. 2. Изменение доли расходов населения на оплату ЖКУ в среднедушевом доходе в 2000–2007 гг., %**

В 2004 г. уменьшилась доля расходов населения на оплату ЖКУ в среднедушевом доходе до 7,8% в целом по России и до 13,0% по ДФО, что тоже привело к уменьшению количества участников программы субсидий, хотя влияние этого экономического фактора было менее значимым.

Количество получателей субсидий продолжало сокращаться в 2005–2006 гг.: в целом по России до уровня 11,9% в 2005 г. и 10,5% в 2006 г., по ДФО соответственно 17,2 и 16%.

Начавшийся в ряде регионов переход на расчет субсидий по региональным стандартам и уменьшение доли расходов населения на оплату жилья и коммунальных услуг в среднедушевом доходе до 6,8% в целом по России и 9,8% по ДФО (рис. 2) в 2006 г. несколько исправил ситуацию. Темп уменьшения количества получателей субсидий замедлился, что особенно заметно на примере ДФО.

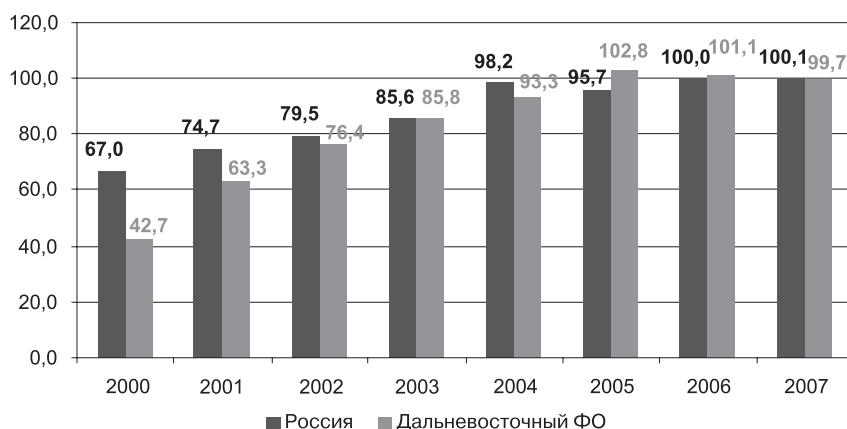
В 2007 г. ситуация стабилизировалась и даже несколько улучшилась. В целом по России количество получателей субсидий увеличилось по сравнению с 2006 г. и составило 11,3%. По ДФО этот показатель снизился — 15,2%, но темп снижения по сравнению с 2004–2006 гг. замедлился. Этому способствовали изменения, внесенные в программу субсидий ЖК РФ и в 2006–2007 гг. внедренные почти в подавляющем большинстве регионов России, в том числе в ДФО. Кроме того, с середины 2007 г. стали предоставлять субсидии гражданам, проживающим в закрытых военных городках. Раньше они были лишены субсидий из-за просчетов в федеральном законодательстве.

Разница между количеством получателей субсидий в целом по России и по ДФО в 2005–2007 гг. по сравнению с периодом 2002–2003 гг. уменьшилась (1,6 против 2), чему способствовало сокращение разницы между жилищно-коммунальными расходами населения в целом по России и по ДФО.

Можно предположить, что показатели 2008 г. будут незначительно отличаться от показателей предыдущего года. На изменения показателя количества получателей субсидий будут главным образом оказывать влияние экономические показатели в регионах и установленные значения региональных стандартов для расчета субсидий. Параметры федеральной программы субсидий больше не менялись.

### Финансирование программы субсидий

Динамика финансирования представлена на рис. 3.



Источник: Росстат, результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме № 22-ЖКХ (субсидии).

Рис. 3. Уровень финансирования субсидий, %

Ежегодно в 2000–2005 гг. уровень финансирования субсидий повышался: от 67 до 95,7% (в 2004 г. составил 88,2%) в среднем по России и от 42,7 до 102,8% по ДФО. В целом по России в полном объеме субсидии стали финансироваться с 2006 г.

Основной причиной положительной динамики следует назвать переход на предоставление гражданам субсидий в виде денежных выплат начиная с 2003 г., когда в отдельных муниципальных образованиях нескольких субъектов РФ в рамках федерального эксперимента субсидии были монетизированы. В 2004 г. к экспериментальным регионам присоединились регионы желающие. Переход на новый механизм предоставления субсидий не замедлил сказаться на росте уровня финансирования. Если в 2003 г. 100%-е возмещение затрат по предоставленным субсидиям было в восьми субъектах Российской Федерации, то в 2004 г. — в 16 (однако ни один из этих регионов не относится ни к Сибирскому, ни к Дальневосточному федеральным округам).

С 2005 г. ЖК РФ ввел единый механизм предоставления субсидий — денежные выплаты, перечисляемые на банковские счета граждан. Однако в настоящее время еще существуют регионы (например, Чукотский АО) или отдельные муниципальные образования (например, Якутия, Камчатский край), где пока не перешли на установленный законодательством механизм предоставления субсидий.

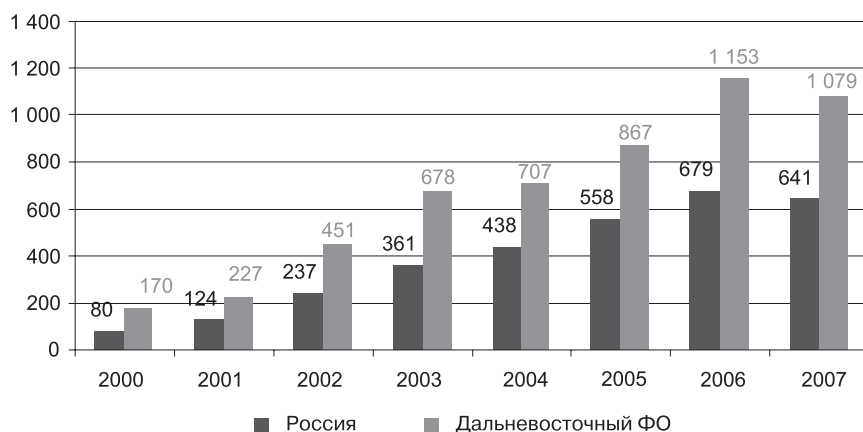
Переориентация бюджетных потоков от производителей услуг на банковские счета граждан усиливает социальную направленность бюджетной политики. Ответственность власти всех уровней перед гражданами — получателями субсидий растет. Органы власти вынуждены полностью выполнять свои обязательства перед людьми, поскольку неполное или несвоевременное перечисление бюджетных ассигнований на предоставление субсидий вызовет

**Ответственность власти всех уровней перед гражданами — получателями субсидий растет**

негативный общественный резонанс. В связи с этим ужесточаются требования к точности прогноза потребности в бюджетных средствах на субсидии.

Однако, несмотря на положительную динамику, бюджетная задолженность прежних лет в ряде регионов сохраняется. Бюджетное недофинансирование происходит по многим причинам, основными из которых являются неправильное планирование бюджетных средств, отсутствие связи бюджетного процесса с тарифной политикой и превышение установленных социальных обязательств в части субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг над возможностями их исполнения.

Среднемесячный размер субсидий в среднем по России и по ДФО увеличивался на протяжении 2000–2006 гг. (рис. 4). Темп роста несколько замедлился в 2004 г., что связано с изменениями законодательства, «ужесточившими» расчет субсидий. В 2006 г. средний размер субсидий значительно



Источник: Росстат, результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме № 22-ЖКХ (субсидии).

Рис. 4. Среднемесячный размер субсидий, руб.

вырос в ДФО, одной из причин этого мог явиться переход в регионах на расчет субсидий по стандартам стоимости жилищно-коммунальных услуг. В 2007 г. среднемесячный размер субсидий уменьшился относительно 2006 г. на 6% в среднем по России и на 9% по ДФО. Наиболее вероятная причина — улучшение экономической ситуации в стране в целом и Дальневосточном округе в частности.

Исходя из основных показателей программы субсидий: количество получателей субсидий, уровень финансирования субсидий, среднемесячный размер субсидий, можно сделать вывод, что в 2005–2007 гг. программа работала стабильно. Подтверждением улучшения экономической ситуации и стабилизации показателей программы субсидий является и тот факт, что отношение среднемесячного размера субсидий к среднему доходу граждан (рис. 5) в среднем по России стабильно с 2004 г. и держится на уровне 2,5%. В ДФО этот показатель тоже достаточно стабилен и составляет в среднем 3,8%.



Источник: Росстат, результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме № 22-ЖКХ (субсидии); Социальное положение и уровень жизни населения за 2007 год : стат. сб. / Росстат. М., 2008.

Рис. 5. Отношение среднемесячного размера субсидий к среднему доходу, %

### Сравнение программ субсидий, действующих в Дальневосточном федеральном округе

Сравнение действующих в трех репрезентативных регионах ДФО — Республика Саха (Якутия), Камчатский и Хабаровский края — программ субсидий в динамике за 2005–2007 гг. мы проведем по ряду основных показателей, представленных в табл. 1.

Численные показатели доли получателей субсидий за весь рассматриваемый период максимальны в Камчатском крае. Они превышает аналогичные показатели в Республике Саха (Якутия) и Хабаровском крае более чем

**Таблица 1. Показатели программы субсидий в репрезентативных субъектах РФ, относящихся к ДФО**

Показатель	Камчатский край	Хабаровский край	Республика Саха (Якутия)
1	2	3	4
<b>Доля получателей субсидии, %</b>			
2005 г.	29,2	15,4	10,4
2006 г.	25,3	13,2	8,8
2007 г.	27,9	11	9,5
<b>Максимально допустимая доля расходов граждан на оплату ЖКУ, %</b>			
2005 г.	22 / 15 в Петропавловске- Камчатском	22	15 – при среднедушевом доходе до 1,5 ПМ; 22 – при среднедушевом доходе от 1,5 ПМ
2006 г.	22 / 15 в Петропавловске- Камчатском	22	15 – при среднедушевом доходе до 1,5 ПМ; 22 – при среднедушевом доходе от 1,5 ПМ
2007 г.	22 / 15 в Петропавловске- Камчатском	22	15 – при среднедушевом доходе до 1,5 ПМ; 22 – при среднедушевом доходе от 1,5 ПМ
<b>Размеры регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, м<sup>2</sup></b>			
Одиноко проживающие граждане	36 / доп. пл. гражданам отдельных категорий в Петропавловске- Камчатском	33 / доп. пл. 17 м <sup>2</sup> гражданам отдельных категорий	33 / в пределах 64 м <sup>2</sup> одиноко проживающим пенсионерам
На одного члена семьи из двух человек	23 / доп. пл. гражданам отдельных категорий в Петропавловске- Камчатском	21 / доп. пл. 17 м <sup>2</sup> гражданам отдельных категорий	18 + 9 на семью
На одного члена семьи из трех и более человек	18 / доп. пл. гражданам отдельных категорий в Петропавловске- Камчатском	20 / доп. пл. 17 м <sup>2</sup> гражданам отдельных категорий	18 + 9 на семью
<b>Наличие региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг</b>			
2005 г.	Нет	Нет	Нет
2006 г.	Нет	Да	Нет
2007 г.	Да	Да	Нет



Таблица 1. Продолжение

1	2	3	4
<b>Среднедушевые денежные доходы населения, руб.</b>			
2005 г.	10 834	9454	11 391
2006 г.	13 347	12 011	13 630
2007 г.	15 962	14 574	15 683
<b>Расходы населения на оплату жилого помещения и коммунальные услуги в расчете на 1 человека / 1 м<sup>2</sup> (руб.)</b>			
2005 г.	1383 / 77	1458 / 73	784 / 44
2006 г.	1468 / 82	1107 / 55	933 / 52
2007 г.	2757 / 152	1293 / 65	1060 / 59
<b>Доля расходов населения на оплату ЖКУ в среднедушевом доходе, %</b>			
2005 г.	12,8	15,4	6,9
2006 г.	11	9,2	6,8
2007 г.	17,3	8,9	6,8
<b>Среднемесячный размер субсидий, руб.</b>			
2005 г.	1220	506	984
2006 г.	2520	634	926
2007 г.	2405	599	837
<b>Уровень финансирования предоставленных субсидий, %</b>			
2005 г.	84,6	89,1	95,7
2006 г.	101,34	94,82	109,03
2007 г.	98,2	96,4	103,7

**Источник:** нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления; Росстат, результаты федерального государственного статистического наблюдения по формам № 22-ЖКХ (субсидии) и № 22-ЖКХ (сводная); Социальное положение и уровень жизни населения за 2007 год : стат. сб. / Росстат. М., 2008.

в два раза. Минимальные показатели — в Республике Саха (Якутия). Разница объясняется различиями в параметрах действующих в регионах программ субсидий, в том числе в региональных стандартах, и в экономических показателях в регионах.

## **Сравнение параметров региональных программ субсидий**

### **Региональный стандарт максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи**

Региональный стандарт МДД — это предельная доля расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, при превышении которой гражданам предоставляется субсидия. Чем ниже установленное значение регионального стандарта МДД, тем меньшее бремя расходов на оплату ЖКУ возложено на граждан, и, следовательно, они лучше защищены.

В форме № 22-ЖКХ (субсидии) федерального государственного статистического наблюдения из всех параметров программы учитывается только региональный стандарт максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи. Во всех трех репрезентативных регионах в рассматриваемый период он указан в размере 22%. Это не совсем соответствует реальности.

В Республике Саха (Якутия) региональный стандарт МДД установлен в размере 22% для граждан со среднедушевым доходом свыше 1,5 величины прожиточного минимума и 15% для граждан со среднедушевым доходом менее 1,5 величины прожиточного минимума. Для одиноко и отдельно проживающих неработающих пенсионеров региональный стандарт МДД дифференцирован в зависимости от среднедушевого дохода. Диапазон среднедушевых доходов пенсионеров от 0,5 до 1,5 величины прожиточного минимума разделен на 11 периодов, каждому из которых соответствует свое значение регионального стандарта МДД: от 5 до 15%. При среднедушевом доходе свыше 1,5 величины прожиточного минимума значение стандарта МДД равно 22%. Исходя из сказанного можно сделать вывод, что в Республике Саха (Якутия) действуют льготные условия программы по сравнению с другими репрезентативными регионами.

В городе Петропавловск-Камчатский Камчатского края в рассматриваемый период предоставлялись муниципальные субсидии (с 2007 г. — меры муниципальной социальной поддержки при оплате жилого помещения и коммунальных услуг<sup>1</sup>), значительно улучшающие положение граждан по сравнению с субсидиями региональной программы. Местные субсидии предназначены для отдельных категорий граждан и рассчитываются исходя из значения максимально допустимой доли расходов граждан 15%. Сведения о предоставленных местных субсидиях включены в региональную форму № 22-ЖКХ (субсидии). Несмотря на то что эта программа действует на территории только одного города, она оказывает существенное влияние на региональные показатели, поскольку в Петропавловске-Камчатском проживает более половины населения субъекта РФ. Так, в общем объеме предоставленных субсидий в Камчатском крае муниципальные субсидии

<sup>1</sup> Данные меры предоставлялись и в 2008 г.

из бюджета Петропавловска-Камчатского составили в 2005 г. 31%, в 2006 г. — 16%, в 2007 г. — 14%.

Таким образом, хотя в формах № 22-ЖКХ (субсидии) федерального государственного статистического наблюдения у всех трех репрезентативных субъектов указано значение регионального стандарта МДД 22%, только в Хабаровском крае субсидии предоставляются исходя из этого значения МДД. В Республике Саха (Якутия) и Петропавловске-Камчатском субсидии предоставляются на более льготных условиях, чем указано в формах № 22-ЖКХ (субсидии), что, при прочих равных, способствует более широкому вовлечению граждан в программу субсидий и увеличению размера субсидий.

#### ***Региональный стандарт нормативной площади жилого помещения***

Региональный стандарт нормативной площади жилого помещения есть площадь жилого помещения, приходящаяся на одного человека, исходя из которой рассчитывается региональный стандарт стоимости жилищно-коммунальных услуг. При установлении размеров регионального стандарта нормативной площади жилого помещения необходимо учитывать два фактора. С одной стороны, чем больше размер этого стандарта, тем лучше защищены граждане, с другой — необоснованно высокое значение стандарта может привести к тому, что большое количество получателей субсидий будут полностью освобождены от оплаты жилого помещения и коммунальных услуг, поскольку размер предоставляемой им субсидии превысит размер соответствующих расходов. А это чревато ростом социального иждивенчества.

Исходя из анализа размеров региональных стандартов нормативной площади жилого помещения можно сделать вывод, что лучше других защищены:

- одиноко проживающие граждане — в Камчатском крае;
- семьи из двух человек — в Камчатском крае и Республике Саха (Якутия);
- семьи из трех человек — в Республике Саха (Якутия) и Хабаровском крае.

Семьи из четырех и более человек во всех трех регионах защищены практически одинаково, несмотря на то что в регионах численные значения нормативной площади для них разные. Как уже говорилось, объясняется это тем, что при установленных значениях нормативной площади для семей большой численности (18 м<sup>2</sup>, 20 м<sup>2</sup>, 18 м<sup>2</sup> плюс 9 м<sup>2</sup> на семью) получатели субсидий практически полностью освобождаются от платы за жилое помещение и коммунальные услуги. Чтобы избежать этого, необходимо очень внимательно отнестись к установлению регионального стандарта нормативной площади жилого помещения с учетом методических рекомендаций по применению Правил предоставления субсидий, утвержденных Приказом Министерства регионального развития РФ и Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 26 мая 2006 г. № 58/403.

Следует признать корректными установленные во всех трех репрезентативных регионах размеры регионального стандарта нормативной площади

жилого помещения для семей из двух человек. Для одиноко проживающих граждан и семей из трех человек наиболее корректны размеры, установленные в Республике Саха (Якутия). Во всех остальных случаях размеры стандартов следует пересмотреть, в том числе ввести более детальную дифференциацию семей по численности.

В Хабаровском крае отдельным категориям граждан (всего определено девять категорий) увеличен размер нормативной площади жилого помещения, используемой при расчете субсидий. В Якутии одиноко проживающим пенсионерам субсидия предоставляется на всю площадь помещения, но не более 64 м<sup>2</sup>. В Петропавловске-Камчатском размер нормативной площади жилого помещения увеличен до 45 м<sup>2</sup> для одиноко проживающих пенсионеров и инвалидов и до 60 м<sup>2</sup> для семей, состоящих из двух пенсионеров и/или инвалидов.

Увеличение нормативной площади жилого помещения усиливает защиту граждан установленных отдельных категорий. Но при этом указанные граждане не должны полностью освобождаваться от оплаты жилого помещения и коммунальных услуг.

#### ***Региональный стандарт стоимости жилищно-коммунальных услуг***

Региональный стандарт стоимости жилищно-коммунальных услуг — это расходы граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, исходя из которых рассчитывается размер субсидии. Органы государственной власти субъектов РФ в 2006 г. обязаны были установить региональные стандарты стоимости жилищно-коммунальных услуг (ССЖКУ). В срок это обязательство выполнил только Хабаровский край. Камчатский край установил региональные ССЖКУ в 2007 г., в Якутии они до сих пор не установлены.

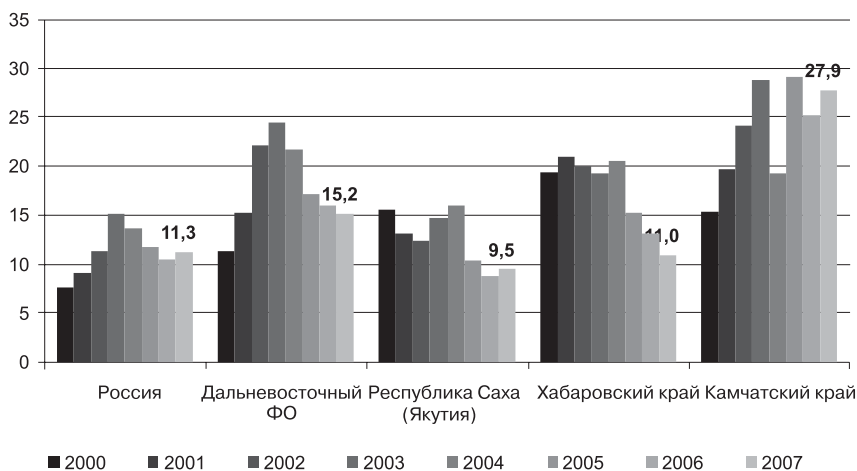
Как показала практика, правильно установленные региональные стандарты, используемые в программе субсидий, усиливают социальную защиту низкодоходных семей, что выражается в росте количества получателей субсидий и увеличении размеров субсидий. Помимо этого использование региональных ССЖКУ значительно упрощает расчет субсидий и, следовательно, повышает эффективность деятельности уполномоченного органа.

#### ***Функционирование программ субсидий в репрезентативных регионах ДФО***

Изменение доли получателей субсидий в репрезентативных регионах ДФО в 2000–2007 гг. в сравнении со средними показателями по России и ДФО представлены на рис. 6.

В 2000–2004 гг. в Республике Саха (Якутия) и Хабаровском крае количество получателей субсидий было достаточно стабильным. В Камчатском крае наблюдалось значительное увеличение числа получателей субсидий в 2000–2003 гг. и резкое уменьшение в 2004 г.

В 2005 г. в Якутии получателей субсидий было значительно меньше, чем в других репрезентативных регионах. Объясняется это экономическими

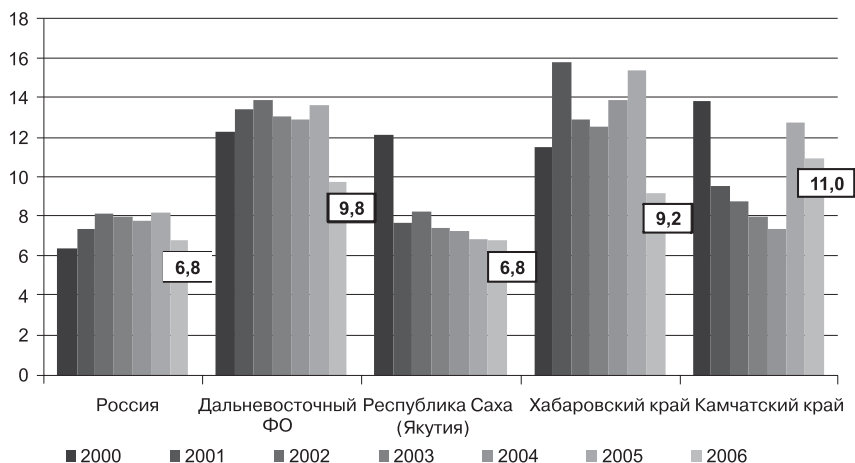


Источник: Росстат, результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме № 22-ЖКХ (субсидии).

**Рис. 6. Изменение доли получателей субсидий в репрезентативных регионах ДФО, %**

факторами. Как видно на рис. 7, здесь самое низкое значение доли расходов населения на оплату ЖКУ в среднедушевых доходах (в 1,8 и 2,2 раза меньше, чем в других регионах). Большое количество получателей субсидий в Камчатском крае обусловлено изменениями в федеральном законодательстве. Ранее гражданам, проживавшим в так называемом ведомственном жилищном фонде, субсидии должны были предоставляться за счет средств соответствующих ведомств. Если средств у ведомств не было, то и субсидии не предоставлялись, что и происходило на Камчатке. После изменений в федеральном законодательстве субсидии всем гражданам стали предоставляться за счет средств региональных бюджетов. В Камчатском крае это привело к значительному увеличению получателей субсидий. В Хабаровском крае ситуация наиболее близка к показателям по ДФО.

В 2006 г. количество получателей субсидий уменьшилось во всех трех регионах. Основной причиной послужили изменения федеральных правил предоставления субсидий. Максимальный темп снижения отмечен на Камчатке. Также во всех трех регионах уменьшилась доля расходов населения на оплату ЖКУ в среднедушевом доходе, причем в Хабаровском крае резко — с 15,4 до 9,2%. Но там в середине года ввели региональные стандарты стоимости жилищно-коммунальных услуг, что улучшило параметры программы субсидий и не привело к резкому уменьшению количества их получателей.



**Источник:** Росстат, результат федерального государственного статистического наблюдения по форме № 22-ЖКХ (сводная); Социальное положение и уровень жизни населения за 2007 год : стат. сб. / Росстат. М., 2008.

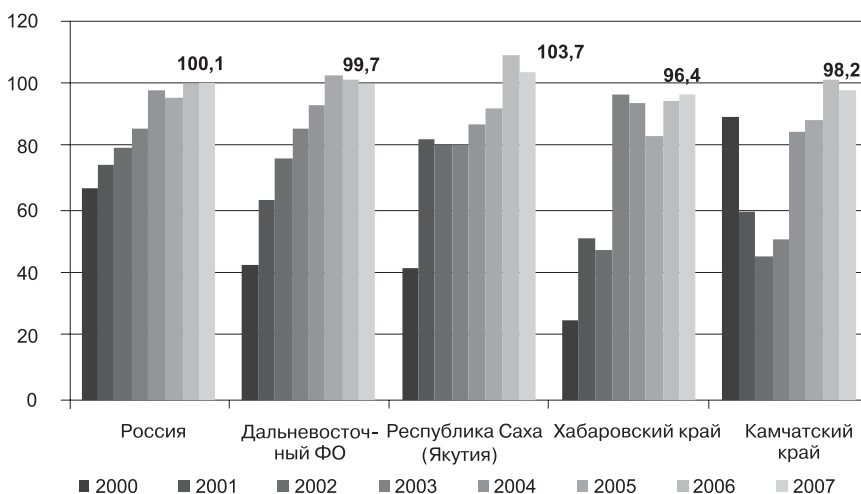
**Рис. 7. Изменение доли расходов населения на оплату ЖКУ в среднедушевом доходе в репрезентативных регионах в 2000–2006 гг., %**

В Республике Саха (Якутия) выросли, правда незначительно, как доходы, так и расходы граждан на оплату жилищно-коммунальных услуг. На уменьшение количества получателей субсидий в большей степени повлияли изменения федеральных правил предоставления субсидий, чем экономические факторы.

В 2007 г. в Камчатском крае количество получателей субсидий увеличилось. Причинами явились резкий рост расходов населения на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (почти в два раза), а также установление региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг. В Якутии количество получателей субсидий также увеличилось. До вступления в действие Жилищного кодекса в республике были муниципальные образования, где субсидии населению не предоставлялись вообще. В некоторых из них субсидиями занимались жилищные организации в нагрузку к своей основной деятельности. Жилищный кодекс наделил полномочиями по предоставлению субсидий органы местного самоуправления или управомоченные ими учреждения, и в 2007 г. субсидии гражданам стали предоставляться во всех муниципальных образованиях республики, уполномоченные органы по предоставлению субсидий были созданы в структуре местных администраций или муниципальных учреждений. Это позволило увеличить охват населения программой субсидий, что привело к росту количества получателей субсидий. А вот в Хабаровском крае количество получателей субсидий уменьшилось, что соответствует общей тенденции в ДФО.

### Финансирование программ субсидий в репрезентативных регионах ДФО

Уровень финансирования предоставленных субсидий в репрезентативных субъектах РФ в период 2000–2007 гг. представлен на рис. 8.



Источник: Росстат, результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме № 22-ЖКХ (субсидии)

**Рис. 8. Уровень финансирования субсидий в репрезентативных регионах в 2000–2007 гг., %**

Уровень финансирования в репрезентативных регионах в 2005 г. был ниже, чем в среднем по ДФО; в 2006 г. в Камчатском крае и Якутии выше, а в Хабаровском крае ниже, чем в среднем по ДФО; в 2007 г. незначительно различался по регионам, при этом в Якутии он был выше, а в Хабаровском и Камчатском краях ниже, чем в среднем по ДФО.

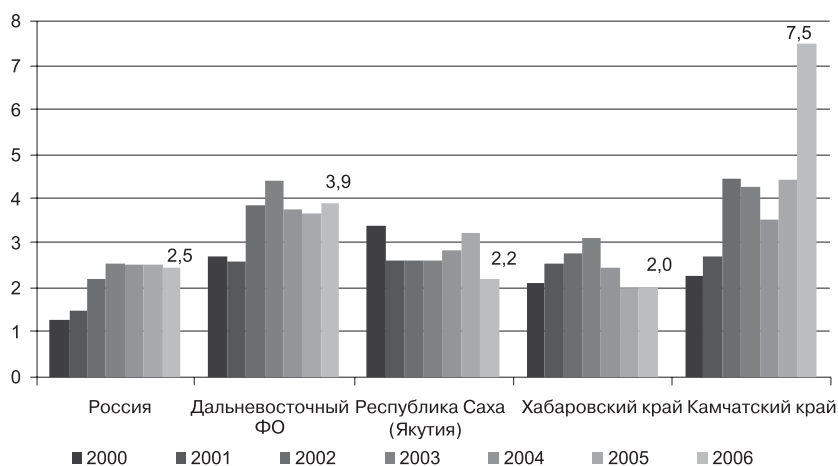
Совершенно непонятно, за счет каких средств должны работать муниципальные уполномоченные органы по предоставлению субсидий в Камчатском крае, если средств субвенций может хватить только на оплату вознаграждения банкам за зачисление средств субсидий на счета граждан и почтовых сборов на доставку средств субсидий. В этой ситуации на местах вынуждены действовать по одному из следующих сценариев:

- содержать уполномоченный орган за счет средств местного бюджета;
- вынуждать муниципальные предприятия (учреждения) выполнять полномочия по предоставлению субсидий за счет собственных средств;
- предоставлять субсидии в виде скидки при оплате жилого помещения и коммунальных услуг, чтобы не нести расходы на банковское вознаграждение и почтовые услуги;

- нанимать низкоквалифицированных специалистов;
- вынуждать получателей субсидий открывать счета в каком-то определенном банке, который берет вознаграждение меньшего размера.

Проблем с финансированием административных расходов в Республике Саха (Якутия) и Хабаровском крае не существует.

Среднемесячный размер субсидий максимален в Камчатском крае — 2405 руб. в 2007 г., что более чем вдвое превышает средний показатель по ДФО. Минимальный среднемесячный размер субсидий в Хабаровском крае, в 2007 г. он составил 599 руб., что в 1,8 раза меньше среднего показателя по ДФО. Разница между показателями этих двух регионов, как видим, весьма значительна. В Республике Саха (Якутия) среднемесячный размер субсидий в 2007 г. составил 837 руб., что в 1,3 раза меньше среднего показателя по ДФО.



**Источник:** Росстат, результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме № 22-ЖКХ (субсидии); Социальное положение и уровень жизни населения за 2007 год : стат. сб. / Росстат. М., 2008.

**Рис. 9. Отношение среднемесячного размера субсидий к среднему доходу, %**

Причины столь большой разницы между показателями репрезентативных субъектов РФ коренятся в различиях как региональных стандартов, о чем было сказано выше, так и экономических показателей регионов. Нестабильность экономической ситуации подтверждает и показатель отношения среднемесячного размера субсидий к среднему доходу, особенно в Камчатском крае, что хорошо видно на рис. 9.



**П.О. Кузнецова**

Руководитель проектов направления «Социальная политика» Института экономики города

## Политика, направленная на повышение качества жизни: регулирование потребления алкоголя

Как известно, понятие «качество жизни», являясь весьма широким, выходит за рамки представлений о материальном благосостоянии людей. Общепринятого, так сказать формального, определения данного термина не существует, но традиционно дискуссия о качестве жизни затрагивает такие вопросы, как качество и доступность услуг образования и здравоохранения, проблемы безопасности и личных свобод граждан, состояние окружающей среды, субъективная удовлетворенность жизнью и др.<sup>1</sup>

Тема алкогольной политики в контексте перспектив повышения качества жизни россиян возникла не случайно<sup>2</sup>. Неумеренное потребление спиртного негативно сказывается на качестве жизни населения страны: люди чаще и серьезнее болеют, теряют квалификацию и трудоспособность, раньше умирают, подвергаются риску стать жертвой ДТП с участием пьяных водителей или хулиганского нападения. Этот список можно продолжить: из-за пьянства распадаются семьи, без должного внимания воспитываются дети, ширится сиротство и безнадзорность, а вместе с ними и общее социальное неблагополучие. В то же время проблему алкоголизации населения не следует считать неразрешимой. Международный опыт свидетельствует о том, что существуют эффективные способы экономического и административного регулирования потребления алкоголя, позволяющие в сравнительно короткие сроки стабилизировать негативные тенденции и в дальнейшем добиться роста качества жизни, прежде всего за счет улучшения здоровья населения и снижения смертности.

### Существуют эффективные способы экономического и административного регулирования потребления алкоголя

Согласно статистике Россия является одной из наиболее пьющих стран мира — в 2006 г., по официальным данным, потребление алкоголя составило 9,48 л чистого этанола<sup>3</sup> в год на душу населения, а с учетом нелегального потребления<sup>4</sup> может достигать 14–15 л в год. В то же время, если судить по показателям общего потребления алкоголя, Россия не слишком сильно

<sup>1</sup> См., например, Европейское обследование качества жизни. Режим доступа: [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu).

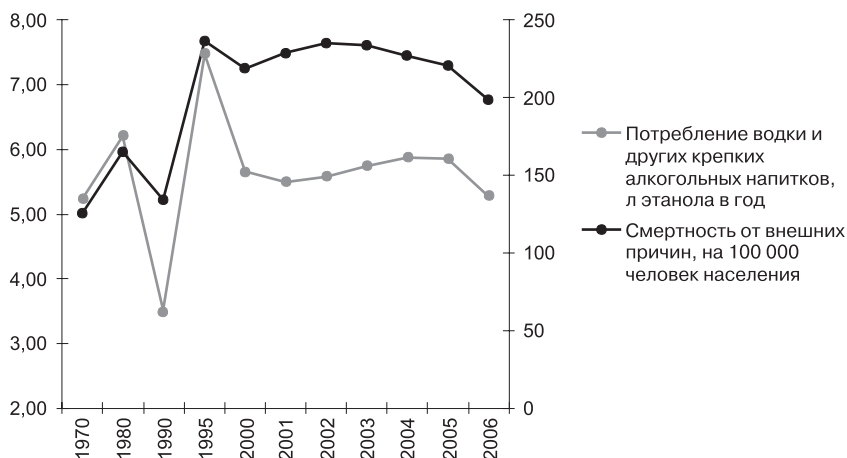
<sup>2</sup> См.: Тапилина В.С. Качество жизни населения и потребление алкоголя в современной России // ЭКО. 2005. № 9. С. 15–20.

<sup>3</sup> Этанол (этиловый, или винный, спирт) — действующий компонент алкогольных напитков.

<sup>4</sup> По мнению коллегии Счетной палаты, около половины алкогольного рынка России приходится на нелегальную продукцию, из-за чего бюджет ежегодно недосчитывается 45–55 млрд руб. (<http://www.rian.ru/economy/branches/20070622/67669961.html>).

отличается от большинства европейских стран. По данным ВОЗ, в 2004 г. на каждого жителя ЕЭС в среднем приходилось почти 13 л этанола, что в два с половиной раза больше, чем в остальном мире. Основная проблема в том, что в России алкоголь потребляют не только в больших количествах, но и опасным для здоровья способом. Особого беспокойства заслуживает тот факт, что большая часть алкоголя потребляется жителями нашей страны в виде крепких напитков. По мнению экспертов, именно преимущественно водочный тип потребления алкоголя является наиболее опасным и ведет к значительным человеческим потерям. На рис. 1 видно, что кривая смертности от внешних причин, к числу которых относят убийства, самоубийства, травмы, несчастные случаи, отравления и др., повторяет форму кривой потребления водки и других крепких напитков.

По оценкам экспертов, «алкогольные потери» в 2001 г. составляли от 12,5–16,4 до 30,9% общей смертности. Алкоголь в России является важнейшим фактором социального неблагополучия. Как отмечает А.В. Немцов, «с алкоголем связаны 72% убийств, 42% самоубийств, 53% смертей при прочих внешних причинах, 68% смертей при циррозах печени и 60% при панкреатитах, 23% смертей при сердечно-сосудистых заболеваниях и 25% — при прочих причинах смерти»<sup>1</sup>.



Источник: Российский статистический справочник / Росстат. М., 2007; Российский демографический ежегодник / Росстат. М., 2007.

**Рис. 1. Потребление крепких алкогольных напитков и смертность от внешних причин**

<sup>1</sup> Немцов А.В. Алкогольный урон регионов России. М., NALEX, 2003.

Высокую смертность, значительный вклад в которую вносит сверхсмертность в трудоспособном возрасте, невозможно объяснить ни экономическим положением страны, ни существующими экологическими проблемами, ни состоянием системы здравоохранения<sup>1</sup>. Сравнивая Россию с другими странами бывшего СССР, легко увидеть, что показатели смертности и ожидаемой продолжительности жизни в странах с иными традициями потребления алкоголя существенно лучше российских, несмотря на принципиально меньшие доходы населения и более низкий уровень развития системы здравоохранения (рис. 2). Кроме того, в самой России наблюдаются существенные межрегиональные различия: лидерами по продолжительности жизни являются экономически неблагополучные республики Северного Кавказа, в то время как ситуация со смертностью на севере и востоке страны выглядит катастрофической<sup>2</sup>, аномальной для страны с таким уровнем развития, не участвующей в военных действиях.

Несмотря на огромные демографические потери и уверенность экспертов в том, что именно алкоголь является причиной высокой смертности и депопуляции большинства регионов страны, в России не предпринимаются скоординированные усилия по профилактике и борьбе с алкогольной зависи-

### **Алкоголь рассматривается многими чиновниками как обычный потребительский товар, производство и продажа которого приносит прибыль**

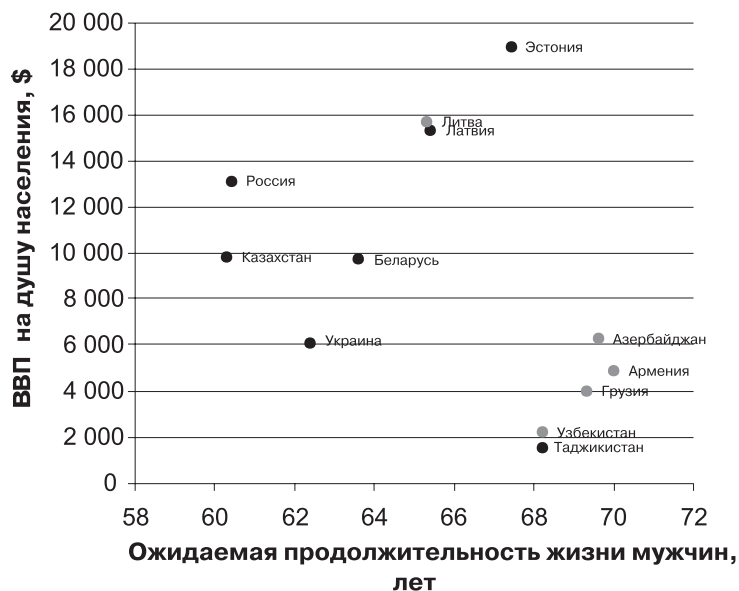
мостию населения. Более того, очевидно, что в действиях исполнительной и законодательной власти экономические мотивы преобладают над социальными. Обсуждение алкогольной темы в Государственной Думе, как правило, сводится к жесткой борьбе между пивным и водочным лобби<sup>3</sup>, в то время как вопросы здоровья населения и очевидная связь между злоупотреблением алкоголем и острейшими демографическими проблемами страны игнорируются<sup>4</sup>. Алкоголь рассматривается многими чиновниками как обычный потребительский товар, производство и продажа которого приносит прибыль предпринимателям и пополняет федеральный и региональные бюджеты, в то время как негативные социальные последствия его неумеренного потребления (высокие смертность и заболеваемость, кризис института семьи, рост преступности и травматизма на дорогах и многое другое) отступают на второй план или даже исключаются из рассмотрения.

<sup>1</sup> См., например: *Коротаев А., Халтурина Д.* Русский водочный крест // Эксперт. 2006. № 17 (511); *Они же.* Алкогольная политика: мировой опыт и российские реалии // Население & общество. 2006. № 103.

<sup>2</sup> Для сравнения: если ожидаемая продолжительность жизни мужчин в Псковской, Новгородской и Читинской областях составляла 55 лет, то в Чечне и Дагестане — 69 лет, а в Ингушетии — 72 года.

<sup>3</sup> См., например, публикации в СМИ. Режим доступа: <http://compromat.ru/main/duma/lobby3.htm>, <http://www.compromat.ru/main/top50/vodka1.htm>.

<sup>4</sup> «Влияние алкогольного лобби сегодня действительно сильно. Несмотря на сочувствие некоторых парламентариев, мы уже полгода не можем организовать "круглый стол" по алкогольным проблемам в Государственной думе. В ответ на предложения, которые мы даем через профильные комитеты, уже который раз слышим: "Еще не время". От попыток внести изменения в законодательство алкогольное лобби, разумеется, не в восторге. Но я вижу и очевидное желание части общества, в том числе и депутатов, влияние этого лобби ограничить» (из интервью Д.А. Халтуриной // Трибуна. 2007. 4 мая. Также см.: <http://demoscope.ru/weekly/2007/0287/gazeta014.php>).



Источник: Российский демографический ежегодник, 2007.

**Рис. 2. Ожидаемая продолжительность жизни в зависимости от ВВП на душу населения, рассчитанного по паритету покупательной способности для некоторых стран бывшего СССР**

Объектом данного исследования является государственная алкогольная политика, и, прежде чем приступить к детальному рассмотрению различных аспектов данного понятия, необходимо определиться с терминологией. Мы будем придерживаться определения, данного в работе Т. Бэйбора с соавторами: *государственная алкогольная политика — система мер, направленных на ограничение предложения и снижение спроса со стороны населения на алкогольные напитки, включая образовательные и медицинские программы, контроль за производством и потреблением, а также реализацию стратегий по снижению негативных последствий злоупотребления алкоголем*<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: *Babor T.F. et al. Alcohol: No Ordinary Commodity. Research and Public Policy.* Oxford: Oxford Medical Publication ; Oxford University Press, 2003.

## Сравнительный анализ национальных алкогольных политик

Существует несколько методик оценки строгости государственного контроля за потреблением населением алкогольных напитков. Несмотря на определенное несовершенство подобных оценок<sup>1</sup>, они позволяют сделать некоторые выводы качественного характера и провести осторожные межстрановые сопоставления.

Чтобы оценить уровень контроля за потреблением алкоголя в России, мы воспользовались методикой, разработанной в рамках проекта Bridging the Gap (Scaling Alcohol Control Policies Across Europe, Eurocare Bridging the Gap Project, June 2006), посвященного сравнительному анализу алкогольных политик стран — членов ЕС. Данная методика является модернизированным вариантом более ранних разработок, прежде всего методики ECAS (European Comparative Alcohol Study) по оценке строгости алкогольного законодательства в 15 странах ЕС<sup>2</sup>.

Методика Bridging the Gap (BtG) предполагает оценку алкогольной политики страны по семи основным направлениям: 1) контроль производства и оптовой торговли; 2) контроль продажи алкоголя населению; 3) возрастные ограничения для потребителей алкоголя; 4) контроль маркетинговой политики; 5) ограничения для водителей; 6) наличие национальной алкогольной политики; 7) акцизная политика.

Результаты оценки строгости контроля за потреблением населением алкоголя в России и отдельных странах Европы, относящихся к так называемому северному типу потребления крепких спиртных напитков, приведены в таблице ниже. Значения индекса однозначно свидетельствуют о том, что российское законодательство по вопросам распространения и потребления алкоголя в высшей степени либеральное — менее строгое, чем во всех европейских странах, относящихся к «водочному поясу», в том числе и в странах Балтии, где алкогольное законодательство справедливо считается недостаточно жестким. Если же вспомнить об особенностях российской правоприменительной практики, в частности о слабой исполняемости законов и высоком уровне коррупции, то можно говорить о практическом отсутствии государственного регулирования процессов распространения и потребления населением алкогольных напитков.

Международный опыт доказывает, что существуют разные пути к минимизации негативных социальных последствий потребления алкоголя. Страны Северной и Восточной Европы, столкнувшиеся в свое время с массовым ал-

<sup>1</sup> Подробный обзор современных методик оценки государственной алкогольной политики см.: *Karlsson T., Oesteborg E. A scale of formal alcohol control policy in 15 European countries // Nordic Studies on Alcohol and Drugs. Vol. 18. Helsinki, 2001*. При построении таких оценок учитывается лишь формальная строгость действующего законодательства, без учета особенностей правоприменительной практики, кроме того, существует определенная субъективность при отборе показателей оценки.

<sup>2</sup> См.: *Karlsson T., Oesteborg E. A scale of formal alcohol control policy in 15 European countries*.

коголизмом населения, добились значительных успехов в его преодолении, реализуя зачастую очень непохожие модели алкогольной политики. Если скандинавская модель, уже более ста лет действующая, в частности, в Швеции и Финляндии (значения индекса соответственно 35,5 и 31,5) предполагает жесточайший контроль над производством и торговлей алкоголем и существенное ограничение экономической доступности алкогольных напитков, то наблюдаемый в последние годы успех польской алкогольной политики (значение индекса 15,5) объясняется переориентацией массового потребления алкоголя с водки на менее крепкие напитки, прежде всего пиво, за счет грамотной акцизной политики.

### Индекс строгости государственного контроля за потреблением алкогольных напитков в России и отдельных европейских стран

	Россия	Финляндия	Швеция	Польша	Венгрия	Литва	Эстония	Латвия
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<b>Контроль производства и оптовой торговли</b>								
Государственная монополия на производство и оптовую продажу:								
пива (1 балл)	0	0	0	0	0	0	0	0
вина (1 балл)	0	0	0	0	0	0	0	0
водки (1 балл)	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Контроль продажи алкоголя населению</b>								
Государственная монополия на розничную торговлю:								
пивом (2 балла)	0	0	2	0	0	0	0	0
вином (2 балла)	0	2	2	0	0	0	0	0
водкой (2 балла)	0	2	2	0	0	0	0	0
Наличие системы ограничительного лицензирования предприятий розничной торговли:								
пивом (1 балл)	1	1	0	1	1	1	0	1
вином (1 балл)	1	0	0	1	1	1	0	1
водкой (1 балл)	1	0	0	1	1	1	0	1
Ограничение на торговлю алкогольными напитками для предприятий розничной торговли:								
дни работы (1 балл)	0	1	1	0	0	0	0	0
часы работы (1 балл)	0	1	1	0	0	0	1	0
другие постоянные ограничения на розничную торговлю (1 балл)	1	1	1	1	1	0	1	1
Ограничение на торговлю алкогольными напитками для предприятий общественного питания:								
дни работы (1 балл)	0	1	1	0	0	0	0	0
часы работы (1 балл)	0	1	1	0	0	0	0	0

Таблица. Продолжение

1	2	3	4	5	6	7	8	9
другие постоянные ограничения на работу предприятий общественного питания (1 балл)	0	1	1	0	0	0	1	0
<b>Возрастные ограничения</b>								
На покупку алкогольных напитков в системе розничной торговли*	1	1	2	1	1	1	1	1
на покупку алкогольных напитков в системе общественного питания**	1	1	1	1	1	1	1	1
Контроль маркетинговой политики***	1	1.5	1.5	1.5	0.5	1	0.5	1
Ограничения для водителей****	2	1	2	2	2	1	2	1
Наличие национальной алкогольной политики или образовательных программ (1 балл)	0	1	1	1	1	1	0	1
<b>Акцизная политика акцизный налог (евро за 1 л чистого этанола)</b>								
На крепкие алкогольные напитки*****	0	3	4	1	1	1	1	1
На алкогольные напитки средней крепости*****	1	4	4	1	1	1	2	2
На вино*****	0	4	4	1	0	2	2	2
На пиво*****	0	4	4	2	2	0	1	0
<b>Итоговое значение показателя строгости алкогольного законодательства</b>	<b>10</b>	<b>31,5</b>	<b>35,5</b>	<b>15,5</b>	<b>13,5</b>	<b>12</b>	<b>13,5</b>	<b>14</b>

\* Не менее 20 лет для некоторых напитков (2 балла); не менее 18 лет для некоторых напитков (1 балл).

\*\* Не менее 20 лет для некоторых напитков (2 балла); не менее 18 лет для некоторых напитков (1 балл).

\*\*\* Общенациональный запрет на рекламу и спонсорскую поддержку всех видов алкоголя (2 балла); общенациональный запрет на рекламу и спонсорскую поддержку некоторых видов алкоголя (1,5 балла); установленный национальным законодательством контроль над рекламой некоторых алкогольных напитков (1 балл); добровольное соглашение о рекламе и спонсорской поддержке алкогольных напитков (0,5 балла).

\*\*\*\* Предельно допустимое содержание алкоголя в крови: менее 0,5‰ (2 баллов); 0,5‰ (1 балл).

\*\*\*\*\* 44 евро и более (4 балла); 22–44 евро (3 балла); 11–22 евро (2 балла); 6–11 евро (1 балл).

\*\*\*\*\* 20 евро и более (4 балла); 10–20 евро (3 балла); 5–10 евро (2 балла); 2,5–5 евро (1 балл).

\*\*\*\*\* 14,96 евро и более (4 балла); 7,48–14,96 евро (3 балла); 3,74–7,48 евро (2 балла); 2,05–3,74 евро (1 балл).

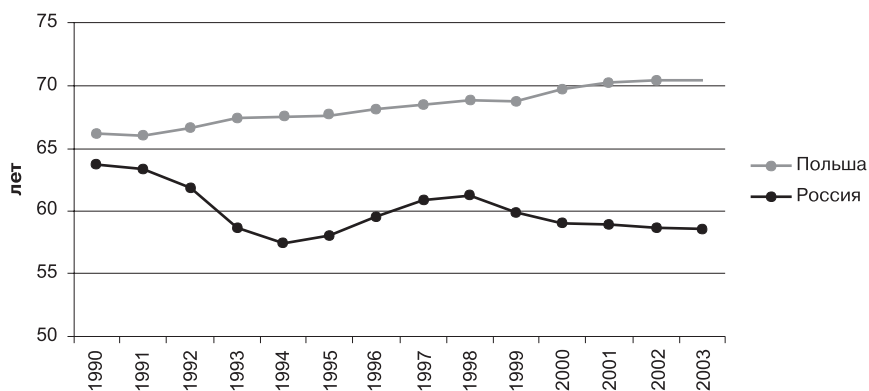
\*\*\*\*\* 14,96 евро и более (4 балла); 7,48–14,96 евро (3 балла); 3,74–7,48 евро (2 балла); 2,05–3,74 евро (1 балл).

**Примечание.** Данные по странам ЕС взяты из работы Scaling Alcohol Control Policies Across Europe (Eurocare Bridging the Gap Project, June 2006). Источник исходных данных: <http://data.euro.who.int/alcohol/>. Оценка осуществлялась по состоянию на 2003 г. для России и 2005 г. — для стран ЕС.

Польский опыт, с учетом его более вероятной адаптации к российским условиям, заслуживает более детального рассмотрения.

## Польша — от водки к пиву

Успехи, достигнутые Польшей в преодолении смертности и повышении продолжительности жизни, впечатляют, особенно если рассматривать их в сопоставлении с постоянно ухудшающимися аналогичными российскими показателями (рис. 3–5)<sup>1</sup>. Если на момент начала экономических реформ ожидаемая продолжительность жизни мужчин в России и Польше различалась незначительно — соответственно 64 и 66 лет, то в 2003 г. разрыв составлял уже 12 лет. За это время Польше удалось переключить большую часть потребителей алкоголя с водки и других крепких алкогольных напитков на пиво: если в 1990 г. 61% легального алкоголя потреблялся в виде крепких напитков, то в 2003 г. доля последних составила лишь 19% общего потребления<sup>2</sup>.



Источник: Concise Statistical Yearbook of Poland. 2000–2007. [Режим доступа: [http://www.stat.gov.pl/gus/45\\_737\\_ENG\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/45_737_ENG_HTML.htm)]; Демографический ежегодник России. 2007 / Росстат. М., 2008.

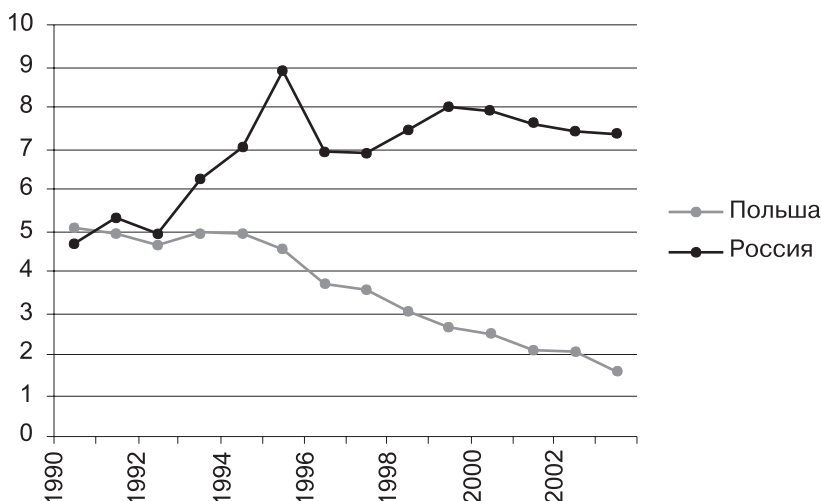
**Рис. 3. Ожидаемая продолжительность жизни мужчин в России и Польше**

<sup>1</sup> В разделе использована информация из обзора, представленного в работе польских исследователей: *Moskalewicz J., Witkiewicz G. Alcohol consumption and its consequences in Poland in the light of official statistics // Statistics On Alcohol, Drugs and Crime in the Baltic Sea region / ed. by H. Leifman and Henrichson. NAD Publication. 2000. N 27.*

<sup>2</sup> Расчеты автора по данным Всемирной информационной системы по вопросам алкоголя и здоровья (<http://www.who.int/globalatlas/default.asp>).



Эксперты отмечают, что важнейшим фактором изменения или сохранения преимущественно водочного типа потребления алкоголя является экономическая доступность крепких алкогольных напитков. Сопоставление цен на пиво и крепкие напитки в Польше и России в 2002 г. красноречиво свидетельствует о высокой доступности водки в России: если в Польше 500 мл пива и 750 мл водки и других крепких алкогольных напитков местного производства стоили соответственно 0,50 и 8,18 доллара, то в России — 0,47 и 2,81 доллара<sup>1</sup>.

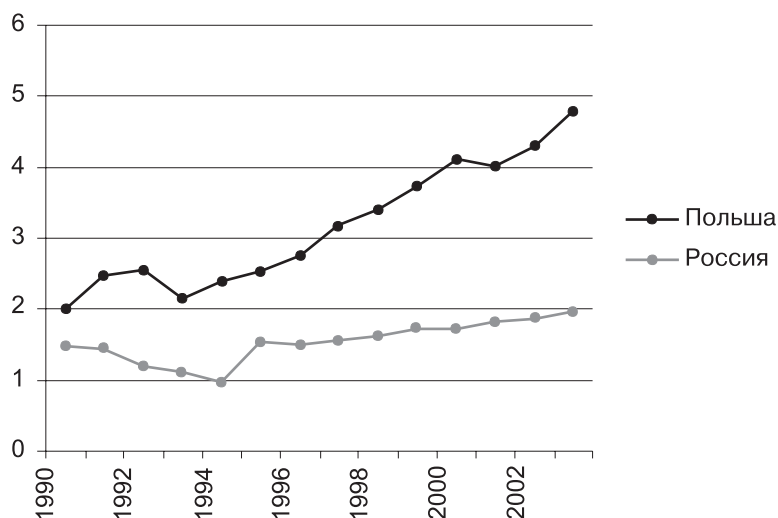


Источник: <http://www.who.int/globalatlas/default.asp>.

**Рис. 4. Потребление крепких алкогольных напитков в России и Польше, л на душу населения**

Таким образом, крепкий алкоголь в России стоит почти в три раза дешевле, в то время как цены на пиво в России и Польше практически не различаются. В связи с этим часто озвучиваемый тезис о том, что в России невозможно добиться массового перехода населения на потребление пива и повышение доступности пива не снизит потребления водки, выглядит бездоказательным, поскольку попыток радикально уменьшить экономическую доступность водки и крепкого алкоголя за последние 20 лет в стране не наблюдалось и повода переключаться на более легкие напитки у населения практически не возникало.

<sup>1</sup> См. там же: <http://www.who.int/globalatlas/default.asp>.



Источник: <http://www.who.int/globalatlas/default.asp>

**Рис. 5. Потребление пива в России и Польше, л на душу населения**

В акцизной политике, проводимой польским правительством, основным принципом стало уменьшение экономической доступности крепкого алкоголя. С 1996 по 2001 г. акциз на водку был увеличен в 2,5 раза и составил 15,7 евро (для сравнения: в России в 2008 г. он составлял 173,5 руб., то есть менее 5 евро). Результатом стал переход большинства населения на потребление пива. Еще в 1993 г. Министерством здравоохранения и социального обеспечения Польши было учреждено Государственное агентство по предотвращению алкогольных проблем, важнейшим направлением деятельности которого было и остается содействие реализации национальной программы по профилактике злоупотребления алкоголем и преодолению его последствий. Важным следствием перехода к рыночной экономике стала децентрализация алкогольной политики. В 1996 г. парламентом страны была принята поправка к алкогольному закону с целью поощрить реализацию на муниципальном уровне собственной алкогольной политики. Чтобы увеличить финансирование мероприятий по профилактике злоупотребления алкоголем, муниципалитеты получили право ввести специальный сбор с каждой лицензии на торговлю алкогольными напитками. Благодаря этому нововведению, с ростом доступности и потребления алкоголя автоматически увеличивается и размер средств, затрачиваемых на различные профилактические мероприятия.

## Рекомендации по формированию национальной алкогольной политики умеренного типа

Несмотря на то что злоупотребление алкогольными напитками является важнейшим фактором острейшего социального неблагополучия в нашей стране, согласно международным сопоставлениям российская государственная алкогольная политика является в высшей степени либеральной. В то же время позитивный опыт других стран с «северным», то есть преимущественно водочным, типом потребления алкоголя свидетельствует о том, что, продуманно используя как экономические, так и административные рычаги, государство может и должно противостоять массовому неумеренному потреблению алкоголя и деградации населения. Высокую результативность доказала скандинавская модель, более 100 лет действующая в странах Северной Европы, выстроенная на жестком ограничительном принципе: в Финляндии, Швеции, Норвегии и Исландии до сих пор действует государственная монополия на торговлю крепкими алкогольными напитками, большую часть вин и крепкие сорта пива, существуют ограничения. Правительствам этих стран удалось переломить неблагоприятную ситуацию и добиться массового перехода населения на менее крепкие напитки, прежде всего пиво и в меньшей степени вино.

Однако успешное осуществление алкогольной политики по скандинавскому образцу требует высокой исполняемости законов, общественного консенсуса и убежденности элит в необходимости такого шага. К сожалению, для современной России невыполнимо ни одно из этих условий, что заставля-

### Российская государственная алкогольная политика является в высшей степени либеральной

лет скептически оценивать шансы на успех драконовских мер. На этом фоне существенно более реалистичным выглядит опыт Дании и Польши, где в разное время с помощью увеличения акцизов на крепкие алкогольные напитки удалось добиться изменения структуры потребления населением алкогольных напитков с преимущественно водочной на преимущественно пивную.

Проблема возможного роста уровня потребления нелегальной водки, самогона и алкогольных суррогатов, несомненно, существует, однако ее острота часто переоценивается, в том числе представителями алкогольного лобби. Об этом свидетельствует, в частности, опыт антиалкогольной кампании 1980-х гг., когда, несмотря на значительно выросшее нелегальное потребление алкоголя и его заменителей, удалось добиться существенного снижения уровня смертности и роста ожидаемой продолжительности жизни. Кроме того, медицинские исследования показали, что зафиксированные в 1994 и 2001 гг. эпидемические всплески алкогольных отравлений не могут быть объяснены высоким потреблением некачественных, фальсифицированных или суррогатных алкогольных напитков. Главным виновником алкогольных отравлений является сам этанол, что доказывает несостоятельность идеи о выпуске «народной», то есть дешевой и качественной, водки, активно продвигаемой представителями алкогольного лобби.

Многочисленные зарубежные эмпирические исследования позволяют оценить результативность и финансовую эффективность различных направлений государственной алкогольной политики и выделить наиболее перспективные из них с точки зрения возможной реализации в нашей стране. Резюмируя международный опыт и учитывая мнение ведущих российских специалистов, в рамках формирования государственной алкогольной политики могут быть рекомендованы следующие шаги<sup>1</sup>:

- грамотная акцизная политика;
- ограничение физической доступности алкоголя;
- осуществление профилактики и преодоления последствий опасного потребления алкогольных напитков.

*Грамотная акцизная политика* должна быть выстроена на принципе увеличения налогового бремени по мере увеличения крепости подакцизных алкогольных напитков. Действующая в настоящее время система акцизов пива и алкогольных напитков противоречива и неэффективна. В России применяется плоская налоговая ставка: акцизы на крепкий алкоголь ничем не отличаются от акцизов на напитки средней крепости (9–25 градусов), причем в планах до 2010 г. включительно никаких изменений в структуре акцизов не предусмотрено (ст. 193 Налогового кодекса Российской Федерации). Подобная акцизная политика не способствует сокращению доли крепких напитков в общем потреблении алкоголя и последующему снижению уровня алкогольной смертности. Необходимо ввести прогрессивную налоговую шкалу, когда акциз на крепкие алкогольные напитки значительно (например, в два и более раз) превышает акциз на напитки средней крепости, а тот, в свою очередь, несколько (на треть или более) превышает акциз на вино и пиво. Отметим также, что акцизы на крепкие алкогольные напитки в Российской Федерации в последнее время росли медленнее реальных доходов населения. Так, рост акцизов в 2005 и 2006 гг. составил соответственно 9 и 2%, в то время как реальные доходы населения выросли на 11 и 10%.

Отдельно следует ввести более тонкую налоговую дифференциацию акцизов на пиво. В настоящее время предусмотрены два размера акциза на пиво: с содержанием объемной доли спирта от 0,5 до 8,6% и с содержанием объемной доли свыше 8,6%. Таким образом, в первую категорию попадают сорта, являющиеся по европейским и общемировым понятиям легкими (до 2,5–2,8%), средними (до 4,5–5%) и крепкими. В целях уменьшения негативных индивидуальных и социальных последствий потребления алкоголя, необходимо снижать экономическую доступность крепкого пива, тем самым поощряя население переходить на более легкие сорта.

*Профилактика и преодоление алкогольной зависимости.* Несмотря на многократно подтвержденную экспериментально эффективность акци-

<sup>1</sup> Большинство из предлагаемых мероприятий давно и настоятельно рекомендуются ведущими экспертами в сфере государственной алкогольной политики. См., например: Халтурина Д., Коротаев А. Алкогольная политика: мировой опыт и российские реалии // Население & общество. 2006. № 103. (Режим доступа: <http://demoscope.ru/acrobat/ps103.pdf>).

зов, необходимо понимать, что манипулирование налогами представляет собой не слишком тонкий инструмент алкогольной политики — с одной стороны, рост акцизов негативно сказывается на благосостоянии умеренно пьющих потребителей, с другой — не позволяет контролировать характер потребления сильно пьющих граждан. Поэтому должны использоваться и другие меры алкогольной политики, направленные на определенные целевые группы (например, молодежь и граждане с алкогольной зависимостью). Высокую эффективность показали мероприятия по профилактике и преодолению последствий злоупотреблений алкоголем и раннему вмешательству, охватывающие значительную часть (желательно не менее четверти) населения с опасным типом потребления. Такие мероприятия могут осуществляться через систему районных поликлиник, а также в больницах, травмопунктах и других учреждениях, по характеру своей деятельности чаще сталкивающихся с гражданами из группы риска. Как правило, мероприятия такого рода сводятся к консультациям врача, небольшой серии лекций образовательного характера, социально-психологической и, если необходимо, медицинской помощи гражданам с опасным типом потребления алкоголя. Значительная эффективность мероприятий по профилактике и преодолению алкогольной зависимости во многом связана с характером оказываемой помощи и ее адресностью, что выгодно отличает их от мероприятий образовательного характера, эффективность которых крайне низка<sup>1</sup>.

*Ограничение физической доступности алкоголя* предполагает целый комплекс мер, направленных на снижение уровня потребления алкогольных напитков посредством наложения ограничений на розничную торговлю. К числу таких мероприятий относятся ограничение времени работы торговых точек по реализации алкогольных напитков, например запрет на торговлю в ночное время, а также в выходные и праздничные дни. О высокой потенциальной результативности данной меры говорит характерная особенность российской смертности, когда локальные максимумы стабильно фиксируются в нерабочие дни<sup>2</sup>. Другим действенным шагом по ограничению физической доступности алкоголя могло бы стать уменьшение плотности точек розничной торговли алкоголем. Имеются экспериментальные свидетельства того, что существует прямая зависимость между количеством магазинов, торгующих алкогольными напитками, и общим объемом потребления алкоголя населением. В настоящее время плотность сети соответствующих торговых точек во многих регионах России очень высока. Например, в Московской области один магазин, торгующих спиртным, приходится на 400 человек населения, тогда как в Швеции аналогичный показатель составляет один магазин на 23 тыс. человек, в Норвегии — на 30 тыс.<sup>3</sup> Кроме того, во многих развитых странах действует запрет на торговлю крепкими спиртными напитками в продовольственных магазинах и супермаркетах.

<sup>1</sup> Например, специализированные курсы в средней и высшей школе.

<sup>2</sup> Смертность в выходные дни увеличивается на 8–11%. См.: Громов А., Привалов А. Водочная эпидемия // Эксперт. 2006. № 42.

<sup>3</sup> См.: Халтурина Д., Коротаев А. Алкогольная политика: мировой опыт и российские реалии.

При разработке алкогольной политики необходимо учитывать неудачный опыт запретительных антиалкогольных кампаний. Особенность алкоголя заключается в том, что вредным и опасным он становится лишь в случае умеренного его потребления. В остальных же случаях он является постоянным спутником человека, в особенности европейца, на протяжении всей его жизни и не вызывает негативных последствий. Поэтому при проведении взвешенной алкогольной политики необходимо стремиться к компромиссу между мерами запретительно-ограничительного характера и мероприятиями, направленными на мягкое сглаживание неблагоприятных особенностей национального потребления алкогольных напитков.

Завершая разговор о наиболее насущных мероприятиях государственной алкогольной политики, хотелось бы еще раз подчеркнуть важность комплексного подхода. Как показывают между-

**Российское общество должно наконец осознать сложность и драматизм алкогольной проблемы**

народные исследования, наибольший эффект достигается при комбинировании различных мероприятий, например повышение акцизов на крепкие алко-

гольные напитки, сокращение времени работы торговых точек по продаже алкогольных напитков и проведение кратких медико-психологических консультаций для той части населения, что входит в группу риска.

Российское общество должно наконец осознать сложность и драматизм алкогольной проблемы. Алкогольный фактор уже давно стал основной угрозой национальной безопасности. В то же время следует понимать, что ситуация в России не является уникальной — с аналогичными сложностями сталкивались в свое время и успешно их преодолевали другие страны так называемого водочного пояса, и их опыт может быть использован при формировании российской национальной политики. Однако для того, чтобы переломить ситуацию, необходима политическая воля руководства и его готовность ради будущего страны пойти на непопулярные меры и пожертвовать частью краткосрочных выгод ради долгосрочной стабильности и улучшения качества жизни граждан.

## Книжные новинки фонда «Институт экономики города» и других издательств

**Технология целевой потребительской субсидии в форме социальных ваучеров: руководство по внедрению для местных и региональных администраций** / К.Г. Чагин. — М., 2009. — 74 с.

ISBN 978-5-8130-0135-2



В книге рассказывается об одном из рыночных механизмов управления в сфере социальной политики, способствующем повышению ее эффективности. Это технология целевой потребительской субсидии в форме социальных ваучеров, пока мало известная в России — практика ее применения носит крайне ограниченный характер. Однако она представляется весьма перспективной, и уже имеющийся российский опыт ее использования может служить основанием не только для аналитических выводов, но и для создания руководства по применению этой технологии в России. Таким руководством как раз и является работа, предлагаемая вниманию читателей.

**Капитальный ремонт : Стимулирование инициатив собственников жилья. Опыт первого года реализации Федерального закона № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»** / Генцлер И.В. — М., 2009. — 32 с. ISBN 978-5-8130-0142-0



В брошюре обсуждается, как данный закон помогает решать такие масштабные задачи, как формирование ответственных «коллективных собственников» многоквартирных домов, улучшение качества проживания и повышение энергоэффективности жилищного фонда. Приводятся рекомендации, как при формировании региональных и муниципальных программ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов с помощью публично объявленных критериев отбора в эти программы можно стимулировать соответствующие инициативы собственников жилья. Предлагаются пути создания публичного и прозрач-

ного механизма предоставления субсидий на проведение капитального ремонта. Работа адресована в первую очередь представителям органов власти, органов местного самоуправления, а также всем интересующимся данной проблематикой.

**Оценка полной стоимости государственных и муниципальных услуг: методология, практический опыт и прикладной инструментарий** / Жигалов Д.В., Коваленко Е.А. — М., 2008. — 86 с. ISBN 978-5-8130-0137-6



В России уже несколько лет ведется серьезная работа, направленная на повышение эффективности органов публичной власти и результативности их деятельности. В этой связи тема оценки полной стоимости государственных и муниципальных услуг приобретает все большую актуальность. Реформирование бюджетной сети, преобразование бюджетных учреждений в автономные, разработка стандартов качества государственных и муниципальных услуг, формирование заданий учредителя для государственных и муниципальных учреждений невозможны без точной информации о величине и структуре стоимости услуг, предоставляемых за счет средств бюджетов всех уровней. Специалистами Института экономики города разработана и успешно апробирована методология оценки полной стоимости государственных и муниципальных услуг с учетом административных и косвенных расходов, а также эффективный прикладной инструментарий для расчета полной стоимости услуг — настраиваемые электронные калькуляторы. Основные положения данной методологии, опыт реализации Институтом экономики города некоторых проектов по оценке стоимости услуг, а также принципы работы с калькуляторами изложены в этой книге, призванной содействовать распространению актуального на данном этапе бюджетной реформы в России инструмента управления общественными финансами. Книга адресована сотрудникам органов государственной власти и местного самоуправления, специалистам в области общественных финансов, преподавателям, студентам и аспирантам финансовых и экономических вузов, а также всем, кто интересуется данной проблематикой.

**Организация предоставления услуг в социальной сфере на уровне поселений. Методическое пособие для органов местного самоуправления** / Бычков Д.Г., Феоктистова О.А. — М., 2008. — 28 с. ISBN 978-5-8130-0137-6

В ходе реформы местного самоуправления и перераспределения полномочий между региональным и муниципальным уровнями управления за городскими и сельскими поселениями были закреплены некоторые вопросы местного значения в социальной сфере. Первый опыт поселений показывает, что при решении этих вопросов органы местного самоуправления впер-





вые созданных муниципальных образований сталкиваются с трудностями по причине недостаточного управленческого опыта и отсутствия необходимых методических ресурсов. Чтобы восполнить этот пробел, специалисты Института экономики города в 2007–2008 гг. провели в четырех дальневосточных регионах учебный курс с целью познакомить муниципальных служащих с особенностями нормативно-правового регулирования и практикой решения на уровне поселений вопросов местного значения в социальной сфере. В данное методическое пособие вклю-

чены наиболее существенные темы учебного курса, здесь также затронуты некоторые аспекты определения и разграничения вопросов местного значения, представлена лучшая практика и подходы к организации оказания услуг в социальной сфере. Значительный объем информации авторы попытались представить в максимально удобной для восприятия форме — в виде схем, таблиц, графиков.

**Маркетинг города** / Визгалов Д.В. — М., 2008. — 110 с. ISBN 971-5-8130-0129-1



Российские города вступают в период активной и нарастающей конкуренции между собой. Конкурировать придется за все — за инвестиции, информационные потоки, но прежде всего за людей — талантливых врачей, преподавателей, менеджеров, туристов. Удобное географическое положение или обилие полезных ископаемых уже не гарантируют территории экономического успеха. Как в такой ситуации городам и регионам России сохранить население и найти свою экономическую и культурную нишу? Один из способов — освоение маркетинговых технологий.

Маркетинг территории — это продвижение ее интересов через планомерное конструирование хорошей репутации территории и ее рекламу среди целевых аудиторий — инвесторов, потенциальных жителей, туристов и других «потребителей» места. Маркетинг может включать широкий комплекс управленческих и публичных мероприятий, в которых у каждой категории местного сообщества своя роль. Самые активные муниципалитеты уже давно через рекламу своего имиджа пытаются завлечь инвесторов, «выбить» из казны деньги на проведение юбилея города и решить многие другие проблемы. Однако, не владея инструментами системного маркетинга, территории делают это хаотично и потому часто с нулевым результатом. Многому они могли бы научиться у европейских и американских городов, уже имеющих соответствующий опыт маркетинга. Европа сегодня переживает бум тематических городов — театральных, горнолыжных, торговых, книжных, ботанических, винных, сырных, кофейных, музыкальных... Для американских же поселений маркетинг вообще исконный образ жизни: с самого своего появления на карте они конкурировали с соседями, отстаивая свои интересы. Автором изучен маркетинговый опыт более 80 городов мира и обобщен в типологии маркетинговых стратегий. Рассказывается также о наиболее актуальных задачах маркетинга российских городов. Анализируются особенности различных

отраслей городского маркетинга — инвестиционного, туристического и маркетинга привлечения жителей. Особое внимание уделено практическим инструментам маркетинга — как организовать планирование маркетинга, как определить целевую аудиторию и выбрать правильные способы работы с ней, как сконструировать имидж города и эффективно позиционировать город в информационном пространстве. Книга адресована работникам сферы государственного и муниципального управления. Рекомендуется студентам экономических, географических и социологических специальностей, преподавателям маркетинга и PR-менеджерам, научным работникам. Также она может быть интересна широкому кругу читателей, интересующихся развитием российских городов и регионов.

**Ипотечные ценные бумаги** / Копейкин А.Б., Рогожина Н.Н., Туктаров Ю.Е. — М., 2008. — 124 с. ISBN 978-5-8130-0130-7



Центральной проблемой ипотечного жилищного кредитования является формирование долгосрочной ресурсной базы. Поэтому главным направлением развития ипотечного рынка является совершенствование инструментов и институтов привлечения долгосрочных финансовых ресурсов. К числу существенных источников финансирования ипотечных жилищных кредитов относятся ипотечные ценные бумаги. В развитых странах именно расширение объемов ресурсов, привлекаемых в ипотеку с рынка ценных бумаг, снижение их стоимости позволили понизить стоимость ипотечных кредитов. В результате ипотечные ценные бумаги стали основным механизмом привлечения средств с рынка капиталов в жилищный сектор. В мировой практике применяются различные виды ипотечных ценных бумаг в зависимости от особенностей законодательства, специфики ипотечного рынка, исторического опыта. Так, в европейских странах преобладают ипотечные облигации, в США распространение получила секьюритизация (securitization) ипотечных активов, предполагающая передачу их в пользу специального юридического образования. Изучение зарубежного опыта представляет значительный интерес для российской практики. В России рынок ипотечных ценных бумаг находится в стадии становления. Происходит отработка механизмов, процедур и нормативно-правовых документов, в результате которой должны быть созданы условия для нормального функционирования этого рынка. Эмиссия ипотечных ценных бумаг пока носит эпизодический характер. Предлагаемая книга содержит подробное описание различных видов ипотечных ценных бумаг, раскрывает особенности их эмиссии и обращения. В книге разбираются два основных типа ипотечных ценных бумаг, рассматриваются специфические черты немецких ипотечных облигаций и американских ипотечных ценных бумаг, проводится их сравнительная характеристика. Особое внимание уделяется деятельности организаций вторичного рынка ипотечных кредитов в США, дается информация об их программах, особенностях функционирования. Данная книга представляет интерес для различных участников рынка ипо-

течного жилищного кредитования, для эмитентов ипотечных ценных бумаг и инвесторов, для всех интересующихся вопросами развития рынка ипотечного жилищного кредитования.

**Городской альманах : вып. 3.** — М., 2008. — 272 с. ISBN 978 5 8130 0128 4



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.

**Управление муниципальным экономическим развитием** / под ред. Г.Ю. Ветрова. — М., 2009. — 258 с. ISBN 978-5-8130-0134-5



Учебное пособие имеет своей целью сформировать целостное представление о теоретических подходах к управлению муниципальным экономическим развитием и практической деятельности муниципальных образований, направленной на развитие их экономического потенциала. Экономическое развитие рассматривается как одна из наиболее сложных сфер в системе муниципального управления, которая требует комплексной согласованной работы различных органов местного самоуправления, а также выстраивания конструктивных отношений между различными субъектами местного сообщества, согласования местных интересов с общегородскими и региональными. Особое внимание уделено планированию, инвестиционной политике, механизмам общественного участия, а также другим актуальным вопросам экономического развития российских муниципальных образований в контексте реформы местного самоуправления. Пособие предназначено для студентов и аспирантов, изучающих муниципальное управление, работников органов местного самоуправления, а также для широкого круга читателей, интересующихся муниципальной проблематикой.

## **Градорегулирование. Основы регулирования строительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости** / под

ред. Э.К. Трутнева. — М., 2008. — 296 с. ISBN 978-5-8130-0127-7



Авторы книги — сотрудники Института экономики города, принимавшие участие в подготовке проектов законодательных и иных нормативных правовых актов федерального, регионального и местного уровней — Земельного и Градостроительного кодексов Российской Федерации, региональных законов о градостроительной деятельности, муниципальных нормативных правовых актов — правил землепользования и застройки, других документов, аналитических исследований и рекомендаций по вопросам градорегулирования. Книга адресована студентам и аспирантам, изучающим право, экономику, управление (менеджмент), градорегулирование и архитектуру, землеустройство, специалистам, повышающим квалификацию в области планирования развития территорий, жилищно-коммунального хозяйства, работникам администраций федерального, регионального и местного уровней, а также всем, кто интересуется вопросами правового, экономического, планировочного обеспечения развития городов и иных территорий, проектирования и строительства.

## **Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации : Ответы на наиболее проблемные вопросы градостроительной деятельности** / Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. — М., 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, землеустройства, жилищно-коммунального хозяйства, юристам, студентам, а также всем, кто интересуется вопросами правового регулирования развития городов, проектирования и строительства.

**Частный бизнес в коммунальном секторе: практика развития.** —

М., 2008. — 12 с. ISBN 978-5-8130-0138-3



Одно из главных направлений реформы в коммунальном секторе России заключается в привлечении частного бизнеса к управлению коммунальными инфраструктурными объектами и к инвестированию в их обновление и развитие. Для этого используются как модели приватизации муниципальных предприятий, работающих в коммунальном секторе, со всеми основными фондами, находившимися у них в хозяйственном ведении, так и модели государственно-частного партнерства. Автор вспоминает историю вхождения частного бизнеса в этот сектор, анализирует проблемы и перспективы формирующегося буквально на наших глазах рынка.

**Меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг : Практика реформирования в различных регионах Российской Федерации.** — М., 2008. — 16 с. ISBN 978-5-8130-01-0133-6



Одной из основных идей, положенных в основу экономической модели реформирования жилищно-коммунального хозяйства, является передача права распоряжения бюджетными ресурсами, выделяемыми на льготы по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, непосредственно гражданам. В буклете в сжатой форме излагается история появления и трансформации этих льгот, объясняется суть предпринятой реформы, ее ход и перспективы, описываются модели реформирования мер социальной поддержки граждан при оплате ЖКУ.

**Профессиональное управление многоквартирными домами.**

**Международный опыт** / И.В. Генцлер, Т.Б. Лыкова. — 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, перешедшими в собственность нескольких домовладельцев, и правового урегулирования отношений между сосособственниками 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 систе-

му управления недвижимостью применяются в странах, где в жилищной сфере исторически преобладает частный сектор.

**Актуальные проблемы реформы муниципальной собственности : сб. публикаций** / под ред. Э. Маркварта. — М.: OST-EURO, 2007. — 196 с.



Настоящий сборник включает в себя ряд научных и практических публикаций известных экспертов в области местного самоуправления в России, объединенных общей темой реформы муниципальной собственности. Особая актуальность проблемы связана с тем, что процесс формирования муниципальной собственности в ходе реформы местного самоуправления, который должен быть закончен до конца 2008 года, протекает очень медленно и болезненно. Озабоченность и желание экспертов, осуществляющих практическое консультирование и обучение муниципальных и государственных служащих, помочь в решении проблем выразились в их статьях, которые содержат не только анализ ситуации, но и множество конкретных рекомендаций федеральному законодателю, регионам и муниципалитетам. Сборник подготовлен при поддержке Федерального министерства финансов Германии (BMF) и немецкого общества технического сотрудничества, а также членов Европейского клуба экспертов местного самоуправления и заинтересованных экспертов.

**Бюджетирование, ориентированное на результат, на региональном и муниципальном уровнях: подходы и рекомендации** / И.В. Стародубровская. — М.: Институт экономики переходного периода, 2008. — 184 с. ISBN 978-5-93255-260-5



Содержание настоящей работы составляют рекомендации региональным органам государственной власти и органам местного самоуправления по реализации механизмов бюджетирования, ориентированного на результат. В основе предложенных рекомендаций лежит анализ как роли и места данных механизмов в системе регионального и муниципального управления в целом, так и возможности и последствия использования отдельных инструментов БОР. В исследовании был использован международный и российский опыт применения БОР.

**Гражданское участие в местном самоуправлении : Как самим решать проблемы в своем городе, поселке.** — М.: ИД «Авангард», 2008. — 224 с. ISBN 5-9608-0034-9



Предложенное методическое пособие — это краткий путеводитель по законодательству о гражданском участии в местном самоуправлении. В нем сделана попытка рассмотреть все существующие на сегодняшний день формы гражданского участия в местном самоуправлении. Работа дополнена реальными примерами и механизмами реализации права населения на участие в осуществлении местного самоуправления; рассмотрены проекты решения проблем в российских муниципальных образованиях и указаны возможные источники финансирования.

Авторы надеются, что методическое пособие поможет активным гражданам и их объединениям в необходимой деятельности по развитию гражданского участия, без которого невозможно процветание ни общества, ни государства, а также будет полезно руководителям муниципалитетов, заинтересованным в повышении интереса населения к жизнедеятельности территории.

**Развитие государственно-частного партнерства в регионах России : монография** / В.А. Кабашкин, А.А. Левченко, В.А. Сидоров. — Белгород : ИПЦ «ПОЛИТЕРРА», 2008. — 466 с. ISBN 978-5-98242-103-6



В этой книге рассмотрены отдельные теоретические и практические положения по формированию института государственно-частного партнерства (ГЧП) в России. Пристальное внимание уделяется таким вопросам, как использование зарубежного опыта по реализации проектов ГЧП, развитие партнерских отношений государства и предпринимательских структур в регионах Российской Федерации, а также роли институтов развития в формировании региональных партнерств государства и бизнеса. В издании сделана попытка определить потребность в проведении институциональных преобразований на региональном уровне, а также приведена классификация форм ГЧП. Авторы рассматривают проблемы финансирования региональных инвестиционных проектов ГЧП, использования привлеченных средств на возвратной основе, риски и способы организации контроля подготовки и реализации проектов государственно-частного партнерства.

В издании сделана попытка определить потребность в проведении институциональных преобразований на региональном уровне, а также приведена классификация форм ГЧП. Авторы рассматривают проблемы финансирования региональных инвестиционных проектов ГЧП, использования привлеченных средств на возвратной основе, риски и способы организации контроля подготовки и реализации проектов государственно-частного партнерства.



**Руководство по управлению общественными финансами на региональном и муниципальном уровне : в 7 т. / под общ. ред.**

А.М. Лаврова. — М.: Деловая и профессиональная литература, 2008.

**Т. 1: Основные положения.** — 258 с. ISBN 978-5-91509-001-8.

**Т. 2: Основы управления общественными финансами.** — 528 с. ISBN 978-5-91509-003-2.

**Т. 3: Бюджетный процесс.** — 214 с. ISBN 978-5-91509-005-6.

**Т. 4: Управление бюджетными расходами.** — 536 с. ISBN 978-5-91509-007-0.

**Т. 5: Управление бюджетными доходами и заимствованиями.** — 384 с. ISBN 978-5-91509-009-4.

**Т. 6: Структурные особенности.** — 460 с. ISBN 978-5-91509-002-5.

**Т. 7: Практика регионов. Опыт и технологии.** — 206 с. ISBN 978-5-91509-004-9.



Настоящее Руководство, состоящее из семи томов, содержит системный обзор современных представлений о методологии, организации, принципах и методах управления региональными и муниципальными финансами, анализ международного и российского опыта и нормативной правовой базы в данной сфере, методические рекомендации и типовые документы по реформированию системы управления общественными финансами в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, а также примеры лучшей региональной практики.

**Система муниципального управления в схемах : уч. пособие. 2-е изд. /**

В.Б. Зотов. — Ростов н/Д: Феникс, 2007. — 179 с. ISBN 978-5-222-12084-2



В учебном пособии представлено 208 схем, систематизация материалов, раскрывающих существо и проблемы муниципального управления, охватывая основные компоненты курса: зарубежный и российский опыт местного самоуправления, систему муниципального управления в современной России, организацию и деятельность местной власти, управление в различных сферах муниципальной деятельности и др.

Схематическое представление курса облегчает изучение и запоминание учебного материала. Работа может быть полезна государственным и муниципальным служащим, депутатам, преподавателям и студентам, всем интересующимся проблемами муниципального управления.



**Система муниципального управления : учебник для вузов. 4-е изд. /**

под ред. В.Б. Зотова. — СПб. : Питер, 2008. — 512 с. ISBN 978-5-338-00001-9



Учебник дает системное представление о муниципальном управлении как научной дисциплине и области практической деятельности. Без сомнения, эта дисциплина является одной из самых молодых в отечественной науке. Впервые авторским коллективом, в составе которого преподаватели, ученые и практики из разных регионов России, представители известных вузов страны, создан учебник по специальности «Государственное и муниципальное управление». Учебник является базовым для подготовки специалистов на завершающем этапе обучения или магистров в основном курсе по указанной специальности.

Издание может быть использовано для ряда смежных специальностей, в системе дополнительного профессионального образования, повышения квалификации и переподготовки государственных и муниципальных служащих.

В 4-м издании учтены изменения в законодательстве по состоянию на 1 августа 2007 г.

Авторский коллектив под редакцией В.Б. Зотова удостоен премии Правительства РФ в области образования за 2007 г.

**Система муниципального управления : уч. пособие / А.А. Васильев. —**

Н. Новгород : Гладкова О.В., 2008. — 556 с. ISBN 978-5-93530-236-8



Представлены основные разделы курса «Система муниципального управления». Обобщены различные взгляды и изложены основы муниципального управления, показано значение управленческих проблем в практической деятельности в современных условиях. Рассматриваются важнейшие положения теории муниципального управления, их понимание и сущность, структура объектов и субъектов муниципального управления, управленческие отношения, принципы, функции, формы, методы муниципального управления. Рассмотрено содержание основных терминов: «местное самоуправление», «муниципальное управление»

и «муниципальный менеджмент». Подробно исследовано правовое, организационное, территориальное, информационное, техническое и кадровое обеспечение муниципального управления, принятие и эффективность управленческих решений. Проанализировано содержание и подробно рассмотрены основные направления муниципального менеджмента. В пособии отражено новое российское законодательство.

Приведены понятия и термины, используемые в теории и практике муниципального управления, список литературы, тематика и требования выполнения рефератов, курсовых и дипломных работ.

В приложении приведен Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменением на июнь 2008 г.).

Учебное пособие предназначено для студентов и слушателей, аспирантов и преподавателей вузов (по специальности 061000 — «Государственное и муниципальное управление»), муниципальных и государственных служащих и всех, кто заинтересован в решении проблем местного самоуправления и муниципального управления.

Данное учебное пособие является развитием курса лекций «Муниципальное управление».

### **Социальная политика в современной России: реформы**

**и повседневность** / под ред. П. Романова и Е. Ярской-Смирновой. — М.: ООО «Вариант»; ЦСПГИ, 2008. — 456 с. ISBN 978-5-903360-02-4



Книга посвящена обсуждению актуальных проблем социальной политики современного российского общества, которые рассматриваются в сравнительном контексте и на микроуровне анализа. Предмет дискуссии — противоречивые и неоднозначные эффекты прошедших и текущих реформ, формы и траектории исключения, новые виды неравенства, механизмы взаимодействия между различными участниками, реализующими практики социальной заботы. Ученые обсуждают, в каком направлении, под влиянием каких сил и в результате взаимодействия каких факторов переопределяются общественные проблемы и способы их решения, меняются институциональная инфраструктура и идеологическая база социальной политики, ценностные ориентации групп людей и практики их взаимодействия, какова роль науки и образования в осуществлении перемен. Среди авторов — видные социологи, политологи и экономисты, социальные географы и антропологи. Для всех, кто интересуется современными проблемами и перспективами российского общества — студентов, аспирантов, ученых преподавателей высшей школы, специалистов.

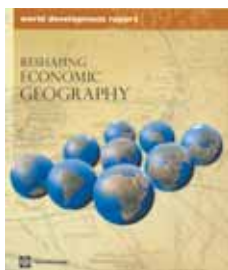
**Экономика городов** / Дж. Джейкобс. — Новосибирск: Культурное наследие, 2008. — 294 с. ISBN 978-5-903718-01-6



Классический труд известного американского ученого представляет собой теоретическое осмысление факторов конкурентного экономического развития городов. Автор исследует механизмы развития поселений, осуществляя экскурсии в экономику, археологию, историю, биологию, выстраивает логические схемы экономической жизни городов. Для доказательства своей точки зрения она мобилизует великое множество примеров, анализирует истории возникновения самых разных производств — от доаграрной эпохи до современности.

На русском языке публикуется впервые. Книга адресована девелоперам, архитекторам, градостроителям, специалистам в области управления городским хозяйством, чиновникам муниципалитетов.

### Новый подход к экономической географии : отчет о мировом развитии — 2009. — Вашингтон : Всемирный Банк, 2009. — 384 с. ISBN 978-0-8213-7607-2



Территории преуспевают тогда, когда они стимулируют преобразования по основным направлениям экономической географии, таким как повышение компактности проживания по мере роста городов, сокращение расстояний по мере того, как работники и предприниматели мигрируют ближе к районам компактного проживания, постепенное стирание различий по мере того, как страны устраняют экономические границы и выходят на мировые рынки, чтобы воспользоваться преимуществами большего масштаба торговых операций и торговли узкоспециализированной продукцией. Отчет о мировом развитии за 2009 год содержит вывод о том, что преобразования по вышеуказанным направлениям — компактность проживания, расстояния и различия — являются наиболее существенными для развития и им нужно всячески содействовать.

Однако это противоречивый вывод. Численность обитателей городских трущоб достигла миллиарда человек, но люди все равно стремятся оказаться в городах. Миллиард человек проживают в развивающихся странах на территориях, отстающих в экономическом развитии, вдали от многих благ глобализации. Люди, принадлежащие к так называемому нижнему миллиарду жителей Земли, продолжают страдать от бедности и высокой смертности, не имея доступа к мировым рынкам, между тем как другие жители планеты становятся все богаче и живут все дольше. Обеспокоенность судьбами этих трех взаимопересекающихся «миллиардов» часто заставляет говорить о том, что экономический рост должен быть пространственно сбалансирован.

Между тем данный отчет содержит другой вывод: экономический рост останется несбалансированным. Если попытаться его «рассредоточить», то результат будет прямо противоположным: начнется борьба не с бедностью, а с экономическим процветанием. Чтобы рост был быстрым и в него были вовлечены все, правительства должны всячески стимулировать экономическую интеграцию, являющуюся согласно данному отчету ключевой концепцией для всех политических дискуссий.

«Новый подход к экономической географии» меняет сам характер этих споров, дабы использовать в экономическом развитии все инструменты интеграции: институты, не привязанные к конкретной территории; инфраструктуру, выступающую в качестве связующего элемента для различных территорий; меры экономического вмешательства, ориентированные на конкретные территории. Те, кто сегодня непосредственно занимается проблемами развития конкретных территорий, могут благоприятно повлиять на их экономическую географию за счет правильного сочетания вышеуказанных инструментов. Если они преуспеют в этом, то, хотя экономический рост по-прежнему останется несбалансированным, развитие пойдет по новому, инклюзивному пути.

## О проекте LOGIN

---

С 2002 года Институт экономики города является российским участником международной программы «Информационная сеть местных органов власти» (Local Government Information Network — LOGIN). Эту программу в ряде стран Восточной Европы и бывшего Советского Союза совместно реализуют Совет Европы, Агентство США по международному развитию, Всемирный банк, Институт «Открытое Общество» (Фонд Сороса) и Программа развития ООН. Всего в программе на сегодняшний день участвуют 14 стран (Албания, Армения, Болгария, Венгрия, Кыргызстан, Латвия, Литва, Македония, Польша, Россия, Румыния, Сербия, Хорватия, Украина) плюс непризнанная Республика Косово; число участников ежегодно увеличивается.

LOGIN — это, в первую очередь, обширная и регулярно пополняемая представителями стран-участниц электронная библиотека (база данных) научных и популярных статей, отчетов, книг, лекций, методических пособий, нормативных правовых актов и многих других материалов по проблемам местного самоуправления, муниципального управления и регионального развития. Их общее число к настоящему времени превышает 2000 и ежедневно растет. Поскольку в библиотеке LOGIN собраны материалы из различных стран, причем по большей части пребывающих в схожих с Россией условиях с точки зрения развития местного самоуправления, это еще и ценный инструмент международного обмена опытом.

Российский сегмент библиотеки LOGIN размещен на сайте Института экономики города и поддерживается его специалистами. Доступ к содержанию библиотеки абсолютно свободный — для чтения и скачивания материалов не требуется ни оплаты, ни даже регистрации.

Сезон 2007–2008 гг. был четвертым годом участия ИЭГ в программе LOGIN. За этот год в базу данных было добавлено 250 новых материалов различного типа. Около половины из них были подготовлены специалистами Института, остальное — материалы из других источников, среди которых Общероссийский конгресс муниципальных образований, Совет муниципальных образований Московской области, Центр фискальной политики, Московский общественный научный фонд и другие.

Для расширения круга пользователей LOGIN и привлечения посетителей на страницы сайта Институт экономики города практикует регулярные (с начала 2008 г. — ежемесячные) электронные рассылки абонентам, среди которых представители экспертных организаций, научных институтов, межмуниципальных ассоциаций, местных и региональных администраций, а также частные лица (эксперты, специалисты в сфере муниципального управления и др.). В рассылаемых письмах содержатся снабженные прямыми веб-ссылками анонсы наиболее любопытных новых материалов, поступивших в библиотеку за последний месяц (обычно по 4–5 анонсов на русском языке и по 2–3 — на английском).

Кроме того, силами ИЭГ изготавливается и распространяется полиграфическая продукция с символикой LOGIN — буклеты, календари и т.п. По итогам четвертого года участия ИЭГ в программе LOGIN был подготовлен CD с наиболее интересными материалами из числа опубликованных в библиотеке LOGIN за год. Всего на диске более 150 материалов на русском и английском языках, включая материалы, предоставленные коллегами из других стран — участниц проекта.

В этом году сайт библиотеки LOGIN переехал на новый сервер, был обновлен его интерфейс, что значительно повысило удобство системы для пользователя. С октября 2007 г. посещаемость библиотеки LOGIN на сайте ИЭГ измеряется счетчиком Google Analytics, что обеспечивает довольно высокий уровень объективности подсчета трафика. Есть возможность фиксировать посещаемость отдельных страниц библиотеки и, соответственно, оценивать популярность размещенных на этих страницах материалов. Результаты этой оценки по итогам сезона 2007–2008 гг. свидетельствуют о том, что наибольшую популярность у среднего пользователя российского сегмента базы данных LOGIN имеют аналитические материалы, рассматривающие ход реформы местного самоуправления в стране в широком контексте — в частности, отчеты по итогам социологических исследований и анализа правоприменительной практики законодательства, а также методологические материалы, раскрывающие технологии управления отдельными отраслями в новых правовых условиях. Из материалов «узкоотраслевой» направленности относительно популярнее других те, что посвящены реформированию жилищно-коммунального хозяйства и социальной сферы.

Также нужно отметить, что среди русскоязычных пользователей базы данных LOGIN довольно высока востребованность англоязычных материалов. Среди них также лидируют методологические работы общего характера, не привязанные к опыту конкретных стран.

Какие темы представлены в базе данных LOGIN? Вот далеко не исчерпывающий список наиболее популярных:

- муниципальное и региональное экономическое развитие, привлечение инвестиций;
- методы и инструменты управления;
- ход реформы местного самоуправления;
- правоприменительные аспекты федеральных реформ на местном уровне;
- муниципальное законодательство;
- участие граждан в муниципальном управлении;
- власть и бизнес, частно-государственное партнерство;
- региональная политика;
- маркетинг территории;
- устойчивое развитие.

Как познакомиться с базой данных LOGIN?

Зайдите на сайт Института экономики города [www.urbanecomomics.ru](http://www.urbanecomomics.ru), выберите раздел «Библиотека по местному самоуправлению» рядом с логоти-

пом программы LOGIN на главной странице сайта — и свободно знакомьтесь с полными текстами материалов, представленных в библиотеке. Работает поиск по ключевым словам.

Как поместить информацию в базу данных LOGIN?

Присылайте свои материалы в форматах Word, Excel, PowerPoint, Acrobat Reader на русском и/или английском языках по адресу [ropov@urbanecomics.ru](mailto:ropov@urbanecomics.ru). Наиболее интересные материалы попадут в международную базу данных. О вас узнают многие!

## Summary

---

### City Almanac. Issue # 4

Science Editor — G.Yu. Vetrov, Ph. D. (Economics)

The focal topic of the fourth issue of the Almanac is socio-economic development of cities in the Far East of Russia. Materials for the issue have been provided by experts of a number of Far Eastern think tanks, such as the Institute for Economic Research of the Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences, GU «DalNIIRynka» (Far Eastern Institute for Market Research), Far Eastern Center for Social Innovations, Association of Siberian and Far Eastern Cities and by the staff members of the Institute for Urban Economics.

The recent outputs of the IUE project on monitoring the local self-governance reform implementation are presented. The issue contains materials on vital issues of city governance, such as planning its socio-economic development, municipal finance and intergovernmental fiscal relations, management of housing and utility complex, establishment of urban agglomerations. Several articles are devoted to the practices of Ukraine and Kyrgyzstan.

The Almanac targets wide audiences of those, who are interested in municipal and regional development agenda, for example, representatives of bodies of power, public and research organizations, students and businessmen.

Для заметок

---



---

ГОРОДСКОЙ АЛЬМАНАХ. Выпуск 4

*Научный редактор Г.Ю. Ветров*

Ответственный за выпуск **М.Ю. Ледовский**  
Редактор **Е.З. Абоева**  
Компьютерная верстка **А.А. Кольцовой**

Подписано в печать 15.05.2009  
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](mailto:mailbox@urbaneconomics.ru)