

ГОРОДСКОЙ АЛЬМАНАХ

Выпуск 6



Институт экономики города
Москва 2014



ГОРОДСКОЙ АЛЬМАНАХ

Выпуск 6



Институт экономики города • Москва 2014

УДК 08 (1-21)
ББК 94
Г70

**Научный редактор
кандидат географических наук А.С. Пузанов**

Городской альманах: вып. 6 / Науч. ред. А.С. Пузанов. – Москва: Институт экономики города, 2014. – 164 с.

ISBN 978-5-8130-0178-9

Шестой выпуск «Городского альманаха» посвящен широкому спектру городских проблем, многие из которых в последние годы находятся в центре общественного внимания и остаются предметом острых дискуссий. Это вопросы эффективного разграничения полномочий между уровнями публичной власти, в том числе в рамках развития института местного самоуправления, привлечения инвестиций в городские секторы экономики, совершенствования тарифной политики в коммунальном секторе, территориального планирования и градорегулирования. Рассматриваются также специфические вопросы управления развитием отдельных типов городских образований – от Большой Москвы до монопрофильных городов и закрытых административно-территориальных образований.

**УДК 08 (1-21)
ББК 94**

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 978-5-8130-0178-9

© Фонд «Институт экономики города», 2014

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие научного редактора Пузанов А.С.	5
I. Российские города: современные тенденции развития	7
К новой типологии крупных российских городов: результаты кластерного анализа Кауффманн А., Лимонов Л.Э., Несена М.В.	7
Потенциальные направления государственной поддержки моногородов в России Пузанов А.С., Попов Р.А., Ланцев Д.М.	27
ЗАТО атомной промышленности – проблемы и решения Ланцев Д.М.	36
II. Актуальные вопросы городского управления	48
Современный этап реформы местного самоуправления в России и мировые тенденции муниципального развития Сиваев Д.С.	48
Анализ задолженности за энергоресурсы в жилищно-коммунальном комплексе Сиваев С.Б., Колесников И.В., Родионов А.Ю.	58
Сравнительный анализ доступности жилищно-коммунальных услуг для населения Российской Федерации и зарубежных стран Шарыгина Ю.А., Сиваев С.Б.	69
Сбалансированность города: правовые аспекты Трутнев Э.К.	87
Поддержка малого предпринимательства на муниципальном уровне в России: оценка качества административных регламентов оказания муниципальных услуг Ладыгин В.В.	95
Анализ возможностей достичь целей развития коммунального сектора при политических ограничениях тарифного регулирования Родионов А.Ю., Сиваев С.Б.	104
Разрешенное использование земельных участков: проблемы понимания Бандорин Л.Е.	114

III. Общественное участие в управлении социально-экономическим развитием на местном уровне	121
Общественные коллегиальные органы управления как форма общественного участия в развитии и контроле качества социальных услуг Рагозина Л.Г.	121
Публичные слушания по вопросам градостроительного регулирования Сафарова М.Д.	129
IV. Новые инструменты повышения энергоэффективности в жилищно-коммунальном и бюджетном секторах	150
Российский опыт заключения энергосервисных договоров (контрактов) в бюджетном секторе Перцов Л.В., Сиваев С.Б.	150
Белые сертификаты как инструмент инвестирования в повышение энергоэффективности потребителей энергоресурсов Акимов Д.Н., Сиваев С.Б.	158

Представляем вашему вниманию шестой выпуск «Городского альманаха» – периодического издания Фонда «Институт экономики города», в котором мы ставим задачу отразить наиболее существенные тенденции и проблемы развития российских городов. Российские города традиционно рассматриваются нами как источник общественных инноваций не в меньшей степени, чем инноваций технических, как особая общественная, деловая и жилая среда для самореализации граждан.

В период после выхода предыдущего выпуска «Городского альманаха» в 2012 г. городская проблематика находилась в центре общественного внимания и была предметом острых дискуссий по целому ряду направлений. Это вопросы эффективного разграничения полномочий между уровнями публичной власти, в том числе в рамках развития института местного самоуправления, привлечения инвестиций в городские секторы экономики, совершенствования тарифной политики в коммунальном секторе, территориального планирования и градорегулирования, а также специфические вопросы развития отдельных типов городских образований – от Большой Москвы до монопрофильных городских поселений. Именно эта проблематика определила содержание данного выпуска «Городского альманаха».

В первом разделе представлены статьи, в которых проанализированы актуальные тенденции в развитии российских городов разных типов и пути повышения результативности управления этим развитием.

В статье, подготовленной специалистами «Леонтьевского центра» (Санкт-Петербург) Л. Лимоновым и М. Несеной в сотрудничестве с А. Кауффманном (Германия), представлена типология крупных городов России на основе анализа динамики их демографического, социального и экономического развития в последние десятилетия, проведенная методом кластерного анализа.

Типология городов – в данном случае, монопрофильных городов (моногородов) – представлена также в статье А. Пузанова, Р. Попова и Д. Ланцева, в которой обсуждаются направления реформирования системы государственной поддержки моногородов и предлагается «меню» мер поддержки моногородов с учетом выделенных типов.

Особую категорию моногородов составляют закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО). В силу специфики этих городов их поддержку разумно осуществлять по особым принципам, которые изложены и обоснованы в статье Д. Ланцева, посвященной решению проблем ЗАТО атомной промышленности.

Второй, традиционный для «Городского альманаха» раздел, посвящен актуальным вопросам управления на местном уровне.

Открывает раздел статья Д. Сиваева о недавних поправках в закон о местном самоуправлении, рассматриваемых в контексте мировых тенденций. По заключению автора, направление реформирования местного самоуправления в России в сторону укрепления властной «вертикали» противоречит мировой тенденции к усилению роли органов местного самоуправления, в том числе в странах с переходной экономической и политической ситуацией.

В центре внимания С. Сиваева, И. Колесникова и А. Родионова находится проблема роста задолженности по оплате энергоресурсов в жилищно-коммунальном комплексе со стороны как населения, так и управляющих организаций и коммунальных предприятий. Авторы приходят к выводу, что ключевым звеном цепочки неплатежей является рост кредиторской задолженности ресурсоснабжающих организаций, и формулируют рекомендации по повышению платежной дисциплины.

В статье Ю. Шарыгиной и С. Сиваева анализируется экономическая доступность жилищно-коммунальных услуг для населения Российской Федерации по сравнению с другими странами. Используемая авторами методика оценки доступности позволяет более адекватно сравнить бремя жилищно-коммунальных платежей в различных странах. Результат оказывается довольно неожиданным: вопреки распространенному мнению, жилищно-коммунальные услуги для россиян не менее, а более доступны, чем для населения большинства европейских стран.

Анализ целей развития коммунального сектора и возможностей их достижения представлен в статье А. Родионова и С. Сиваева.

В статье Л. Бандорина содержится правовой анализ института разрешённого применения земельных участков, рассматриваются возможные направления его использования при разработке документов градостроительного регулирования на местном уровне.

Статья Э. Трутнева посвящена правовым аспектам набирающей популярность концепции «сбалансированного города», т.е. города, в котором установлено приемлемое для жителей соотношение между объемами застройки и инфраструктуры различного вида.

Завершает раздел статья В. Ладыгина, в которой анализируется один из аспектов организации поддержки малого предпринимательства на муниципальном уровне в стране – формирование административных регламентов оказания муниципальных услуг в этой сфере. По мнению автора, большинство существующих регламентов не облегчают, а усложняют процесс получения соответствующей услуги.

В третьем разделе представлены статьи, в которых рассматриваются различные формы обеспечения общественного участия в управлении социально-экономическим развитием на местном уровне. Л. Рагозина рассматривает возможности использования общественных коллегиальных органов управления в целях развития и контроля качества социальных услуг, а Д. Сафарова – проблемы организации публичных слушаний по вопросам градостроительного регулирования с учетом правовой специфики этого института и сложившейся правоприменительной практики.

Тема четвертого раздела – повышение энергоэффективности в жилищно-коммунальном секторе. Д. Акимов и С. Сиваев рассматривают возможности внедрения в России института «белых сертификатов» как инструмента повышения энергоэффективности, широко применяемого за рубежом. Этот инструмент признается в целом перспективным (особенно для сектора теплоснабжения), однако его внедрение, по мнению авторов, потребует существенного изменения законодательства, в том числе налогового. В России уже накоплен определенный опыт заключения энергосервисных договоров в бюджетном секторе – классического механизма обеспечения энергоэффективности зданий и сооружений. Л. Перцов и С. Сиваев критически разбирают сложившуюся нормативную правовую базу и муниципальные практики и формулируют рекомендации по решению проблем, препятствующих более широкому распространению этого механизма.

Благодарим всех авторов, принявших участие в подготовке шестого выпуска «Городского альманаха». Надеемся на дальнейшее сотрудничество с нашими партнерами и коллегами.

Кауффманн А.,
IWH (Германия),

Лимонов Л.Э.,
НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург,
генеральный директор АНО МЦСЭИ «Леонтьевский центр»,
Несена М.В., МЦСЭИ «Леонтьевский центр»

К новой типологии крупных российских городов: результаты кластерного анализа¹

Впечатляющие темпы роста, продемонстрированные в последние десятилетия в отдельных городах и регионах мира, в частности, в США и некоторых странах Азии, сделали объяснение динамики городов и регионов центральным вопросом в современных исследованиях по городской и региональной экономике. Измерение сложных пространственных процессов рассматривается как в рамках Новой экономической географии (НЭГ), так и в русле новой неоклассической экономической теории города (New neoclassical urban economics). В сфере экономической географии также в последние годы появились наработки, дающие ответы на основные вопросы пространственного экономического развития.² Задачи формирования систем городов, влияния агломерационных эффектов на размер и тип города решаются НЭГ, которая рассматривает в качестве ключевой концепцию неравномерности пространственной концентрации экономической активности. Подход новой неоклассической экономической теории города основан на моделях межрегионального пространственного равновесия, и в ее русле решаются задачи разработки местной политики землепользования и жилья, которые создают желаемые возможности для фирм и индивидов, что обуславливает неравномерность развития территорий. На первый план в этих теориях выходят методы эконометрики, которые на больших массивах данных хорошо фиксируют устойчивые тенденции и влияние факторов на результаты.

Исходя из теоретических предпосылок этих научных направлений и используя результаты смежных теорий (неоинституциональной экономики, теории человеческого капитала, социального капитала и др.), исследователи выделяют факторы развития городов в современных условиях и тестируют их значение для различных стран, регионов и типов поселений. М. Сторпер выделяет такие факторы, как специализация, человеческий капитал (и мобильность трудовых ресурсов) и ин-

1 В сокращенном виде результаты данного исследования впервые представлены авторами на XV Апрельской международной научной конференции НИУ ВШЭ по проблемам развития экономики и общества (1–4 апреля 2014 г., Москва) и направлены для публикации в сборнике докладов конференции.

2 Storper M. Why do regions develop and change? The challenge for geography and economics // Journal of Economic Geography. 2011. No 11. P. 333–346.

ституты¹. Другие зарубежные исследователи в качестве основных факторов развития рассматривают структуру экономики города, в частности, долю занятости в сфере транзакционных услуг², политический и экономический статус города и его ранг в городской системе³, уровень накопленного человеческого капитала, климат и развитие транспортных систем (дорог или общественного транспорта)⁴. Так, Э. Глейзер с соавторами строят эконометрическую модель для анализа статистических связей между относительным приростом занятости в каждой из крупнейших отраслей и такими переменными, как диверсифицированность экономики города, уровень конкуренции в отрасли и уровень специализации экономики города⁵. Исследование показало, что специализация замедляет рост занятости в соответствующей отрасли, а уровень конкуренции в отрасли и диверсифицированность городской экономики – напротив, ускоряют его. По мнению авторов исследования, это свидетельствует о том, что внутриотраслевые внешние эффекты (распространение новых технологий) менее важны для роста города, нежели межотраслевые (агломерационные) эффекты.

Исследователи российских городов, например Н.В. Зубаревич⁶, отмечают, что если драйверами развития городов и городских агломераций развитых стран являются факторы второго рода, характеризующие эффективность организации и уровень развития общества (институты, агломерационные эффекты, качество жизни, человеческий капитал, социальный капитал), то для российских городов пока преобладают факторы первого рода – географическое положение, наличие полезных ископаемых, а также уровень развития инфраструктуры. Из институциональных факторов наибольшее значение имеет статус города (и возможности получения финансирования из регионального и федерального бюджетов). Другие исследователи отмечают такие факторы, как несамостоятельность местных бюджетов, слабость системы градостроительного планирования и регулирования застройки, экологические проблемы, комфортность городской среды, цены на недвижимость и характеристики жилого фонда, уровни цен, зарплат и безработицы⁷.

- 1¹ Storper M. Why Does a City Grow? Specialization, Human Capital or Institutions? // *Urban Studies*. 2010. 47(10). P. 2027-2050.
- 2² Kim S. Urban Development in the United States, 1690-1990/ Sukkoo Kim // *Southern Economic Journal*. 2000. Vol. 66, No 4 (Apr.). P. 855-880.
- 3³ Preston S. H. Urban Growth in Developing Countries: A Demographic Reappraisal // *Population and Development Review*. 1979. Vol. 5, No 2 (Jun.). P. 195-215; Ades A. F., Glaeser E. L. Trade and Circuses: Explaining Urban Giants // *The Quarterly Journal of Economics*. 1995. Vol. 110, No 1 (Feb.). P. 195-227.
- 4⁴ Glaeser E., David C., Mar L. Cities and Skills // *Journal of Labor Economics*. 2001. Vol. 19, No 2 (April). P. 316-342; Glaeser E. L., Shapiro J. Is there a new urbanism? The growth of US cities in the 1990s // NBER working paper 8357. 2001.
- 5⁵ Glaeser E. L., Kallal H. D., Scheinkman J. A., Shleifer A. Growth in Cities // *Journal of Political Economy*. 1992. Vol. 100. Centennial Issue, No 6 (Dec.). P. 1126-1152.
- 6⁶ Зубаревич Н. В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: Независимый институт социальной политики, 2010.
- 7⁷ Gerber T. P. Regional Economic Performance and Net Migration Rates in Russia, 1993-2002 // *International Migration Review*. 2006. Vol. 40, No 3 (Fall). P. 661-697; Голошейкина Е. В., Мотовилова А. В. Крупные города как фактор регионального развития // *Вестник Челябинского государственного университета*. 2009. № 26 (164) – Экономика, Вып. 22. С. 87-90; Российская урбанизация на перепутье: к «городу-саду» или в «город-огород»? Сценарии развития российских городов: доклад / Институт экономики города. М., 2001; Ключевые индикаторы и тенденции развития городов России / Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, НИ НП «ГРС». М., 2010; Развитие городов: итоги «ЭСПО-2010» — взгляд из России / Рейтинговое агентство Эксперт. М., 2010; Кузнецова О. В. Пирамида факторов социально-экономического развития регионов // *Вопросы экономики*. 2013. № 2. С. 124-128.

1. Особенности формирования и современного развития системы российских городов

Система расселения исторически формировалась в России при отсутствии или очень слабом влиянии рыночной экономики и под влиянием государственной политики, приоритетами которой часто были укрепление обороноспособности страны или освоение новых территорий. Зависимость от предшествующего развития (path dependency) во многом определяет сложившуюся систему городов и других поселений в России, хотя рыночные стимулы, начавшие действовать с 1991 г., оказывают существенное влияние на миграцию, занятость и доходы населения.

Наиболее впечатляющих масштабов урбанизация в России достигла в период с 1926 г. по 1990 г., за который доля городского населения выросла с 18% до 78%. В этот период политическим приоритетом было индустриальное освоение Востока и Севера страны, что, в частности, должно было привести к более равномерному расселению населения по всей территории. Кроме того, ставились цели выравнивания поселений по уровню жизни, стирания границы между городом и селом. Как результат, к настоящему времени в системе городов преобладают небольшие города (с численностью населения до 50 тыс.), рост крупных городов в советское время искусственно ограничивался¹.

Если для большинства стран при распределении городов была выявлена регулярность, описываемая законом Ципфа² (эластичность ранга по отношению к размеру города приблизительно равна 1), то характер распределения численности населения российских городов имеет особенности. Во-первых, эластичность ранга в 1998 г. составляла 0,820 (рис. 1), а в течение последних десятилетий, в условиях усиления неравномерности развития городов, она стала равна 0,769 (2012 г.), т.е. ее значение не приближается к 1 (рис. 2). Во-вторых, численность населения крупнейших городов явно ниже линейного тренда (правая нижняя часть графика на рис. 1 и 2). Кроме того, как уже отмечалось, в России создано и искусственно поддерживается слишком много малых и небольших городов (левая верхняя часть графика) – часто неудобно расположенных относительно транспортных путей, удаленных от основных рынков и не обеспечивающих конкурентоспособность производства. Можно предположить, что эти особенности, во-первых, характеризуют переходный период в формировании системы городов, реагируя на структурные проблемы экономики, ограничивающие экономический рост³, и, во-вторых, связаны с зависимостью от предшествующей траектории развития российской системы расселения.

В России высок уровень урбанизации: согласно прогнозу ООН доля городского населения на территории России к 2025 г. составит 76,5% и к 2050 г. – 81,9%.⁴ Это говорит о том, что реструктуризация и перераспределение человеческого капитала, которые скажутся на изменении численности населения городов, в большой степени будут происходить за счет межгородских миграций. Можно предположить, что города с более благоприятными условиями жизни, высоким уровнем со-

1 Iyer S. Increasing unevenness in the distribution of city size in post-soviet Russia // Eurasian Geography and Economics. 2003. Vol. 44, No 5. P. 348–367.

2 Deichmann U., Henderson V. Urban and regional dynamics in Poland // World Bank Policy research working paper. 2000, September.

3 Структурные проблемы становятся основным фактором, ограничивающим экономический рост: Доклад об экономике России / Всемирный банк. 2013, Сентябрь.

4 World Urbanization Prospects, the 2011 Revision. <http://esa.un.org/unup/CD-ROM/Urban-Rural-Population.htm>.

Рис. 1. Зависимость логарифма рангов российских городов от логарифма их размеров (тестирование закона Ципфа) в 1998 г. (расчеты авторов)

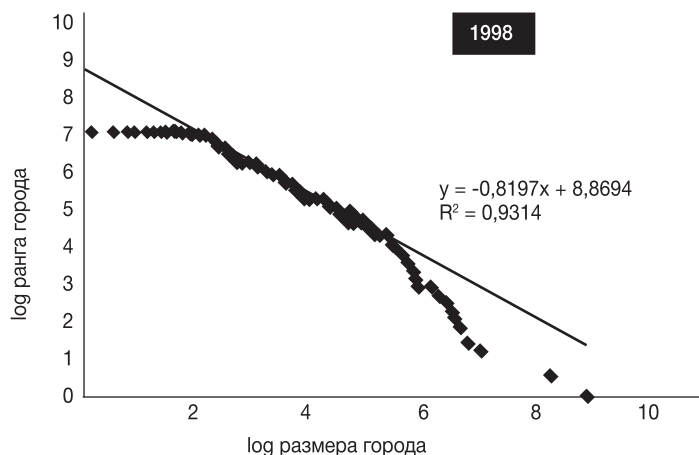
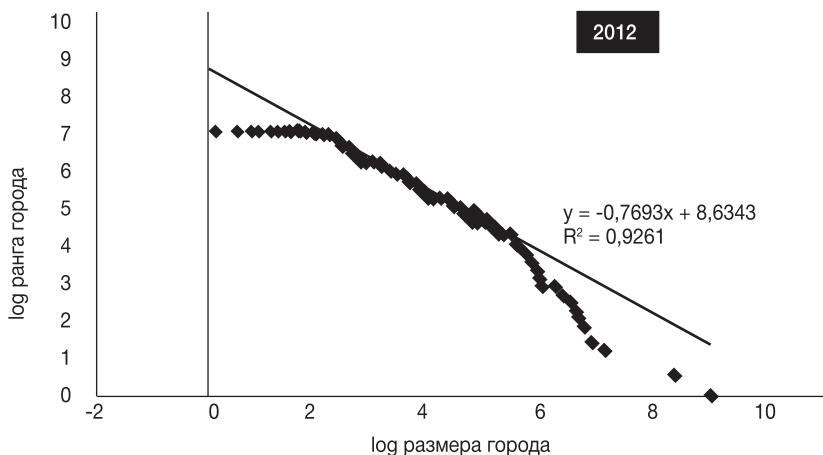


Рис. 2. Зависимость логарифма рангов российских городов от логарифма их размеров (тестирование закона Ципфа) в 2012 г. (расчеты авторов)



циального и человеческого капитала, более высоким уровнем развития институтов окажутся более привлекательными для жителей и мигрантов из других городов.

После распада Советского Союза российская система городов претерпела масштабные изменения. По причине реальных затрат на транспорт и суровых климатических условий планы развития регионов Сибири и Дальнего Востока стали менее амбициозными. Современные процессы расселения определяются новыми факторами – глобальной конкуренцией, рыночными ценами на транспорт и энергоресурсы, снижением затрат на телекоммуникации, развитием сферы услуг и др. Чтобы лучше разобраться в эмпирических явлениях роста городов и объяснить различия, наблюдаемые в процессе урбанизации, целесообразно выделить группы городов, различающиеся по типам демографической и экономической динамики в постсоветский период. Это позволит сформулировать гипотезы о факторах, обуславливающих траектории развития городов каждого типа. В на-

стоящее время системная классификация российских городов по типу их динамики в постсоветский период отсутствует.

Первые попытки типологизации российских городов предпринял В. Семенов-Тянь-Шанский. В начале XX в. он описал российские города внутри типов расселения, попутно определяя города по культурно-историческому генезису и физико-географическим условиям¹. В советский период экономгеографы пытались построить генетические, функциональные и другие типологии городов СССР, фиксируя процессы урбанизации в советское время, проходившие при централизованном решении государством вопросов индустриализации, освоения новых природных месторождений и заселения северных и восточных территорий страны. В одной из работ приводится классификация российских городов по двум типам: «центральные места», диверсифицированные по функциям и обслуживающие некоторую непосредственно окружающую их территорию (к ним относятся региональные центры, центры национальных республик, районные центры), и отраслевые центры, которые специализируются на главной функции, определяющей остальную деятельность города². Подобная классификация приводится и у Ч. Харриса³. Согласно его наблюдениям, «центральные места» образуют иерархию городов с вершиной — столицей страны, Москвой, а крупные «локализованные города со специализированными функциями» (с населением свыше 100 тыс.) образуют географические кластеры городов. На юге России эти кластеры сгруппированы вокруг Донецкого угольного бассейна, подобным образом кластер городов сформирован и вокруг Кузнецкого угольного бассейна, а кластер Урала образуют 17 крупных городов, рассеянных вокруг залежей разнообразных полезных ископаемых. Особый кластер, по Харрису, создают города Центрального промышленного района, расположенные вокруг Москвы, поскольку они были, во-первых, политическими центрами формирования российского государства, и, во-вторых, кластером ранней индустриализации — сначала в них развивалась текстильная промышленность, потом машиностроение и другие отрасли.

Длительное время возможность применения экономических теорий урбанизации к российским городам была ограничена из-за недостатка данных. После 1990 года Р. Роуланд разделил российские города на определенные классы (мегаполисы, быстрорастущие города, сокращающиеся города, «секретные» города)⁴. Однако за исключением «секретных» городов (закрытые административно-территориальные образования — ЗАТО), эти категории определены исключительно исходя из размерных характеристик. В. Михненко и И. Турок анализируют долгосрочные схемы изменения населения для 150 восточно-европейских городов с населением более 200 тыс. жителей в 19 странах, в том числе 56 российских городов⁵. А. Кауффман приводит анализ темпов роста населения примерно для 3000 российских городов и поселков городского типа за период с 1993 г. по 2004 г. с учетом прогнозов определенного класса моделей новой экономической географии⁶.

- 1 Семенов-Тянь-Шанский В. Город и деревня в Европейской России // Записки императорского русского географического общества по отделению статистики. Том 10, выпуск 2. С-Петербург, 1910.
- 2 Города России: Энциклопедия / Под ред. Г.М.Лаппо. М.: Науч. изд-во «Большая российская энциклопедия», 1994.
- 3 Harris C.D. Cities of the Soviet Union: studies in their functions, size, density, and growth / Association of American Geographers. Chicago, 1970.
- 4 Rowland R. H. Patterns of dynamic urban population growth in Russia, 1989–1996: a research report // Post-Soviet Geography and Economics. 1997. Vol. 38. P. 171–187.
- 5 Mykhnenko V. Turok I. East European cities — patterns of growth and decline, 1960–2005 // International Planning Studies. 2008. No 13 (4). P. 311–342.
- 6 Kauffmann A. Das Städtesystem der Russischen Föderation aus Sicht der Neuen Ökonomischen Geographie. Potsdam: Universitätsverlag, 2010.

Современные российские экономгеографы классифицируют крупные российские города как центры роста, выделяя федеральные центры страны — Москву и Санкт-Петербург, города-миллионники, центры регионов и моногорода¹. Такая классификация обусловлена тем, что, во-первых, в городах-миллионниках агломерационные эффекты и концентрация населения выражены в меньшей степени, чем в федеральных столицах. Во-вторых, только наиболее крупные региональные центры развиваются благодаря своему статусу и концентрации населения. В-третьих, моногорода, преимущественно те, в которых основной работодатель был крупным экспортно-ориентированным предприятием, до кризиса также были центрами роста.

Для построения группировки российских городов по типу их динамики в постсоветский период нужно понять закономерности миграционных процессов, выявить факторы, определяющие типы миграционного поведения.

Ю. Андриенко и С. Гуриев считают межрегиональную миграцию важным фактором межотраслевого перемещения трудовых и капитальных ресурсов, поскольку Россия испытывает структурные проблемы, унаследовав «географически сконцентрированную промышленную структуру»². В этой работе важен вывод о том, что «ликвидность является значимым барьером для миграции»: в 1990-х гг. население более трети российских регионов находилось в ловушке бедности, не позволявшей желающим мигрировать в более благополучные регионы и поправить свое материальное положение. Более позднее исследование Е. Вакуленко и С. Гуриева показало, что в 2000-е гг. (особенно в конце десятилетия) ситуация изменилась, и эти барьеры существенно снизились, поскольку общее экономическое развитие страны позволило бедным регионам выйти из ловушки бедности, что сказалось на конвергенции российского рынка труда и выразилось в сокращении межрегиональных различий в доходах, заработной плате и безработице (сейчас они в России даже ниже, чем в Европе)³. Это позволяет говорить о межрегиональной конвергенции экономического роста и формировании национальных финансовых рынков, рынков труда и недвижимости.

В недавнем исследовании Вакуленко по миграции в российских городах отмечено, что модели миграции для городов Центрального экономического района и Сибири различаются⁴. В Центральной Европейской России существуют различия между моделями городов с разной численностью населения, но для городов Сибири с разной численностью населения такие различия не выявлены. Средняя заработная плата является самым важным фактором миграции для городов Центральной Европейской части России, она положительно влияет на приток мигрантов в города данного региона. А в городах Сибири заработная плата увеличивает отток мигрантов. Значимый отрицательный эффект на миграцию оказывает также уровень зарегистрированной безработицы. По-видимому, ключевыми факторами миграции из городов Сибири оказываются качество жизни и структурные проблемы экономики.

В исследовании Бергера с соавторами 953 города России были проранжированы по индексу качества жизни, оцененному по группе 11 благ⁵. Исследователи

1 Зубаревич Н. Города как центры модернизации экономики и человеческого капитала // Общественные науки и современность. 2010. № 5. С. 5–19.

2 Andrienko Y., Guriev S. Determinants of interregional mobility in Russia. Evidence from panel data // Economics of Transition. 2004. No 12(1). P. 1–27.

3 Guriev S., Vakulenko E. Convergence between Russian regions // Working Paper / CEFIR / NES. 2012. № 180.

4 Вакуленко Е. С. Миграционные процессы в городах России: эконометрический анализ // Прикладная эконометрика. 2012. № 1(25).

5 Berger M.C., Blomquist G. C., Sabirianova Peter K. Compensating differentials in emerging labor and housing markets: Estimates of quality of life in Russian cities // Journal of Urban Economics. 2008. No 63. P. 23–55.

показали, что качество жизни в городах России сильно варьируется. Города с более высоким качеством жизни находятся на юге и в Европейской части России. Полученные индексы качества жизни для городов положительно коррелируют с чистым миграционным притоком: чем выше качество жизни в городе, тем больше в него приток миграции.

В материалах Доклада о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации 2008 г.¹, а также электронной газеты Demoscope weekly² отмечен выраженный «западный дрейф» миграции, т.е. направление внутренней миграции из регионов Сибири и Дальнего Востока в центральную и южную Россию. Демографы отмечают это явление в течение последних 50 лет, но отличие текущей ситуации в том, что миграция населения на запад России не компенсируется встречным потоком мигрантов из западных регионов, существовавшим во времена СССР.

Кроме того, отмечается, что территориальная мобильность населения тесно связана с возрастом, и в последнее десятилетие численное увеличение группы молодежи 15–24 лет способствовало росту миграционной активности населения России. К сожалению, нет обследований готовности к миграции лиц пенсионного возраста, позволяющих проверить гипотезу о том, что в пенсионном или предпенсионном возрасте жители Сибири и Дальнего Востока переезжают на юг и в центральную часть страны. Согласно опросам, в трудоспособном возрасте достаточно высокие показатели потенциальной мобильности с целью устроиться на временную или постоянную работу демонстрируют лица вплоть до 45–49 лет, далее с возрастом эта готовность резко снижается.

Проведенный анализ литературы и выявленных тенденций в развитии российских городов позволил сформулировать базовые гипотезы и предположения, тестируемые в рамках нашего исследования. Во второй части статьи представлены результаты системной классификации крупных российских городов (городов с населением более 100 тыс. человек и центров нескольких субъектов Федерации с меньшей численностью населения) методом кластерного анализа с выделением главных компонент. Интерпретация полученных главных компонент и анализ кластеров позволяют оценить значимость обсуждавшихся выше факторов и процессов для развития городов разных типов и сформулировать некоторые выводы и предположения для дальнейших исследований.

2. Группировка городов на основе кластерного анализа

2.1. Описание базы данных

Для исследования применялся метод определения кластеров городов с помощью анализа главных компонент многомерного массива данных, включавшего показатели демографического и экономического развития 156 городов России за последние 20 лет, но, главным образом, за период 2002–2010 гг. Исследование выполнялось в условиях ограниченного набора социально-экономических и демографических показателей городов с численностью населения свыше 100 тыс. жителей и ряда центров субъектов федерации с населением менее 100 тыс., по которым имелся весь временной ряд данных. В работе использованы данные

1 Россия перед лицом демографических вызовов / Доклад ООН о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации в 2008 г. http://www.undp.ru/documents/NHDR_2008_Rus.pdf.

2 <http://demoscope.ru/weekly>.

сборников Росстата «Регионы России» за 2002–2010 гг., «Численность населения РФ по городам, поселкам городского типа и районам», а также «Российского статистического ежегодника». Таким образом, база данных для анализа включала следующие показатели 156 городов России:

- темпы роста населения в 1989–2004 гг.;
- количество родившихся на одного жителя в 2002–2010 гг., количество смертей на одного жителя в 2002–2010 гг.;
- сальдо миграции на одного жителя в 2002–2010 гг.;
- географическая долгота;
- численность населения в 2002 г.;
- средняя номинальная заработная плата в 2002–2005 и 2007–2010 гг.;
- сумма усредненной заработной платы и пенсий в 2002–2005 гг. на одного жителя в 2002 г. и в 2007–2010 гг. на одного жителя в 2010 г.;
- средний уровень регистрируемой безработицы в 2002–2005 и 2007–2010 гг.;
- номинальная заработная плата в 2008 г.;
- сумма номинальной заработной платы и пенсий в 2008 г. на одного жителя в 2010 г.;
- уровень регистрируемой безработицы в 2008 г.

2.2. Выделение главных компонент

Первые семь собственных значений корреляционной матрицы равны {6.2, 3.2, 1.8, 1.1, 0.9, 0.8, 0.3}. Резкий разрыв перед седьмым собственным значением указывает на то, что первых шести главных компонент (представляющих 92,7% общей дисперсии выборки) уже достаточно для описания характерных особенностей элементов и групп, а также выборки. В таблице 1 приведены коэффициенты корреляции между первыми шестью главными компонентами (далее — ГК 1–6) и соответствующими переменными, а также дана краткая интерпретация каждой рассматриваемой ГК.

Интерпретация ГК 1 связана с разделением России географически на Европейскую (включая Уральские горы) и Азиатскую части. Обе части страны имеют различную структуру поселений, а также экономики: если у западной части больше сходства с более централизованными западными странами (более высокая плотность населения, больший акцент на отрасли производства и оказания услуг), то в Сибири и на Дальнем Востоке структура поселений уникальна: большие расстояния между населенными пунктами на огромной территории; основной транспортный путь — Транссибирская железная дорога (плюс Байкало-Амурская магистраль). Практически все города, расположенные рядом с основными транспортными путями, связаны с добычей природных ископаемых, если только функция города не ограничена оборонной или административной. Одной из причин низкой плотности населения в Сибири и на Дальнем Востоке, конечно, является суровый климат. Удаленность и климатические условия требуют некоторой денежной компенсации, чтобы привлечь людей на работу в этих областях. Поэтому более высокая зарплата (а также рента) выплачивается в самых северных городах Сибири и Дальнего Востока. Заработная плата, доход (как среднее между суммой заработной платы и ренты в городе), а также географическая долгота сильно взаимосвязаны с ГК 1, что можно интерпретировать как «обеспеченность природными ресурсами», или, в более общем смысле, как «физическую географию».

ГК 2 сильно связана с уровнем безработицы и (в обратном направлении) с соотношением миграции и показателями прироста населения в 1989–2004 гг. ГК 2 указывает на динамику миграции, которая находится в рамках ожиданий: в городах

Таблица 1. Взаимосвязи между главными компонентами и переменными

ГК	Сильная корреляция с:	Коэффициент корреляции	Слабая корреляция с:	Коэффициент корреляции	Интерпретация
1	з/пл02_05 з/пл07_10 з/пл08 дох.02_05 дох.07_10 дох.08 рожд.02_10 долг. смертн.02_10	+0,97 +0,96 +0,94 +0,96 +0,95 +0,97 +0,51 +0,43 -0,39	нас.02 ур.безр.07_10 ур.безр.08	-0,15 -0,11 -0,11	«Обеспеченность природными ресурсами» (добыча полезных ископаемых, надбавки к заработной плате за суровый климат: +, «старая» европейская экономика: -)
2	ур.безр.02_05 ур.безр.07_10 ур.безр.08 с.мигр.02_10	+0,87 +0,91 +0,93 -0,63	з/пл08	-0,12	«Размещение человеческого капитала» (факторы отталкивания: +, факторы притяжения: -)
3	рост нас.89 долг. нас.02 рост нас.89 рожд.02_10 смертн.02_10 нас.02 с.мигр.02_10	-0,42 +0,26 -0,27 -0,81 -0,68 +0,64 +0,24 -0,20	ур.безр.02_05 ур.безр.07_10 ур.безр.08	-0,21 -0,11 -0,17	«Растущие города» (-) или «сокращающиеся города» (+) или «отрицательный экономический эффект агломерации» (в случае больших размеров +): «Рост населения»
4	нас.02 смертн.02_10 с.мигр.02_10 долг.	+0,73 -0,47 -0,43 +0,32	ур.безр.02_05	-0,13	«Периферийность пригородов, особенно на Западе» (-) или «быстро растущие небольшие периферийные города» (-) или «быстро стареющие небольшие города» (-) по сравнению с «центрами урбанизации» [Восток: «изолированные населенные районы»] (+): «Положение в системе городов»
5	долг. рожд.02_10 смертн.02_10	-0,77 -0,31 -0,27	с.мигр.02_10 нас.02	-0,12 +0,14	«Ситуация ловушки» (-) либо «Переезд с востока после выхода на пенсию» (+) или «Урбанизация на западе» (+) [Последний случай может иметь место вследствие сельско-городской миграции, в частности на Западе, где уровень рождаемости и смертности может быть средним из-за иммиграции из внутренних сельских районов, а также с востока.]
6	нас.02 с.мигр.02_10	+0,54 +0,55	ур.безр.02_05 ур.безр.07_10 ур.безр.08 смертн.02_10 рожд.02_10	+0,20 +0,22 +0,15 +0,21 +0,11	«Положительный экономический эффект агломерации» (Крупные города, положительное сальдо миграции: +, небольшие города, отрицательное сальдо миграции: -)

Источник: Расчеты авторов.

с высоким темпом роста населения в 1989–2004 гг. (что, очевидно, связано с состоянием миграции в данный период), а также городах с высокой избыточной миграцией в 2002–2010 гг. низкий уровень безработицы (и наоборот). ГК 2 сочетают возможную причину эмиграции (высокий уровень безработицы) и следствие — потери в населении в силу эмиграции, или, соответственно, низкий уровень безработицы с избыточной миграцией. Кроме того, это показывает, что безработица не увеличивается из-за иммиграции в соответствующих городах. Таким образом, данная ГК может характеризовать города, где динамика населения в высокой степени определена «Размещением человеческого капитала» в отношении рынков труда.

ГК 3 в большой степени относятся к темпам прироста населения в 1989–2004 гг. и к коэффициенту рождаемости в 2002–2010 гг., а также (в обратном направлении) к коэффициенту смертности в тот же период, но не (или только в очень слабой степени) к уровню миграции в 2002–2010 гг. Темпы прироста в 1989–2004 гг. также включают уровень миграции, поэтому можно сделать вывод, что миграция в ранний переходный период происходила по иным моделям, чем в более поздний период. Возможно, доля молодых людей, которые переехали (особенно с Дальнего Востока и Сибири) была выше в более ранний период. В данном случае миграция ведет к более высоким уровням рождаемости в местах, куда они переехали, на более позднем этапе. Таким образом, ГК 3 можно интерпретировать как «Рост населения» в силу миграции в более ранний переходный период и естественного прироста в 2002–2010 гг.

Высокий коэффициент смертности может иметь место в силу иммиграции или низкой эмиграции людей, вышедших на пенсию. Если люди могут переезжать из пагубных для здоровья мест (например, Норильска), то можно не принимать во внимание возможность высокого уровня смертности в силу неблагоприятной экологической ситуации, а также в силу низкого уровня медицинского обслуживания (исследования социально-медицинских показателей выявило, что система предоставления медицинских услуг организована иерархически и сконцентрирована в региональных столицах).

Интерпретация ГК 4 и ГК 5 основана на данном упрощенном изображении. ГК 4 в основном связана с размером городов, однако также (в обратном направлении) с коэффициентом смертности и уровнем миграции. В отличие от ГК 3 последние из двух переменных взаимосвязаны с ГК 4 в том же направлении. Таким образом, отрицательные величины ГК 4 могут служить признаком небольших городов, а также городов с высоким уровнем смертности в силу иммиграции пожилых людей. Элементы ГК 4 в основном имеют отрицательное значение, особенно в кластерах, которые содержат пригороды больших городов (избыточная эмиграция, возможно, из центрального города, высокий коэффициент смертности, так как люди остаются там до конца жизни: кластеры 7, 3 и 5). В центральных городах (крупных городах) показатель ГК положителен. Таким образом, ГК 4 может указывать на такой фактор, как «центр против периферии», или иными словами «Положение в системе городов»: положительный показатель ГК 4 типичен для крупных городов, отрицательные значения — для пригородов крупных центров.

ГК 5 не связана напрямую с показателем переменной миграции. Однако она важна, в частности, для групп городов, где миграция почти сбалансированная. Низкий уровень сбалансированности миграции может иметь место при высоком обороте миграции, но сбалансированная миграция, скорее всего, появляется, если количество мигрантов, которые уезжают или прибывают, невелико. Это может происходить в городах, где элементы ГК 5 имеют сильно отрицательные величины. В данном случае и коэффициенты смертности, и коэффициенты рождаемости могут быть высоки. ГК 5 в наибольшей мере зависит от долготы, но также

(с тем же знаком, но слабее) от коэффициентов рождаемости и смертности. Она отрицательна, если города на Востоке демонстрируют высокие коэффициенты и смертности, и рождаемости. Обычно в городах Сибири и Дальнего Востока низки коэффициенты смертности, так как многие люди переезжают оттуда в более теплые части страны, если они заработали для этого достаточно средств. Коэффициенты рождаемости высоки практически во всех городах на востоке в силу высокой доли молодых людей (которые переедут оттуда спустя несколько лет). Однако не все люди могут покинуть эти места (конечно, не все и хотят покинуть Сибирь или Дальний Восток, но доля тех, кто хочет уехать, высока). Таким образом, высокие коэффициенты смертности в городах, которые расположены в Сибири и на Дальнем Востоке, могут означать «Ситуацию ловушки», которая описана в работах Гёлера¹, Андриенко/Гуриева². Многие люди покинули бы эти места, но не имеют средств для переезда в западную часть страны или не находят там нужной работы и жилья³.

ГК 6 связана с балансом миграции, это одна из наиболее важных ГК с точки зрения собственного значения или вариативности. С ГК 6 размер и сальдо миграции соотносятся в том же направлении. Положительные показатели ГК 6 указывают, что люди мигрируют в крупные города. В России самая высокая номинальная заработная плата выплачивается не в самых крупных городах, а в местах с чрезвычайно сложными природно-климатическими условиями в основном за счет высоких надбавок к заработной плате. Однако согласно теории Новой экономической географии, люди переезжают туда, где высока не номинальная, а реальная заработная плата (или практическая ценность). Практическая ценность также определяется неоднородностью групп товаров, которые поставляются в город, и она выше в больших агломерациях. Таким образом, ГК 6 можно интерпретировать как «экономику агломерации», как указано в работах Кругмана и соавторов (1999) и Оттавиано и соавторов.⁴ Однако такая интерпретация, по-видимому, не полностью описывает воздействие ГК 6 на некоторые группы городов. Нужно учесть, что ГК 6 слабо связана с уровнем безработицы и коэффициентом смертности. В кластере 14 ГК 6 демонстрирует существенные положительные величины, хотя баланс миграции (слабо) отрицательный, а коэффициент смертности очень высокий. В данном случае ГК 6 оказывает воздействие на быстро стареющие города.

- 1 Göler D. Rückzug aus der nördlichen Peripherie Russlands? Jüngere räumliche Entwicklungen im Hohen Norden Ostsibiriens und des Fernen Ostens — ein Beitrag zur peripheren Transformationsforschung. — Leipzig: Leibniz-Institut für Länderkunde, 2005.
- 2 Andrienko Y., Guriev S. Determinants of interregional mobility in Russia. Evidence from panel data // *Economics of Transition*. 2004. No 12(1). P. 1–27; Andrienko Y., Guriev S. Understanding Migration in Russia // CEFIR Policy Paper. M.: Center for Economic and Financial Research at New Economic School, 2005. No 23.
- 3 The Russian Federation After the 1998 Crisis: Towards «Win-win» Strategies for Growth and Social Protection / World Bank. 2001, May.
- 4 Кауффманн (Kauffmann, A. Das Städtesystem der Russischen Föderation aus Sicht der Neuen Ökonomischen Geographie. Potsdam: Universitätsverlag, 2010. P. 190–193; Kauffmann A. Transport Costs and the Size Distribution of a Linearly Arranged System of Cities // *IWH Discussion Papers*. — Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Halle Institute for Economic Research). 2010, No 26.) улучшает модель Оттавиано и соавт. (Ottaviano G. I. P., Tabuchi T., Thisse J.-F. Agglomeration and trade revisited // *International Economic Review*. 2002, No 43. P. 409–435), включая городские затраты в n регионах (n — нечетное число > 2), при помощи имитационного моделирования. Фуджита с соавт. решают модель с той же (квадратичной) функцией практической ценности для трех регионов, но без городских затрат (Fujita M., Krugman P., Mori T. On the evolution of hierarchical urban systems // *European Economic Review*, Elsevier, Vol. 43(2) — February, 1999. P. 209–251). Результаты этих моделей предсказывают миграцию в крупные центры, если транспортные издержки возрастут. После либерализации цен в 1991 г. в России произошел большой скачок транспортных издержек в реальном выражении.

2.3. Результаты выделения кластеров с общими признаками методом разделения вокруг медоидов (partitioning around medoids)

Матрица из 15 переменных для 156 городов была сгруппирована с использованием алгоритма разделения вокруг медоидов (PAM). Начиная с кластеризации при $k=2$, количество k было увеличено до 25, и результаты всех кластеризаций были проанализированы. Было доказано, что вариант при $k=15$ оптимален в плане стабильности и возможности для интерпретации. В таблице 2 представлен обзор характеристик 15 кластеров относительно главных компонент, которые описывают соответствующий кластер, даны наименования городов (репрезентативный город каждого кластера выделен), указаны среднее значение и стандартное отклонение основных компонент, а также краткая интерпретация.

Таблица 2. Описание российских городов

Кластер	Характеристика
Кластер 1 (20 городов) Белгород, Калуга, Липецк , Королев, Одинцово, Рязань, Калининград, Краснодар, Армавир, Новороссийск, Сочи, Батайск, Ставрополь, Кисловодск, Пятигорск, Волжский, Киров, Оренбург, Тольятти, Барнаул	ГК2 (-0,066; 0,035)* : Низкий уровень безработицы, высокое положительное сальдо миграции, высокий рост в 1989–2004 гг., запад, большие размеры: эффекты факторов притяжения. ГК1 (-0,03; 0,021) : Заработная плата и доходы ниже среднего, рождаемость немного ниже среднего, но неоднородна, смертность на среднем уровне, но неоднородна, запад: нет надбавок к заработной плате за суровый климат. ГК5 (+0,038; 0,036) : Запад, рождаемость немного ниже среднего, но неоднородна, смертность на среднем уровне, но неоднородна: иммиграция с востока, в частности в города на юге, западная урбанизация. ГК6 (-0,028; 0,053) : Размеры выше среднего, высокое сальдо миграции: положительный экономический эффект агломерации. ГК3 (-0,01; 0,035) : Высокий рост в 1989–2004 гг., средняя смертность на фоне низкой рождаемости, высокое положительное сальдо миграции: в 15 городах отмечаются положительные темпы роста населения, однако отличие от нуля незначительное. ГК4 (+0,004; 0,058) : запад, смертность на среднем уровне. <i>Города с высоким положительным сальдо иммиграции, расположенные на западе, в частности, в центральной и южной части (но не на севере). Города на юге могут быть целевыми для работающих и пенсионеров, мигрирующих из Сибири и Дальнего Востока.</i>
Кластер 2 (12 городов) Старый Оскол, Махачкала, Дербент, Хасавюрт, Нальчик, Элиста, Черкесск, Нефтекамск , Стерлитамак, Нижнекамск, Горно-Алтайск, Кызыл	ГК3 (-0,171; 0,098) : Высокий рост в 1989–2004 гг., низкая смертность на фоне высокой рождаемости, большой разброс показателей сальдо миграции. ГК1 (-0,036; 0,03) : Очень низкая заработная плата и доходы, высокая рождаемость и низкая смертность. ГК6 (-0,04; 0,062) : Положительное сальдо иммиграции в небольшие города (без эффекта агломерации). ГК2 (+0,006; 0,072) : Высокий разброс показателей сальдо миграции и уровня безработицы, слабая корреляция между сальдо миграции и уровнем безработицы. <i>Почти все города расположены в национальных республиках. Высокий естественный прирост населения, низкая заработная плата и доходы (минимальные — у населения Дагестана), высокое положительное сальдо иммиграции в небольших городах.</i>
Кластер 3 (24 города) Брянск, Иваново, Ярославль, Кострома , Ногинск, Орехово-Зуево, Серпухов, Смоленск, Тула, Новомосковск,	ГК3 (0,062; 0,044) : Отрицательный рост в 1989–2004 гг. (5 исключений), низкая рождаемость, высокая смертность (отрицательный естественный прирост во всех городах данного кластера), низкое сальдо миграции (с некоторыми исключениями), отрицательный рост в 2002–2010 гг. (3 исключения): сокращающиеся города. ГК1 (-0,033; 0,02) : Запад, низкая заработная плата, низкие доходы, низкая рождаемость, высокая смертность.

Кластер	Характеристика
Тверь, Архангельск, Псков, Астрахань, Новочеркасск, Таганрог, Октябрьский, Салават, Дзержинск, Орск, Березники, Сызрань, Балаково, Копейск	ГК2 (-0,029; 0,024): Низкий рост в 1989–2004 гг., низкое сальдо миграции, низкий уровень безработицы. ГК4 (-0,033; 0,043): Запад, низкое сальдо миграции, высокая смертность, скорее небольшие города: 7 городов являются пригородами крупных, во всех городах отмечается отрицательный естественный прирост. ГК6 (-0,044; 0,044): Размеры и сальдо миграции имеют незначительную корреляцию: положительный экономический эффект агломерации отсутствует. <i>Сокращающиеся города в Европейской части России, низкая заработная плата, высокая убыль населения в 1989–2004 гг., отрицательный естественный прирост в 2002–2010 гг. Старые промышленные центры, пострадавшие в результате открытия рынков после 1991 г.</i>
Кластер 4 (17 городов) Рыбинск, Курск, Владимир, Майкоп, Владикавказ, Невинномысск, Чебоксары, Новочеркасск, Набережные Челны, Златоуст, Миасс, Курган , Рубцовск, Белово, Новокузнецк, Прокопьевск, Ачинск	ГК2 (+0,084; 0,034): Высокий уровень безработицы, сальдо миграции отрицательное или низкое, различная географическая долгота (но не Дальний Восток). ГК1 (-0,047; 0,016): Низкая заработная плата, низкие доходы, низкая рождаемость, высокая смертность, различная географическая долгота (но не Дальний Восток). ГК3 (-0,013; 0,051): Рост в 1989–2004 гг. положительный в городах, расположенных в национальных республиках, и отрицательный — во всех прочих городах, рождаемость ниже среднего, смертность выше среднего (2 исключения). <i>Города с высоким уровнем безработицы и отрицательным или низким сальдо миграции, низким уровнем заработной платы и доходов, низким или отрицательным естественным приростом. Города данного кластера расположены в центральной и южной частях страны, а также в Западной Сибири (Кузбасс), но не на Севере или Дальнем Востоке. Вероятно, структурные изменения в экономике данных городов происходили с опозданием или не принесли желаемых результатов.</i>
Кластер 5 (14 городов) Обнинск, Щелково, Северодвинск, Петрозаводск , Сыктывкар, Ухта, Великий Новгород, Вологда, Череповец, Волгодонск, Новокуйбышевск, Альметьевск, Ижевск, Магнитогорск	ГК5 (+0,052; 0,031): Запад, рождаемость и смертность на среднем уровне (западная урбанизация). ГК1 (+0,019; 0,024): Заработная плата и доходы выше среднего, рождаемость на среднем уровне, смертность на среднем уровне, запад. ГК4 (-0,025; 0,042): Размеры скорее небольшие (неоднородные), смертность на среднем уровне, сальдо миграции низкое (неоднородное), запад: Обнинск, Щелково, Северодвинск и Новокуйбышевск являются пригородами более крупных городов. ГК3 (+0,012; 0,037): Неоднородный, в среднем низкий рост в 1989–2004 гг., рождаемость и смертность на среднем уровне, низкое сальдо миграции. ГК2 (+0,019; 0,053): Уровень безработицы на среднем уровне, сальдо миграции низкое. <i>Города в Северо-Западном, Центральном регионе, Поволжье и на Урале с уровнем заработной платы и доходов выше среднего. Сальдо миграции и уровень безработицы на среднем уровне (одно резко выделяющееся значение — высокий уровень безработицы в Альметьевске). Естественный прирост отрицательный (исключение — Альметьевск), рост населения в 2002–2010 гг. неоднородный (+/-), но низкий. Демографические показатели указывают на возможную периферийность пригородов, а также урбанизацию на западе (ГК5, иммиграция из других регионов в связи с высокой заработной платой?).</i>
Кластер 6 (12 городов) Елец, Сергиев Посад, Орел, Тамбов , Новошахтинск, Шахты, Йошкар-Ола, Саранск, Арзамас, Пенза, Энгельс, Ульяновск	ГК1 (-0,054; 0,018): Низкая заработная плата, низкая рождаемость, высокая смертность, запад. ГК5 (+0,035; 0,024): Запад, рождаемость ниже среднего, смертность выше среднего (западная урбанизация). ГК2 (+0,032; 0,026): Высокий уровень безработицы, сальдо миграции почти нулевое или имеет небольшие положительные значения за исключением Энгельса и Пензы, где сальдо миграции имеет высокие положительные значения, рост в 1989–2004 гг. отрицательный за исключением Йошкар-Олы, запад. ГК3 (0,016; 0,027): Отрицательный рост в 1989–2004 гг. (3 исключения), низкая рождаемость, высокая смертность, низкое сальдо миграции: фактически сокращающиеся города, за исключением Энгельса.

Кластер	Характеристика
	ГК4 (-0,03; 0,06): Высокая смертность, низкое сальдо миграции, запад: периферийность пригородов (это четко прослеживается в случае Энгельса, но также возможно для Шахт, Новошахтинска и Сергиева Посада). Низкая заработная плата, высокий уровень безработицы (основные отличия от кластера 5), расположены на западе (Центральный, Южный регионы и Поволжье). Некоторые города (например, Шахты или Новошахтинск) утратили основных работодателей (в связи с закрытием угольных шахт). Возможна некоторая систематическая ошибка из-за особенностей российской статистики по заработной плате в случае городов, тяготеющих к функциональным регионам других (крупных) городов. Поэтому в данный кластер включены некоторые удачно расположенные пригороды крупных городов. Все города кластера имеют предприятия обрабатывающей промышленности, Сергиев Посад является центром туризма и религиозного образования.
Кластер 7 (9 городов) Балашиха, Железнодорожный, Жуковский, Коломна, Люберцы, Мытищи, Подольск, Химки, Электросталь	ГК4 (-0,152; 0,051): Небольшие размеры (незначительный разброс), высокая смертность, очень высокое сальдо миграции, запад: все города являются пригородами Москвы. ГК2 (-0,092; 0,035): Низкий уровень безработицы, очень высокое сальдо миграции, небольшие размеры. ГК5 (-0,013; 0,029): Запад, рождаемость немного ниже среднего уровня, высокая смертность (иммиграция из Москвы, а также из внутренних сельских районов). ГК3 (-0,04; 0,059): Различные показатели роста в 1989–2004 гг., рождаемость немного ниже среднего уровня, высокая смертность, очень высокое сальдо миграции. ГК1 (0,016; 0,035): Заработная плата и доходы выше среднего уровня, но очень неоднородны, рождаемость немного ниже среднего, запад, высокая смертность: отсутствие сильных эффектов «главенствующего значения географического положения». В кластер входят пригороды Москвы, которые являются частью соответствующего функционального региона (ГК4). Здесь расположены устойчивые и успешные производственные предприятия, что обеспечивает относительно высокий уровень заработной платы, и к факторам, привлекающим население, относятся рабочие места (ГК2), заработная плата, а также близость к Москве. Высокая смертность может указывать на то, что люди остаются здесь до конца своей жизни (в отличие от Дальнего Востока, ГК4). Особенность данных городов по сравнению с другими городами, расположенными вблизи Москвы, — высокое положительное сальдо миграции в связи с успешным производственным сектором.
Кластер 8 (13 городов) Воронеж, Ростов-на-Дону, Волгоград, Уфа, Нижний Новгород, Пермь, Самара, Саратов, Казань, Челябинск, Екатеринбург, Новосибирск, Омск	ГК6 (+0,142; 0,06): Максимальные размеры, сальдо миграции во всех случаях положительное: сильный экономический эффект агломерации. ГК4 (+0,139; 0,057): Максимальные размеры, смертность немного выше среднего, сальдо миграции во всех случаях положительное: крупнейшие центры экономической деятельности. ГК3 (+0,057; 0,035): Максимальные размеры, различный уровень роста в 1989–2004 гг. и 2002–2010 гг. (но относительно положительный в связи с сальдо миграции при рождаемости на среднем уровне и смертности немного выше среднего): отрицательный экономический эффект агломерации. ГК5 (+0,033; 0,034): Крупнейшие города, восток-запад, рождаемость на среднем уровне (уровень рождаемости в городах-миллионниках на Урале и в Сибири выше, чем в городах-миллионниках Европы), смертность немного выше среднего уровня западная модель урбанизации в Европейской части, в Сибири — иммиграция из других городов Сибири, а также с Дальнего Востока. ГК2 (-0,045; 0,029): Низкий уровень безработицы, во всех случаях положительное сальдо миграции, крупнейшие города: сильный вес факторов отталкивания. ГК1 (-0,02; 0,026): Заработная плата и доходы немного ниже среднего, рождаемость на среднем уровне, смертность немного выше среднего, крупнейшие города: отсутствие сильных эффектов «главенствующего значения географического положения».

Кластер	Характеристика
	Для кластера крупнейших городов характерны сильные положительные, а также отрицательные экономические эффекты агломерации. Наиболее высокие темпы роста среди городов данного кластера отмечаются в Воронеже в связи с большим сальдо миграции. Интересен факт, что заработная плата в крупнейших городах не является максимальной, а в некоторых случаях даже ниже среднего уровня по выборке. Имеют место «городские надбавки» к заработной плате, не связанные с климатическими условиями и иными факторами географического положения.
Кластер 9 (2 города) Нарьян-Мар, Норильск	ГК1 (+0,316; 0,011): Заработная плата и доходы очень высокие, рождаемость немного выше среднего, восток, низкая смертность (в Норильске – очень низкая). Высокие надбавки к заработной плате за суровый климат, а также в связи с высокой производительностью. Сильные эффекты «главенствующего значения географического положения». ГК 2, 3, 5 и 6 сильно не отличаются от нуля в связи с незначительным количеством городов, однако значения ГК имеют один и тот же знак для каждого города. ГК5 (+0,229; 0,03): Низкая смертность, высокое отрицательное сальдо миграции: переезд с востока после выхода на пенсию. ГК2 (+0,2; 0,061): Высокий уровень безработицы, высокое отрицательное сальдо миграции: сильное влияние факторов отталкивания. ГК6 (-0,103; 0,023): Небольшие города (в частности, Нарьян-Мар), высокое отрицательное сальдо миграции. ГК3 (0,064; 0,009): Высокий отрицательный рост в 1989–2004 гг., высокое отрицательное сальдо миграции: сокращающиеся города. Два города, в которых имеет место активное освоение сырьевых ресурсов. Нарьян-Мар также является административным центром Ненецкого автономного округа. Оба города теряют население в связи с очень суровыми природно-климатическими условиями, а также частичным сокращением рабочих мест на базе внедрения новых технологий. Норильск может исчезнуть как город в случае прекращения металлургического производства.
Кластер 10 (3 города) Мурманск, Петропавловск-Камчатский, Магадан	ГК1 (0,127; 0,035): Высокая заработная плата (но ниже, чем в кластерах 9 и 12), доходы выше среднего с большим соотношением расходы/доходы, рождаемость немного выше среднего (в Мурманске ниже среднего), Дальний Восток (Мурманск — северо-запад), смертность ниже среднего уровня (Мурманск — лишь немного ниже среднего). Надбавки к заработной плате за суровый климат и производительность ниже, чем в кластерах 9 или 12, однако отмечаются сильные эффекты «главенствующего значения географического положения». ГК2 (0,122; 0,037): Уровень безработицы выше среднего, отрицательное сальдо миграции, очень высокая убыль населения в 1980–2004 гг., Дальний Восток (за исключением Мурманска) — сильное влияние факторов отталкивания. ГК3 (0,074; 0,022): Очень высокая убыль населения в 1989–2004 гг., отрицательный рост в 2002–2010 гг.: сокращающиеся города. ГК4 (0,049; 0,057): Смертность ниже среднего, очень высокая убыль населения в 1989–2004 гг., Дальний Восток: Петропавловск-Камчатский, а также Магадан фактически являются изолированными населенными районами Дальнего Востока. ГК5 (Мурманск: +0,14; П.-К.: –0,13; Маг.: –0,16): «Ситуация ловушки» отмечается в Магадане и Петропавловске-Камчатском, в том числе вследствие демографических показателей (рождаемость выше, чем в Мурманске, смертность выше, чем в других городах Дальнего Востока). Три сокращающихся города, расположенных на Крайнем Севере или Дальнем Востоке в районах с суровыми климатическими условиями. С точки зрения географии все три города расположены на периферии и в советское время имели, главным образом, военное значение. В связи с утратой военного значения началось развитие других отраслей, однако желаемых результатов это не принесло. Города находятся в состоянии спада и сокращаются по численности населения с 1989 г. В Петропавловске-Камчатском сократились объемы рыболовства, в Магадане не удалась попытки развития туризма. Все города

Кластер	Характеристика
	портовые. (Мурманск: атомные ледоколы, а также производство нефтяных платформ). Для этих городов необходимо определить сбалансированные размеры, а также разработать соответствующие стратегии планирования процесса их сокращения.
Кластер 11 (11 городов) Тюмень, Абакан, Чита, Иркутск, Братск, Кемерово, Красноярск, Томск, Хабаровск, Владивосток, Якутск	ГК5 (-0,107; 0,06): Все города расположены в Сибири и на Дальнем Востоке; рождаемость выше среднего, смертность немного ниже среднего, во всех случаях сальдо миграции положительное (за исключением Братска). Указывает на ситуацию ловушки. ГК4 (+0,063; 0,045): Большие размеры, смертность немного ниже среднего, сальдо миграции во всех случаях положительное (за исключением Братска), восток. Указывает на центральность, а также на изолированность на Востоке. ГК1 (+0,041; 0,029): Высокая заработная плата и доходы (но ниже, чем в кластерах 9 и 12), рождаемость выше среднего, Восток, смертность немного ниже среднего: сильные эффекты «главенствующего значения географического положения», но слабее, чем в случае городов в районах добычи нефти и газа. Некоторые города являются центрами угледобывающей отрасли, гидроэнергетики, металлургии и добычи алмазов. Все города являются центрами тяжелой промышленности. Хабаровск и Владивосток являются портовыми городами высокого (но снижающегося) военного значения. ГК2 (-0,034; 0,049): Низкий уровень безработицы, сальдо миграции положительное практически во всех случаях: сильное влияние факторов притяжения, несмотря на расположение на востоке. ГК3 (-0,018; 0,063): Различный уровень роста в 1989–2004 гг., рост в 2002–2010 гг. ≥ 0, за исключением Братска (-5%): некоторые города растут (в частности, Якутск, Тюмень, Красноярск, Томск), в других наблюдаются нулевые или отрицательные (Братск) темпы роста. <i>В кластер входят старые города Сибири и Дальнего Востока с сильным проявлением факторов главенствующего значения географического положения (сырье, хорошее расположение с точки зрения обороны), а также устойчивыми и более или менее успешными производственными предприятиями. Доходы высокие, но не увеличиваются. В некоторых угледобывающих городах кластера заработная плата довольно низкая для Сибири. Некоторые города данного кластера могут в будущем сокращаться, и для них потребуются особые стратегии. ГК5 указывает на ситуацию ловушки (люди не выезжают с востока, пока не состарятся). Все города (за исключением Братска) являются административными центрами в своих регионах.</i>
Кластер 12 (3 города) Ханты-Мансийск, Салехард, Анадырь	ГК1 (+0,375; 0,062): Максимальный уровень заработной платы и доходов, очень высокая рождаемость, Западная Сибирь или Дальний Восток, низкая смертность: сильные эффекты главенствующего значения географического положения (природные ресурсы). ГК4 (-0,104; 0,109): Небольшие города (включены в выборку благодаря своему статусу административных региональных центров), очень высокое сальдо миграции, ГК5 отрицательная, несмотря на низкую смертность и расположение на востоке. Быстрорастущие периферийные (но не изолированные) небольшие города. ГК6 (+0,107; 0,136): Указывает на высокое сальдо миграции, но отсутствие положительного экономического эффекта агломерации. ГК3 (-0,08; 0,194): Высокие темпы роста населения. Положительная ГК3 для Анадыря обусловлена высокой убылью населения в 1989–2004 гг. ГК2 (-0,057; 0,093): Низкий уровень безработицы (в Салехарде выше среднего), высокое сальдо миграции. ГК5 (+0,03; 0,15): Не является отличительным для данного кластера. В случае Анадыря ГК5 отрицательный вследствие большого значения долготы, для остальных городов ГК5 положительная благодаря высокому сальдо миграции, однако оно может стать отрицательным в случае исчерпания природных ресурсов.

Кластер	Характеристика
	Для городов этого кластера характерен самый высокий уровень заработной платы и очень высокое сальдо миграции. Кроме того, высокая рождаемость и низкая смертность указывают на большую текучесть населения (иммиграция молодежи в некоторые годы). Основным отличием от кластера 9 является положительное сальдо миграции. В кластер входит три небольших центра освоения сырьевых ресурсов. Вероятно, они являются растущими в связи с потребностями в рабочей силе. Однако они также выполняют административные функции в качестве региональных центров (по этой причине включены в выборку, несмотря на небольшие размеры).
Кластер 13 (4 города) Нефтеюганск, Нижневартовск, Сургут, Южно-Сахалинск	ГК1 (+0,169; 0,042): Очень высокий уровень заработной платы и доходов (но ниже, чем в кластерах 9 и 12; более низкая заработная плата отмечается в Южно-Сахалинске кроме данных по заработной плате и доходам за 2008 г.; высокая рождаемость (но ниже, чем в кластерах 9 и 12), Западная Сибирь или Дальний Восток, очень низкая смертность (ниже, чем в кластерах 9 и 12), сильные эффекты «главенствующего значения географического положения» (природные ресурсы). ГК2 (-0,072; 0,018): Низкий уровень безработицы, сальдо миграции выше среднего (исключение — Нижневартовск -0,012), высокий рост в 1989–2004 гг. (исключение — Нижневартовск -0,02), Западная Сибирь или Дальний Восток. Факторы притяжения имеют большой вес. ГК6 (-0,092; 0,029): Размеры ниже среднего (но больше, чем в кластере 11), сальдо миграции выше среднего (но ниже, чем в кластере 12): большая миграция в небольшие города и наоборот — положительный экономический эффект агломерации отсутствует. ГК4 (+0,045; 0,036): Размеры ниже среднего (но больше, чем в кластере 11), очень низкая смертность, сальдо миграции выше среднего (но ниже, чем в кластере 12): изолированные населенные районы. ГК3 (-0,053; 0,05): Высокий рост в 1989–2004 гг, высокая рождаемость, низкая смертность: положительный рост населения. ГК5 (-0,009; 0,097): (0,045; 0,023; 0,05; -0,153) резко выделяющее значение для Южно-Сахалинска обусловлено его расположением на Дальнем Востоке. Отсутствие ситуации ловушки, возможно, за исключением Южно-Сахалинска. Для городов 13-го кластера характерно сильное воздействие сырьевой экономики (высокая заработная плата и доходы, расположение в Западной Сибири или на Дальнем Востоке). Отличия от кластера 12: размеры больше, сальдо миграции ниже, смертность и рождаемость ниже. Очень высокая текучесть населения. За исключением Южно-Сахалинска города не являются административными центрами субъектов Федерации. Тот факт, что административные центры регионов меньше городов, выполняющих только производственные функции, можно считать особенностью некоторых регионов Сибири, Севера и Дальнего Востока.
Кластер 14 (5 городов) Бийск, Киселевск, Ленинск-Кузнецкий, Междуреченск, Комсомольск-на-Амуре	ГК2 (+0,22; 0,034): Высокий уровень безработицы, отрицательное сальдо миграции (исключение — Междуреченск +0,018), слабый отрицательный рост в 1989–2004 гг. (исключение — Бийск 0,006): сильное влияние факторов оттапливания. ГК6 (+0,104; 0,037): Небольшие размеры, слабое отрицательное сальдо миграции, очень высокая смертность, высокий уровень безработицы: в данном случае ГК6 является положительной в связи с высокой смертностью (а также уровнем безработицы на среднем уровне), и его не следует интерпретировать как положительный экономический эффект агломерации вместо ситуации ловушки. ГК5 (-0,067; 0,044): Сибирь или Дальний Восток, рождаемость на среднем уровне, очень высокая смертность: ситуация ловушки. ГК4 (-0,046; 0,053): Небольшие города, очень высокая смертность, низкое сальдо миграции, восток: быстростареющие небольшие города на востоке. ГК3 (-0,019; 0,048): Отрицательный рост населения за оба периода, но ГК3 отрицательная: возможно из-за небольших размеров.

Кластер	Характеристика
	ГК1 (-0,015; 0,036): Заработная плата и доходы ниже среднего, рождаемость на среднем уровне: хотя в некоторых городах осуществляется добыча полезных ископаемых, влияние главенствующего значения географического положения в данном кластере не заметно. В частности, это может быть связано с закрытием угольных шахт, по крайней мере, в некоторых городах данного кластера. Бийск являлся центром научно-исследовательской деятельности для оборонного производства, которое утратило свое значение. <i>В данный кластер входят города Сибири и Дальнего Востока, которые утратили своих основных работодателей. Наблюдается высокий уровень безработицы и низкий уровень заработной платы и доходов. Относительно низкое отрицательное сальдо миграции, наряду с высокой смертностью указывает на ситуацию ловушки.</i>
Кластер 15 (7 городов) Улан-Удэ, Ангарск, Благовещенск, Биробиджан , Артем, Находка, Уссурийск	ГК5 (-0,175; 0,05) : Дальний Восток, рождаемость немного выше среднего, смертность немного выше среднего: ситуация ловушки. ГК2 (+0,036; 0,034) : Уровень безработицы на среднем уровне, сальдо миграции низкое (факторы отталкивания). ГК6 (-0,048; 0,051) : Небольшие размеры, низкое сальдо миграции: положительный экономический эффект агломерации отсутствует. ГК4 (+0,03; 0,043) : Положительный в связи с расположением на востоке. ГК1 (-0,004; 0,017) : Заработная плата и доходы ниже среднего, рождаемость немного выше среднего, Дальний Восток, смертность немного выше среднего. ГК3 (-0,011; 0,046) : Рост в 1989–2004 гг. неоднородный, но низкий, рождаемость немного выше среднего, смертность немного выше среднего, рост в 2002–2010 гг. неоднородный. <i>В кластер входят города Дальнего Востока с низким уровнем заработной платы и доходов, вероятно, из-за утраты работодателей или оборонного значения. ГК5 явно указывает на наличие ситуации ловушки. Некоторые города растут, несмотря на неблагоприятные экономические условия.</i>

* Числа в скобках — среднее значение и стандартное отклонение соответствующей ГК. В случае значительного (на уровне 95%) отклонения от нуля эти значения выделены жирным шрифтом.

Основные выводы

Проведенное исследование позволило выявить значительное влияние на динамику городов двух главных компонент: обеспеченности природными ресурсами (собственное значение 6,2) и размещения человеческого капитала (собственное значение 3,2). Меньший вклад в городскую динамику вносят рост населения (собственное значение 1,8), положение в системе городов (собственное значение 1,1), а также «ситуация ловушки» (собственное значение 0,9). Исследование показало очень незначительный вклад агломерационных эффектов в динамику городов России (при исключении из выборки Москвы и Санкт-Петербурга) – собственное значение 0,8. Агломерационные эффекты проявляются только в городах-миллионниках и наиболее крупных городах центра и юга России. Успешно растут многие города, являющиеся пригородами Москвы, в чем проявляется агломерационный эффект столицы.

Изменение характера российской экономики с началом рыночных реформ 1990-х гг. сказалось на судьбе российских городов. Кластерная структура в большой степени отражает структурные проблемы российской экономики, связанные с наличием неконкурентоспособных отраслей и неконкурентных рынков. В таких городах, как Рыбинск, Курск, Владимир, Набережные Челны, Курган и др. (города кластера 4), процессы реструктуризации были, по-видимому, либо отсрочены,

либо неуспешны, что обусловило высокий уровень безработицы, низкие доходы и низкий приток мигрантов. Брянск, Иваново, Ярославль, Кострома, Смоленск, Тула, Тверь, Архангельск, Псков, Астрахань и другие города (кластер 3) испытали сильный трансформационный кризис в 1990-е и демонстрируют в настоящее время более позитивную динамику. В целом, ситуация в городах, особенно специализированных, во многом зависит от успешности структурных преобразований в экономике и конкурентоспособности работодателей.

Места добычи полезных ископаемых в России расположены, как правило, в неблагоприятных для жизни климатических условиях и значительно удалены от центра страны. Из-за высоких зарплат в такие города активно едет молодежь, чтобы скопить средства и через некоторое время вернуться в Европейскую часть страны. Так, высокие показатели рождаемости и низкие показатели смертности демонстрируют Ханты-Мансийск, Салехард, Анадырь, похожая динамика с более низкими доходами в Нефтеюганске, Нижневартовске, Сургуте и Южно-Сахалинске. Высокая заработная плата, негативный баланс миграции и высокая безработица характерны для северных добывающих городов Нарьян-Мара и Норильска, где, по-видимому, с повышением производительности труда высвобождается рабочая сила. В более старых городах Сибири и Дальнего Востока (Тюмень, Абакан, Чита, Иркутск, Братск, Кемерово, Красноярск, Томск, Хабаровск, Владивосток, Якутск – города кластера 11) ситуация особая. Здесь заработная плата ниже, чем в отмеченных выше городах кластеров 12 и 13 (даже если эти города добывающие), что не компенсирует суровые климатические условия. При этом, как показывают демографические данные, население здесь более устойчиво и менее нацелено на миграцию в регионы Европейской России с более благоприятными климатическими условиями.

Похожая демографическая структура, но более выраженная, характерна для ряда городов Дальнего Востока, потерявших экономическое и военное значение. Люди здесь оказались заложниками плохих экономических условий, но не покидают эти города, возможно, из-за больших издержек, связанных с переездом. Примерами могут служить Ангарск, Артем, Биробиджан, Благовещенск, Находка, Уссурийск.

Исследование подтвердило «западный дрейф» миграции в России и значимость исторически заданного типа расселения: часть населения зарабатывает деньги, работая в сфере добычи полезных ископаемых на севере и востоке страны, но в дальнейшем стремится жить на юге и в центральной Европейской части России. При этом, миграционные потоки пока незначительны из-за административных, экономических и других барьеров. Поэтому мобильность населения России пока существенно ниже, чем, например, в США и Китае.

Обобщая результаты исследования, можно выделить следующие типы городов по их демографическому и экономическому развитию.

1. Города с увеличивающейся численностью населения, с конкурентоспособной экономикой, в которых доходы и зарплаты населения, а также развитие социальной инфраструктуры выше среднего уровня по РФ:

- «миллионники»;
- города, находящиеся в регионах нефте- и газодобычи;
- средние города, находящиеся в зоне притяжения Москвы;
- средние города Европейской части РФ с диверсифицированной экономикой.

2. Города, в которых доходы и зарплату выше средних по стране, но при этом теряющие население:

- средние города, осуществившие реструктуризацию экономики, но из-за удобного географического положения и хорошей транспортной доступности

- ставшие «донорами» своего населения для других динамично развивающихся городов;
- крупные города юга Сибири с диверсифицированной экономикой, высокими доходами и зарплатами, но не имеющие притока населения из-за проигранной конкуренции городам регионов нефте- и газодобычи и «миллионникам» Европейской части страны;
- города с высокой зарплатой и доходами жителей, находящиеся в суровых природных и экологических условиях за Полярным кругом;
- города, являющиеся военными базами и центрами рыболовства, находящиеся на Крайнем Севере и, несмотря на высокие доходы и развитую социальную инфраструктуру, теряющие население.

3. Города, находящиеся в депрессивных районах, где доходы и зарплаты жителей ниже средних по стране, теряющие население:

- города с высокой застойной безработицей и уменьшающейся численностью населения;
- старые промышленные города Европейской части страны с низкой безработицей, но высоким оттоком населения; центры добывающей и оборонной промышленности Сибири и Дальнего Востока с низкой безработицей, но высоким оттоком населения.

4. Города, находящиеся в депрессивных районах, с доходами и зарплатами жителей ниже средних по стране, застойной безработицей и стабильным населением.

5. Города, находящиеся в национальных республиках, с низким уровнем экономического развития и высоким естественным приростом населения. При очень низких доходах и зарплатах (относительно средних по стране), а также большом оттоке населения, наблюдается увеличение численности проживающих в этих городах (из-за высокой рождаемости и высоких для России показателей продолжительности жизни).

Сформулированные на основе кластерного анализа предположения требуют более детальной эмпирической проверки (проведение опросов целевых групп населения, комплексный анализ кейсов и пр.). Уточненные таким образом выводы о типах экономической и демографической динамики городов России и факторах, обуславливающих развитие городов каждого типа, позволят сформулировать рекомендации относительно миграционной и региональной экономической политики, а также предложить наиболее эффективные меры содействия местному экономическому развитию.

Пузанов А.С.,
генеральный директор
Фонда «Институт экономики города»,

Попов Р.А.,
заместитель директора
направления «Муниципальное экономическое развитие»
Фонда «Институт экономики города»,

Ланцев Д.М.,
руководитель проектов
направления «Муниципальное экономическое развитие»
Фонда «Институт экономики города»

Потенциальные направления государственной поддержки моногородов в России

В государственной политике по отношению к моногородам наметился новый этап. В конце 2013 г. курирование поддержки моногородов перешло от Минрегиона России к Минэкономразвития России, и был провозглашен новый подход к решению давно стоящих задач. Прежняя модель поддержки, действовавшая в 2009–2011 гг., предполагала, что на получение финансовых средств от государства могут в равной мере претендовать все моногорода, включенные в официальный перечень. Однако в качестве необходимого условия получения поддержки моногородам вменялась подготовка на общих основаниях так называемых комплексных инвестиционных планов (КИП) по диверсификации местной экономики, качество которых подлежало оценке специальной рабочей группой при правительстве РФ.¹ Поскольку требования к КИП по содержанию, срокам разработки и иным параметрам были чрезвычайно жесткими и не учитывали существенные различия в ресурсах и возможностях моногородов, разработать качественный документ и добиться искомой поддержки сумели лишь 49 моногородов (15% общего числа).

Хотя в наиболее успешных из этих моногородов² был достигнут весомый прогресс, не везде поддержка возымела положительный эффект. Среди причин этого называли краткосрочность выделяемых моногородам ресурсов, что вынуждало отдавать приоритет точечным решениям перед долгосрочными стратегиями реструктуризации экономики, лоббистскую активность крупного бизнеса, в результате которой средства господдержки порой направлялись не на создание новых, а на модернизацию градообразующих предприятий, что только усиливало монопрофильность, и недооценку возможностей мобилизации местных сообществ.

Новый подход, о контурах которого можно судить из материалов Совещания по вопросам стабильного развития моногородов с участием Президента РФ в Петрозаводске³, в каком-то смысле «честнее». Государство теперь прямо признает

1 Подробнее см.: Городской альманах, № 5.

2 К наиболее успешным из числа получивших господдержку Минэкономразвития России относят пять моногородов: Павлово (Нижегородская область), Каменск-Уральский (Свердловская область), Прокопьевск и Таштагол (Кемеровская область) и Набережные Челны (Республика Татарстан).

3 <http://www.kremlin.ru/news/20873>

невозможность оказания господдержки всем моногородам в силу бюджетных ограничений – оговариваясь, что в этом нет необходимости, поскольку в действительности лишь менее 60 моногородов нуждаются в активной финансовой и организационной поддержке из-за сложившейся в них кризисной ситуации. Именно кризисные моногорода (находящиеся в «красной зоне», по терминологии Минэкономразвития) станут основными реципиентами федеральных средств, причем восемь из них (где положение наиболее тяжелое) получают средства уже в 2014 г. Остальные 83% моногородов будут поддерживаться в «пассивном» режиме: основной мерой по отношению к ним станет мониторинг социально-экономической ситуации с возможностью оперативного вмешательства в случае ее ухудшения. Также предлагается принять поправки в законодательство, стимулирующие улучшение инвестиционного климата в моногородах – в частности, ввести дополнительные льготы для инвесторов, вкладывающихся в экономику определенных категорий моногородов.

Этот подход хорош уже тем, что, пусть и в генерализованном виде, принимает в расчет разнообразие существующих моногородов. Именно за формалистическое игнорирование этого разнообразия главным образом критиковали прежнюю модель поддержки. Институт экономики города также выступает за дифференцированную моногородскую политику, базирующуюся на выявлении групп моногородов с различным потенциалом социально-экономического развития, по отношению к каждой из которых требуется разный набор мер поддержки.

Пока, впрочем, данные о количестве моногородов, относящихся к разным группам, предварительные. Прежде чем приступить к реализации мер поддержки моногородов, нужно предпринять ряд формальных действий, уточняющих статус объектов этой поддержки, в том числе:

- уточнить определение моногорода и критерии отнесения населенных пунктов к этой категории;
- пересмотреть официальный перечень моногородов в соответствии с уточненными критериями;
- выработать критерии деления моногородов на группы (типы), предполагающие различные механизмы поддержки, и сформировать группы в соответствии с этими критериями.

Очевидно, что многие проблемы действовавшей модели поддержки моногородов возникли еще на стадии формализации понятия моногорода. Сам термин «моногород» (полностью – «монопрофильный город») получил официальный статус лишь в 2009 г. До этого, хотя слово было на слуху, общепринятого определения моногорода не существовало: исследователи сходились в трактовке сути моногорода как города, жизнь которого зависит от благополучия одного, так называемого градообразующего, предприятия или группы тесно связанных предприятий, но предлагали разные критерии для отражения этой зависимости. Единственным подзаконным актом федерального уровня, содержащим критерии монопрофильности, был «Перечень городов и других населенных пунктов с моноэкономической структурой и критической ситуацией на рынке труда».¹ Согласно этим критериям, доля продукции монопрофильного предприятия в продукции промышленности населенного пункта должна составлять более 50%, а доля занятых в монопрофильном производстве – более 25% общего количества занятых в экономике населенного пункта.

Именно эта трактовка с некоторыми уточнениями перешла в принятое правительством РФ в 2009 г. определение моногорода. Согласно этому определению,

¹ Утвержден письмом Министерства труда и Министерства экономического развития РФ от 30.09.1999 № 6489-ММ.

моногород – это «поселение (городской округ), организации и жители которого не способны своими силами компенсировать риски внешней экономической среды, исключающие возможность устойчивого развития этого населенного пункта, как правило, имеющее градообразующее предприятие, на котором занято не менее 25% трудоспособного населения этого населенного пункта».¹ В развитие определения были установлены следующие условия отнесения населенных пунктов к числу моногородов:

- наличие предприятия или нескольких предприятий, осуществляющих деятельность в рамках единого производственно-технологического процесса, на котором занято на основной работе более 25% экономически активного населения;
- наличие предприятия или нескольких предприятий, осуществляющих деятельность в рамках единого производственно-технологического процесса, на долю которых приходится более 50% объема промышленного производства.

Кроме того, было сформулировано дополнительное условие: на долю градообразующего предприятия или их группы должно приходиться не менее 20% налогов и сборов, поступающих в местный бюджет всех организаций и предприятий, находящихся на территории муниципального образования.

Принятие этих «правил игры» позволило правительству РФ сформировать единый перечень моногородов страны. Изначально в нем было 335 названий, сейчас, после ряда корректировок в обе стороны, их 342. Согласно перечню, моногорода есть в 62 субъектах Российской Федерации (1/3 их числа). Больше всего моногородов (19) в Кемеровской области, далее идут Свердловская область (15), ХМАО-Югра (14) и Республика Саха (13). В четырех субъектах РФ (Кировская, Нижегородская, Челябинская области и Пермский край) по 12 моногородов, в остальных – не более 10. Примечательно, что несмотря на термин «моногород», около 30% списка составляют не города, а поселки городского типа и даже сельские населенные пункты (последних 11).² Велик и разброс по численности населения: в перечне присутствуют как мегаполисы с полумиллионным населением во главе с 700-тысячным Тольятти, так и малолюдные поселения, вроде поселков Звездочка (Якутия) и Туманный (Мурманская область), в каждом из которых на момент включения в список моногородов не проживало и 700 человек. Высокий административный статус также не помеха: в число моногородов вошли два центра субъектов Федерации (Астрахань и Липецк).

Несмотря на такую пестроту, репрезентативность перечня вызывала и вызывает сомнения. С одной стороны, в него попали далеко не все реальные моногорода: по мнению экспертов, общее число моногородов в стране существенно выше. К примеру, по оценке Экспертного института, в 2000 г. в России насчитывалось 799 моногородов (467 городов и 332 поселка городского типа).³ В.Я. Любовный (2010 г.) оценил число монопрофильных городов также на уровне 400–500, но число монопрофильных поселков увеличил почти до 1000.⁴ Конечно, эксперты могли руководствоваться более широкими, по сравнению с официальными, кри-

1 В нормативных актах это определение не отражено, однако оно содержалось в докладе Минрегиона России на международной конференции «Зарубежный опыт реструктуризации моногородов» (Москва, февраль 2010 г.) и было опубликовано на официальном сайте министерства.

2 Первоначальная редакция перечня включала даже две станицы.

3 Монопрофильные города и градообразующие предприятия: обзорный доклад. / Под ред. И.В. Липсица. М.: Изд. дом «Хроникер», 2000.

4 Любовный В.Я. Монопрофильные города: состояние, проблемы, причины и возможности реабилитации // Материалы Всероссийской конференции «Моногорода: современные решения». Москва, 2010. <http://www.monocityforum.ru>.

териями монопрофильности, но в перечне нет и тех городов и поселков, которые должны были попасть туда по любым критериям – в частности, отсутствуют некоторые закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО).¹ С другой стороны, наряду с пробелами в перечне имеются и спорные позиции. Так, ряд официальных моногородов в действительности обладают вполне диверсифицированной экономикой – Михайловка, Сарапул, упомянутая Астрахань.

Почему так произошло? Прежде всего, нужно отметить, что сама по себе система установленных критериев моногорода, несмотря на учет количественных параметров, как минимум, недостаточно строга. Так, неясно, должны два основных критерия выполняться одновременно или достаточно соответствия одному из них, не прояснены степень обязательности учета дополнительного критерия (о доле налогов и сборов) и методика определения принадлежности предприятий к единому производственно-технологическому процессу.

Кроме того, эти критерии не вполне соответствуют «духу» монопрофильности. В частности, сомнительной представляется привязка объема производства градообразующего предприятия (или их группы) к объему промышленного производства, а не к общему объему отгруженных товаров, выполненных работ и услуг всеми предприятиями и организациями населенного пункта. При таком подходе в категорию монопрофильных попадают города с развитым сектором услуг и/или административными функциями. К тому же принятая формулировка подразумевает, что градообразующей организацией может быть только промышленное предприятие, и из числа моногородов, таким образом, исключаются населенные пункты, в которых доминируют непромышленные виды деятельности – например, транспортное обслуживание или рекреационные услуги. Дополнительный критерий малопоказателен в силу различных нормативов отчислений в местные бюджеты по регулирующим налогам в разных субъектах Федерации (не говоря о том, что предприятие, действующее на территории населенного пункта, не всегда там зарегистрировано в качестве налогоплательщика).

Наконец, непонятно, какая единица выступает объектом учета в качестве моногорода: населенный пункт (город, поселок городского типа, село) или муниципальное образование (городской округ, городское или сельское поселение)? Официальное определение смешивает эти понятия, что отразилось и на перечне моногородов: большинство из них представлены как населенные пункты, но некоторые – как муниципальные образования (например, «городской округ Вичуга», «сельское поселение Константиновское»). Это различие не всегда формально: нередко границы городского округа шире городской черты, и значения показателей, критичных для присвоения статуса моногорода, могут различаться в зависимости от учитываемой территории. Кроме того, в границах одного муниципального образования может находиться несколько моногородов (пример: поселения Сегежа и Надвоицы в Сегежском муниципальном районе).

Все это затрудняет процедуру корректного выявления моногородов и создает благоприятные условия для манипулирования. Но свою негативную роль сыграла и принятая процедура формирования перечня моногородов. Фактически это компиляция списков, представленных в Минрегион России субъектами Российской Федерации и не подвергнутых проверке на соответствие необходимым условиям. А когда потенциальных реципиентов господдержки определяют исключительно регионы, результат часто оказывается сомнительным в силу разных интересов региональных властей. Составители списков на местах могли как завышать число моногородов на вверенных им территориях в надежде получить больше фе-

1 В действующей версии перечня моногородов отсутствуют ЗАТО, подведомственные Министерству обороны РФ, а из 10 ЗАТО, подведомственных ГК «Росатом», представлены 7.

деральных средств, так и занижать его, опасаясь, что слишком большое число моногородов в субъекте может быть интерпретировано Москвой как признак неэффективного управления регионом. Вероятно, в разных регионах возобладали разные соображения, что привело к перекосам в географии «официальных» моногородов по сравнению с их реальным распределением. К примеру, скорее всего, завышено число моногородов в Брянской области, а на Дальнем Востоке многие моногорода (особенно монопрофильные поселки) не учтены. Нельзя сбрасывать со счетов и влияние корпораций, лоббирующих «свои» города: их лоббистские возможности в регионах существенно шире.

Нужно, впрочем, признать, что некоторая доля нестрогости и субъективизма в выявлении моногородов будет присутствовать неизбежно, при любых, сколь угодно строгих критериях, опирающихся на показатели производства и занятости. Это связано, прежде всего, с несовершенством отечественной системы статистического учета, позволяющей варьировать значения социально-экономических показателей в широких пределах – особенно, если у менеджмента градообразующих предприятий имеются основания скрывать реальные данные о занятости и/или объеме производства.

Кроме того, нужно иметь в виду, что формирование перечня моногородов – это не столько академическая задача составления исчерпывающего и методически корректного реестра населенных пунктов такого типа, сколько управленчески обусловленная необходимость сформировать круг потенциальных реципиентов государственной поддержки. Если формальные основания (например, не хватает нескольких процентов до установленного порога занятости на градообразующем предприятии) вынуждают оставить за рамками списка населенный пункт, испытывающий типичные для моногорода проблемы – значит, нужно гибче подходить к учету оснований. В этой логике отнесение к моногородам сельских населенных пунктов (какое село не монопрофильное?) приобретает смысл. Ведь большинство вошедших в перечень сельских населенных пунктов и центров сельских поселений – бывшие поселки городского типа, утратившие этот статус по формальным причинам, но не в силу потери экономической базы, и, следовательно, сохраняющие атрибуты моногорода. Поселки городского типа, в свою очередь, в российских условиях часто не отличаются от малых городов, и не распространять на них статус моногорода будет формализмом. Поэтому стремиться к идеальной жесткости критериев моногорода нет смысла, достаточно устранить явные несообразности действующего подхода.

Отдельный вопрос: следует ли в перечень моногородов включать ЗАТО? С формальных позиций – безусловно, следует, так как эти населенные пункты представляют собой частный случай моногородов. Однако в соответствии с управленческой логикой проблемы этой специфической категории моногородов целесообразно решать отдельно, в рамках специальных государственных программ, ориентированных именно на развитие ЗАТО. Потому эти населенные пункты лучше оставить за рамками перечня моногородов. Это, разумеется, не означает, что в отношении ЗАТО не могут применяться те или иные инструменты поддержки моногородов как таковых.

С учетом отмеченного представляется целесообразным сформулировать следующие предложения по корректировке критериев отнесения населенных пунктов к числу моногородов:

- установить, что статус моногорода имеет муниципальное образование, а не населенный пункт;
- установить, что для отнесения населенных пунктов к числу моногородов достаточно выполнения одного из двух основных условий;

- исключить дополнительное условие отнесения населенных пунктов к числу моногородов;
- исключить из условий отнесения населенных пунктов к числу моногородов привязку к объему промышленного производства;
- исключить ЗАТО из перечня моногородов.

С учетом этих поправок существующий перечень моногородов должен быть подвергнут независимой экспертизе. Над его корректировкой сейчас работает правительство РФ. При этом нужно иметь в виду, что включение в перечень неидеально подпадающих под критерии моногорода населенных пунктов (за вычетом крайних случаев) – все же меньший «грех», чем незаслуженное игнорирование реальных моногородов.

В отношении критериев дифференциации моногородов России по группам Институт экономики города предлагает следующий подход. Мы согласны, что базовым фактором типологии моногородов должен стать уровень экономического развития моногорода, причем как наблюдаемый по факту, так и потенциальный, с учетом имеющихся ресурсов. Однако, на наш взгляд, следует различать потенциал развития собственно градообразующего предприятия и потенциал диверсификации городской экономики в целом (без учета градообразующего предприятия). Хорошие перспективы развития градообразующего предприятия, не подкрепленные возможностями диверсификации экономики, лишь отдалают угрозу существованию моногорода, но не снимают ее. Поэтому предлагаем рассматривать в качестве базового фактора дифференциации моногородов сочетание этих двух потенциалов. В зависимости от него можно выделить четыре типа моногородов:

- стабильные (высокий потенциал развития градообразующего предприятия и диверсификации городской экономики);
- условно стабильные (высокий потенциал развития градообразующего предприятия, средний/низкий потенциал диверсификации городской экономики);
- проблемные (низкий потенциал развития градообразующего предприятия, высокий/средний потенциал диверсификации городской экономики);
- кризисные (отсутствие перспектив развития градообразующего предприятия и диверсификации городской экономики).

Критерии оценки потенциала как высокого или низкого еще предстоит выработать. Институт экономики города с помощью группы специалистов географического факультета МГУ под руководством Л.В. Смирнягина экспертно оценил потенциал моногородов (без учета ЗАТО) и получил следующее соотношение по количеству моногородов разных типов:

- стабильные моногорода – 93;
- условно стабильные моногорода – 143;
- проблемные моногорода – 78;
- кризисные моногорода – 21.

От отнесения моногорода к тому или иному типу зависит как выбор форм и методов поддержки, так и состав основных субъектов предоставления этой поддержки (федеральный центр, субъекты Российской Федерации, органы местного самоуправления, бизнес). При этом дифференциация необходима и внутри типов. Для этого используются дополнительные факторы, из которых, на наш взгляд, наиболее значимы два: численность населения моногорода и его территориальная близость к альтернативным рынкам труда.

Очевидно, что в общем случае, чем меньше населенный пункт, тем выше социальные риски в результате кризиса градообразующей отрасли. В то же время, меры по решению проблем малых моногородов в силу относительно небольших

издержек, как правило, могут быть обеспечены за счет соответствующего субъекта Российской Федерации, без привлечения средств федерального бюджета. Исключение составляют кризисные малые моногорода, по отношению к которым принимается решение о ликвидации или существенном «сжатии» до некоторого оптимального размера. В таких случаях участие Российской Федерации уместно в силу как высокой стоимости этих мероприятий, так и отсутствия опыта реализации подобных проектов.

Аналогично, при прочих равных условиях, проблемы моногорода тем серьезнее, чем сильнее он удален от других городов, обладающих не менее обширным рынком труда. В наиболее тяжелом положении изолированные моногорода, которых особенно много в северных и восточных регионах страны: их населению в прямом смысле «некуда деваться» после закрытия градообразующего предприятия. Напротив, моногорода, расположенные в пределах крупных городских агломераций, существенно меньше подвержены социальным рискам, так как у их жителей есть выбор альтернативных мест работы, не предполагающих смену места жительства¹. Разумеется, это верно лишь при наличии адекватной транспортной инфраструктуры, позволяющей людям совершать ежедневные поездки на работу. Поэтому меры поддержки таких моногородов должны быть направлены прежде всего на содействие развитию транспортного сообщения между ними и близлежащими населенными пунктами.

Учет дополнительных факторов позволяет сформировать модель системы мер поддержки моногородов. В этой системе можно выделить десять основных направлений поддержки, выбор и сочетание которых различается в зависимости от типа моногорода и дополнительных факторов (табл. 3). Направления варьируют в диапазоне от «пассивных» мер вроде мониторинга социально-экономической ситуации в стабильных моногородах до активных действий вплоть до организационного и финансового содействия «сжатию» моногорода в наиболее острых (и, к счастью, немногочисленных на сегодня) случаях.

При выделении групп моногородов по численности населения использована традиционная классификация: большие – с численностью населения свыше 100 тыс. человек, средние – от 50 до 100 тыс. и малые – менее 50 тыс. человек. В качестве критерия близости к альтернативным рынкам труда принята менее чем часовая транспортная доступность² до населенного пункта с численностью населения более 100 тыс. человек, который при этом сам не является моногородом.

1 Показательно, что в авторитетном докладе Экспертного института «Монопрофильные города и градообразующие предприятия» (2000 г.) «значительная удаленность города от других, более крупных населенных пунктов» была изначально включена в число критериев моногорода, т.е. моногорода, расположенные в агломерациях, по мнению авторов доклада, не могут в полной мере считаться моногородами.

2 Это минимальная оценка временного предела транспортной доступности внутри городских агломераций, в наибольшей степени благоприятствующая ежедневным трудовым миграциям на постоянной основе достаточно больших масс населения.

Таблица 3. Меры поддержки моногородов в зависимости от типа моногорода

Тип моногорода		Дополнительные факторы		Меры поддержки									
		Содействие развитию промышленности, индустриальных парков и реали-зации крупных инвести-ционных проектов	Внедре-ние эле-ментов спе-ци-ального эконо-мического режима (особые эконо-мические зоны реги-онального уровня)	Создание условий для при-влечения частных инвести-ций путем предо-ставле-ния льгот органи-зациям, зареги-стриро-ванным на тер-ритории моно-городов	Субсиди-рование затрат на меропр-ия по модер-низации градоо-бразу-ющего предпри-ятия	Развитие транс-инфра-струк-туры с целью создать усло-вия для трудовой моби-льности	Под-держка развития малого бизнеса	Содей-ствие управ-ляемому моно-города до опти-мальных размеров	Под-держка инвесто-ров, обе-спечи-вающих занятость насе-ления, т.е. создание рабочих мест	Создание и (или) развитие инже-нерной, транс-портной и уху-ждения социаль-ной-эко-номи-ческого положе-ния моно-города			
1.Стабильные моногорода	Большие и средние	●			●					●	●		
	Малые				●		●				●		
2.Условно стабильные моногорода	Большие		Удаленность от альтернативных рынков труда		●			●		●			
												Близость к альтернативным рынкам труда	
	Средние	Удаленность от альтернативных рынков труда		●			●						
									Малые	Удаленность от альтернативных рынков труда		●	
		Близость к альтернативным рынкам труда		●									

3. Проблемные моногорода	Большие	Удаленность от альтернативных рынков труда	●						●			●	
		Близость к альтернативным рынкам труда		●						●			
	Средние	Удаленность от альтернативных рынков труда	●	●								●	
		Близость к альтернативным рынкам труда		●							●		
	Малые	Удаленность от альтернативных рынков труда	●	●									
		Близость к альтернативным рынкам труда											
4. Кризисные моногорода		Удаленность от альтернативных рынков труда										●	
		Близость к альтернативным рынкам труда									●		●

- 1 В настоящее время подготовлен законопроект о внесении изменений в Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», касающихся формирования и функционирования особых экономических зон регионального уровня.

Ланцев Д.М.,
руководитель проектов
направления «Муниципальное экономическое развитие»
Фонда «Институт экономики города»

ЗАТО атомной промышленности – проблемы и решения

Исторически закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО) в Российской Федерации возникли на базе поселений, само существование которых было окутано государственной тайной. Это были типичные порождения советской системы, в которой секретность приобретала гипертрофированные и порой несколько наивные черты. Чтобы запутать шпионов, нумерация домов в таких поселениях продолжала нумерацию улиц с аналогичным названием в других городах, искажалась информация в штампах с пропиской, под страхом уголовного преследования жителям запрещалось сообщать кому-либо о месте их проживания. Названия этих поселений не попадали на дорожные указатели, они отсутствовали на схемах общественного транспорта и географических картах. Статистическая информация о них (численность населения, социально-экономические показатели, количество учащихся в учебных заведениях и др.) распределялась пропорционально между различными областями и республиками.

Охраняемые территории, нередко занимающие площадь в несколько десятков и даже сотен квадратных километров, включали поселения-спутники центральных городов и близлежащие села. В рамках закрытых поселений создавались все условия для комфортного проживания. Социально-культурная инфраструктура была развита и могла включать театры и даже зоопарки. Более высокая оплата труда в этих поселениях дополнялась лучшим снабжением по сравнению с областными центрами. Закрытые города отличались лучшей планировкой и благоустройством, для их жителей гораздо менее острой была жилищная проблема, крайне низким был уровень преступности.

Как и во многих других случаях, то, что было эффективно в советский период, оказалось наименее приспособлено к рыночным условиям. Однако закрытым городам повезло больше, чем многим «открытым» моногородам. Полного развала удалось избежать, причем не последнюю роль в этом сыграл новый специальный статус ЗАТО, введенный для этих поселений законом от 1992 г.¹

Декларируемой целью этого закона было обеспечение безопасного функционирования организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов для обеспечения обороны страны, безопасности государства, охраны государственной тайны. При этом было совершенно ясно, что основная угроза данным объектам не находилась за дальними рубежами, а была связана с процессами политической и экономической трансформации, которые происходили в стране в тот период. Потеря контроля над стратегическими объектами создавала вполне очевидные угрозы не только для страны, и для мирового сообщества в целом. Сегодня можно по-разному относиться к мерам поддержки ЗАТО, которые использовались в тот период (внутренние офшоры, привлечение

1 Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании».

средств из стран, традиционно считающихся «потенциальными противниками»). Однако в целом, несмотря на известные издержки, главная задача была решена: стратегические объекты были сохранены и сегодня имеют все возможности для устойчивого развития в направлении большего соответствия реальным запросам страны и современному технологическому уровню.

На протяжении всего периода существования закона 1992 года численность населенных пунктов, имеющих статус ЗАТО, постоянно сокращалась. В настоящее время в систему входят 33 населенных пункта, курируемые Министерством обороны, 1 населенный пункт, подведомственный Роскосмосу, и 10 городов, образующих систему ЗАТО атомной промышленности и связанных с госкорпорацией «Росатом». На последней группе следует остановиться особо, прежде всего, потому, что на территории этих населенных пунктов сконцентрирован научно-технический потенциал мирового уровня, который позволял и позволяет российской атомной отрасли занимать ведущие позиции в мире.

Зарубежная практика

Зарубежный опыт показывает, что задача обеспечить особые условия функционирования атомных объектов стояла перед всеми ведущими странами «ядерного клуба» и, как у нас, решалась на разных этапах по-разному.

Первые атомграды были созданы как особо секретные объекты Комиссии по атомной энергии США в рамках Манхэттенского проекта во время Второй мировой войны: Лос-Аламос, Ханфорд, Окридж. Эти объекты имели секретный статус, жителей, проживавших на этих территориях ранее, отселяли, а сами объекты огораживали колючей проволокой с установлением пропускного режима. С окончанием войны и успешным испытанием американского ядерного оружия режим этих поселений был радикально изменен – снято ограждение, организовано местное самоуправление и др. Многие площадки и объекты научных и производственных центров, включая те, где проводятся опасные и секретные работы, остаются закрытыми и по-прежнему охраняются. Однако близлежащие муниципалитеты в настоящее время открыты для свободного посещения.

В Великобритании все работы по ядерному оружию были сосредоточены на двух площадках: в Олдермастоне и в Бургфилде в 80 км западнее Лондона. Объекты охраняются, но сами муниципалитеты Олдермастон и Бургфилд также являются открытыми образованиями.

Главный центр разработки ядерного оружия в Китае – Китайская академия инженерной физики (КАИФ) – расположен в городе Мяньян с населением 60 тыс. жителей (провинция Сычуань). Академия находится на охраняемой территории, но город имеет открытый статус. Производство ядерного оружия сосредоточено в городе Харбине, также имеющем открытый статус¹.

В современном мире нет других примеров сохранения закрытых городов для обеспечения работы предприятий атомной промышленности, в том числе ядерно-оружейного комплекса, кроме России. Во всех государствах – членах ядерного клуба города, где размещены объекты ядерно-оружейного комплекса, доступны для посещения гражданами своей страны и иностранцами и не имеют ограничений на хозяйственную и предпринимательскую деятельность. В России ряд режимных объектов ядерного комплекса расположен тоже в открытых городах (примеры – Москва, Нижний Новгород, Обнинск и др.), что не мешает организовать эффективную охрану этих объектов и создать условия для развития территорий.

1 Данные о зарубежной практике предоставил А.В. Голубев, глава города Саров.

ЗАТО вчера и сегодня

Проблемы развития ЗАТО атомной промышленности периодически обсуждаются в средствах массовой информации по разным поводам и с разных точек зрения. В середине 1990-х годов активно обсуждались последствия утраты контроля над этой стратегической отраслью, причем экономические вопросы явно уступали по значимости вопросам государственной и международной безопасности. Экологическая безопасность также привлекала повышенное внимание в связи с планами утилизации ядерных отходов на территории ЗАТО. В конце 1990-х тематика ЗАТО перекочевала на страницы криминальной хроники – слишком извилистыми путями потекли денежные потоки, которые привлекались сюда по схемам внутренних офшоров. В 2008–2009 гг. проблемы ЗАТО обсуждались в контексте проблемы монопрофильных городов.

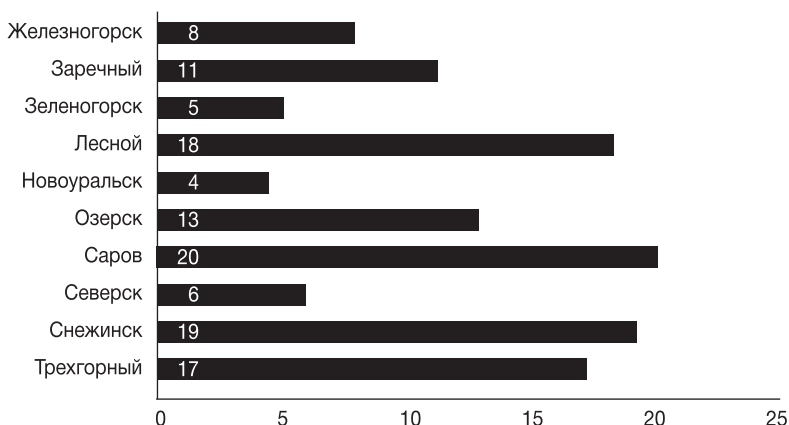
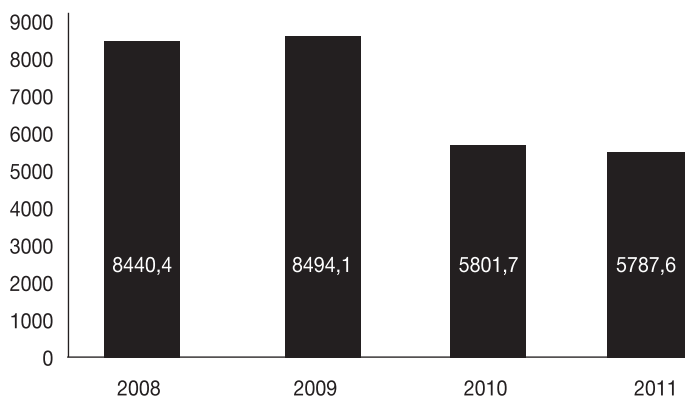
Не были обойдены вниманием ЗАТО и в период надежд, связанных с модернизацией российской экономики и переходом к инновационному развитию. Возможности научно-технического и человеческого потенциала, сосредоточенного на данных территориях, предполагалось активизировать с помощью апробируемых в этот период механизмов. В частности, территории двух ЗАТО (Железногорска и Сарова) попали в число инновационных территориальных кластеров.

В последние годы проблемы стали менее острыми. Но понятно, что это временная передышка. Ситуация может обостриться, а, кроме того, все в большей степени становится очевидной неадекватность существующих мер регулирования этой сферы задачам сегодняшнего дня.

В ходе модернизации производства на градообразующих предприятиях ЗАТО атомной промышленности сокращается численность занятых в основном производстве и, соответственно, снижается доля работников предприятий в общей численности населения городов. Таким образом, с одной стороны, предприятия госкорпорации «Росатом» перестают быть единственным работодателем, с другой – увеличивается доля населения, не имеющего оснований для пребывания на территории с особым статусом. На самих предприятиях отмечается рост выпуска так называемой «прочей продукции», не связанной с государственным заказом, и, соответственно, рост числа работников, задействованных в ее производстве.

В 2008–2012 гг. снижение численности занятых на предприятиях атомного комплекса ЗАТО составило в среднем 40%. Для некоторых городов эти показатели были существенно выше. Так, в Северске был сокращен каждый второй работник базового предприятия, в Зеленогорске уволено 2/3 занятых, в Новоуральске численность занятых на градообразующем предприятии упала в 3,5 раза. Если в 2008 г. значение показателя удельного веса занятых на градообразующих предприятиях в общей численности населения ЗАТО составляла 13–23%, то в 2012 г. вариативность этого показателя существенно возросла (рис. 3).

Численность занятых в основном производстве будет сокращаться и в дальнейшем в рамках модернизации предприятий госкорпорации «Росатом», связанной, в том числе, с необходимостью поддерживать рентабельность производства и конкурентоспособность профильной продукции на мировых рынках. В частности, согласно программным документам развития атомной промышленности темп прироста производительности труда в организациях атомного энергопромышленного комплекса за период 2011–2020 гг. должен составить не менее 70%. Ожидается, что сокращение численности занятых будет проходить с разной интенсивностью в разных городах.

Рис. 3. Доля занятых на предприятиях атомного комплекса в общей численности населения ЗАТО в 2012 г., %**Рис. 4. Объем трансфертов из федерального бюджета ЗАТО атомной промышленности в 2008–2011 гг., млн руб.**

Параллельно с сокращением численности занятых на предприятиях госкорпорации «Росатом» сокращается объем компенсаций дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов ЗАТО, связанных с особым режимом безопасного функционирования. С 2006 г. бюджеты ЗАТО включены в единую систему бюджетов субъектов Российской Федерации, на них распространены механизмы межбюджетного регулирования, предусмотренные для всех муниципальных образований, имеющих статус городского округа. Если в 2006–2009 гг. объем федеральных трансфертов ЗАТО постоянно увеличивался, то в 2010–2011 г. этот показатель сократился более чем на 30% по сравнению с 2009 г. (рис. 4). В 2012 г. объем средств, выделяемых на трансферты ЗАТО атомной промышленности, остался на уровне 2011 г., а в 2013 г. согласно данным бюджетов ЗАТО его прирост превысил 60%¹.

1 Оценка Фонда «Институт экономики города».

2 Расчеты по материалам веб-сайтов ЗАТО: www.admintrg.ru – Трехгорный, www.admk26.ru – Железногорск, www.duma-sarov.ru – Саров, www.gorodlesnoy.ru/city – Лесной, www.snzadm.ru – Снежинск, www.seversknet.ru – Северск, www.ozerskadm.ru – Озерск, www.zarechny.zato.ru – Заречный, www.zeladmin.ru – Зеленогорск, www.novouralsk-adm.ru – Новоуральск.

Межбюджетные трансферты (в том числе федеральные) составляют в среднем 55% в структуре собственных доходов бюджетов ЗАТО. Трансферты должны компенсировать недополученные местные налоги и поступления, связанные, например, с тем, что земли ЗАТО выведены из оборота. Сокращение поступлений по трансфертам ухудшило динамику показателей доходов бюджетов ЗАТО. Общие темпы роста доходов бюджетов за период 2008–2012 гг. составили только 11,4%, и это значительно ниже показателей в целом по городским округам за этот же период – 40%. Совокупный рост доходов бюджетов ЗАТО в 2013 г. по отношению к 2011 г. составил 9,4%, что ниже показателей инфляции.

Дополнительные трансферты, поступающие в бюджеты ЗАТО, пока позволяют поддерживать относительно высокий уровень бюджетной обеспеченности в среднем по ЗАТО. По сравнению со средним уровнем обеспеченности муниципальных образований соответствующих субъектов РФ доходы бюджетов ЗАТО в пересчете на душу населения выше в среднем в 1,4 раза. Однако в динамике это соотношение сокращается, и в ряде субъектов федерации (Красноярский край, Томская область) бюджетная ситуация в ЗАТО хуже, чем в среднем по региону (рис. 5).

Однако средств местных бюджетов ЗАТО атомной промышленности сегодня недостаточно для поддержания существующей развитой социальной и инженерной инфраструктуры. Необходимость поддерживать на высоком уровне такие бюджетные расходы также ограничивает возможности «бюджетов развития» муниципалитетов, которые могли бы быть направлены на поддержку экономического развития, включая поддержку проектов государственно-частных партнерств, создание инфраструктуры, повышающей инвестиционную привлекательность города, и т.п.

В большинстве ЗАТО наблюдается миграционный отток наиболее активной и образованной молодежи, связанный, в том числе, с отсутствием возможностей в полной мере реализовать свой профессиональный и творческий потенциал на месте. Изменение демографических характеристик населения ЗАТО приводит к опережающему росту социального слоя неработающих пенсионеров, на которых распространяются особые условия проживания в ЗАТО.

Рис. 5. Доходы бюджетов муниципальных образований ЗАТО на душу населения и средние показатели муниципальных образований субъектов Российской Федерации, на территории которых они расположены в 2012 г., тыс. руб.

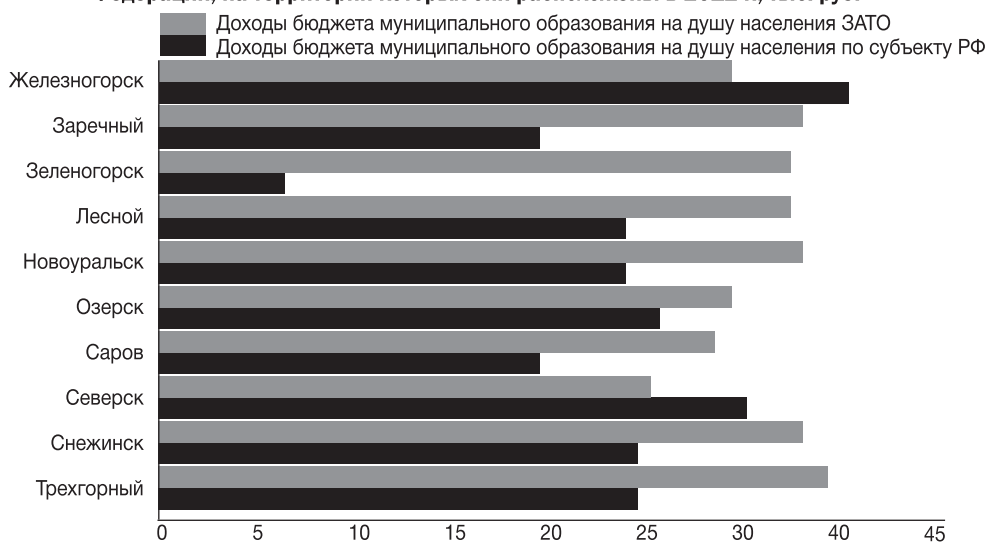
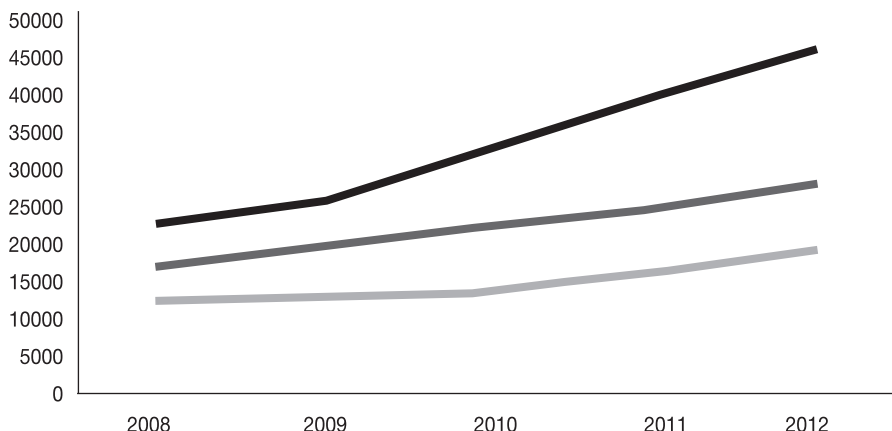


Рис. 6. Заработная плата в ЗАТО в 2008–2012 гг., руб. в месяц

Возникающие диспропорции в доходах экономически активного населения ЗАТО, обусловленные опережающим ростом заработной платы работников организаций Госкорпорации «Росатом» и значительно более низкими темпами роста заработной платы в бюджетных учреждениях, снижают привлекательность рабочих мест и приводят к дефициту рабочей силы в муниципальном секторе, а также в сферах услуг и жизнеобеспечения (рис. 6).

При этом привлечение дополнительной рабочей силы с близлежащих территорий с худшими показателями занятости даже в режиме маятниковой миграции сопряжено со значительными трудностями, а привлекать относительно дешевую иностранную рабочую силу в ЗАТО вообще невозможно. Эффективные меры управления миграционными потоками с целью оптимизировать структуру и численность населения за весь период существования ЗАТО не выработаны. Средств, выделяемых из федерального бюджета на переселение из ЗАТО, хватает максимум на одну-две семьи в год. Управление миграционными потоками в ЗАТО свелось к ограничительным мерам на въезд и (или) постоянное проживание граждан на их территории.

Режимные ограничения на территории ЗАТО также накладывают определенные ограничения на ведение предпринимательской деятельности, распоряжение земельными ресурсами и недвижимым имуществом. В целом можно констатировать, что до последнего времени меры государственного регулирования этой сферы ограничивались достаточно узким кругом вопросов и были сфокусированы на решении текущих проблем.

Почему нужна реформа ЗАТО

ЗАТО атомной промышленности сегодня – это, по существу, «невидимый» крупный город с населением более 700 тыс. человек и высочайшим уровнем концентрации производственного, инновационного и кадрового потенциала. Хотя «кварталы» этого города разнесены на многие тысячи километров, они по-прежнему гораздо в большей степени связаны друг с другом, чем с соседними поселениями территорий, на которых расположены.

Сегодня могут быть выделены две основные причины неадекватности государственной политики в отношении ЗАТО. Первая связана с уже упомянутой узостью

набора инструментов, которыми государство готово оперировать и переводить в формат действенных решений, а вторая – с отсутствием сформулированных стратегических целей государственной политики в отношении ЗАТО атомной промышленности. При отсутствии стратегии в отношении ЗАТО используется селективный подход, который предполагает решение проблем городов в индивидуальном порядке, фрагментарно, через частные задачи по поддержанию инфраструктурных объектов жизнеобеспечения населения.

Модернизация производства с использованием современных, в том числе безлюдных, технологий сохранит существующие тенденции падения спроса на рабочую силу на данных производствах, и проблемы населения, утратившего связь с базовым предприятием, будут нарастать как в контексте занятости, так и в связи с избыточным расширением круга лиц, на которых распространяются режимные ограничения. Соответственно будет расти контингент получателей незаслуженных, по мнению федеральных и региональных чиновников, преференций за счет средств федерального бюджета. Это, в свою очередь, повлечет за собой сокращение относительного уровня бюджетной обеспеченности, качества муниципальной инфраструктуры и муниципальных услуг. Компенсация ухудшения условий проживания в ЗАТО потребует дополнительных мер по повышению уровня оплаты труда на предприятиях госкорпорации «Росатом». Это приведет к усилению имущественного расслоения населения и росту социальной напряженности на территории городов. Существующий подход не решает проблемы ЗАТО, а отодвигает такое решение в будущее, когда с учетом рисков возникновения кризисных ситуаций могут потребоваться ресурсы, существенно превосходящие текущие затраты.

Современные ЗАТО атомной промышленности уже не вернутся к состоянию «рабочих поселков» или «жилищных цехов» при предприятиях атомной отрасли. С учетом сокращения численности занятых на базовых предприятиях такой подход потребовал бы сокращения численности населения городов примерно в два раза. Для переселения такого количества «избыточного» населения, не задействованного на базовых предприятиях и в обслуживающих их сервисах, понадобится выделить около 6 млн кв. м жилой площади, что потребует более 200 млрд руб. бюджетных средств. Даже с учетом того, что часть этой суммы может быть возвращена за счет сокращения расходов на содержание бюджетной сферы в ЗАТО, выделение подобных ресурсов представляется нереалистичным. Кроме того, реализация указанных мер могла бы привести к размыванию уникального интеллектуального и инновационного потенциала, накопленного в ЗАТО, а также к росту социальной напряженности.

Назрела необходимость изменить политику государства в отношении как самих объектов атомной промышленности и территорий их дислокации, так и потенциала научных и профессиональных кадров, которые с этими объектами связаны. В целом задача может быть сформулирована так: создать условия для максимальной активизации потенциала «атомных» городов по широкому кругу направлений при условии безусловного сохранения и развития их базовой специализации в масштабах и средствами, которые адекватны новым условиям.

Формат ЗАТО, созданный в других условиях и для других целей, исчерпал себя и должен быть трансформирован. Сегодня практически невозможно сформировать единый подход к разнородным территориям, у которых практически нет (и изначально не было) никаких общих черт и условий развития. За период своего существования система ЗАТО обросла сложным комплексом правовых регуляторов, формирующих условия их существования. Эти регуляторы, относящиеся к разным разделам правовой системы, в настоящее время относительно сбалансированы,

но при этом крайне сложно поддаются комплексным преобразованиям¹. Вокруг ЗАТО сформировалась целая система ведомственных интересов, которые не во всем совпадают друг с другом и не всегда отвечают интересам государства. Сложились определенные, во многом архаичные стереотипы в отношении ЗАТО как в управленческих структурах различного уровня, так и у населения. Сложности регулирования и накопившиеся за годы существования ЗАТО традиции решения их проблем не могут быть успешно преодолены без существенных изменений общей конфигурации ЗАТО. Нужно выделить ЗАТО атомной промышленности в особый сегмент, для которого будут разработаны специальные меры регулирования.

Следует подчеркнуть, что отказ от формата ЗАТО в существующем виде не должен повлечь за собой отмену специальных мер регулирования для территорий городов дислокации объектов атомной промышленности. Объективные основания для такого регулирования сохраняются. Поэтому в основу государственной политики должна быть положена трансформация формата ЗАТО в модель, в рамках которой задача сохранить особый статус территорий городов будет решаться иными, адекватными современным условиям средствами.

Практическая реализация данного подхода требует принятия нормативных документов по двум направлениям. Первый пакет документов мог бы откорректировать статусные характеристики ЗАТО и порядок взаимодействия с органами государственной власти по вопросам финансового обеспечения, безопасности, особых мер стимулирования и т.д. Второй пакет мог бы содержать документы программного характера и приниматься на федеральном, региональном и местном уровнях в рамках закрепленных полномочий с целью активизации потенциала ЗАТО.

При этом принципиален для формирования концепции развития ЗАТО атомной промышленности ответ на вопрос: от кого сегодня должны быть закрыты такие ЗАТО? Вопрос этот может показаться не только странным, но и неуместным для публичного обсуждения. Однако в случае ЗАТО эту тему невозможно обойти, если ставить задачу найти комплексное решение их проблем.

Очевидно, что оценки рисков различных угроз претерпели серьезные изменения. В кармане любого россиянина лежит техника, о которой в недавнем прошлом не могли мечтать самые продвинутые разведывательные центры. Сегодня не американский шпион, а террористы представляют наибольшую угрозу для безопасности этих объектов. В этих условиях нужно признать устаревшей концепцию безопасности, однозначно связывающую усиление запретительных мер с повышением защищенности объектов ЗАТО. С террористическими угрозами надо бороться не на границе охраняемого периметра ЗАТО, а на гораздо большем пространственном и временном удалении. Необходимо отказаться от практики тотальной изоляции ЗАТО как основного способа достижения безопасности и перейти к системе мер, основанной на оценке масштабов, динамики развития и взаимосвязи источников конкретных рисков возникновения угрожающих ситуаций. В этой логике нужно повысить адресность мероприятий по предотвращению угрозы безопасного функционирования базовых предприятий и объектов на территории ЗАТО. Безопасность атомных ЗАТО должна быть вписана в более широкий временной и пространственный контекст как элемент безопасности страны в долгосрочной и среднесрочной перспективе.

Потенциал ЗАТО должен использоваться для преодоления угрозы технологического отставания страны, ведущего к потере экономической и политической независимости. Должны быть сняты неоправданные ограничения и барьеры на пути

¹ Помимо федерального закона 1992 г. правоотношения ЗАТО регулируют более чем 200 актов федерального уровня и в решении проблем ЗАТО на федеральном уровне участвует 15 ведомств.

получения инвестиций для проведения научно-исследовательских работ (в том числе прикладных) и развития международной кооперации. Необходимо расширить использование – наряду с разрешительной – уведомительной практики преодоления ограничений на территории ЗАТО для субъектов, в отношении которых нет достоверных сведений о намерении использовать возможности функционирования на территории ЗАТО в целях, противоречащих интересам безопасности режимных предприятий и объектов.

Должна быть сформирована общая стратегия реформирования ЗАТО атомной промышленности, которая впоследствии адаптируется к условиям конкретных ЗАТО. Особый статус территорий ЗАТО сохранится, но мотивы, способы выделения и характеристики ограничительных мер территорий изменятся. Особый статус территорий должен работать, в первую очередь, на реализацию потенциала территорий ЗАТО по всем основным направлениям. Дополнительные бюджетные вложения как производственного, так и непроизводственного (инфраструктурного) назначения приобретут свойства инвестиционных вложений, частично утратив при этом целевое назначение компенсации особых условий. Реформирование системы ЗАТО на основе глубокого пересмотра и актуализации статуса поселения с особыми условиями потребует изменения принципов взаимоотношений с федеральными и региональными органами государственной власти, с внешними партнерами, организации защиты государственной тайны и обеспечения режимных мер, изменения принципов финансирования ЗАТО.

Идея превратить ЗАТО в инновационные центры не нова и не раз высказывалась на протяжении последних лет в публикациях и выступлениях на публичных мероприятиях на эту тему¹. Можно отметить определенные практические шаги и даже локальные достижения по данному направлению². Но серьезного прорыва не произошло.

Чтобы понять, что стало главным препятствием для реализации модернизационного сценария, следует вернуться к истории создания ЗАТО. В советский период научная отрасль была достаточно четко структурирована. Фундаментальными исследованиями занималась академическая наука, прикладные разработки вели отраслевые НИИ и КБ, привязка научных разработок к внедрению на конкретном производстве возлагалась на заводские КБ или центральные заводские лаборатории. Специфика атомной отрасли выражалась в том, что все эти элементы научно-технического процесса концентрировались на ограниченных территориях – будущих наукоградах и ЗАТО. В то время как отраслевая наука почти исчезла, а фундаментальные исследования переключились на международные и российские грантовые проекты, в атомной отрасли связь науки и производства удалось сохранить. Сама идея локализации научных разработок и мощностей по их внедрению на одной территории не потеряла актуальности в настоящее время и воспроизводится в различных отечественных (Сколково) и зарубежных проектах. Отличие заключается в том, что создатели закрытых территорий, решая задачи совмещения научных разработок, технологий и производства готовых изделий, могли не задумываться о четвертом компоненте инновационной деятельности – реализации готовой продукции. Сбыт был гарантирован на многие годы вперед, при этом экономические характеристики получаемых изделий (обоснованность трудозатрат,

1 Например, см. материалы бизнес-форума «ЗАТО 2.0. Возможности. Угрозы. Перспективы», прошедшего в г. Сарове в октябре 2013 г., и бизнес-форума «ЗАТО 2.0. Через управление знаниями к развитию бизнеса», прошедшего в г. Заречном в апреле 2014 г.

2 Например, на территории ЗАТО г. Железнодорожника успешно функционирует ОАО «ИСС» имени академика М.Ф. Решетнева – ведущий российский разработчик и производитель спутников связи, телевидения, навигации и геодезии.

эффективность, себестоимость) брались в расчет в самую последнюю очередь. Именно этот аспект, а именно сложности с коммерческим использованием инновационных изделий, стал главным тормозом на пути реализации потенциала ЗАТО. Внутренний рынок ограничен, а выход на мировые рынки требует встраивания в международные цепочки формирования стоимости, а, значит, широкого сотрудничества с зарубежными партнерами. И здесь режимные ограничения ЗАТО начинают работать против их инновационного потенциала.

Атомная отрасль остается передовым рубежом и быстроразвивающимся направлением науки, на котором у России сохранились прочные позиции. Исследования в области атомной энергетики выступают мощным драйвером развития как самой отрасли, так и смежных направлений – создания материалов с заданными свойствами (например, ДУО-стали), информационных технологий в области управления сложными технологическими процессами, робототехники и многих других. Сейчас на территориях ЗАТО сосредоточен уникальный потенциал для развития четырех из пяти стратегических направлений технологической модернизации, имеются предпосылки для занятия лидирующих позиций по пятому направлению – энергоэффективности и энергосбережению¹.

Тот факт, что потенциал ЗАТО в течение достаточно длительного времени остается невостребованным, требует оценки его текущего состояния. Может быть, за прошедшие годы он уже полностью растрочен и активизировать уже нечего? Конечно, полную картину можно получить лишь при проведении комплексного анализа, но некоторые факты, свидетельствующие о том, что эти территории не утратили способности к опережающему развитию по разным направлениям, можно привести.

Прежде всего, сохранился высокий образовательный потенциал – в отдельных ЗАТО высшее образование имеют более 60% занятых. Образовательная сеть в целом сохранена и поддерживается на относительно высоком уровне и это касается не только высших профессиональных учебных заведений (филиалов ведущих вузов, например, МИФИ, и т.д.), но и системы общего образования. По показателям сдачи единого государственного экзамена выпускники школ практически всех ЗАТО лидируют в своих регионах. О сохраняющемся высоком качестве рабочей силы ЗАТО, не только по показателям образовательного уровня, свидетельствует пример Северска, где масштабы сокращения занятости в 2009–2010 гг. были одними из самых высоких среди всех ЗАТО атомной промышленности, но при этом органами занятости не был зафиксирован рост числа безработных. Практически все высвобождаемые работники достаточно быстро устроились в соседнем Томске – и это в период кризиса! Похожая ситуация отмечается в Новоуральске, где маятниковая миграция в соседний Екатеринбург оценивается на уровне 10 тыс. человек. Сегодня высвобождаемые с предприятий ГК «Росатом» работники – это квалифицированная, мотивированная, адаптивная рабочая сила, которая может быть задействована в производстве любой степени сложности. Освобождаемые вследствие сокращения основного производства промышленные площади достаточно быстро могут быть перепрофилированы под широкую номенклатуру производств, в том числе инновационного характера. Проблему дефицита земельных ресурсов можно решить снятием необоснованных ограничений по вовлечению отдельных участков и территорий ЗАТО в хозяйственный оборот. Кроме того, практически все ЗАТО обладают значительным и пока слабо используемым агломерационным по-

1 В Послании Президента РФ Федеральному собранию РФ от 12 ноября 2009 г. определены пять приоритетов технологической модернизации: энергоэффективность и энергосбережение, ядерные технологии, космические технологии, медицинские технологии, информационные технологии, включая создание суперкомпьютеров и программного обеспечения.

тенциалом. Согласованные действия муниципальных и региональных властей позволят вовлечь в хозяйственный оборот прилегающие к ЗАТО территории. Возникающие в отдельных случаях трудности с энергетическими ресурсами, имеющие место из-за использования затратных схем энергоснабжения территорий ЗАТО, вполне решаемы, а самое главное – затраты на их решение в случае принятия комплексных мер по активизации потенциала ЗАТО могут принести быструю отдачу.

Контурь новой политики

В рамках решения общих вопросов деятельности ЗАТО атомной промышленности должны быть подготовлены предложения по повышению результативности общих инструментов регулирования и поддержки ЗАТО в действующем законодательстве. В качестве основных по данному направлению предлагается выделить следующие задачи:

- совершенствование и развитие нормативной правовой базы, обеспечивающей реализацию действующего федерального законодательства;
- реализация агломерационного потенциала ЗАТО;
- повышение эффективности муниципального управления;
- поддержка развития и модернизации жилищной и жилищно-коммунальной сфер ЗАТО;
- привлечение государственных институтов развития в жилищной сфере (Фонд развития жилищного строительства и Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства) к решению задач социально-экономического развития ЗАТО госкорпорации «Росатом».

Для поддержки инвестиций в развитие городов атомной промышленности может быть создан фонд с государственным участием (под условным названием «Фонд развития городов атомной промышленности»), осуществляющий инвестиции по трем направлениям:

- а) инфраструктурные инвестиции для реализации проектов создания технопарков, бизнес-инкубаторов, промпарков и развития их инфраструктуры;
- б) финансирование перспективных промышленных проектов в сфере деятельности территориальных кластеров, в том числе в рамках развития промпарков и промышленных резидентов;
- в) финансирование инновационных стартапов в сфере деятельности инновационных резидентов.

Наполнение такого фонда возможно как из средств федерального бюджета, средств госкорпорации «Росатом», так и со стороны государственных институтов развития и инвестиционных структур – Внешэкономбанка, Роснано, Российской венчурной компании (РВК), РФПИ, а также путем привлечения соинвесторов, входящих в такие проекты на равных условиях с Фондом (по аналогии с Фондом посевных инвестиций РВК). Учитывая наличие существующей государственной инфраструктуры управления инвестициями, целесообразно выделить соответствующие субфонды под управление таких структур в соответствии с их компетенциями (например, РВК – управление фондом инвестиций в стартапы, РФПИ – инвестиции в создание новых производств, ВЭБ – инвестиции в инфраструктуру).

Предлагается также создать межрегиональную ассоциацию предприятий и инвесторов ЗАТО с условным наименованием «Ассоциация организаций городов атомной промышленности с особым статусом» (далее – Ассоциация). Членами Ассоциации могут стать российские и зарубежные инвесторы и компании, заинтересованные в реализации инвестиционных преимуществ территории, осуществлении хозяйственной деятельности на территории городов атомной промышленности и

снижении барьеров для такой деятельности. При этом должен быть предусмотрен особый порядок получения статуса члена Ассоциации. После предоставления заранее определенного перечня документов об организации и проверки всех аспектов ее деятельности, в том числе по линии органов, отвечающих за обеспечение безопасности, при соответствующем одобрении органов управления Ассоциации компания получает статус члена Ассоциации. Этот статус предполагает упрощенный порядок деятельности таких компаний на территории ЗАТО атомной промышленности (например, снятие всех или некоторых ограничений по инвестициям, в том числе иностранным), упрощенный порядок перемещения людей и товаров, которые связаны с обеспечением их хозяйственной деятельности (возможно выделение специальных КПП с упрощенным порядком, внедрение уведомительного порядка въезда/выезда на территорию). Такая Ассоциация может быть сформирована как саморегулируемая организация в соответствии с законом № 315-ФЗ от 01.12.2007 «О саморегулируемых организациях».

Однако какими бы привлекательными ни выглядели предложения по модернизации ЗАТО, следует понимать, что такое комплексное решение должно стать результатом сложного взаимодействия целого ряда ведомственных управленческих структур. Вполне обоснован риск, что проект комплексной модернизации ЗАТО в рамках существующих процедур принятия решений утонет в ходе многочисленных согласований, обсуждений на рабочих и экспертных группах, в ведомственной переписке и других бюрократических процедурах. В итоге будет принято наиболее близкое чиновнику решение – не принимать никаких решений и оставить все как есть, ограничившись мелкими косметическими мерами. Вероятность такого развития событий высока, но все же основания для сдержанного оптимизма имеются. В первую очередь они связаны с тем, что головной организацией по тематике ЗАТО атомной промышленности является госкорпорация «Росатом». Эта организация хотя и сохраняет черты своего министерского прошлого, но продемонстрировала способность эффективно управлять имеющимися у нее ресурсами, используя широкий арсенал приемов корпоративного менеджмента. А именно оптимальное сочетание методов корпоративного менеджмента и аппаратного подхода в случае ЗАТО может позволить получить значимый результат.

Другой важный фактор – позиция региональных властей. Она неоднородна. В некоторых регионах власти занимают отстраненную позицию, перекладывая все решения на федеральный уровень. Но есть и противоположные примеры. В Красноярском крае, Томской, Нижегородской областях прилагаются серьезные усилия для превращения территорий ЗАТО в реальные точки инновационного роста. Именно активная позиция Красноярского края и Нижегородской области позволила Железногорску и Сарову попасть в перечень инновационных кластеров. Иными словами, модернизационный сценарий здесь уже реализуется, и если бы он был подкреплен комплексными и целенаправленными действиями со стороны федеральных властей, результаты были бы еще более значимыми.



Сиваев Д.С.,
эксперт в области городского экономического развития

Современный этап реформы местного самоуправления в России и мировые тенденции муниципального развития

В мае 2014 г. законодательно закреплена новая фаза реформирования местного самоуправления (МСУ) в Российской Федерации¹. По ее итогам у городов осталось еще меньше шансов быть хозяевами своей судьбы, а выборы мэров еще на шаг приблизились к попаданию в учебники истории.

Парадоксально, что в то время как у российских городов отбирают полномочия, во многих странах развитого и даже развивающегося мира именно на мэров городов возлагается все больше надежд. Ведущие эксперты пишут книги и статьи о значимости сильной городской власти, успешные мэры становятся звездными академиками, ведущими глобальными экспертами и даже замачиваются на высшие политические посты. Управлению городами придается все большее значение и все больше стран решаются передать максимум полномочий на местный уровень.

Причин этого несколько. В XXI веке все более очевидно, что города являются одновременно и главной надеждой, и главной проблемой человечества. Города – ключевые точки экономического роста, инноваций, образования, в них создаются условия для максимально «экологичного» существования человека. Но в городах мы также видим жуткую нищету, голод, трущобы, удушающий смог и вечные автомобильные пробки. Эффективное управление городами сегодня — залог процветания человечества в будущем. Далеко не все связанные с этим задачи могут быть решены на уровне города, но многие – могут. Именно поэтому городскому управлению уделяют все больше внимания. К тому же многие эксперты утверждают, что именно напрямую избираемый мэр, понимающий проблемы города и получивший мандат на управление от его жителей, — это лучшая модель городского управления.

Почему же в России все наоборот? Почему в российской действительности мэры уступают по эффективности губернаторам? И действительно ли России нужна своя уникальная модель управления на местах? В этой статье мы попробуем дать ответы на эти вопросы — с одной стороны, рассмотрим детали новой реформы МСУ в России, а с другой — проанализируем причины роста популярности местной власти в мире.

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 4 июня 2014 г. № 146-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”».

Очередная реформа местного самоуправления

В декабре 2013 г. Институт социально-экономических и политических исследований (ИСЭПИ) преподнес всем российским специалистам в области городского развития не самый приятный новогодний подарок. Разработанный им и представленный на съезде Общероссийского народного фронта проект реформы местного самоуправления предполагал фактическую ликвидацию местных выборов. Близость всех участвующих организаций к федеральному правительству не оставляла надежды на то, что реформа останется всего лишь проектом. Так все и произошло.

Впрочем, по сравнению с исходной концепцией ИСЭПИ закон можно считать компромиссным. В первую очередь потому, что модель местного управления с напрямую избираемым мэром, который при этом является главой исполнительной власти города, теоретически осталась возможной. Но ключевые идеи реформы сложно интерпретировать иначе, чем новый этап строительства вертикали власти.

С одной стороны, сохранилась возможность выбирать из нескольких вариантов устройства местной власти, остался и вариант с прямым избранием мэров. С другой стороны, все решения об организации местного самоуправления и выборности глав городов перенесены на региональный уровень, что само по себе указывает на дальнейшую «вертикализацию».

Кроме того, процесс «сглаживания углов» привел к тому, что система местного управления в России усложнится и станет многоуровневой. Новый закон создал новый вид муниципальных образований: внутригородской район городского округа¹. Во внутригородских районах будут избираться местные советы депутатов, из делегатов которых будет формироваться городская дума. Дума же, видимо, в большинстве случаев будет назначать сити-менеджеров, но по согласованию с региональной властью, а прямые выборы остаются альтернативной опцией.

Например, в Челябинске рассматривают модель самоуправления, согласно которой в каждом городском районе появится избираемое собрание из 20–25 человек. Помимо этого, в каждом районе будет свой глава администрации, назначать которого будет совместная комиссия районного собрания и городской думы. В гордуму войдут по 7 членов каждого районного собрания. А некоторые из ее представителей будут включены в совместную комиссию с региональной властью, которая будет принимать решения по назначению сити-менеджера². Запутанно. При этом короткий – считанные месяцы – переходный период может обернуться для местных властей полнейшим хаосом.

Более существенную проблему представляет, однако, не суть реформы, а ее мотив, который стал предметом бурного обсуждения реформы в профессиональном сообществе и СМИ. В первую очередь, зачем нужны очередные перемены в местном самоуправлении? Ответ на этот вопрос можно найти в первых строках записки ИСЭПИ: «...в ходе реформы МСУ в 2000-е годы вопросы развития городов отошли на второй план по сравнению с проблемами организации двухуровневой системы МСУ»³. Эта достаточно спорная формулировка во многом задает тон обсуждению реформы, в котором аргументы политико-административного характера преобладают над соображениями экономического развития.

1 До сих пор внутригородские районы имели статус муниципальных образований только на территории городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Степень реальной самостоятельности этих муниципалитетов крайне низка.

2 <http://ura.ru/content/chel/04-06-2014/articles/1036262215.html>.

3 <http://regcomment.ru/investigations/reformirovanie-sistemy-organizatsii-msu-v-krupnykh-gorodakh-i-gorodskikh-aglomeratsiyakh-vozmozhnye-/>.

Однако в той же записке приводятся и аргументы, относящиеся к социально-экономической сфере. Во-первых, предполагается, что существующая модель местного самоуправления не приспособлена к наблюдаемому повсеместно процессу расширения городских территорий. Этот аргумент, скорее, заставляет задуматься об адекватности градостроительной политики, приводящей к росту городских территорий при снижении численности населения значительной части городов (Москва, пример которой приводится в записке – очевидное исключение; кроме того, она имеет совершенно другой административный статус).

Во-вторых, в записке говорится следующее: «В связи с реализацией в регионах требований Указов Президента РФ (в части повышения зарплат в социальной сфере, оптимизации бюджетной сети, повышения инвестиционной привлекательности и др.) и ответственностью глав субъектов РФ за их исполнение у губернаторов возникает объективный запрос на расширение возможностей влиять на социально-экономическую политику в городских округах и муниципальных районах». Это, опять-таки, указывает на административный характер предлагаемых изменений.

Критики реформы, увы, в большинстве своем проигнорировали проблему ложного целеполагания и сконцентрировались на последствиях. Многие искали в предложенных преобразованиях политические мотивы и ответ власти на победу оппозиционных кандидатов на выборах мэров Ярославля, Екатеринбурга и Петрозаводска. Так это или нет, но от этого не меняется общая логика процесса. Новая реформа МСУ задает тренд на дальнейшую централизацию власти, не объясняя, как это будет способствовать экономическому развитию на местах.

В то же время по всей планете наблюдаются совершенно противоположные процессы.

Триумф городов и становление мэров

Если в России из провластных источников звучат слова, что «вопросы развития городов отошли на второй план», то в других частях планеты городам с каждым днем уделяется все большее внимание. Достаточно посмотреть названия трех главных бестселлеров о проблемах городов последних лет: «Триумф города», «Революция мегаполисов», «Если бы мэры правили миром?»¹ Даже если сделать скидку на маркетинговую направленность этих заголовков-лозунгов, сигнал очевиден: города как двигатели экономического роста и как ключевой элемент управления экономическим развитием — один из важнейших вопросов глобальной повестки дня.

Многие страны приступили к децентрализации властных полномочий еще в 1980-е годы. На тот момент передача власти на места преимущественно мотивировалась повышением эффективности предоставления муниципальных услуг: образования, здравоохранения, водоснабжения и водоотведения и др. Традиционно в рамках такой парадигмы выделялись четыре ключевых преимущества децентрализации²:

- более высокая эффективность муниципального менеджмента, обусловленная способностью местных властей лучше распоряжаться ограниченными ресурсами, потому что они хорошо понимают специфику местного спроса на те или иные услуги;
- относительная прозрачность местной власти, вызванная тем, что легко про-

1 Katz B., Bradley J. (2013). The Metropolitan Revolution; Barber B. (2013). If Mayors Rule the World; Glaeser E. (2011). The Triumph the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier and Happier.

2 <http://www.fao.org/docrep/007/y5444e/y5444e04.htm>.

- следить за связью между оплатой услуг местными жителями и качеством услуг, которые им предоставляются;
- подотчетность ответственных за предоставление услуг местным жителям, которая может реализоваться через принцип выборности местной власти или (в некоторых случаях) посредством местных неформальных механизмов, например репутации;
- потенциал вовлечения местных жителей в процесс принятия ключевых решений, что должно способствовать повышению качества услуг.

Начиная с середины 1980-х, масштабные программы перераспределения властных функций в пользу региональных и местных властей были реализованы в десятках стран. Индонезия, Китай, Бразилия, Индия, Пакистан, ЮАР, Уганда, Эфиопия, Колумбия – вот неполный список государств, осуществивших масштабные реформы по децентрализации власти за последние 30 лет. Этот опыт продемонстрировал, что перечисленные выше соображения – не просто постулаты, и степень делегирования полномочий на уровень местного самоуправления должна соответствовать уровню управленческих навыков и человеческих ресурсов, которыми располагают муниципальные власти. Кроме того, делегирование полномочий должно сопровождаться адекватным перераспределением ресурсов и источников дохода, что, увы, далеко не всегда соответствует действительности.

Общий итог глобальной децентрализации властных полномочий по-прежнему оспаривается, но тема сегодня снова актуальна – во многом потому, что города играют все большую роль в вопросах экономического развития и борьбы с бедностью.

Наиболее полный анализ проблемы роли городов в экономике провел профессор экономики Гарвардского университета Эдвард Глейзер в книге «Триумф города»¹. Используя результаты своих исследований за последние 20 лет, Глейзер очень доступно объясняет двоякую природу городов XXI в. Города сегодня – это двигатели инноваций и технологического прогресса, ключевые точки экономического роста, более эффективная с точки зрения предоставления услуг форма пространственной организации населения, а также главная надежда на переход к экологически нейтральной модели роста. Но все эти преимущества городов имеют свою цену. Современные города — это концентрация бедности, преступности, источник и место быстрого распространения эпидемий; именно в городах мы стоим в пробках, задыхаемся от смога и испытываем повышенный стресс. Все дело в том, что высокая плотность населения в городах приводит как к положительным, так и к значимым отрицательным побочным эффектам. Задача властей состоит в том, чтобы максимизировать первые и одновременно нивелировать влияние вторых. Если рассматривать города как одну из главных надежд на гармоничное развитие глобальной экономики, то вопрос оптимизации управления городскими экстерналиями становится принципиальным. А поскольку города сами по себе уникальны (что Глейзер ярко демонстрирует, сравнивая столь разные судьбы схожих на вид городов, например, Бостона и Детройта начала XX в.), то решать значительную часть этих задач следует именно на уровне отдельно взятого города.

Аргументы в пользу передачи полномочий на городской уровень не ограничиваются общими соображениями. В США и Великобритании в последние годы появились публикации, в которых подробно рассмотрены преимущества городских властей и непосредственно модели управления, основанной на прямых выборах мэра. Но прежде, чем детально анализировать эти преимущества, следует разобраться в источниках преимуществ «мэрской» модели управления. По сути, их всего два.

1 The Triumph the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier and Happier.

Первый связан с локальностью городской власти – ее способностью всегда держать руку на пульсе событий, понимать потребности местных жителей и бизнеса, быстро реагировать в кризисных ситуациях. Всеми преимуществами этого типа обладает хорошо функционирующая и наделенная существенными полномочиями и ресурсами городская власть, независимо от модели управления и способа назначения управленцев. Второй источник преимуществ уникален для модели управления, основанной на прямом избрании мэра, и связан с весомостью полученного им мандата, а также весом в обществе, который связан со столь престижным постом.

В настоящее время в США и Великобритании достаточно широко обсуждаются вопросы усиления местных властей на основе модели с напрямую избранным мэром. Однако любопытно, что при этом внимание концентрируется на разных преимуществах этой модели.

США

В США за последние годы накопилась усталость от неспособности двух ведущих партий договариваться на федеральном уровне. Постоянные компромиссные решения, временное закрытие государственных служб из-за трудностей выполнения бюджета и рутинное невыполнение предвыборных обещаний привели к тому, что на фоне федеральной власти местная стала восприниматься как гораздо более надежная, способная выполнять поставленные задачи и преодолевать политические разногласия.

Именно эта идея стала главной в двух вышедших почти одновременно книгах — «Революция мегаполисов» Брюса Катца¹, руководителя программы по исследованию проблем городов в Брукингском исследовательском институте (книга написана в соавторстве с Дженнифер Брэдли), и «Если бы мэры правили миром»² известного американского политолога Бенджамина Барбера. Оба автора во главу угла ставят прагматизм местной власти, подчеркивая, что в отличие от федеральной, местная власть ориентирована на результат, а не на политический процесс. Это означает, что политические и идеологические мотивы меньше влияют на решения, принимаемые на уровне города, чем на уровне государства. А значит и готовность мэров договариваться и идти на компромиссы ради достижения результата выше. Барбер, в частности, говорит, что «нет правого или левого подхода к тому, как латать ямы на дорогах».

Второй ключевой аргумент в пользу местных властей с точки зрения американских авторов – детальное понимание местного контекста. Во-первых, принципиально знание устройства местных сообществ, позволяющее эффективно взаимодействовать с местными группами интересов и создавать коалиции, необходимые для реализации крупных проектов. Во-вторых, для эффективности управления очень важна способность мэров точно определять суть проблем и реагировать на них с учетом всех местных нюансов, а не принимать решения общего характера, что присуще региональным и государственным властям.

Однако дальше пути авторов расходятся. Катц рассматривает потенциал мэров как противовес проявившейся на фоне экономического кризиса неспособности Вашингтона реагировать на стремительно меняющиеся потребности частного сектора. Поэтому наибольшее значение имеет способность американских городов оперативнее, чем федеральное правительство, принимать важные стратегические

1 Bruce Katz and Jennifer Bradley (2013). The Metropolitan Revolution/

2 Benjamin Barber (2013). If Mayors Rule the World.

решения, внедрять новые технологии, способствовать выработке консенсусных программ. Катц приводит пример мэра Нью-Йорка Блумберга, который осознал нехватку качественного технологического образования и открыл в городе филиал Корнелльского технологического университета. Также он говорит об успехах Лос-Анджелеса и Денвера в реорганизации транспортных систем и о прорыве, который удалось совершить Коламбусу в штате Огайо после того, как мэры четырех окрестных городов договорились проводить скоординированную политику по развитию высокотехнологичной промышленности, продемонстрировав тем самым невиданную для высших эшелонов власти в США договороспособность. По мнению Катца, все эти примеры показывают, что сама природа местного самоуправления заставляет мэров принимать решения на основании стратегических долгосрочных соображений, но в то же время действовать «здесь и сейчас».

Барбер мыслит глобальнее. В его представлении прагматичный, ориентированный на результат подход к управлению, свойственный мэрам, – идеал, к которому должно стремиться современное мироустройство. Барбер предполагает, что мир, разделенный на национальные государства, больше не соответствует установившемуся укладу жизни, распри политических партий вступают в диссонанс с постоянно возрастающим динамизмом инновационной экономики. Он даже считает, что пора возвращаться к модели городов-государств, а решение вопросов, превосходящих по масштабам город, надо передать глобальному совету мэров.

При этом любопытно отметить, что и для Барбера, и для Катца, по сути, не существует различий между понятиями «местная власть» и «мэр». Для них они равнозначны, что в первую очередь отражает традицию местного управления в США, где градоначальников повсеместно избирают напрямую.

Великобритания

В Великобритании традиция местного самоуправления совсем иная, что существенно меняет ракурс, в котором рассматриваются преимущества децентрализации. Традиционно в Великобритании мэры были сугубо церемониальными фигурами, имевшими мало полномочий. Наиболее известный из таких примеров – ежегодно избираемый мэр Лондонского Сити, ключевой обязанностью которого, пожалуй, является прием торжественного парада. Управляют городами собрания избираемых представителей, которые выбирают председателя из своего состава. Его с определенной долей условности можно назвать градоначальником, хотя ни по своему мандату, ни по набору полномочий он не может сравниться с мэром.

Однако когда в 2000 г. лейбористское правительство внесло поправки в законодательство, переход на модель управления с прямыми выборами мэра стал прерогативой самих муниципалитетов. С этого момента был учрежден пост мэра Лондона, в чье ведение отошла значительная часть функций 33 муниципальных образований, входящих в состав британской столицы.

Помимо Лондона, модель «сильного мэра» учредили Ливерпуль, Бристоль, Вулверхэмптон, Донкастер и некоторые сельские муниципальные образования. В большинстве же британских городов, во многом в силу хваленного британского консерватизма, прямые выборы мэров все еще не практикуются. Однако не в последнюю очередь благодаря тому, что деятельность мэров, например харизматичного мэра Лондона Бориса Джонсона и не менее яркого мэра Бристоля Джорджа Фергюсона, привлекает огромное внимание, разговоры о преимуществах мэрской модели управления по-прежнему актуальны. Нельзя отрицать,

что эти политики привлекают внимание общественности в значительной степени из-за своей эксцентричности. Однако это позволяет им выносить проблемы их городов на всеобщую повестку дня и тем самым способствовать их решению. Не случайно при обсуждении преимуществ напрямую избираемых мэров в Великобритании не последнюю роль играет именно их неформальная возможность влиять на общественное мнение и политические процессы.

«Центр изучения городов» – ведущий британский исследовательский институт в сфере городского развития, несколько лет назад подробно разобрал все преимущества мэрской модели управления городом¹.

1. Ключевым преимуществом напрямую избранного мэра британцы считают способность принимать тяжелые политические решения, ориентированные на стратегическую перспективу, что обусловлено рядом факторов.

- Демократически выбранный мэр получает мандат от населения всего города. В этом его колоссальное преимущество как перед председателем представительного органа, которого выбирали жители одного района, так и перед назначенным градоначальником, которого едва ли можно считать подотчетным горожанам.
- Прямые выборы можно рассматривать как одобрение населением программы победившего кандидата. Это можно воспринимать как залог того, что реализация программы встретит меньше сопротивления, чем при подготовке реформ в рамках непубличного политического процесса.
- Фиксированные сроки полномочий дают мэру возможность расписывать свои шаги на несколько лет вперед и принимать решения с учетом более длительного горизонта планирования, чем у назначаемых менеджеров, которых в любой момент могут снять с должности. Это повышает вероятность реализации необходимых для развития города, но непопулярных по своей природе реформ, например, ограничений на пользование личным автотранспортом (так, в Лондоне такие ограничения были установлены только после введения прямых выборов мэра в 2000 г.).

2. Второе преимущество мэрской модели управления – способность градоначальника стать «лицом города». Это важно потому, что мэр как законный представитель всех горожан имеет сильную переговорную позицию при взаимодействии с государством по вопросам реализации государственных программ или инвестиций в инфраструктуру, при взаимодействии с представителями глобального бизнеса, выбирающими проекты для вложения капитала. Не менее важно и то, что статус мэра позволяет вступать в контакт со всеми местными группами интересов и тем самым способствовать формированию местных коалиций и выработать курс развития, учитывающий интересы местного бизнеса, городских сообществ и власти. Пример Бориса Джонсона показывает, что мэр имеет уникальную возможность влиять на повестку дня. Так, отстаивая интересы Лондонского Сити, Джонсон бесспорно повлиял на решение Британского правительства наложить вето на реформу общеевропейского финансового пространства. Кроме того, Джонсон демонстрирует возможности мэра собственным примером мобилизовать горожан и влиять на общественное мнение. Фотографии мэра, едущего на работу на велосипеде, часто попадают на обложки лондонских газет и, бесспорно, сыграли существенную роль в популяризации велотранспорта в городе. Местную систему велопроката иначе, чем «велосипедами Бориса», в народе не называют.

1 Swinney P., Smith R. (2011). Big Shot or Long Shot? How elected Mayors can help drive economic growth in english cities. Centre for Cities. London.

3. Благодаря своему высокому статусу мэр имеет возможность выступить в качестве координатора предоставления муниципальных услуг, что особенно актуально в британской практике, где многие услуги на местах предоставляются через представительства национальных министерств и агентств в обход местной власти, что приводит к многократному дублированию функций.

4. Мэрам соседних городов как их единоличным руководителям проще договариваться между собой, чем муниципальным собраниям. А значит, существенно проще координировать транспортную и жилищную политику соседствующих субъектов, что выступает неотъемлемым условием успеха любых начинаний в этих областях.

Однако передача власти мэрам в этом случае не является самоцелью. По совокупности приведенных соображений «Центр развития городов» предполагает, что мэрская модель управления позволяет городам быть более эффективными в исполнении своих текущих полномочий и имеет больший потенциал при лоббировании перераспределения полномочий на местный уровень, что актуально в такой сверхцентрализованной стране, как Великобритания.

В 2012–2013 гг. в Великобритании была реализована инновационная программа «Соглашения с городами», в рамках которой крупнейшие города и ряд городов среднего размера могли в процессе прямых переговоров с центральной властью получить дополнительные полномочия при условии, что они смогут аргументировать преимущества делегирования с позиций эффективности предоставления муниципальных услуг и роста городской экономики¹. По сути, это совершенно новый подход к децентрализации власти, предусматривающий асимметричное перераспределение полномочий и обеспечивающий сбалансированность управленческого потенциала и административных рычагов, доступных местным властям. Эта реформа стала очередным примером децентрализации властных функций. И хотя этот процесс не был напрямую связан с внедрением мэрской модели управления, он показал, что города с сильными и эффективными администрациями оказались более эффективными переговорщиками и добились более внушительных полномочий. В Англии более сильными городскими администрациями оказались те, где на протяжении длительного времени не менялась власть, что позволило сформировать стабильные коалиции и наладить взаимодействие местных групп интересов и соседних муниципалитетов. Наиболее яркий пример — Манчестер, добившийся в результате переговоров наибольших преференций, однако залогом успеха стали более 20 лет развития коалиций на местном уровне². Другими словами, в цене оказались характеристики местной власти, которые, согласно рекомендациям экспертов «Центра развития городов», в наибольшей степени характерны для мэрской модели управления: способность строить местные коалиции, сильная переговорная позиция и способность привлечь внимание к проблемам города.

По итогам подробного рассмотрения двух примеров отметим, что взгляды экспертов на вопросы развития городской власти во многом зависят от национального контекста. Великобританией и США тут дело не ограничивается. В Китае, например, расширение полномочий городов рассматривают как метод стимулирования экономического роста, предоставляя городу доступ к новым каналам привлечения инвестиций в экономику. В ряде развивающихся стран делегирование полномочий городам связывают со снижением коррупционного потенциала управленческой системы в связи с большей подотчетностью чиновников, избираемых на местах. Другими словами, доводы могут различаться, но траектория

1 Centre for Cities (2013) City Deals: Insights from the Core Cities.

2 Centre for Cities (2010). Future Story: Manchester. <http://www.centreforcities.org/research/2010/03/05/futurestorymanchester/>.

движения практически всегда указывает на становление города как значимой единицы управления и мэра как все более значимой политической фигуры, что напрямую отражает рост вклада городов в глобальную экономику.

Почему Россия не Европа и можно ли говорить о «своем пути» в вопросах местного самоуправления

На основе представленных наблюдений можно сделать разные выводы. С одной стороны, очевидно, что децентрализация властных полномочий – глобальный тренд, этот курс проводится как в развитых, так и развивающихся странах для повышения эффективности власти и стимулирования экономического роста. С другой стороны, можно предположить, что причины, по которым та или иная страна идет на усиление местной власти и переход к мэрской модели управления, часто уникальны для конкретной страны, а значит, децентрализация, вероятно — не глобальный тренд, а совокупность совпадений.

Если придерживаться вывода № 1, то логика российской реформы местного самоуправления кажется абсурдной. Если же выбрать вывод № 2, то можно предположить, что сложившиеся в России уникальные социально-культурные и экономические условия располагают к централизации власти и минимизации подотчетности местных властей населению.

Такая мысль действительно не нова. Часто можно услышать, что Россия миновала этап развития, на котором органически складываются условия для формирования институтов местного управления. И, следовательно, наше общество не готово к сильной и подотчетной местной власти¹. В первую очередь, непонятно, почему в Колумбии, Эфиопии, Индии и других странах развивающегося мира, взявших курс на усиление местной власти, население готово брать на себя ответственность за местное самоуправление, а в России — нет.

Один из главных аргументов в пользу новой реформы обычно сводится к тому, что она нужна для того, чтобы избежать трений между региональными и муниципальными властями. Однако Россия далеко не единственная страна с федеративным устройством. В США, где штаты имеют больше полномочий, чем российские регионы, это не мешает мэрам быть заметными политическими фигурами, находить общий язык с региональными властями и эффективно управлять городскими экономиками. Кроме того, если региональная власть является, по сути, проекцией центральной, то местная власть обладает рядом уникальных качеств, описанных ранее (в первую очередь — пониманием местного контекста). А значит, не очевидно, почему трения должны преодолеваются путем ослабления городских властей и передачи власти наверх, а не наоборот.

Особенно сложно понять логику реформы, если вспомнить о колоссальных структурных перекосах, от которых страдает экономика России. Экономика Москвы составляет около 20% ВВП страны, около 70% экспорта приходится на углеводороды. При постоянном приросте населения Москвы и еще нескольких мегаполисов депопуляция городов становится все более типичным явлением. К экономическим проблемам на местах добавляются социальные. Одним из вариантов решения таких проблем могла бы стать децентрализация власти, передача судьбы малых и средних городов в их же руки. Чтобы такая модель работала, нужны местные выборы мэров, делегирование вниз существенных полномочий и источников доходов. За годы строительства вертикали власти стало очевидно, что та-

1 <http://ugra-news.ru/article/37439>.

кая система управления способствует формированию центростремительных сил, которые притягивают местные человеческие ресурсы и капитал в крупные города и столицу. Усиление местных властей могло бы способствовать изменению этой тенденции. Местные власти имели бы возможность разрабатывать уникальные, соответствующие местной специфике стратегии экономического роста, поддерживать местных предпринимателей, что в свою очередь, в средне- и долгосрочном периоде способствовало бы диверсификации экономики. Однако в текущей ситуации, когда местные власти фактически подотчетны региональным властям, а не жителям, реализация такой схемы развития маловероятна.

Помимо того, активная политика на местном уровне достаточно часто выступает мобилизационным фактором для населения. Успешные мэры нередко становятся «звездами», способными менять политическое пространство в стране. Выше упоминалась фигура Бориса Джонсона, но даже в России можно найти примеры мэров, которые при ограниченных полномочиях и ресурсах реализуют интересные проекты. Самый яркий пример сегодня – Галина Ширшина, мэр Петрозаводска, которая за первые месяцы у власти успела запомниться изменением тарифной политики на транспорте, отменой застройки заповедных территорий и внедрением онлайн-системы проведения публичных слушаний. Это пример того, что может сделать для города амбициозный, заботящийся о судьбе города и подотчетный горожанам лидер.

Итоги

Вступившая в силу в начале июня 2014 г. реформа местного самоуправления, по сути, стала новым этапом усиления вертикали власти. Оставив техническую возможность мэрских выборов, реформа передала право выбора модели местного самоуправления регионам, которым сильная местная власть невыгодна по определению.

В то же время на планете наблюдается обратная тенденция. Во многих странах политика децентрализации власти проводилась еще с 1980-х годов. А сегодня на фоне осознания значимости городов как двигателей роста новый виток борьбы за усиление местной власти проходит под флагом предоставления полномочий мэрам.

История последних десятилетий знает немало мэров, которым удалось сыграть важную роль в преображении городов. Мэр Джулиани принял ряд сложных решений, чтобы решить проблему преступности в Нью-Йорке и вернуть городу его былую славу. Энрике Пеньялоса за всего три года в колумбийской столице Боготе создал одну из первых в мире систем скоростного автобусного сообщения. Мэр Барселоны Паскуаль Марагал был движущей силой самой успешной с точки зрения преобразования города Олимпиады-92. Бесспорно, мэр – не гарант процветания города, но результаты анализа говорят о том, что при сбалансированном делегировании полномочий и ресурсов мэрская модель управления может стать одним из ключевых факторов успеха городов.

Почему представления об оптимальном разделении полномочий между уровнями власти и о роли городов в экономическом развитии в России столь сильно отклоняются от общемирового тренда? К сожалению, аргументы авторов последней реформы МСУ не дают убедительного ответа на этот вопрос. Вопрос формирования системы местного самоуправления, в наибольшей степени отвечающей российским реалиям и способствующей экономическому развитию городов, требует детального изучения.

Сиваев С.Б.,
директор направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»,

Колесников И.В.,
руководитель проектов направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»,

Родионов А.Ю.,
главный специалист направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»

Анализ задолженности за энергоресурсы в жилищно-коммунальном комплексе

В последние годы организации «большой энергетики» (электроснабжения и газоснабжения) столкнулись с проблемой резкого роста задолженности по оплате энергоресурсов в жилищно-коммунальном комплексе. Неплатежи накапливаются по всей цепочке жилищно-коммунальных правоотношений: не все жители оплачивают счета за жилищно-коммунальные услуги, много претензий к управляющим организациям в связи с задержками платежей за коммунальные ресурсы и с нецелевым использованием денег, растут долги предприятий теплоснабжения и водоснабжения за потребляемые газ и электрическую энергию. Суммарная дебиторская задолженность организаций жилищно-коммунального комплекса достигла по итогам 2012 г. 773,6 млрд руб., увеличившись по сравнению с результатом 2008 г. в 1,5 раза. Анализ федеральной статистики задолженности организаций жилищно-коммунального комплекса показал, что быстрее всего растет задолженность перед участниками хозяйственных взаимоотношений, которые стоят в начале технологической цепочки производства коммунальных услуг для населения – перед предприятиями сетевого газо- и электроснабжения. Очевидно, что проблема долгов носит многофакторный характер и поэтому требует системного анализа и комплексных решений, в том числе, и в части правового регулирования.

За период 2008-2012 гг. наиболее высокими темпами росла дебиторская задолженность организаций сетевого газоснабжения – 274%. Поэтому проблему долгов за энергоресурсы рассмотрим на примере организаций сетевого газоснабжения.

Анализ фактической ситуации по долгам и нормативно-правовых документов в части вопросов оплаты коммунальных услуг и проведения расчетов за энергетические ресурсы позволяет выделить три уровня возникновения долговых обязательств, а также выпадающих доходов, которые могут быть их причинами:

- конечные потребители;
- управляющие недвижимостью и расчетно-кассовые центры;
- ресурсоснабжающие организации (предприятия теплоснабжения, приобретающие газ для производства тепловой энергии).

Анализ информации Росстата о результатах статистических наблюдений за объемом и динамикой задолженности потребителей перед организациями сетевого газоснабжения по форме № 22-ЖКХ (сводная) показал, что выделенные потребители формируют 86,5% задолженности предприятий сетевого газоснабжения. Оставшиеся 13,5% задолженности приходятся на прочих потребителей.

1. Конечные потребители

В качестве конечных потребителей рассматривались потребители в жилищном секторе и финансируемые из бюджета организации. Эти две группы потребителей объединяет специальный правовой статус, связанный с невозможностью отключения поставки энергоресурсов в случае их неоплаты.

1.1. Потребители в жилищном секторе

По итогам 2012 г. на долю этой группы потребителей приходилось 37,4% суммарной задолженности потребителей перед организациями сетевого газоснабжения. Также эта группа потребителей обеспечила 35,6% суммарного прироста задолженности за период 2008–2012 гг. При этом неплатежи населения как основного потребителя тепловой энергии – практически постоянная величина.

Потребителей в жилищном секторе можно разделить на несколько групп, которые различаются как платежной дисциплиной, так и возможными мерами воздействия на них с целью повышения платежной дисциплины. Поэтому должны различаться и целевые задачи, которые связаны с повышением дисциплины платежей. В жилищном секторе выделены следующие группы потребителей:

- маргинальные группы;
- семьи с низкими доходами;
- пенсионеры, проживающие отдельно от родственников; обеспеченные семьи;
- новые собственники жилья, купившие его в инвестиционных целях; собственники нежилых помещений.

Меры воздействия, связанные с повышением платежной дисциплины в жилищном секторе, должны сочетать жилищное просвещение, повышение адресности оказания социальной поддержки, оптимизацию структуры рынка жилья и усиление мер административного принуждения. При этом в качестве целевой задачи не следует рассматривать стопроцентную собираемость жилищно-коммунальных платежей не только из-за невозможности ее решить, но и из-за высоких издержек, связанных с такой попыткой.

1.2. Организации, финансируемые из бюджета

В категории потребителей была выявлена одна группа риска — организации, финансируемые из бюджета. На долю этой категории потребителей приходится 3,6% задолженности за газ по итогам 2012 г. и 3,7% суммарного прироста задолженности за период 2008–2012 гг. Последние пять-семь лет бюджетный сектор был достаточно дисциплинированным плательщиком.

Эти организации можно отнести к трем уровням бюджетной системы: муниципальные, региональные, федеральные. Проведенный анализ показал, что при относительно небольшой доле задолженности этих организаций за энергетические ресурсы по сравнению с задолженностью жилищного сектора темп прироста этой задолженности существенно превышает темп прироста задолженности в жилищном секторе. По данным статистической отчетности по форме 22-ЖКХ (сводная), основной вклад в увеличение задолженности финансируемых за счет бюджета организаций вносят организации, финансируемые из региональных и местных бюджетов (75% суммарной задолженности по итогам 2012 г.).

Но мониторинг платежей показывает, что ситуация явно меняется в худшую сторону. Очевидно, это связано с тем, что экономический кризис перешел в бюджетный кризис. И при огромных социальных обязательствах государства оплата за коммунальные ресурсы, потребленные бюджетным сектором, перестает быть приоритетной.

2. Управляющие недвижимостью и расчетно-кассовые центры

Особое внимание в исследовании причин формирования задолженности за энергетические ресурсы было уделено влиянию на этот процесс организаций, управляющих недвижимостью в жилищном секторе, а также создаваемых на местах расчетно-кассовых центров, которые административным путем «расщепляют» жилищно-коммунальные платежи. В связи с этим следует отметить одну важную тенденцию: доля платежей за коммунальные услуги, которая проходит через организации, управляющие многоквартирными домами – управляющие организации и ТСЖ, в последние годы постоянно сокращалась. Начиная примерно с 2005 г. это было связано с административным внедрением расчетно-кассовых центров, которые занимались «расщеплением» платежей граждан за жилищно-коммунальные услуги вне рамок договорных обязательств субъектов хозяйственных взаимоотношений. В итоге к 2009 г. более 50% коммунальных платежей по договорам управления проходили через расчетно-кассовые центры мимо счетов управляющих организаций. В Московской области так проходило более 85% оплаты коммунальных услуг управляющих организаций, которые в той или иной степени находились под контролем местных администраций. Управляющие организации инициируют проведение собраний собственников помещений в домах с целью изменить форму управления домом с управляющей организации на непосредственное управление. Этот процесс сейчас приобрел общероссийские масштабы в связи с ужесточением административного контроля над деятельностью управляющих организаций и постоянной угрозы их банкротства по инициативе ресурсоснабжающих организаций.

Статистическая отчетность содержала информацию о структуре платежей населения до 2010 г. включительно. Экстраполяция результата в целом по России на начало 2011 г. и ситуацию в отдельных городах дает следующую оценку маршрутов прохождения коммунальных платежей на середину 2013 г.:

- через управляющие организации – 7,1%;
- через товарищества собственников жилья (ТСЖ/ЖСК) – 0,5%;
- через расчетно-кассовые центры – 40,8%;
- напрямую ресурсоснабжающим организациям – 51,6%.

Исходя из маршрута платежей за энергоресурсы, рассмотрим роль трех первых участников в формировании долгов.

2.1. Управляющие организации

Распространенное мнение, будто управляющие организации играют ключевую роль в формировании задолженности за энергетические ресурсы, ошибочно уже в силу того, что через эти организации проходит незначительная часть средств населения за оплату коммунальных услуг. В то же время имеются важные объективные и субъективные причины, в силу которых возникают долговые обязательства управляющих организаций в рамках выполнения договоров управления многоквартирными домами.

К объективным относятся недостаточная доходная база и избыточный административный контроль, к субъективным – нецелевое использование средств и мошенничество. Рассмотрим эти причины.

Недостаточная доходная база

Жилищное законодательство, сформированное с учетом принятого в 2005 г. Жилищного кодекса Российской Федерации, исходит из того, что в сфере управления жилой недвижимостью существуют развитые конкурентные отношения, стоимость услуг управляющих организаций является договорной ценой, определяемой в договорах на управление, которые со стороны собственников помещений в многоквартирных домах подписываются на основании решений общих собраний собственников. Договорная цена в этом случае должна включать как минимум стоимость всех видов работ, которые необходимы для поддержания общего имущества дома в нормативном состоянии, и стоимостную оценку рисков неполной оплаты жилищно-коммунальных услуг. Однако следует признать, что в действительности конкурентные отношения в сфере управления жилищной недвижимостью находятся пока в стадии становления. Вследствие этого в сфере ценообразования на услуги управления жилой недвижимостью сложились две тенденции.

Основная тенденция: в силу неразвитости конкуренции, политической востребованности, а также сохранения административного контроля над этой сферой деятельности власть в лице органов местного самоуправления так или иначе продолжает определять стоимость жилищной услуги, а большинство управляющих организаций подписывают договоры управления с этой «регулируемой» ценой услуг. Эта цена, как правило, включает только минимальный (причем неформализованный) набор работ по содержанию зданий, но не включает риски недобора платежей за коммунальные услуги. Это одна из главных причин массового перехода управляющих организаций от договоров управления домами на договоры их обслуживания при непосредственном управлении собственниками, по которым они не отвечают за предоставление коммунальных услуг. При этом важно отметить, что тарифы для ресурсоснабжающих организаций одинаковы, если абонентом по договору выступает квартира (розница) или многоквартирный дом (опт).

Тенденция, характерная для домов-новостроек: многие застройщики расширяют свой бизнес, занимаясь управлением вновь построенными домами. При этом при низкой организованности собственников в новых домах и их достаточно высокой платежеспособности управляющие организации застройщиков могут существенно завышать цену управления вновь построенными домами.

Избыточный административный контроль

В рамках правового регулирования государство пытается компенсировать отсутствие эффективного заказчика на услуги по управлению многоквартирными домами в лице собственников мерами административного контроля со стороны всевозможных контролирующих органов. По информации управляющих организаций сотни проверок в год стали их рабочей нормой. Управляющие организации отмечают, что непредусмотренные расходы только на устранение последствий этих проверок (например, оспаривание заключений проверок в суде) составляют до 15% доходов этих организаций и ухудшают их финансовое положение.

Нецелевое использование средств

Жители домов оценивают работу жилищных организаций в первую очередь по наблюдаемым улучшениям – как отремонтировали подъезды, лифты, благо-

устроили территорию. Кроме того, большое значение в такой оценке имеет реакция на аварийные ситуации и скорость их устранения. Из-за недостаточности доходов для проведения всех необходимых работ по содержанию жилья и желания хорошо зарекомендовать себя перед заказчиками управляющие организации могут использовать для улучшения внешнего состояния дома средства, полученные от жителей на оплату коммунальных услуг.

Мошенничество

Сфера управления недвижимостью – это, по существу, новый для России вид бизнеса. Управляющий недвижимостью имеет возможность концентрировать у себя значительные финансовые средства для обеспечения качественного содержания здания и комфортных условий в нем. В то же время, следует признать, что институт заказа услуг управления в многоквартирных домах и контроля их предоставления в лице общего собрания собственников дома малоэффективен и сложен. И базовая проблема в этом случае состоит в нежелании и неготовности собственников жилья нести бремя ответственности за состояние своих многоквартирных домов и в патерналистской позиции государства, которое не понуждает собственников принимать на себя эту ответственность. В этой ситуации фактор мошеннических действий в сфере управления жилой недвижимостью достаточно значим. По оценке представителей этого бизнеса в Перми, где в сфере управления многоквартирными домами работает достаточно большое число организаций, до 15% этих организаций работают по «серым» и «черным» схемам, ориентированным на мошеннические схемы вывода денег вместо оказания услуг. В других городах этот показатель оценивается ниже, но фактор мошенничества управляющих организаций при формировании долгов все отмечали как существенный.

2.2. Товарищества собственников жилья

Доля ТСЖ/ЖСК, которые являются исполнителями коммунальных услуг и собирают с жителей деньги на их оплату, незначительна в общем объеме средств оплаты коммунальных услуг населением. Причины образования долгов товариществ собственников жилья перед ресурсоснабжающими организациями отчасти такие же, как у управляющих организаций в части недостаточности доходной базы и нецелевого использования средств. Одна из главных факторов создания ТСЖ – уменьшение платежей. Поэтому задача формирования доходов ТСЖ путем решения общего собрания собственников решается достаточно непросто, и часто доходов не хватает на такое содержание дома, которого желает руководящий орган ТСЖ. В этой ситуации есть большое искушение использовать на цели содержания дома деньги за оплату поставленных энергетических ресурсов. Низкая профессиональная квалификация управленческого персонала и коллективный способ принятия решений способствуют этому. В то же время исследование показало, что жесткий административный контроль и мошенничество не характерны для ТСЖ. Единичные случаи мошенничества, конечно, имеются, но их нельзя рассматривать как системное явление.

2.3. Расчетно-кассовые центры

Расчетно-кассовые центры (РКЦ) в традиционном виде являются получателями платежей населения за жилищно-коммунальные услуги. В их задачу входит «по справедливости» направить эти средства всем, кто участвовал в предо-

ставлении услуг. Такие центры создавались с целью ликвидировать финансовые «пробки» в цепочке прохождения денег между всеми участниками хозяйственных взаимоотношений в жилищно-коммунальном комплексе. При этом была создана система административного взаимодействия вместо исполнения договорных обязательств каждым участником экономической деятельности. Появился специальный термин «расщепление» вместо оплаты по договору. Строго говоря, большинство РКЦ находятся вне правового поля. РКЦ могут принимать платежи граждан за ЖКУ только в наличной форме в качестве платежных агентов с зачислением платежей на счет исполнителя коммунальных услуг¹. Но прием платежей они производят в безналичной форме, расщепляя их по жилищным организациям и коммунальным предприятиям. Никаких правовых последствий за перечисление платежей или перечисление их не в полном объеме РКЦ не несут.

Деятельность РКЦ связана с несколькими рисками по исследуемой проблеме долгов.

1. Оплата услуг РКЦ, не предусмотренная в тарифах на коммунальные услуги, приводит к неполной оплате коммунальных услуг. Причем юридически эти долги часто остаются за управляющей организацией, поскольку у РКЦ нет договорных отношений с ресурсоснабжающими организациями.

2. Задержка платежей. Поскольку взаимоотношения РКЦ и ресурсоснабжающих организаций не регулируются договором, то никаких последствий в случае задержки платежей для РКЦ нет. Задержка платежей вызывает необходимость увеличения объема оборотных средств кредитора.

3. Нецелевое использование средств. Такая практика есть, особенно в периоды политической востребованности – например, средства на счетах РКЦ могут использоваться для благоустройства в предвыборный период. Но нельзя сказать, что такая практика носит массовый характер;

4. Мошенничество. Отдельные случаи имеются, но это, опять же, не массовое явление.

3. Ресурсоснабжающие организации

Анализ динамики долгов в жилищно-коммунальном комплексе показал, что наиболее высокими темпами росли долги ресурсоснабжающих организаций перед энергоснабжающими предприятиями, в частности, перед газоснабжающими организациями. Это означает, что понять причины формирования задолженности на этом участке хозяйственных взаимоотношений очень важно для решения проблемы долгов. Можно выделить несколько факторов образования долгов, удельный вклад которых может варьировать в широких пределах.

3.1. Объективные факторы

В первую очередь выделим выявленные объективные факторы формирования долгов:

- неполная оплата потребителями поставленной тепловой энергии и теплоносителя;
- выставление потребителям счетов на сумму меньше стоимости поставленной энергии;
- заниженные тарифы из-за учета в операционных затратах нормативных, а не фактических потерь;

1 Часть 15 статьи 155 Жилищного кодекса Российской Федерации.

- заниженные тарифы из-за ограничений по индексу роста тарифов;
- отсутствие бюджетных компенсаций разницы в фактических и установленных издержках, а также в случае установления льготных тарифов.

Поскольку проблема долгов за энергоресурсы рассматривается на примере организаций сетевого газоснабжения, то из предприятий коммунального комплекса выделим организации – потребители сетевого газа. Это теплоснабжающие предприятия, включая когенерационную выработку тепловой энергии.

Неполная оплата потребителями поставленной тепловой энергии и теплоносителя

Неполная оплата потребителями связана с неплатежами как конечных потребителей, так и организаций, управляющих недвижимостью, и расчетно-кассовых центров. Неплатежи населения как основного потребителя тепловой энергии – практически постоянная величина. И если бы они были основной причиной роста кредиторской задолженности предприятий теплоснабжения, то рост задолженности носил бы линейный характер. Но это не так: задолженность теплоснабжающих организаций за газ растет гораздо более высокими темпами. Следовательно, имеются и другие причины.

Выставление потребителям счетов на сумму меньше стоимости поставленной энергии

Основным потребителем тепловой энергии является жилищный сектор, на долю которого приходится 2/3 суммарного полезного отпуска тепловой энергии. При этом менее 25% многоквартирных домов оснащены общедомовыми приборами учета, а техническая возможность регулировать теплопотребление в масштабах дома практически отсутствует. В отсутствие приборов учета объем поставляемой тепловой энергии определяется исходя из нормативов потребления, утверждаемых на региональном уровне. Часто нормативы носят усредненный характер, и фактическое потребление в конкретном доме может существенно отличаться от нормативного как в большую, так и в меньшую сторону. Приборы учета тепловой энергии при этом ставят, как правило, в тех домах, где факт меньше норматива. А в тех домах, где факт больше норматива, приборы часто «выходят из строя» после непродолжительной эксплуатации (по понятным причинам). Это, как правило, небольшие дома, с большой удельной внешней поверхностью и с плохими теплоизоляционными характеристиками.

Заниженные тарифы из-за учета в операционных затратах нормативных, а не фактических потерь

Методы тарифного регулирования, которые используются в России, относятся к так называемым «затратным методам регулирования», т.е. основаны на определении затрат, необходимых для ведения хозяйственной деятельности регулируемого субъекта. На основании анализа эффективности структуры затрат должны приниматься регулирующие воздействия по ее оптимизации – как управленческой, так и технологической. Но для этого структура затрат должна быть максимально достоверной. В российской практике тарифного регулирования вместо фактических потерь тепловой энергии к расчету принимаются некие нормативные потери, которые к реальности очень часто не имеют никакого отношения. В силу изношенности основных фондов потери тепловой энергии на всех технологических стадиях производства и транспорта могут составлять значительную величину, поэтому учтенные в тарифах фактические потери могут отличаться в несколько раз. В частности, по данным формы статистической отчетности № 1-ТЕП, удельный

вес потерь тепловой энергии в общем объеме поданной в сеть тепловой энергии в 2006–2012 гг. не превышал 11%, хотя по данным Минэнерго России, фактический уровень потерь тепловой энергии в среднем по стране составляет 25%, а во многих организациях теплоснабжения превышает 40%. Такая ситуация серьезно искажает реальное положение дел в секторе, как следствие, возникают неправильные ориентиры в развитии. При отсутствии достаточной тарифной выручки предприятия расходуют на покрытие издержек от операционной деятельности средства, предназначенные на оплату приобретенных энергоресурсов. На основании результатов анализа можно сказать, что это одна из основных причин роста долговых обязательств организаций теплоснабжения. В частности, если исходить из представленной выше информации об учтенном и фактическом объеме потерь тепловой энергии в сетях теплоснабжения, доходы организаций теплоснабжения при корректном учете потерь и их отражении в тарифе в 2012 г. должны быть на 10% выше. Прирост доходов вследствие корректного учета потерь составил бы около 88 млрд руб., но суммарная задолженность организаций теплоснабжения организациям сетевого газоснабжения в 2012 г. составляла 55,7 млрд руб.

Заниженные тарифы из-за ограничений по индексу роста тарифов

Неадекватная структура издержек – не единственная причина занижения тарифов при регулировании. К таким же последствиям приводят используемые в последние годы ограничения по индексу роста тарифов на коммунальные услуги. Ситуация усугубляется тем, что рост цен на топливную составляющую (чаще всего газ) существенно превышает индекс повышения тарифов на отопление. Вследствие этого реальные собственные доходы предприятий теплоснабжения снижаются. А поскольку объективных предпосылок к снижению операционных издержек нет, расходы на газ превращаются в расходы по операционной деятельности. Именно по этой причине долги теплоснабжающих организаций по сетевому газу растут ускоренными темпами.

Отсутствие бюджетной компенсации разницы в фактических и установленных издержках и при установлении льготных тарифов

Законодательство исходит из того, что если тариф на включает все необходимые издержки, то разница между издержками в тарифе и реальными должна компенсироваться из бюджета того уровня, на котором устанавливается тариф¹. Эта норма работает плохо и часто приводит к выпадающим доходам предприятий, обязательства выплат по которым не закреплены никакими договорными отношениями. Масштабы этой проблемы сегодня не столь велики, но с учетом ужесточения бюджетной политики в условиях экономического кризиса они будут возрастать. Такие же проблемы возникают в регионах, где не монетизированы выплаты по льготам и жилищным субсидиям. Таких регионов немного, но в их число входит Москва.

3.2. Косвенные факторы

Отдельно остановимся на факторах, влияние которых на проблему долгов носит косвенный характер. Эти факторы связаны с удорожанием стоимости ком-

1 Эта норма не распространяется на потери, которые включаются в тариф только в соответствии с нормативом.

мунальной услуги отопления, но в сочетании с перечисленными объективными факторами приводят к росту долгов теплоснабжающих организаций. Выделим два таких фактора:

- большое количество участников процесса централизованного теплоснабжения;
- использование централизованного теплоснабжения на селитебных территориях с низкой плотностью жилищной застройки.

Большое количество участников процесса централизованного теплоснабжения

Многочисленность участников процесса централизованного теплоснабжения стала результатом сложных процессов изменения форм собственности в инфраструктуре теплоснабжения в последние 20 лет, когда единая инженерная инфраструктура оказалась разрезанной на части, находящиеся в собственности разных лиц. Это произошло не только с объектами генерации, что не критично, но и с сетевой транспортной инфраструктурой. И теперь процесс теплоснабжения связан с хозяйственным взаимодействием всех владельцев этих частей. Большое количество участников увеличивает транзакционные издержки, следовательно, возрастает стоимость товаров и услуг. А с учетом объективных факторов формирования задолженности в секторе теплоснабжения это увеличивает вероятность роста суммарных долговых обязательств участников сектора теплоснабжения. Поэтому поэтапная консолидация активов централизованного теплоснабжения является важным направлением удешевления коммунального обслуживания и снижения риска образования долгов.

Использование централизованного теплоснабжения на селитебных территориях с низкой плотностью жилищной застройки

Очевидно, что эффективность теплоснабжения тем больше, чем меньше расходы на транспортировку тепловой энергии. Поэтому на селитебных территориях с низкой плотностью жилищной застройки (например, в зонах коттеджной застройки) целесообразно использовать децентрализованные источники отопления на газовом топливе. Следует отметить, что такой процесс не может носить стихийный характер, а должен регулироваться нормативными документами органов местного самоуправления по градорегулированию и развитию коммунальной инфраструктуры: генеральным планом, программой комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, схемами теплоснабжения и программами газификации. Это будет способствовать оптимизации стоимости коммунальных услуг и снижению вероятности образования долгов.

Результаты выполненного анализа обобщены в таблице 4.

В ходе анализа установлен неожиданный факт: быстрый рост задолженности за энергоресурсы связан в первую очередь с ростом кредиторской задолженности ресурсоснабжающих организаций (в случае газоснабжения – предприятий теплоснабжения). Рост задолженности теплоснабжающих организаций за газ в первую очередь связан с подходами к ценовому регулированию деятельности этих предприятий.

Социальная значимость предоставления коммунальных услуг населению и организациям бюджетного сектора и невозможность в связи с этим непоставки энергетических ресурсов ресурсоснабжающим организациям требуют принятия специальных системных мер по повышению платежной дисциплины всех участников цепочки хозяйственных взаимосвязей в жилищно-коммунальном комплексе. Правовые инновации, направленные на улучшение дисциплины платежей в жи-

лищно-коммунальном комплексе, должны стать важной частью улучшения инвестиционного климата в этом секторе экономики, что обеспечит финансовые условия для реализации технических инноваций.

Возможные меры по усилению дисциплины платежей должны носить комплексный характер и направлены, с одной стороны, на усиление ответственности неплательщиков за неполную и несвоевременную оплату коммунальных услуг и энергетических ресурсов, а с другой стороны – на устранение объективных причин возникновения кредиторской задолженности субъектов хозяйственных взаимоотношений в жилищно-коммунальном комплексе. С учетом социальной востребованности проблематики ЖКХ реализация предлагаемых мер будет нести достаточно высокие политические риски.

Таблица 4. Причины возникновения задолженности за газ и способы ее снижения

Источник и причины возникновения задолженности	Доля в суммарной задолженности за газ, %	Способы изменения ситуации
Население	37,4	
<i>Обеспеченные семьи</i> Занятость Недовольство качеством услуг	17,0	Повышение размера пени за неуплату Введение административных штрафов за неуплату
<i>Низкодоходные семьи</i> Недостаточность средств на оплату ЖКУ (проживание в квартирах, превышающих социальный стандарт)	8,0	Повышение доступа к программе жилищных субсидий Введение административных штрафов за неуплату Изъятие за долги жилья, находящегося в собственности, с предоставлением жилья на условиях социального найма
<i>Новые собственники жилья</i> Отсутствие документов на право собственности; квартиры, в которых никто не живет	5,0	Совершенствование регистрации прав собственности Введение административных штрафов Изъятие за долги жилья, находящегося в собственности, с предоставлением жилья на условиях социального найма
<i>Собственники нежилых помещений в многоквартирных домах</i> Нежелание нести бремя расходов на содержание общего имущества	4,0	Введение административных штрафов за неуплату
<i>Пенсионеры</i> Недостаточность средств на оплату ЖКУ (проживание в квартирах, существенно превышающих социальный стандарт)	3,0	Повышение доступа к программе жилищных субсидий Введение административных штрафов за неуплату
<i>Маргинальные группы населения</i> Асоциальное поведение	0,4	Изъятие за долги жилья с предоставлением другого на условиях социального найма
Неотключаемые финансируемые за счет бюджета организации	3,6	Субсидиарная ответственность учредителей – органов государственной власти и местного самоуправления Введение административных штрафов за неуплату
Иные организации – потребители газа и коммунальных ресурсов	13,5	Наличие обеспечения по оплате энергоресурсов при заключении договора ресурсоснабжения Введение административных штрафов за неуплату

Источник и причины возникновения задолженности	Доля в суммарной задолженности за газ, %	Способы изменения ситуации
Управляющие организации	6,7	
Недостаточная доходная база из-за неполной собираемости платежей	2,3	Дифференциация тарифов на коммунальные ресурсы в зависимости от выбора способа управления многоквартирным домом
Нецелевое использование средств	2,6	Использование специальных счетов с ограничением использования для оплаты коммунальных услуг Введение обеспечения по оплате энергоресурсов Административные штрафы
Мошенничество	1,8	Использование специальных счетов с ограничением использования для оплаты коммунальных услуг Введение обеспечения по оплате энергоресурсов Административные штрафы
Товарищества собственников жилья, жилищно-строительные кооперативы	0,9	
Недостаточная доходная база из-за неполной собираемости платежей	0,5	Правовое совершенствование института ТСЖ
Использование платежа за коммунальные услуги для проведения работ в здании	0,4	Административные штрафы
Теплоснабжающие организации	37,9	
Заниженные тарифы из-за учета в операционных затратах нормативных, а не фактических потерь	15,0	Определение издержек при тарифном регулировании исходя из фактических, а не нормативных потерь, с фиксацией на этой основе целевых показателей деятельности
Неполная оплата потребителями тепловой энергии и теплоносителя	11,3	Включение резервов по сомнительным долгам в структуру затрат при регулировании
Заниженные тарифы из-за ограничений по индексу роста тарифов	8,6	Установление тарифов для населения на основе анализа его способности платить с использованием критериев экономической доступности
Выставление потребителям счетов на сумму меньше стоимости поставленной энергии	2,0	Использование метода аналогов при установлении нормативов потребления тепловой энергии на отопление, обязательность установки общедомовых приборов учета потребления тепловой энергии
Отсутствие бюджетной компенсации разницы в фактических и установленных издержках и при установлении льготных тарифов	1,0	Совершенствование системы компенсации выпадающих доходов предприятий теплоснабжения, отмена льготных тарифов

Источник: Расчеты авторов с использованием:

формы федерального статистического наблюдения № 22-ЖКХ (сводная) «Сведения о работе жилищно-коммунальных организаций в условиях реформы»;
формы федерального статистического наблюдения № 1-ТЕП «Сведения о снабжении теплоэнергией»;
формы федерального статистического наблюдения № 22-ЖКХ (субсидии) «Сведения о предоставлении гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг».

Шарыгина Ю.А.,
эксперт направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»,

Сиваев С.Б.,
директор направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»

Сравнительный анализ доступности жилищно-коммунальных услуг для населения России и других стран

Жилищно-коммунальный комплекс является основой стабильного экономического развития любой страны, так как обеспечивает базовые потребности населения и производства. В России проблемы жилищного и коммунального секторов стоят особенно остро ввиду сильно устаревшей инфраструктуры, изношенных производственных мощностей, отсутствия необходимых инвестиций в последние десятилетия.

В настоящее время тарифное регулирование коммунальных предприятий основано на использовании предельных индексов¹, которые, по сути, искусственно «замораживают» тарифы, и именно сдерживание роста тарифов выступает главной политической целью. К самым очевидным последствиям политики «замораживания» тарифов относится увеличение недоинвестирования жилищного и коммунального секторов за счет сдерживания объема платежей потребителей, а возможности субсидирования сектора из бюджетных средств жестко ограничены бюджетами публично-правовых образований. В качестве основного аргумента в пользу такой тарифной политики приводят утверждение, что доля платы за жилищно-коммунальные услуги в потребительских расходах граждан Российской Федерации выше, чем у жителей европейских стран. В доказательство этого приводят данные, представленные на рисунке 7. Эти данные вызывают определенные сомнения в части сопоставимости структуры жилищно-коммунальных платежей в разных странах.

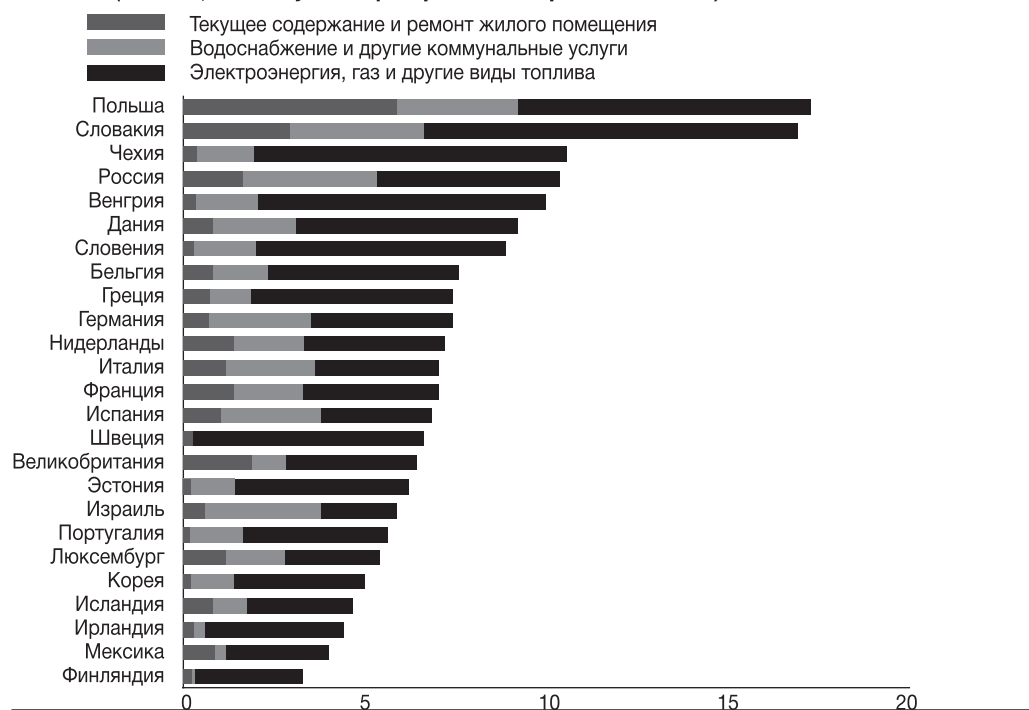
В рамках настоящей статьи исследуется вопрос: действительно ли сегодня в Российской Федерации доступность жилищно-коммунальных услуг ниже, чем в большинстве европейских стран, и, следовательно, отсутствует возможность увеличить бремя жилищно-коммунальных платежей для населения? Для ответа на поставленный вопрос необходимо оценить экономическую доступность жилищно-коммунальных услуг для населения России и других стран (будут рассмотрены страны Европейского Союза и Организации экономического сотрудничества и развития).

1 Приказ Федеральной службы по тарифам (ФСТ России) от 21 октября 2013 г. № 192-э/3 (зарегистрирован Минюстом России. Регистрационный № 30264 от 29 октября 2013 г.) «Об установлении предельных индексов максимально возможного изменения действующих тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, в среднем по субъектам Российской Федерации на 2014 год»; Приказ Федеральной службы по тарифам (ФСТ России) от 15 октября 2013 г. № 191-э/2 (зарегистрирован Минюстом России, регистрационный № 30269 от 29 октября 2013 г.) «Об установлении предельных максимальных уровней тарифов на тепловую энергию (мощность), поставляемую теплоснабжающими организациями потребителям, в среднем по субъектам Российской Федерации на 2014 год».

Анализ европейских статистических данных о расходах на содержание жилья и предоставление коммунальных услуг для населения

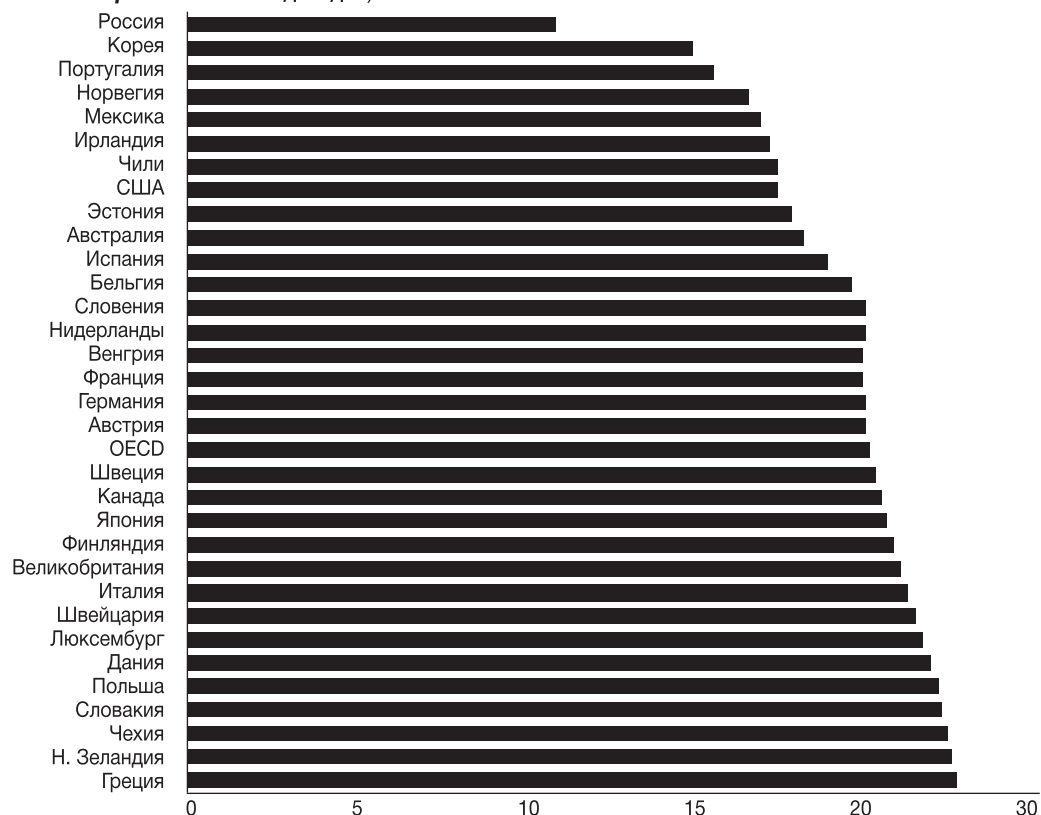
Прямое использование статистических данных Европейского статистического агентства (Eurostat) не представляется возможным ввиду отсутствия среди них данных по Российской Федерации. В свою очередь, база данных Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) содержит информацию о расходах на содержание жилья во многих странах, включая Россию. Статистическая информация по странам, входящим в ОЭСР, показывает, что по итогам 2011 г. население Российской Федерации тратило наименьшую среди стран группы сравнения долю располагаемых доходов на оплату расходов, связанных с содержанием жилья¹: чуть более 11% (рис. 7)². Среднее значение показателя по группе стран ОЭСР почти в два раза больше, чем в России, – 21%. Максимальные значения по доле расходов, связанных с содержанием жилья, в располагаемых доходах зафиксированы в Польше, Словакии, Чехии – более 23%.

Рис. 7. Доля расходов по оплате ЖКУ в потребительских расходах (данные, используемые федеральными органами власти)



- 1 Расходы, связанные с содержанием жилья, в соответствии с методикой ОЭСР – это расходы, включающие арендные платежи, вмененную арендную плату, расходы на содержание и ремонт жилья, расходы по оплате счетов за водоснабжение, водоотведение, потребление энергетических ресурсов. Расходы, связанные с содержанием жилья, не включают расходы по выплате кредитов.
- 2 Располагаемые доходы – это доходы, которые остаются у домохозяйства после оплаты всех обязательных налогов и сборов.

Рис. 8. Доля расходов домохозяйств, связанных с содержанием жилья, в располагаемых доходах, 2011 г.



Отметим, что значения показателя «доля расходов, связанных с содержанием жилья, в располагаемых доходах домохозяйства» во всех рассматриваемых странах не превышают европейский порог доступности для этих показателей (30–40%)¹, поэтому в развитых странах население платит в соответствии с формальными экономическими критериями доступности. При этом очевидно, что для наименее обеспеченных слоев населения в рассматриваемых странах значения показателя превышают порог экономической доступности. Для таких групп населения в большинстве стран существуют программы субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг (см. далее).

Однако строить анализ доступности жилищно-коммунальных услуг для населения на основе данного показателя нельзя, так как расходы по содержанию жилья – это более широкое понятие, чем расходы на оплату жилищно-коммунальных услуг. Расходы по содержанию жилья включают оплату жилищно-коммунальных услуг, а также все прочие расходы, которые возникают вследствие наличия кредита на приобретение жилья, проведения ремонта, покупки различной техники и

¹ В странах Европейского Союза установлены предельные значения для объема расходов, связанных с содержанием жилья, на уровне 30% для показателя «доля расходов, связанных с содержанием жилья, в потребительских расходах домохозяйства» и 40% для показателя «доля расходов, связанных с содержанием жилья, в располагаемых доходах домохозяйства». Превышение данных порогов характеризует данные расходы как недоступные для населения. Эти критерии доступности были разработаны Европейским статистическим агентством (Eurostat).

оборудования для дома. Иными словами, расходы по содержанию жилья включают все прямые и косвенные затраты, так или иначе связанные с жилым помещением и коммунальными услугами. И именно для этих совокупных затрат устанавливаются пороги доступности на уровне 30% и 40% в зависимости от того, в чем (расходах/доходах) измерен показатель.

Доля расходов домохозяйств на содержание жилья в располагаемых доходах в большинстве стран превышает 20% (рис. 8). Только в некоторых странах Юго-Восточной и Центральной Европы эти расходы составляют 15–20% располагаемых доходов. При этом в России домохозяйства тратят чуть более 10% располагаемых доходов на покрытие счетов за жилищно-коммунальные услуги. Таким образом, напрашивается вывод, что население Российской Федерации платит за жилищно-коммунальные услуги наименьшую долю в располагаемых доходах по сравнению со странами ОЭСР. Однако этот вывод следует считать необоснованным из-за разной структуры расходов на жилье, учитываемой в национальных статистических данных.

Рассмотрим, как распределены страны Европейского Союза и мира по второму показателю – «доля расходов на содержание жилья в потребительских расходах» (рис. 9)¹. Если сопоставить рисунки 8 и 9, то видно, что наибольшая доля расходов на содержание жилья по отношению к потребительским расходам зафиксирована в Скандинавских странах и Великобритании, а при рассмотрении показателя доля расходов, связанных с содержанием жилья, по отношению к доходам, эти страны оказались в середине списка. Скорее всего, такое изменение позиций связано с большей долей сбережений в структуре доходов; другими словами, у населения этих стран больше возможностей (или склонностей) к сбережениям, чем в других странах.

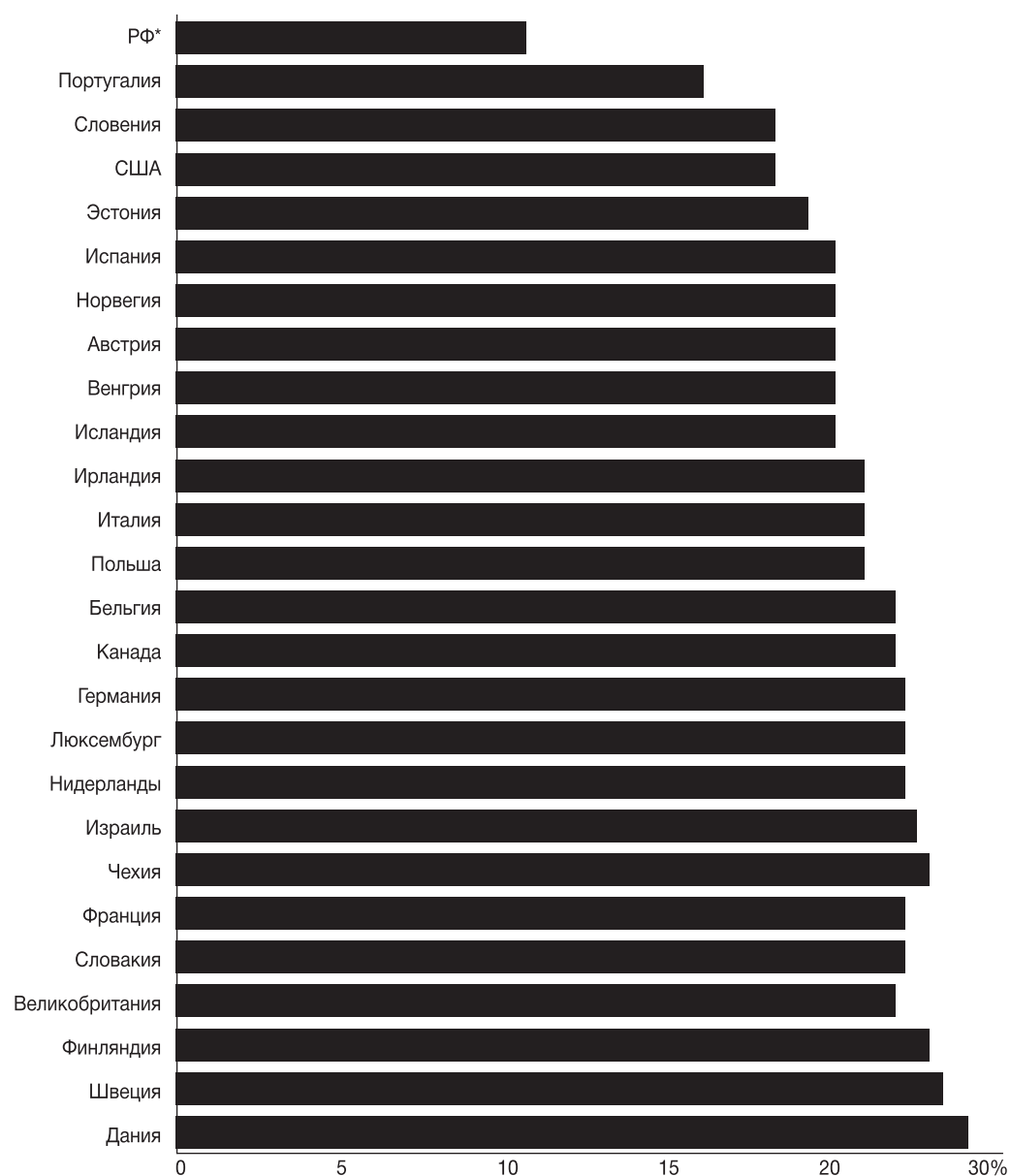
Согласно статистическим данным ОЭСР, домохозяйства европейских стран, а также США и Канады, тратят в среднем в 2–3 раза больше денежных средств на приобретение товаров и оплату услуг, связанных с содержанием жилья, чем домохозяйства в Российской Федерации тратят на оплату жилищно-коммунальных услуг. Таким образом, если говорить о совокупных расходах на жилье, включающих оплату жилищно-коммунальных услуг, а также прочие расходы и обременения, связанные с жильем, то их доля в располагаемых доходах и потребительских расходах составляет 20–30% во всех развитых европейских странах. В Российской Федерации такое статистическое наблюдение не ведется, а доля расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг составляет около 10%. Следовательно, сопоставлять такие расходы без дополнительной аналитической обработки нельзя.

Приведение к сопоставимым значениям расходов населения по оплате ЖКУ в Европе и Российской Федерации

Обеспечение экономической доступности жилищно-коммунальных услуг означает возможность населения платить за жилищно-коммунальные услуги не в ущерб потреблению других экономических благ. При всем разнообразии подходов к оценке доступности жилищно-коммунальных услуг наиболее часто анализируют показатели расходов домохозяйств, исходя из того, что категорию «расходы домохозяйства» легче отследить статистически, чем категорию «доходы

1 Потребительские расходы – это расходы домохозяйств, которые связаны с приобретением товаров и услуг, состоящие из трех блоков: расходы на текущее потребление (товары краткосрочного пользования), расходы на товары длительного пользования и расходы на услуги.

Рис. 9. Доля расходов домохозяйств, связанных с содержанием жилья, в потребительских расходах домохозяйств некоторых стран ЕС в 2012 г., %



*Для РФ данные за 2011 г.

Источник: OECD Statistics. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=9189#>.

домохозяйства». При этом с экономической точки зрения такие модели могут не точно отражать суть происходящих процессов, так как расходы составляют долю доходов, полученных домохозяйством в результате экономических действий, а решение о том, какую часть доходов тратить, а какую – сберегать, принимает сам экономический агент, исходя из собственных предпочтений¹. Таким образом, когда рассматривается доля расходов на жилищно-коммунальные услуги в расходах домохозяйства, нельзя точно определить, насколько они значимы для него, так как часть денег домохозяйство может сберегать. Именно поэтому в рамках данной работы мы будем рассматривать долю расходов на жилищно-коммунальные услуги и в потребительских расходах, и в доходах домохозяйства, чтобы более точно определить ее значимость.

Статистический учет потребления домохозяйствами коммунальных услуг в Российской Федерации и странах Европейского Союза имеет существенные различия. При этом в отношении коммунальных услуг обеспечить сопоставимость расходов несложно, так как содержательные различия в услугах не столь существенны. Коммунальные услуги в Российской Федерации включают услуги холодного и горячего водоснабжения, водоотведения, отопления, электро- и газоснабжения – это закрытый перечень, устанавливаемый законодательством страны. В европейских странах понятия «коммунальные услуги» не существует, к ним относятся услуги водоснабжения и водоотведения, а также потребление энергоресурсов. Организация предоставления услуг за рубежом и в России достаточно сильно отличается. Отопление жилых помещений в Европе часто производится с использованием газа или электричества при отсутствии систем централизованного теплоснабжения. Европейская система учета, рассматривающая расходы по оплате услуг водоснабжения и водоотведения, а также энергоресурсов, с содержательной точки зрения аналогична российской информации о коммунальных услугах. Поэтому для получения сопоставимой информации о расходах по оплате коммунальных услуг в европейских странах необходимо просуммировать расходы по двум составляющим: услуги водоснабжения и водоотведения и энергетические ресурсы.

Привести жилищные услуги к сопоставимым условиям сложнее. Жилищный фонд стран Европейского Союза в статистических базах данных разделен на две группы: жилье, в котором проживает собственник жилого помещения, и арендное жилье. Каждая из этих групп разбивается на две подгруппы: собственники без обременения или с обременением и арендаторы, снимающие жилье по рыночной или льготной цене (социальное арендное жилье). Собственники без обременения не несут никаких дополнительных расходов, кроме расходов на содержание жилья. В расходы на содержание жилья собственников жилья с обременением входят дополнительные расходы, связанные с выплатой кредита за жилье, пая в жилищном кооперативе, и, возможно, другие расходы. Жилье, предоставляемое по льготной цене, – это социальная аренда жилья, предоставляемая определенным группам населения на особых основаниях (см. далее). Коммерческая аренда – аренда жилья по рыночным ценам, в которые, помимо расходов на содержание недвижимого имущества, входит прибыль собственника (арендодателя).

Традиционная европейская классификация, используемая в статистике, не подходит для анализа доступности жилищно-коммунальных услуг для населения, так как в ней группировка осуществлена на основе признака владения жилым помещением и не отражает конкретные расходы домохозяйств по оплате жилищно-коммунальных услуг. Именно поэтому в рамках исследования использована эко-

¹ В отдельные периоды потребительские расходы могут даже превышать доходы из-за использования накоплений.

номическая классификация, основанная на издержках по содержанию жилья. В соответствии с ней выделены следующие две группы:

1. *Издержки на жилье равны расходам на его содержание или ниже их на размер субсидии от государства.* Данную группу составляют социальная аренда жилья и жилье в собственности без обременения. Здесь предполагается, что расходы на содержание жилья у этих двух групп соответствуют объему расходов, необходимых для поддержания нормального функционирования домов, в которых проживают домохозяйства. Также предполагается, что эти расходы не включают никаких обременений.

2. *Издержки на жилье превышают расходы на его содержание.* В данную группу попадают коммерческая аренда жилья и жилье в собственности с обременением. Домохозяйства, попавшие в данную группу, несут большее бремя расходов, так как помимо издержек, которые характерны для первой группы, эти домохозяйства несут дополнительное бремя расходов по выплате кредита или повышению капитализации собственников жилья.

В Российской Федерации большая часть жилищного фонда соответствует первой группе (исключение составляют квартиры, приобретенные в рамках программы ипотечного кредитования, и жилье, арендуемое на коммерческих условиях, которое не фиксируется в статистике), а за рубежом большее распространение получили формы владения жильем из второй группы.

В дополнение к изложенному выше необходимо отметить, что статистический учет жилищных и коммунальных услуг в России и европейских странах достаточно сильно различается в силу разной структуры жилищного фонда. В России преобладают многоквартирные дома, а под жилищными услугами традиционно понимают только оплату содержания общедомового имущества многоквартирных домов и не оценивают при этом расходы домохозяйств на содержание самих квартир (или жилых помещений в односемейных домах). В Европе многоквартирные дома в большинстве стран составляют меньшую часть жилищного фонда. Расходы домохозяйств на содержание односемейных домов статистически практически не наблюдаемы, хотя они могут быть весьма значительными. Тем не менее, в рамках настоящего исследования при обработке статистической информации Европейского Союза будем исходить из того, что жилищные услуги включают плату за жилое помещение и оплату содержания общедомового имущества многоквартирных домов. Для более подробного объяснения логики дальнейших расчетов рассмотрим различия в структуре жилищного фонда в Российской Федерации и европейских странах.

Структура жилищного фонда в Российской Федерации и европейских странах

В России после распада СССР, где большая часть многоквартирного жилищного фонда принадлежала государству, началась приватизация жилья, в результате которой большая часть жилых помещений в настоящее время находится в собственности физических лиц. Основным законом Российской Федерации в жилищной сфере является Жилищный кодекс Российской Федерации, который предусматривает три формы собственности жилищного фонда: частную, государственную и муниципальную. Также законом предусмотрена классификация по целевому использованию: жилищный фонд социального использования, специализированный жилищный фонд, индивидуальный жилищный фонд и жилищный фонд коммерческого назначения. Несмотря на существование разных форм, наи-

большее распространение получили жилье в собственности (частное жилье), а также государственное и муниципальное жилье, предоставляемое по договорам социального найма, договорам найма специализированных жилых помещений. Существует также небольшая доля коммерческой аренды жилья, но статистически отследить характеристики расходов на жилье коммерческих арендаторов не представляется возможным ввиду отсутствия данных и каких-либо статистических показателей в масштабах всей страны. Таким образом, при анализе расходов на жилищно-коммунальные услуги населения Российской Федерации в рамках настоящей работы будут рассматриваться только две группы: социальные наниматели и собственники жилья. При этом важна такая характеристика расходов по жилищной услуге этих двух групп: данные расходы практически равны и часто значительно ниже расходов, необходимых для поддержания нормального функционирования жилищного фонда.

В европейских странах структура жилья имеет другой характер. Жилье также делится на частное, государственное и предоставляемое некоммерческими организациями. Две основные формы аренды жилых помещений: аренда государственного или муниципального жилья (public rental) и аренда жилья у частного лица (private rental). При этом социальная аренда жилья контролируется на местном уровне. Наибольшая доля частного арендного жилья в Германии – около 45%, а также в США и Канаде, где доля жилья такого типа составляет до 30%. При этом в Германии существенная часть жилищного фонда принадлежит крупным жилищным компаниям, которые имеют правовую форму акционерного общества, но владельцем этих компаний являются местные органы власти. Таким образом, эти компании предоставляют, по сути, муниципальное жилье на условиях социального найма, но поскольку они имеют правовую форму частной компании, то это жилье в статистике отражается как частная аренда. Следовательно, официальные данные о доле коммерческой аренды жилья в Германии завышены, а о доле социального жилья – занижены.

Социальное жилье

Социальное жилье получило наибольшее распространение в Австрии, Финляндии, Швеции, Нидерландах и Германии. В странах Южной Европы, а также странах бывшего социалистического лагеря распространение социального жилья минимально.

В настоящее время под термином «социальное жилье» в странах Европейского Союза понимают арендное жилье, ответственность за управление которым лежит на муниципалитетах, компаниях, принадлежащих муниципалитетам, специализированных некоммерческих организациях или совместно на этих агентах. Основной целью деятельности органов местного самоуправления или некоммерческих организаций в данной сфере является предоставление доступного жилья. Различаются разные категории такого жилья в зависимости от социальных причин его предоставления:

- жилье с регулируемой арендной платой для семей с невысоким уровнем доходов;
- жилье для срочного найма из-за лишения жилья по различным причинам; специализированное жилье для различных групп населения (инвалиды, пенсионеры, иные социальные группы).

Потребители социального жилья получают выгоды от регулируемых, более низких по сравнению с рыночными цен на аренду жилых помещений. Кроме того,

сектор социального жилья обладает определенным набором характеристик. Среди них – доступность жилья такого типа, а также его распределение не по экономическим (рыночным) принципам, а посредством административных решений. Также характерно наличие сильной политической составляющей и включенности региональных и местных властей в процесс организации и предоставления социального жилья. В дополнение к этому пользователь социального жилья должен иметь законодательно защищенный статус. Предоставляемое жилье должно соответствовать некоторому минимальному стандарту, необходимо тесное взаимодействие предоставляющей организации, арендодателя и пользователей (арендаторов) при решении основных управленческих вопросов.

Статистически в европейских странах социальное жилье отслеживается в разделах социальной аренды жилья. Для анализа, как правило, используются данные о доле социальной аренды жилья по отношению ко всему жилищному фонду. Размер фонда социального жилья может достаточно сильно колебаться – от практически 1/3 всего фонда жилья в Нидерландах до менее 0,5% в Латвии (табл. 5). При этом социальное арендное жилье в северных европейских странах занимает больше половины арендного жилищного фонда в целом. Совсем низкая доля социальной аренды в общем жилищном фонде в странах бывшего социалистического лагеря связана с высокой долей жилья в собственности. В странах Южной Европы это связано с различными культурными особенностями, а также принятыми политическими решениями, что способствовало широкому распространению частной собственности на жилье. В Греции и на Кипре социальное арендное жилье в форме найма по регулируемым ставкам отсутствует.

Страна	Аренда социального жилья (доля общего жилищного фонда)	Аренда социального жилья (доля арендного жилищного фонда)
Нидерланды	32	75
Австрия	23	56
Дания	19	51
Великобритания	18	54
Швеция	18	48
Франция	17	44
Финляндия	16	53
Литва	3	43
Словакия	2,6	87
Румыния	2,3	-
Люксембург	2	7
Испания	2	15
Эстония	1	25
Латвия	0,4	2,5

Источник: Housing Europe Review: The nuts and bolts of European social housing systems, 2012. P. 24.

Кондоминиумы и жилищные кооперативы

Помимо названных выше форм организации жилищного сектора, существуют такие формы организации, как кондоминиумы и долевые кооперативы, которые преимущественно относятся к многоквартирным домам. Кондоминиум – форма владения жильем, при которой каждая квартира является частной собственностью одного лица, а общедомовое имущество находится в долевой собственности. Форму кондоминиума могут иметь как один многоквартирный дом, так и несколько стоящих рядом зданий, владеющих общей придомовой территорией. Наибольшее распространение такая форма организации жилья получила в США и Канаде.

1 Housing Europe Review: The nuts and bolts of European social housing systems, 2012. P. 22–23.

Кооперативное жилье занимает нишу между социальным и частным жильем. Эта форма организации позволяет получить жилье домохозяйствам, которые не имеют права на получение социального жилья и не имеют возможности приобрести жилье в собственность на рыночных условиях. Кооперативное жилье по объему затрат на приобретение является промежуточным звеном между социальным наймом и жильем в собственности. Члены кооператива владеют не самим жильем, а паями в кооперативе, т.е. приобретение пая является «входным билетом», предоставляющим домохозяйству право проживать в определенном жилом помещении. Став членом кооператива, домохозяйство ежемесячно выплачивает регулируемые платежи, которые покрывают расходы на содержание общедомового имущества. В широком смысле можно выделить два типа кооперативов: «социальные», где паи ограничены в обороте, а значит, имеют относительно невысокую стоимость, и «рыночные», где нет ограничений на оборот и, как следствие, стоимость пая выше. Кооператив может включать как один дом, так и несколько сотен домов, он сам осуществляет хозяйственную деятельность. Как правило, средства, собранные от приобретения паев, направляются на строительство нового жилья, а ежемесячная плата расходуется на содержание общедомового имущества. Кооперативное жилье имеет свою специфику в каждой из стран Европейского Союза, при этом чаще всего кооперативы – это некоммерческие организации или организации с установленными ограничениями по нормам прибыли.

Методика приведения расчетов затрат домохозяйств по оплате ЖКУ к сопоставимым условиям

Главное отличие статистического учета жилищного сектора в зарубежных странах от российской методологии состоит в том, что при расчете расходов домохозяйств на жилье учитывается так называемая вмененная арендная плата (imputed rent). В соответствии с определением Европейского статистического агентства, вмененная арендная плата – это показатель, имеющий отношение ко всем домохозяйствам, которые не платят арендную плату или платят неполную арендную плату потому что либо являются собственниками жилья, либо арендуют его по цене ниже рыночной (льготной), либо оно им предоставляется без арендной платы. Вмененная арендная плата оценивается только для основного места проживания, т.е. если домохозяйство имеет несколько жилых площадей, то данный показатель рассчитывается только для основного места проживания. В соответствии с правилами расчета вмененной арендной платы ее значение должно быть эквивалентно значению арендной платы для аналогичного жилья, арендуемого по рыночной цене, за вычетом фактически уплаченной аренды и всех субсидий от государства, различных некоммерческих организаций и объединений для домохозяйств, которые арендуют жилье по льготной цене, а также за вычетом расходов на содержание жилья, если арендатор (собственник) несет их самостоятельно (арендодатель не занимается содержанием жилья). Размер рыночной аренды определяется как сумма, за которую можно арендовать немеблированное жилье на рынке без учета сборов за отопление, электроэнергию, воду и прочие коммунальные услуги¹.

Вмененная арендная плата имеет важный экономический смысл — в определенном смысле этот инструмент более точно отражает уровень благосостояния

1 Eurostat. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>.

населения в стране. Фактически, для собственников жилых помещений это показатель уровня накопленного богатства, неявный доход, который получает владелец недвижимости в случае, если он избавлен от необходимости снимать жилое помещение. Для арендаторов, снимающих жилье по льготной цене, вмененная арендная плата заменяет субсидии, а для арендаторов, снимающих жилье по рыночной цене, она равна нулю. Показатель вмененной арендной платы является статистическим инструментом, позволяющим выровнять распределение доходов в странах Европейского Союза. Он будет исключен из дальнейшего анализа, чтобы избежать искажений при сопоставлении расходов домохозяйств по оплате жилищных и коммунальных услуг в Российской Федерации и за рубежом.

Далее перегруппируем жилищный фонд европейских стран в соответствии с экономической классификацией, основанной на издержках содержания каждого типа жилья. Это необходимо для правильного пересчета показателей расходов на содержание жилья, используемых в европейской методологии статистического учета.

В целом в европейской статистике расходы на жилье представлены тремя показателями: вмененная арендная плата (исключенная из анализа), аренда и жилищная услуга. Все эти показатели в европейской статистике рассчитываются по отношению ко всему жилищному фонду, а не по соответствующим социальным группам, несущим указанные расходы. Таким образом, прежде чем суммировать расходы по оплате жилищно-коммунальных услуг, необходимо произвести перерасчет каждого типа расходов в соответствии с группой населения, которая несет данные расходы.

В таблице 6 представлена покомпонентная структура расходов по оплате жилищно-коммунальных услуг. Жилищная услуга – это показатель, который аналогичен показателю «расходы на содержание общедомового имущества», но более широк, чем в российском статистическом учете, так как включает расходы на содержание и ремонт квартир и односемейных домов. На рисунке 10 представлена структура жилищного фонда европейских стран и США по формам собственности.

Бремя по оплате жилищной услуги фактически несут собственники жилых помещений. Рыночную аренду платят арендаторы в коммерческом арендном жилье. Социальные арендаторы получают жилье с регулируемой арендой по более низким ставкам, которые, как правило, покрывают расходы на содержание общедомового имущества.

Чтобы привести расходы к российским стандартам статистического учета, в рамках исследования сконцентрируемся на социальной и коммерческой аренде жилья, а также жилье в собственности без учета обременений, связанных с такой собственностью. Включение коммерческой аренды в анализ требует дополнительной аргументации. Специфика статистического учета в европейских странах такова, что расходы, связанные с содержанием общедомового имущества, не выделены отдельно для категорий социальных и коммерческих арендаторов. Существует только агрегированный показатель «аренда». Очевидно, что коммерческая аренда включает не только расходы на обслуживание сдаваемой в аренду недвижимости (жилищные услуги), но и чистый доход собственника. Поэтому коммерческая аренда существенно превышает расходы, понимаемые в России как жилищные услуги. Но любопытно, что для социальной аренды жилья характерна обратная ситуация: достаточно часто стоимость социальной аренды меньше реальных расходов на содержание арендуемой жилой недвижимости за счет бюджетных субсидий и других преференций. В рамках проводимого исследования принимается допущение, что чистые доходы собственников жилья, сдаваемого в коммерческую аренду, приблизительно равны размеру бюджетных субсидий и других преференций в случае социальной аренды. При этом допущении сумма арендной платы в социальном и

коммерческом секторе равна расходам на содержание жилой недвижимости, или в традиционной российской трактовке – стоимости жилищной услуги. Такой подход представляется вполне оправданным для стран, где в арендном секторе преобладает социальная аренда. Для стран, где велика доля коммерческой аренды (Южная Европа), он обуславливает небольшое, но оправданное в данном случае завышение стоимости жилищной услуги.

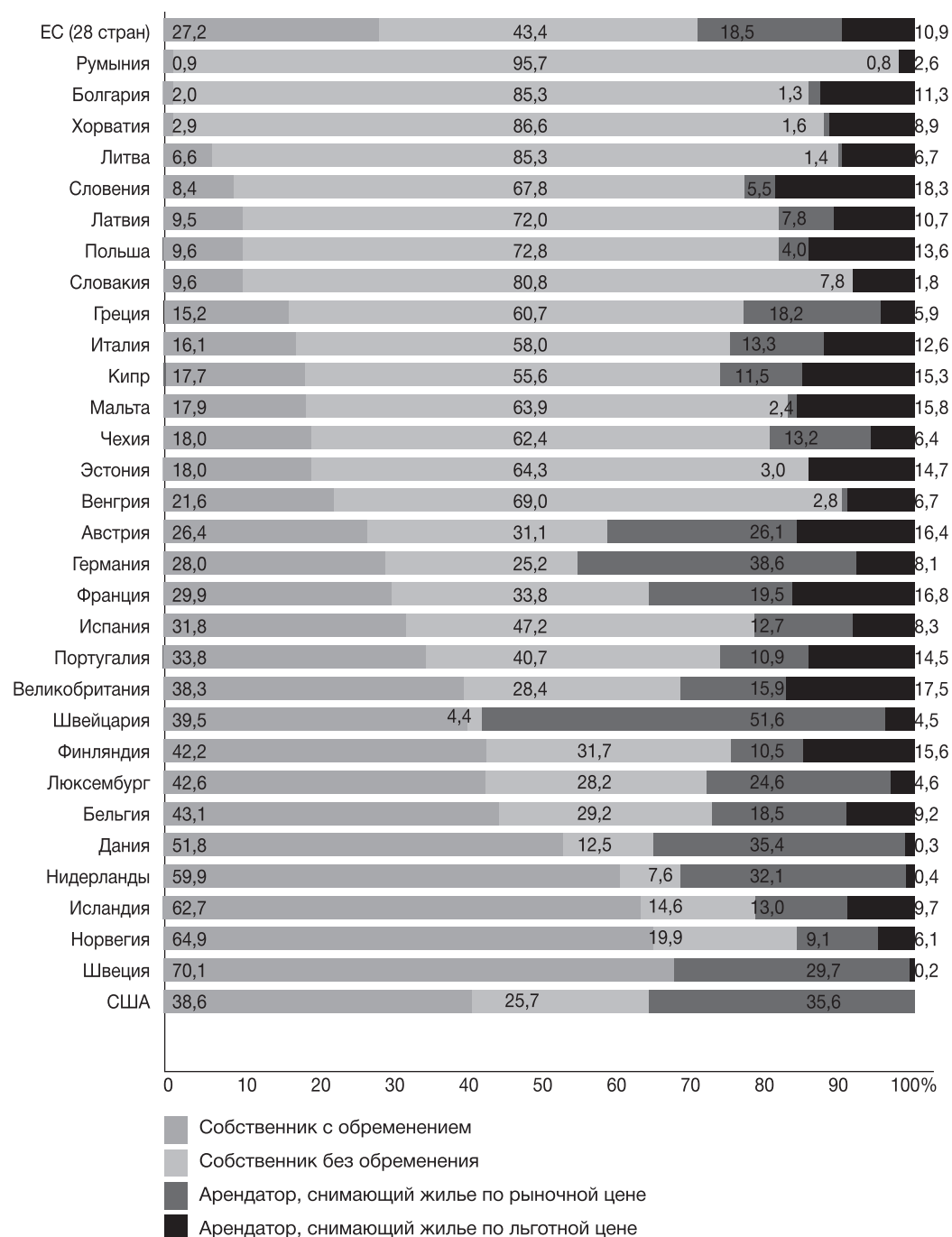
Пересчитаем расходы на жилищные услуги для каждой группы арендаторов и собственников жилья с учетом доли каждой из этих групп в жилищном фонде и реально понесенных расходов. Для получения данных о доле расходов населения на оплату жилищных и коммунальных услуг необходимо рассчитать взвешенную сумму по оплате жилищных и коммунальных услуг двух групп населения: арендаторов и собственников жилья.

Таблица 6. Структура расходов по оплате жилья и коммунальных услуг в потребительских расходах домохозяйств стран ЕС в 2012 г., %

Страна	Доля расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в потребительских расходах, всего	В том числе:				
		Арендная плата	Вмененная арендная плата	Плата за жилищную услугу	Плата за водоснабжение и прочие коммунальные услуги, кроме услуг энергоснабжения	Плата за электроэнергию, газ и прочие виды топлива
Бельгия	24,3	3,5	12,7	1,1	1,3	5,8
Чехия	26,3	3,7	12,1	0,2	1,7	8,6
Дания	29,3	6,8	13,4	0,9	2,3	5,9
Германия	24,2	6,9	9,6	0,8	2,1	4,8
Эстония	19,7	2,4	10,8	0,1	1,2	5,2
Ирландия	23,2	4,3	13,9	0,5	0,5	4,1
Испания	21,2	2,5	11,6	1,1	2,3	3,7
Франция	25,6	4,2	14,2	1,3	1,7	4,2
Италия	23,3	2,2	13,8	1,1	2,2	4,0
Кипр	19,3	4,0	8,3	2,0	1,1	3,9
Латвия	23,3	0,7	12,7	2,1	1,1	6,8
Люксембург	24,5	3,3	15,7	1,3	1,2	2,9
Венгрия	21,6	0,9	11,2	0,3	1,9	7,2
Мальта	11,9	1,0	6,8	0,4	0,6	3,1
Нидерланды	24,5	5,4	11,2	1,3	1,5	5,1
Австрия	21,6	3,3	10,2	1,5	2,6	3,9
Польша	23,1	1,3	5,7	4,8	2,4	9,0
Португалия	16,5	2,1	8,9	0,3	1,7	3,5
Словения	19,5	0,7	9,7	0,3	2,0	6,7
Словакия	25,6	1,0	7,6	3,0	2,7	11,3
Финляндия	27,1	6,8	16,8	0,0	0,5	3,0
Швеция	27,0	8,0	12,7	0,4	0,0	5,9
Великобритания	26,0	5,6	15,9	0,3	0,9	3,3
Исландия	21,7	2,9	14,0	0,8	1,3	2,7
ЕС (27 стран)	24,2	4,5	12,5	1,0	1,7	4,5

Источник: Eurostat. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_co3_c&lang=en.

Рис. 10. Структура жилищного фонда в европейских странах и США по формам собственности, 2010 г., %



Источник: SILK, [ilc_lvho02], Consumer Expenditure Survey / U.S. Bureau of Labor Statistics.
(Для США данные за 2012 г.).

Алгоритм расчета расходов на жилищно-коммунальные услуги с использованием статистики Евростата по предлагаемой методике следующий.

1. Определяют долю расходов коммерческих и социальных арендаторов на оплату аренды:

$$DRh = \frac{DRhst}{KRst},$$

где:

DRh – доля расходов коммерческих и социальных арендаторов на арендную плату;
 $DRhst^1$ – доля расходов на аренду, приведенная в отчетности Евростата по всем пользователям жилья;

KR – доля коммерческих и социальных арендаторов по отношению ко всем пользователям жилья.

2. Определяют долю расходов собственников на оплату жилья:

$$DOh = \frac{DRhst}{KOst},$$

где:

DOh – доля расходов собственников жилья на его содержание;

$DRhst$ – доля расходов на содержание жилья, приведенная в отчетности Евростата по всем пользователям жилья;

$KOst$ – доля собственников жилья по отношению ко всем пользователям жилья.

3. Определяют долю расходов социальных и коммерческих арендаторов на оплату коммунальных услуг:

$$DRu = DRwst + DRest,$$

где:

DRu – доля расходов социальных и коммерческих арендаторов на оплату коммунальных услуг;

$DRwst$ – доля расходов социальных и коммерческих арендаторов на оплату водоснабжения и водоотведения;

$DRest$ – доля расходов социальных и коммерческих арендаторов на оплату энергоресурсов.

4. Определяют долю расходов собственников жилья на оплату коммунальных услуг:

$$DOu = DOwst + DOest,$$

где:

DOu – доля расходов собственников жилья на оплату коммунальных услуг;

$DOwst$ – доля расходов собственников жилья на оплату водоснабжения и водоотведения;

$DOest$ – доля расходов собственников жилья на оплату энергоресурсов.

5. Определяют взвешенную долю расходов арендаторов и собственников жилья без обременений на оплату жилья и коммунальных услуг:

$$DROhu = \frac{(DRh + DRu) * KRst + (DOh + DOu) * KOst}{KRst + KOst},$$

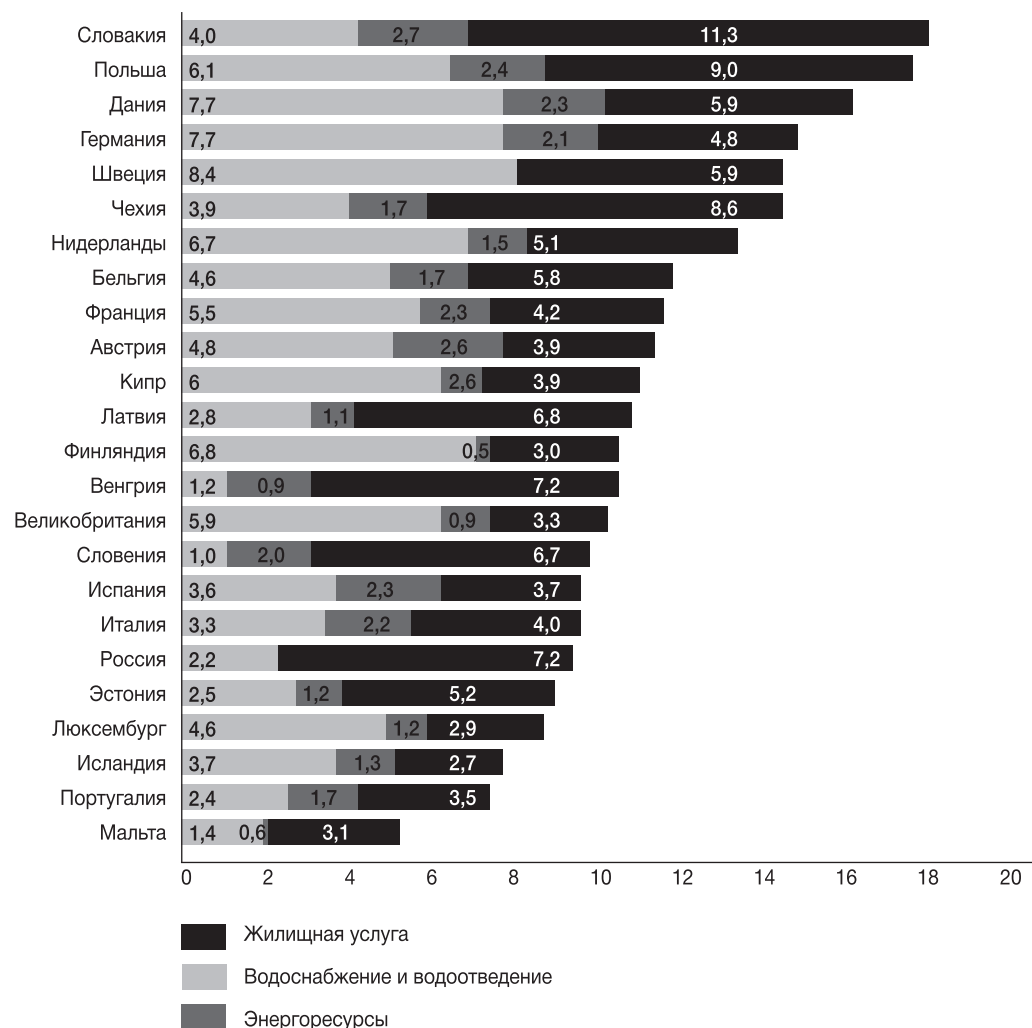
где $DROhu$ – доля расходов арендаторов и собственников жилья на оплату жилищно-коммунальных услуг.

1 St означает наличие информации в статистической отчетности.

Доступность жилищно-коммунальных услуг

Результаты приведения европейских статистических данных к сопоставимым с российскими показаны на рис. 11.

Рис. 11. Доля расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг в потребительских расходах домохозяйств РФ и некоторых стран Европейского Союза, 2012 г., %¹

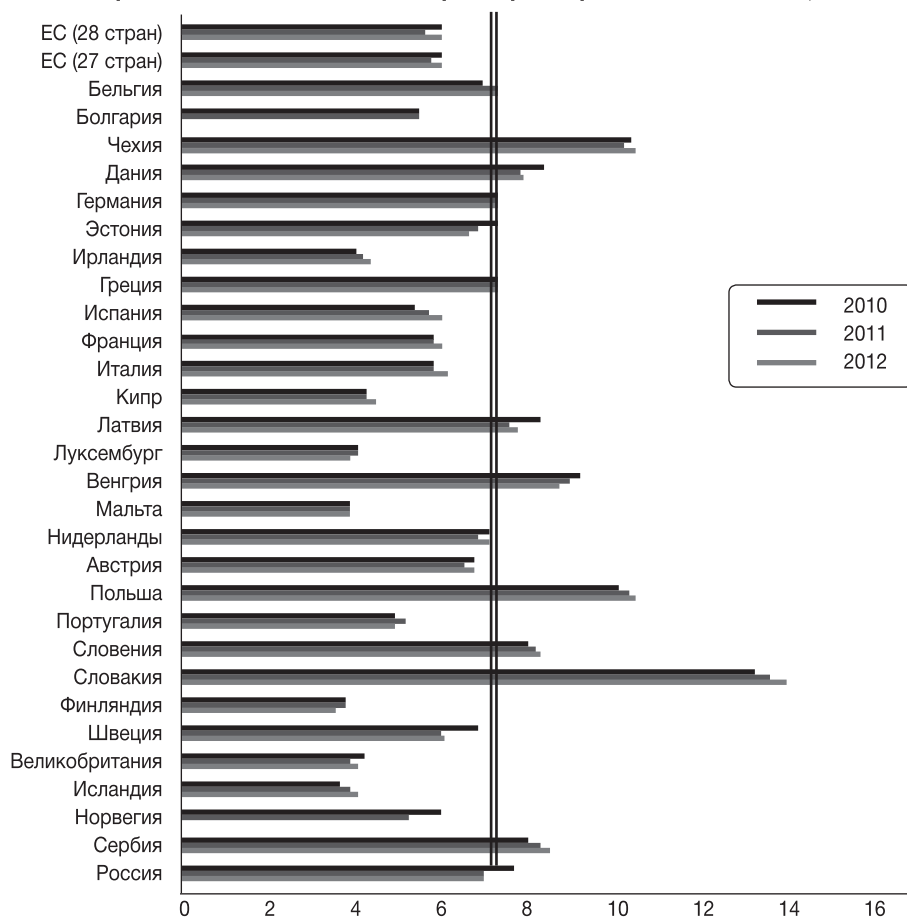


Рассчитано по: для РФ – Росстат, результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме №22-ЖКХ (сводная); для европейских стран – Eurostat [nama_co3_c].

1 Для России коммунальные услуги показаны в совокупности.

На рис. 12 представлена динамика расходов на коммунальные услуги в странах Европейского Союза и России. За период с 2010 по 2012 г. расходы на коммунальные услуги менялись незначительно во всех приведенных для сравнения странах. Минимальная доля расходов на оплату коммунальных услуг по итогам 2012 г. зафиксирована в Финляндии (3,5%), максимальная – в Словакии (14%). В трех странах Европейского Союза тратится более 10% потребительских расходов на оплату коммунальных услуг – в Чешской Республике, Польше и Словакии. В начале 1990-х годов эти страны и Россия имели одинаковые «стартовые» условия и возможности для выбора стратегии развития коммунального и жилищного секторов. По истечении 20 лет относительные расходы населения на коммунальные услуги в этих странах в 1,5–2 раза выше российских. Это в первую очередь результат значительно более высоких цен на энергоресурсы, а также большей жилищной обеспеченности. В целом, доля расходов домохозяйств на коммунальные услуги в Российской Федерации сопоставима со среднеевропейской долей (6,8%) расходов на водо- и энергоснабжение в потребительских расходах.

Рис. 12. Доля расходов по оплате коммунальных услуг в потребительских расходах домохозяйств некоторых стран Европы в 2010–2012 гг., %

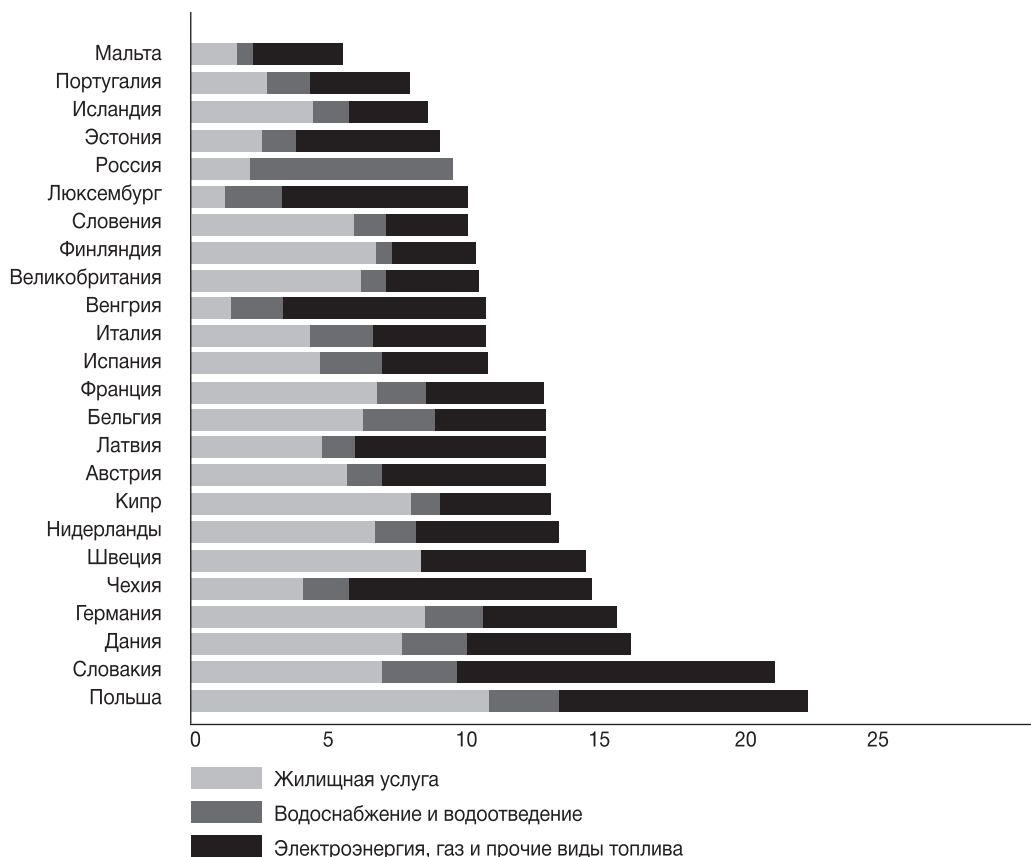


Источник: Eurostat, [nama_co3_c], Росстат, форма отчетности 22-ЖКХ (сводная), собственные расчеты.

На рисунке 11 видно, что наибольшая доля расходов на жилищные услуги характерна для самых развитых европейских стран. Во многом это может быть связано с обеспечением высокого уровня качества жизни, а также с желанием людей повышать капитализацию своего жилья. Высокая доля расходов, связанных с оплатой жилищной услуги, в странах бывшего социалистического лагеря объясняется процессами модернизации жилья с целью повышения энергоэффективности. В Российской Федерации затраты на содержание жилья, наоборот, очень низкие, а потребление энергетических ресурсов, действительно, достаточно велико из-за низкой энергоэффективности жилых домов.

Из сопоставления информации на рисунках 7 и 11 следует, что политические решения в части такой важной компоненты жилищной политики, как доступность жилищно-коммунальных услуг, принимаются на основе недостоверной информации. Если структура коммунальных расходов на рисунках в основном совпадает, то расходы на содержание жилья различаются существенно. Таким образом, в структуре потребительских расходов населения России доля расходов на жи-

Рис. 13. Доля расходов на оплату ЖКУ в доходах домохозяйств, 2012 г., %



Источник: Eurostat, Росстат. <http://fedstat.ru/indicator/description.do?id=30992&referrerType=0&referrerId=1292862>; Министерство финансов РФ. <http://info.minfin.ru/monitoring.php>; собственные расчеты.

лично-коммунальные услуги существенно меньше, чем аналогичная доля расходов в структуре потребительских расходов населения большинства стран Европы.

Рассмотрим, как изменится распределение стран, если подсчитать долю расходов домохозяйств на оплату жилищных и коммунальных услуг в доходах. На рисунке 13 представлены полученные результаты. В целом распределение стран изменилось незначительно, при этом Российская Федерация занимает третью позицию снизу, более низкие значения показателя зафиксированы только в Исландии и на Мальте. Следовательно, российские домохозяйства тратят на оплату жилищных и коммунальных услуг меньше, чем домохозяйства практически всех других европейских стран. В среднем по странам Европейского Союза, включенным в анализ, расходы на жилищные и коммунальные услуги в 2012 г. составили 9,9% доходов. Выше значения в Польше, Словакии, Латвии, Чехии, Венгрии, Германии, Дании и Швеции. Показательно, что наибольшее бремя расходов на оплату жилищных и коммунальных услуг отмечается в странах, входивших в состав социалистического лагеря.

Необходимо обратить внимание, что практически во всех исследуемых странах соотношения долей расходов на жилищные и коммунальные услуги в доходах домохозяйства приблизительно равны. Во всех странах, где присутствуют значимые расходы по жилищной услуге, как правило, расходы по коммунальным услугам ниже. Это можно объяснить тем, что хорошее состояние жилья позволяет сократить потребление энергетических ресурсов. Таким образом, затраты на жилье обоснованные и необходимы для обеспечения более высокого уровня и качества жизни.

Полученные в ходе исследования результаты дают основания для рекомендаций по корректировке проводимой государством политики тарифного регулирования с позиций экономических фактов. Жилищно-коммунальные услуги в Российской Федерации экономически более доступны, чем в большинстве стран Европейского Союза. Таким образом, потенциал увеличения тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения существует, и при соответствующей «настройке» инструментов социальной защиты малообеспеченных граждан, в первую очередь программы жилищных субсидий, такие решения могут быть политически приемлемыми. Реформирование тарифной политики в сторону установления тарифов на экономически обоснованном уровне необходимо для современной России. Именно сейчас наступает момент, когда откладывать решение накопившихся в жилищном и коммунальном секторах проблем нельзя, так как это приведет к непоправимым последствиям.

Перераспределение расходов внутри совокупного платежа от коммунальных услуг на жилищные в российских условиях является важной социально-экономической задачей. Необходимо совершить структурный маневр в жилищной политике: вместо «замораживания» тарифов на коммунальные услуги стимулировать работу по модернизации и повышению энергоэффективности жилищного фонда, что в итоге позволит потреблять меньшее количество коммунальных услуг.

Трутнев Э.К.,
научный руководитель направления «Рынок недвижимости»
Фонда «Институт экономики города»

Сбалансированность города: правовые аспекты

Справедливо предполагается, что сбалансированный город – это хороший город. А что такое сбалансированный город? Это город, в котором:

- имеется баланс как приемлемое для жителей соотношение между объемом застройки и объемом инфраструктуры различного вида – социальной, транспортной, инженерно-технической;
- наличие указанного баланса положительно воздействует на качество городской среды в сочетании с иными компонентами такого качества – безопасностью, упорядоченностью, эстетической привлекательностью¹.

На сбалансированность города влияют правовые нормы, применение которых может содействовать или противодействовать ее достижению. Это утверждение доказывается в данной статье на двух примерах: 1) на примере правового феномена, называемого «апартаменты»; 2) на примере регулирования процесса реализации генеральных планов городов. Разберем эти примеры.

Воздействие правовых норм на предотвращение дисбаланса, возникающего по причине фактически неуправляемого процесса строительства апартаментов

Неуправляемый процесс строительства апартаментов – это появление объектов постоянного проживания для дополнительного, не предусмотренного документами планирования контингента жителей в не предусмотренных для этого местах, создающее дополнительную, не предусмотренную нагрузку на социальную, транспортную, инженерно-техническую инфраструктуру, что фактически приводит к формированию дискомфортной городской среды. Правовые факты наблюдаемой практики в отношении апартаментов таковы:

- застройщики получают разрешения на строительство зданий, расположенных вне жилых зон (в общественно-деловых, коммунальных, производственных и иных подобных зонах), состоящих в том числе из помещений, которые согласно Жилищному кодексу РФ (далее – ЖК РФ) не причисляются к жилым и называются «апартаментами», однако по своим характеристикам соответствуют именно жилым помещениям;
- апартаменты являются изолированными (самодостаточными) объектами недвижимости и, соответственно, обладают свойством оборотоспособности (в силу ст. 129 Гражданского кодекса РФ), т.е. могут отчуждаться и быть объектами купли-продажи – могут приобретаться гражданами у застройщиков;
- отсутствуют основания для отказа в государственной регистрации прав собственности граждан на апартаменты, приобретенные у застройщиков (как нежилые помещения, расположенные также и там, где запрещено строить

¹ Подробнее см.: Трутнев Э.К. Городская среда: воздействие правовых норм на повышение качества.

жилые помещения), поскольку апартаменты находятся вне области регулирования ЖК РФ, а именно: апартаменты формально не являются жилыми помещениями и не предназначены для постоянного проживания (отношения по поводу временного проживания применительно к рассматриваемому случаю не регулируются ЖК РФ)¹;

- поскольку в законодательстве отсутствует четкое разграничение понятий «постоянное проживание» и «временное проживание», то отсутствуют правовые препятствия для проживания в апартаментах сколь угодно долго – фактически постоянно².

Функционально-пространственные особенности апартаментов по сравнению с «жилыми помещениями», определяемыми в статье 16 ЖК РФ («комната», «квартира», «жилой дом»), следующие:

- первоначально должны быть определены формально-юридические основания для самой возможности правового существования объектов, называемых «апартаментами»;
- чтобы указанная правовая возможность возникла, необходимо, чтобы апартаменты отличались от помещений, определенных ЖК РФ, поскольку, если отличий не будет, то для таких апартаментов должен возникнуть запрет на строительство вне жилых зон в силу того, что сами апартаменты перестанут быть таковыми – станут жилыми домами³;
- в силу указанного выше апартаменты получают формально-юридическое право на существование, только если представляют собой совокупность комнат и иных помещений, принадлежащих на праве собственности одному лицу и имеющих выход в помещения общего пользования (на галерею, лестничную площадку), принадлежащие на праве собственности другому лицу (но не на

-
- 1 Часть 2 статьи 15 ЖК РФ: «Жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства)».
 - 2 Понятие «временное проживание» используется в ЖК РФ с позиций, связанных с договором социального найма жилого помещения. Согласно ст. 80 ЖК РФ «наниматель жилого помещения вправе разрешить безвозмездное проживание в занимаемом им жилом помещении по договору социального найма другим гражданам в качестве временно проживающих (временным жильцам)...Срок проживания временных жильцов не может превышать шесть месяцев подряд». Понятие «постоянное проживание» используется в ЖК РФ применительно к иностранным гражданам и лицам без гражданства, если последние претендуют на получение гражданства РФ. Факт постоянного проживания связывается с нахождением на территории РФ, но не с фактическим нахождением лица в жилом помещении. Таким образом, данные понятия носят, скорее, административный, нежели гражданско-правовой характер, что говорит об отсутствии должного правового регулирования данного вопроса с позиций гражданского и жилищного законодательства.
 - 3 В ЖК РФ разновидностью объектов жилищных прав называется квартира (п. 3 ст. 16 ЖК РФ). Содержание этого понятия включает два обязательных признака. Во-первых, квартирой может называться помещение, если речь идет о «структурно-обособленном помещении в многоквартирном доме», состоящее из одной или нескольких комнат, предназначенных «для использования в качестве места непосредственного проживания граждан». Во-вторых, квартирой помещение может называться, если из такого помещения существует «прямой доступ к помещениям общего пользования». Об этом свидетельствует и ст. 290 ГК РФ, которая устанавливает, что «собственникам квартир в многоквартирном доме принадлежат на праве общей долевой собственности общие помещения дома, несущие конструкции дома, механическое, электрическое, санитарно-техническое и иное оборудование за пределами или внутри квартиры, обслуживающее более одной квартиры». Таким образом, квартира (жилое помещение) существует тогда и только тогда, когда она имеет выход на территорию (пространство) общего пользования. Именно такие пространства регулируются ЖК РФ.

праве общей долевой собственности самого собственника апартаментов) – иными словами, не являются квартирами в многоквартирном доме.

Если последнее условие не выполняется – «апартаменты» имеют выход в помещения общего пользования, которыми владеют на правах общей долевой собственности собственники «апартаментов», и построены вне жилых зон, вопреки градостроительным регламентам, – то имеет место самовольная постройка: фактически вместо апартаментов построены квартиры в многоквартирном жилом доме в месте, не предназначенном для жилищного строительства. В указанном случае должны выполняться действия, предусмотренные законодательством в отношении самовольных построек.

Теперь нужно поставить вопрос, как в условиях действующего законодательства во имя сохранения сбалансированности города и, соответственно, обеспечения формирования комфортной городской среды воспрепятствовать строительству апартаментов в не предусмотренных для этого местах? Предлагается следующее решение.

1. Необходимо всеобщее понимание, что существует только один правовой институт урегулирования данной проблемы – это градостроительные регламенты в составе Правил землепользования и застройки (ПЗЗ). Без ПЗЗ «проблема апартаментов» не имеет решения в принципе¹. Поэтому правовой институт ПЗЗ должен быть использован максимально.

2. В ПЗЗ должна быть включена следующая норма: «В территориальных зонах, где не предусмотрены строительство и реконструкция зданий с помещениями для постоянного проживания граждан, запрещается устанавливать в помещениях зданий оборудование для обеспечения приема душевых и ваннных процедур. Указанный запрет не распространяется на помещения в зданиях, в отношении которых в настоящих Правилах имеется прямое указание о возможности временного проживания граждан – в помещениях гостиниц, санаториев, ночлежных домов и в иных специализированных помещениях для временного проживания граждан». Смысл этой нормы предельно прост: если помещения не будут оборудованы устройствами для принятия душевых и ваннных процедур, они не будут приобретаться гражданами для проживания, и «апартаменты», таким образом, лишатся права на существование в зданиях и местах, не предусмотренных для строительства помещений, обозначаемых столь благозвучным словом.

Воздействие правовых норм на предотвращение дисбаланса, возникающего по причине планирования, нерациональность которого предопределена ошибками федерального закона

Сбалансированность города предопределяется на стадии планирования его развития. Лишь то планирование можно считать хорошим, в документах которого содержится расчетное предвидение необходимого в будущем результата – улучшения качества городской среды.

Существуют профессиональные технологии такого расчетного предвидения. Они включают три компонента:

- составление балансов планируемых объемов застройки и соотнесенного с ними объема инфраструктуры (транспортной, социальной, инженерно-технической);

¹ Поэтому в Москве не будет решена проблема апартаментов правовыми методами, если не будут приняты ПЗЗ.

определение реальных финансовых возможностей последовательно, по этапам создавать такую инфраструктуру;

- определение реальных финансовых возможностей содержать инфраструктуру в определенном объеме и на приемлемом уровне качества в пределах реальных финансовых возможностей бюджета и возможностей населения платить за содержание инфраструктуры.

Если указанные положения отсутствуют, то генеральный план не может быть признан хорошим. План может стать хорошим, как минимум, при условии, что закон не препятствует выполнению указанных действий в процессе территориального планирования.

Анализ показывает, что ныне такие законодательные препятствия в России существуют. Чтобы это показать, потребуется последовательно рассмотреть три группы вопросов: 1) об универсальной логике территориального планирования при подготовке генеральных планов; 2) об антилогике федерального закона, номинально упразднившего универсальную логику территориального планирования; 3) о последствиях проявления на практике ошибок федерального закона.

Универсальная логика территориального планирования и существующее законодательное регулирование

Существование такой логики давно доказано¹. Кратко воспроизведем ее. Область потенциальных возможностей развития города (А) всегда гораздо шире области реальных, т.е. обеспеченных финансированием, возможностей развития (Б). Первую область возможностей (А) составляет пространство в виде много-образных вариантов освоения разных локальных городских территорий. Контуры этой области могут определяться тремя основными позициями – принципиальными направлениями развития:

1. «ограничимся пределами уже застроенной территории, не будем выходить за эти пределы, но будем обустривать-облагораживать-дооформлять то, что хотя и считается освоенным, но на самом деле остается весьма далеким от представлений о базовых стандартах качества городской среды»;

2. «оставим в покое застроенные территории (там очень накладно что-то реконструировать и преобразовывать) – давайте выйдем за их сковывающие пределы и будем осваивать ныне свободные сопредельные с застройкой территории»;

3. «не будем принуждать себя к выбору, не будем себя ограничивать и не будем обременять себя предпочтениями – давайте откажемся от выбора, будем одновременно обустривать уже застроенную территорию и осваивать новые сопряженные территории без установления приоритета какого либо одного из этих двух направлений развития города – как случай распорядится, так тому и быть».

1 Например, см.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности/Фонд «Институт экономики города». М.: Экзамен, 2008 Книга на сайте: http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399; Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования, измененного Федеральным законом «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» от 20.03.2011 № 41-ФЗ. Комментарий доступен на сайте: http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=9&mat_id=440&page_id=14399; Библиотека ответов на вопросы о градостроительной деятельности. http://www.urbanecomomics.ru/news/?mat_id=988.

Вторую область (Б) – область реальных, обеспеченных финансированием возможностей развития города – составляют возможности совокупной городской инфраструктуры – как существующей, так и создаваемой (транспортной, социальной, инженерно-технической) – обеспечивать нормальное функционирование и использование застройки в ее соответствующих объемах, распределенных по соответствующим местам в городе. Особенности этой второй области (Б) реальных финансовых возможностей таковы:

- если случается, что область (А) не увязана соответствующей параметрической моделью с областью (Б), то генеральный план обречен быть в лучшем случае безответственной картинкой, отображающей лишь необязательное представление о будущем распределении застройки, а чаще – документом, легализующим официальное одобрение фактически неуправляемых, деструктивных процессов «движения в разные стороны»;
- поскольку область (А) всегда больше области (Б), возникает задача определить траектории движения к запланированному будущему – определить этапы последовательной реализации решений генерального плана (как «порции» управляемого движения в будущее), т.е. определить динамику баланса между застройкой и обслуживающей ее инфраструктурой.

Определение баланса между застройкой и обслуживающей ее инфраструктурой имеет две главные отличительные черты.

Во-первых, баланс должен быть комплексным в отношении учета всех видов параметров. Значения параметров локальных жилых образований (количество жилых единиц, количество домохозяйств, количество жителей и пр.) должны быть соотнесены со значениями параметров различных видов инфраструктуры. Локальные жилые образования должны иметь полный набор услуг в соответствии с представлениями о комплексности, соотнесенными с реальными возможностями обеспечивать приемлемый уровень такой комплексности¹.

Во-вторых, баланс должен быть сводом финансовых показателей в отношении двух видов бюджетных (преимущественно) затрат на инфраструктуру – одно-разовых бюджетных затрат на строительство и регулярных-текущих бюджетных затрат (либо затрат, покрываемых тарифами – регулярными сборами с жителей города), постоянно направляемых на эксплуатацию построенных объектов инфраструктуры. Этот баланс, составляемый на стадии планирования, должен показать принципиально важное: имеются или отсутствуют для соответствующего направления развития реальные финансовые возможности содержать-эксплуатировать инфраструктуру за счет лимитированных бюджетных средств и за счет тарифов, оплачиваемых гражданами, размеры которых также ограничены предельными возможностями населения платить за услуги. Указанные положения должны наглядно и конкретно демонстрировать то, что определяется распространенным термином «устойчивое развитие города». Посредством этих расчетных положений по моделированию будущего города должен быть дан ответ на честно поставленный вопрос: будет ли город в состоянии оплачивать свое движение в будущее при принятом направлении развития, будет ли он развиваться по восходящей траектории либо деградировать по причине предопределенного хронического недофинансирования инфраструктуры при наращивании объемов застройки.

Последнее обстоятельство указывает на наличие потенциальной опасности, что планирование развития города может обернуться планированием не восходя-

1 Например, см. вопрос 39 в Азбуке градостроительного нормирования // Библиотека ответов на вопросы о градостроительной деятельности. http://www.urbanecomics.ru/news/?mat_id=981.

щего, а нисходящего развития – «планированием деградации городской среды», несмотря на добрые намерения планировщиков и лиц, принимающих ответственные решения. Можно ли законом предотвратить «планирование деградации»? Если да, то как это сделать?

Чтобы ответить на эти вопросы, придется рассмотреть, понуждает ли действующее законодательство рассчитывать и публично предъявлять указанные балансы, поскольку только они позволяют первоначально на уровне мышления предотвратить возможность безответственного планирования.

Функция закона состоит в том, чтобы разграничить области неразумных и разумных действий и принудить действовать в рамках последней. В части территориального планирования закон может сделать это посредством двух положений (императивных требований):

1. о необходимости включить в состав утверждаемой части генерального плана указания о последовательности его реализации в виде соответствующих мероприятий и сроков;

2. о необходимости некоего самостоятельного документа – комплексного (единого, сводного) плана реализации генерального плана.

Очевидно, что выполнить первое требование невозможно иным способом, кроме составления соответствующих расчетных балансов, о которых говорилось выше. В генеральном плане должно быть отражено направление развития города. Из этого следует, что направление, утверждающее принципиальный отказ от выбора как предположение о возможности безнаказанно (без наступления негативных последствий) «плыть по воле волн», недопустимо в силу логики самого процесса ответственного планирования. Однако это направление может и должно быть проанализировано по причине субъективного характера – достаточно широко распространенной ошибочной позиции соответствующих субъектов управления, не желающих публично декларировать и утверждать непротиворечивый выбор и принимать на себя ответственность за последствия реализации именно выбранного направления развития.

Необходимость плана реализации генерального плана как самостоятельного документа определяется тем, что:

- реализация всегда связана с процессом бюджетного планирования – с выделением соответствующих бюджетных средств на выполнение запланированных генеральным планом мероприятий;
- бюджетное планирование – это всегда выбор приоритетов для финансирования (приоритеты существуют по причине разрыва между желаемым и реально возможным);
- выбор приоритетов может состояться, если в комплексном документе представлены все возможности и произведен обоснованный выбор в виде предложений в бюджет.

Очевидно, что такого рода самостоятельный комплексный (единый, сводный) документ в виде предложений в бюджет должен подготавливаться не реже одного раза в два-три года.

Без выполнения указанных требований институт территориального планирования не может существовать как институт реального управления. И такие требования до недавнего времени содержались в Градостроительном кодексе Российской Федерации (далее – ГрК РФ). Однако законом «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» от 20.03.2011 № 41-ФЗ (далее – № 41-ФЗ) требования о необходимости включения в генеральный план указаний о мероприятиях и этапах его реализа-

ции, а также относительно комплексных планов реализации генеральных планов были упразднены¹.

Далее рассматриваются последствия принятого решения для практики территориального планирования на местах.

О последствиях проявления на практике ошибок законодательного регулирования

В отношении практики территориального планирования на местах с принятием № 41-ФЗ неотвратимо возникает ряд последствий.

1. Легализованная законом необходимость подготовки связей-балансов между областью потенциально возможных направлений развития (А) и областью реальных финансовых возможностей (Б) провоцирует появление «безразличных и безразмерных» генеральных планов, в которых могут утверждаться прямо противоположные, уничтожающие друг друга направления развития. Утверждение таких генеральных планов запустит процесс «падающего домино» – даст старт процессам, которые, как правило, уже плохо контролируются управленцами, однажды вставшими на путь безразличного приятия всего без выбора и без разбора, и имеют свою неотвратимую логику развертывания.

2. Определенное в «безразличном и безразмерном» генеральном плане будет переведено в Правила землепользования и застройки в виде градостроительных регламентов – основы правового режима использования земельных участков.

3. Градостроительные регламенты должны воспроизвести решения «безразличного» генерального плана – дать возможность по инициативе частных лиц и на основе предоставленных им прав осуществлять действия в противоположных направлениях в части предъявления спонтанных запросов на обеспечение таких инициатив централизованной муниципальной инфраструктурой в разных местах города, которые оказываются не скоординированными друг с другом (по причине исходного отсутствия в генеральном плане мероприятий, которые были бы выстроены в виде временных и пространственных приоритетов).

4. Неизбежно будет расти давление на власть со стороны застройщиков в отношении обеспечения инфраструктурой спонтанно возникающей застройки, особенно на тех периферийных участках, для которых в нужное время под предусмотрительным давлением заинтересованных лиц было обеспечено «нужное зонирование с запасом» в «безразличном» генеральном плане.

События могут первоначально развиваться благоприятно в статистическом смысле – объемы застройки на периферийных территориях будут возрастать более высокими, чем ранее, темпами: первоначально всем будет явлен «статистический успех» – свидетельство как бы грамотного управления. Однако в силу несогласованности потребностей с реальными возможностями инфраструктурного обеспечения даже при таком развитии событий неизбежно наступит момент, когда:

1 Подробнее см.: Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования. http://www.urbanecomomics.ru/publications/?mat_id=126. В этом Комментарии анализируются и иные ошибки № 41-ФЗ: упразднение института зон планируемого размещения объектов, требующего установления соответствующих границ; упразднение института добровольного совместного территориального планирования; введение института «нефинансируемых мандатов» применительно к органам местного самоуправления, «понуждаемых к доделыванию» того, что не сделали органы государственной власти при территориальном планировании; освобождение государства от ответственности за принятые документы территориального планирования в части возмещения вреда в соответствующих случаях, иные ошибки.

- прирост объемов застройки (достигаемый преимущественно освоением периферийных территорий) начнет отставать от роста удельных затрат на содержание инфраструктурного обеспечения каждой единицы все более расширяющегося городского пространства;
- рост этих удельных затрат превысит порог возможностей горожан платить за содержание все более дорожающей инфраструктуры;
- начнется недофинансирование инфраструктурного обеспечения каждой единицы городского пространства, т.е., по сути, процесс прогрессирующей деградации городской среды.

В этом состоит объективное проявление логики, неприятной для тех, кто отвергает необходимость совершать продуманный, соотнесенный с реальными бюджетными ресурсами выбор направлений развития на стадии территориального планирования. Провоцируемый ошибками федерального законодательства¹ отказ от такого выбора неизбежно приведет к нехватке ресурсов «на все и сразу» – к недофинансированию инфраструктуры, а, значит, к деградации городской среды.

Особенно остро эта неотвратимая логика проявит себя в тех городах России, где стабилизируется либо сокращается население, где исчерпаны внутренние и межрегиональные ресурсы для демографического роста при одновременном наличии значительных свободных территорий, привлекательных для «дешевого» многоэтажного строительства, для комплексного освоения частными застройщиками периферии города, а также для региональных и местных управленцев, готовых откликнуться на такие соблазны-инициативы застройщиков при условии, что либо отсутствуют реальные финансовые возможности такие инициативы поддерживать, либо такая поддержка может состояться за счет недопустимого снижения уровня инфраструктурного обслуживания населения в сложившихся центральных и срединных районах города, т.е. за счет снижения стандартов качества².

1 Существует опасность, что ранее совершенные ошибки будут порождать новые. Пример проявления такой опасности – неудачная попытка усовершенствовать после территориального планирования институт планировки территории. Для этого подготовлен соответствующий законопроект с многочисленными новыми ошибками концептуального характера. Подробнее см. вопрос 52 в «Библиотеке ответов на вопросы о градостроительной деятельности». http://www.urbaneeconomics.ru/news/?mat_id=981.

2 Эта логика уже проявляет себя. Одним из наиболее наглядных примеров реализации ошибочных положений № 41-ФЗ, «освободившего» местную власть от ответственного территориального планирования, стала Пермь, где в начале 2014 г. были приняты изменения в генеральный план, способствующие реализации положений, ведущих к недофинансированию инфраструктуры, т.е. к деградации городской среды. Указанный пример требует отдельного аналитического исследования, а целью его проведения могло бы стать воспитание у новой генерации профессионалов-урбанистов мышления в отношении того, как и по каким причинам возникают ошибки и как должны предотвращаться такие ошибки в процессе ответственного территориального планирования.

Ладыгин В.В.,
старший научный сотрудник Аналитического центра при Правительстве РФ

Поддержка малого предпринимательства на муниципальном уровне в России: оценка качества административных регламентов оказания муниципальных услуг

Введение

Современная государственная политика наравне с экономической теорией придает малому предпринимательству особое, разноплановое значение, связывая с динамичным развитием данного сектора хозяйства достижение важнейших целей социально-экономического развития государств и отдельных территорий. При этом для более полного раскрытия потенциала малого предпринимательства теоретически доказанным и практически оправданным считается целенаправленное применение государством специальных мер поддержки этого сектора экономики на разных уровнях властно-управленческой иерархии.

В России процесс выстраивания системы отношений между государством и органами местного самоуправления, с одной стороны, и субъектами малого предпринимательства – с другой, проходил в условиях развертывания экономических реформ 1990-х гг. и собственно формирования сектора малого предпринимательства. В эти годы активно разрабатывалась соответствующая нормативная правовая база на федеральном¹ и региональном уровнях, создавалась инфраструктура поддержки малого предпринимательства (социально-деловые центры, бизнес-центры, учебно-деловые центры, бизнес-инкубаторы и т.д.), на поддержку предпринимательства направлялись значительные объемы федеральных (по линии Минэкономразвития, Минсельхоза, Минтруда и Минобрнауки России, Внешэкономбанка), региональных и муниципальных средств, налаживался диалог между государственной властью и крупными ассоциациями предпринимателей (в первую очередь – с Общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России»).

Однако принимавшиеся на протяжении длительного периода меры поддержки не привели к ожидаемым результатам. Российский сектор малого предпринимательства до сих пор остается недостаточно развитым. По самым оптимистичным оценкам, удельный вес малых предприятий в ВВП страны и доля занятого на них

1 Указ Президента РФ от 30 ноября 1992 г. №1485 «Об организационных мерах по развитию малого и среднего бизнеса в Российской Федерации»; постановление Правительства РФ от 29 апреля 1994 г. № 409 «О мерах по государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации на 1994–1995 годы»; Федеральный закон от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации»; Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»; Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и др.

экономически активного населения не превышают 20%¹. Эти обстоятельства выдвигают на первый план практическую задачу существенно повысить результативность и эффективность государственной политики поддержки малого предпринимательства.

В последние годы возможность качественного скачка в теории и практике поддержки малого предпринимательства стали связывать с появившейся в развитых странах еще в конце 1990-х гг. новой парадигмой «государственного управления, ориентированного на граждан». В рамках этой концепции вместо отношений «проситель–чиновник» возникали отношения «менеджер–клиент». Смысл нового подхода применительно к поддержке малого предпринимательства заключается в переходе от осуществления рутинных государственных и муниципальных функций к целенаправленному оказанию адресных и индивидуальных услуг предпринимателям по их запросам. Причем, как и в случае зарождения и формирования общих положений данного подхода, при его применении на практике оказания услуг по поддержке малого предпринимательства наиболее важной областью для изысканий становится муниципальный уровень управления, поскольку органы местного самоуправления (далее – ОМСУ) больше осведомлены и заинтересованы в решении текущих проблем и удовлетворении потребностей локальных предпринимательских сообществ на конкретных территориях.

Нормативные основания разработки административных регламентов оказания муниципальных услуг

Основным документом, регламентирующим вопросы предоставления муниципальных услуг в области поддержки малого предпринимательства в России, является Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – ФЗ № 210-ФЗ). В главе 1 ФЗ № 210-ФЗ впервые дано определение понятия «муниципальная услуга». Под муниципальной услугой подразумевается деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и уставами муниципальных образований. Данное определение позволяет квалифицировать поддержку малого предпринимательства (далее также – МП) как муниципальную услугу, поскольку содействие развитию малого и среднего предпринимательства относится в соответствии со ст. 14, 15, и 16 ФЗ № 131-ФЗ к вопросам местного значения муниципальных образований.

Ст. 11 главы 2 «Общие требования к предоставлению государственных и муниципальных услуг» ФЗ № 210-ФЗ формирует представление о реестре муниципальных услуг. Так, реестр муниципальных услуг должен содержать сведения о муниципальных услугах, предоставляемых органами местного самоуправления; об услугах, необходимых и обязательных для предоставления муниципальных услуг и включенных в перечень; об услугах, оказываемых муниципальными учреждениями и организациями, в которых размещается муниципальное задание; иные сведения. Формирование и ведение реестра муниципальных услуг осуществляются в порядке, установленном местной администрацией.

¹ Данные Минэкономразвития России на сентябрь 2013 г.

В главе 3 «Административные регламенты» указано, что предоставление муниципальных услуг осуществляется в соответствии с административными регламентами. Там же приведены требования, предъявляемые к структуре административных регламентов.

В главе 7 «Заключительные положения» прописано, в частности, что административные регламенты должны быть разработаны и приняты, а информация о них должна быть включена в реестры муниципальных услуг в течение двух лет со дня вступления в силу Федерального закона. Административные регламенты, принятые до дня вступления в силу ФЗ, должны быть приведены в соответствие с положениями настоящего ФЗ не позднее 1 июля 2012 г. Предусмотренные ФЗ сведения о муниципальных услугах должны быть включены в муниципальные информационные системы, обеспечивающие ведение реестров муниципальных услуг, и доступны для заявителей через единый портал государственных и муниципальных услуг не позднее 1 июля 2011 г.

Анализ административных регламентов оказания муниципальных услуг по поддержке малого предпринимательства

Требование Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ об обязательном наличии для оказания услуги соответствующего регламента существенно облегчает анализ качества государственных и муниципальных услуг. Регламент является достаточно подробным документом, который среди прочего содержит стандарт услуги и описание процедуры ее оказания. Данный документ принимается отдельным нормативным актом государственного или муниципального органа исполнительной власти. Таким образом, оценка качества оказания современных муниципальных услуг по поддержке малого предпринимательства может быть проведена посредством анализа административных регламентов оказания соответствующих муниципальных услуг.

Сбор информации об административных регламентах оказания муниципальных услуг по поддержке малого предпринимательства проводился в начале 2013 г., т.е. по истечении срока, установленного ФЗ № 210-ФЗ для разработки данных документов. В поисковой системе «Гарант Ф1 Эксперт»¹ был проведен отбор документов по четырем ключевым словам: «регламент», «муниципальный», «услуга», «предпринимательство» (дата запроса – 09.03.2013). В результате было выявлено 337 документов. Из полученного перечня исключены дублирующиеся варианты, не относящиеся к регламентам по оказанию соответствующих муниципальных услуг, а также устаревшие или утратившие силу документы². В итоге в списке осталось 209 регламентов 149 муниципальных образований. Анализ этих документов позволил выявить ряд заслуживающих внимания тенденций.

Неравномерное внедрение принципов оказания муниципальных услуг в области поддержки МП на территории РФ. Значительный разрыв между территориями проявляется при попытке распределить регламенты по административным округам РФ. На первом месте по числу регламентов стоит Центральный федеральный округ (53 услуги в 50 МО), далее идет Уральский (29 услуг в 21 МО). Наихудшие

1 Подробнее о программе см.: <http://www.garant.ru/products/ipo/system/history/expert>

2 Исключены регламенты оказания муниципальных функций. Регламенты предоставления муниципальных услуг, разработанные до вступления в силу Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», но не утратившие силу на момент проведения запроса, оставлены в списке рассматриваемых документов.

показатели в Южном (18 услуг в 10 МО) и Северо-Кавказском (4 услуги в 3 МО) федеральных округах.

Слабое развитие механизма оказания муниципальных услуг на уровне поселений. Из 209 регламентов 130 относились к городским округам, 74 – к муниципальным районам и лишь 5 – к городским поселениям. Для сельских поселений регламенты оказания муниципальных услуг в области поддержки малых и средних предприятий вообще отсутствовали. По данным Росстата, на 1 января 2013 г. в России насчитывалось 1821 муниципальный район, 517 городских округов и 20 544 поселения. Даже с учетом того, что документы городских округов и муниципальных районов попадают в поисковую систему чаще, доля регламентов поселений (2,4%) слишком мала. В первую очередь, данное обстоятельство приводит к мысли, что у поселений отсутствует ресурсная и мотивационная база для реализации собственной политики в сфере развития малого предпринимательства.

Отсутствие систем поддержки МП на основании муниципальных услуг. Необходимым условием эффективной поддержки предпринимательства выступает построение системы, комбинирующей несколько механизмов поддержки. Среди рассмотренных муниципальных образований четыре и более регламента оказания соответствующих услуг имели г. Саров – 7 регламентов; г. Южно-Сахалинск, Красноярск, Белокуриха – 6 регламентов; Мирнинский район – 5 регламентов; г. Армавир и г. Заречный Пензенской области – 4 регламента. И даже в этих муниципальных образованиях системный подход к оказанию услуг присутствовал не всегда. Так, все регламенты в Сарове и Красноярске посвящены предоставлению субсидий; большинство регламентов Южно-Сахалинска не относятся к предоставлению полноценных услуг и имеют сомнительную практическую ценность и т.д.

Смешение в регламенте муниципальных функций, программ и услуг. В ряде регламентов, сформированных уже после вступления в силу Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ, содержится описание не только муниципальных услуг, но и функций, а в некоторых случаях всего функционала соответствующего подразделения муниципальной администрации. Несколько документов содержат цитаты и таблицы из конкретных целевых программ поддержки предпринимательства. Например, в Административном регламенте «Предоставление имущественной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства» Миасского городского округа Челябинской области (утвержден 13 ноября 2012 г.) в число результатов оказания услуги входят «утверждение перечня недвижимого имущества, находящегося в собственности Миасского городского округа, предназначенного для предоставления во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства» и «ведение реестра субъектов малого и среднего предпринимательства – получателей имущественной поддержки».

Формирование регламентов с целью привлечения государственных финансовых средств. В результате анализа большинства регламентов складывается впечатление, что мотивом для оказания соответствующих муниципальных услуг выступает не желание оптимизировать систему управления, а необходимость соответствовать формальным условиям с целью привлечения финансовых ресурсов в рамках государственных программ. Во-первых, по результатам запроса 73 муниципальных образования из 149 рассмотренных оказывают только одну услугу в области поддержки МП, еще 32 МО – две услуги. Во-вторых, 68% регламентов сформировано только в 2012–2013 гг., т.е. через два года после вступления в силу Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ. В-третьих, наиболее часто

(75 регламентов в 55 МО) встречается услуга по предоставлению предприятиям субсидий, как правило, из регионального источника финансирования. Услуги, осуществляемые с привлечением муниципальной инфраструктуры поддержки предпринимательства, встречались крайне редко (9 услуг в 7 МО).

Косвенным подтверждением представленной гипотезы может служить и низкое число регламентов поселенческого уровня. Ведь сельские и городские поселения не могут напрямую, в обход муниципального района, принимать участие в государственных программах поддержки МП. Таким образом, у них не возникает формальной необходимости соответствовать критериям отбора участников этих программ.

Неоправданный выбор механизмов поддержки МП, реализуемых в формате услуг. Ряд наиболее часто встречающихся в регламентах позиций не могут считаться полноценными муниципальными услугами в области поддержки предпринимательства:

- 22 МО оформляют как услугу передачу в собственность предприятий арендуемых нежилых помещений, находящихся в муниципальной собственности. Эта деятельность не может выступать в качестве услуги, так как является прямой обязанностью муниципальных образований и регулируется Федеральным законом от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ;
- в 30 МО разработан универсальный регламент оказания услуг по поддержке малого и среднего предпринимательства «в рамках муниципальных целевых программ». Услугой считается любой механизм (или даже функция), представленный в действующем муниципальном документе среднесрочного планирования. В результате возникает парадоксальная ситуация, когда один стандарт муниципальной услуги распространяется на разные типы получателей (граждан, ИП, малые предприятия, организации, составляющие инфраструктуру поддержки) и абсолютно различные форматы поддержки (предоставление всех видов грантов и субсидий, информационную поддержку, организацию мероприятий, взаимодействие с ассоциациями предпринимателей, организацию функционирования инфраструктуры поддержки и т.д.);
- как минимум в 10 муниципальных образованиях намеренно смешаны два типа получателей услуг. Одним регламентом (и, соответственно, стандартом) регулируется предоставление субсидий (оказание информационной или имущественной поддержки) субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, составляющим инфраструктуру поддержки малого и среднего предпринимательства;
- «классические» и востребованные виды муниципальной поддержки – составление бизнес-планов, обучение, микрокредитование, бизнес-инкубаторы – крайне редко выделяются как самостоятельные муниципальные услуги.

Высокая прозрачность и практичность «старых» регламентов. Действующие регламенты, сформированные еще до вступления в силу Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ и не актуализированные с учетом его требований, выглядят гораздо более понятными с точки зрения заявителя, лишены ненужных формальностей и, как результат, практически применимыми. Происходящее с 2010 г. внесистемное наполнение регламентов новыми обязательными элементами и блоками разрушает их стройную логику и снижает общую полезность внедрения практики оказания муниципальных услуг в области поддержки МП.

Содержательный анализ административного регламента оказания муниципальных услуг по поддержке малого и среднего предпринимательства на примере Алексинского района Тульской области

Алексинский район находится в северо-западной части Тульской области. Согласно данным, размещенным на сайте муниципального образования, его территория занимает 94,4 тыс. га, что составляет 3,87% территории Тульской области. Численность постоянного населения составляет 72,9 тыс. человек, из них 87,6% проживает в административном центре г. Алексине. В состав муниципального района входят 6 муниципальных образований: 1 городское поселение (г. Алексин) и 5 сельских поселений: Авангардское, Буныревское, Мичуринское, Солопенское, Шелепинское. Алексинский район является одной из наиболее развитых промышленных зон Тульской области.

Согласно Аналитической записке о состоянии и развитии малого и среднего предпринимательства¹, составленной администрацией Алексинского района, на 1 января 2012 г. на территории МО действовало 427 малых предприятий и 1677 индивидуальных предпринимателей. Количество субъектов малого предпринимательства (малых предприятий и индивидуальных предпринимателей) в расчете на 10 000 человек населения за 2011 г. по Алексинскому району составило 300,1. Всего в сфере малого предпринимательства Алексинского района занято 7837 человек, что составляет 25,3% общего количества занятых в экономике. Из них на малых предприятиях работает 4336, у индивидуальных предпринимателей – 3501 человек.

Согласно отчету о реализации муниципальной целевой программы «Развитие малого и среднего предпринимательства в муниципальном образовании Алексинский район на 2009–2011 годы», инфраструктуру поддержки малого и среднего предпринимательства представляет созданный еще в 2002 г. Муниципальный фонд местного развития (МФМР). Фонд расположен в арендуемом у муниципалитета помещении общей площадью 103,6 кв. м. Одним из направлений деятельности Фонда является микрофинансирование индивидуальных предпринимателей и юридических лиц. За 2011 г. субъектам малого и среднего предпринимательства были предоставлены микрозаймы по 67 договорам на общую сумму 10 039,0 тыс. руб.

За консультациями по вопросам бизнес-планирования и налогообложения в Муниципальный фонд местного развития в 2011 г. обратились 95 предпринимателей. Число обращений по данным вопросам в 2010 г. было значительно больше – 177.

В целях оказания информационной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства на базе МФМР и МУК «Алексинская централизованная библиотечная система» функционировали две площадки муниципальной составляющей «Информационной системы государственной поддержки малого и среднего предпринимательства Тульской области в сети Интернет». На базе Фонда данными услугами в 2011 г. воспользовались 84 предпринимателя, в 2010 г. – 144.

Подходы органов местного самоуправления Алексинского района к оказанию муниципальных услуг в области поддержки малого и среднего предпринимательства и эффективность применения данных подходов можно оценить, проанализировав содержание соответствующих административных регламентов¹.

1 Аналитическая записка о состоянии и развитии малого и среднего предпринимательства на территории муниципального образования Алексинский район по итогам 2011 года. http://www.aleksin.tula.ru/docs/upload/z16/busines_12_11.zip

2 Информация о соответствующих муниципальных услугах и регламентах их оказания размещена на официальном сайте ОМСУ Алексинского района (<http://www.aleksin.tula.ru/?sid=62&&#gt;gur>) и на портале государственных услуг Тульской области.

Административный регламент по предоставлению муниципальной услуги «Предоставление поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства в рамках реализации муниципальных программ» утвержден постановлением районной администрации № 326 от 12 марта 2012 г. Документ содержит распространенную формулировку «в рамках реализации муниципальных программ», которая опасна хотя бы тем, что фактически выводит из сферы поддержки услуги, отсутствующие в действующих программах. В регламенте присутствует четкая внутренняя логика, но она расходится с принципами, которыми руководствовались зарубежные и российские реформаторы в своем желании заставить чиновников работать более эффективно. Фактической функцией документа становится не расширение клиентоориентированности, открытости и прозрачности поддержки МСП, а формальное обоснование деятельности, осуществляемой администрацией. Чтобы убедиться в этом, достаточно более подробно изучить содержание регламента.

Коль скоро регламент подразумевает описание видов поддержки малого и среднего предпринимательства, осуществляемых «в рамках реализации муниципальных программ», в первом разделе документа разработчики берут на себя задачу описать все соответствующие услуги, предоставляемые в Алексинском районе. Их четыре:

- финансовые – предоставляются Муниципальным фондом местного развития «в соответствии с Уставом, положением и иными локальными актами»;
- имущественные – предоставляются Комитетом имущественных и земельных отношений «в соответствии с постановлением администрации муниципального образования Алексинский район от 31 октября 2011 года №1912 «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Передача муниципального имущества в аренду, в безвозмездное пользование»»;
- информационные – предоставляются Управлением развития экономики «в соответствии с настоящим административным регламентом», а в некоторых случаях – Муниципальным фондом местного развития;
- консультативные – предоставляются Управлением развития экономики «в соответствии с настоящим административным регламентом», а в некоторых случаях – Муниципальным фондом местного развития и Комитетом имущественных и земельных отношений.

Тот факт, что данный регламент выступает основанием для оказания Управлением развития экономики муниципальных услуг, не вызывает нареканий. Но возникает вопрос: почему его действие не распространяется на другие структуры? Ответ в том, что ни Муниципальный фонд местного развития, ни Комитет имущественных и земельных отношений не предоставляют услуги в области поддержки малого и среднего предпринимательства. Первая структура делает это в рамках собственных функций и не подчиняется общим требованиям и принципам. Вторая оказывает услугу, которая, исходя из формулировки, не относится к поддержке малого и среднего предпринимательства и предоставляется всем нуждающимся организациям.

Во второй главе регламента формулировка муниципальной услуги в названии неожиданно меняется: теперь она позиционируется как «Предоставление информационной и консультационной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства в рамках реализации муниципальных программ». Вместе с этим исчезают все упоминания об имущественной и финансовой поддержке и соответствующих структурах администрации. Это дополнительно подтверждает, что данная деятельность не стала и не рассматривалась как услуга в области поддержки малого и среднего предпринимательства.

Что представляют собой две муниципальные услуги, фактически регулируемые регламентом, – информационная и консультационная поддержка? Во-первых, получается, что информационная и консультационная поддержка осуществляются и Управлением развития экономики, и Муниципальным фондом местного развития. Однако в условиях ранее отмеченного снижения популярности данной услуги, оказываемой Муниципальным фондом местного развития, имеющее место дублирование функций вряд ли обоснованно.

Во-вторых, ценность регулируемых регламентом услуг сомнительна. Информационная поддержка, осуществляемая Управлением развития экономики, заключается в ведении «информационной страницы на официальном сайте органов местного самоуправления Алексинского района по вопросам развития малого и среднего предпринимательства на территории муниципального образования Алексинский район». Эта деятельность не подразумевает наличие заявителя, ее результат может использоваться совершенно разными группами потребителей, иными словами, это не услуга, а функция структурного подразделения администрации.

В рамках консультационной поддержки заявителям предоставляются «консультации (справки)» по следующим вопросам: о формах поддержки малого и среднего предпринимательства; о мероприятиях муниципальных программ и их исполнителях; о деятельности Координационного совета по развитию малого и среднего предпринимательства; о состоянии и развитии малого и среднего предпринимательства на территории муниципального образования. По сути, вся эта информация открытая и может быть получена либо из муниципальной программы поддержки предпринимательства, либо на соответствующем разделе сайта, который ведет Управление, либо в нормативных документах. Консультации по значимым для предпринимателей вопросам (например, подготовка бизнес-планов, поиск инвесторов, ведение бизнеса, привлечение средств из регионального бюджета и т.д.) в соответствии с регламентом не предоставляются.

Не совсем понятна мотивация, в соответствии с которой структурное подразделение администрации берет на себя, пусть и формально, ряд дополнительных обязательств. Хотя ясно, что она никак не связана с желанием стимулировать в муниципальном образовании развитие малого предпринимательства. Скорее всего, это происходит либо из-за необходимости максимизировать общее число оказываемых «услуг» для выполнения целевых показателей развития системы управления, либо оказание соответствующих услуг выступает формальным требованием для участников региональных программ софинансирования мероприятий в области поддержки малого и среднего предпринимательства¹.

Выводы

В настоящее время практически все попытки муниципальных администраций перейти от реализации управленческих функций к оказанию муниципальных услуг по поддержке малого предпринимательства носят явно выраженный формальный характер. Польза для предпринимателей как стимул при создании административного регламента местными чиновниками учитывается в последнюю очередь. Главное, для чего создаются данные документы: отрапортовать о вы-

1 Помимо извращенной логики можно отметить еще несколько существенных ошибок в системе поддержки МСП в Алексинском муниципальном районе. Так, в описании муниципальной услуги, приведенном на портале государственных услуг Тульской области, административный регламент представлен фрагментарно, а по некоторым ссылкам открываются устаревшие или утратившие силу документы.

полнении работ и получить за это материальное и моральное вознаграждение. Регламенты не облегчают процесс получения услуги, а, наоборот, усложняют ее. Во-первых, меняются уже отработанные механизмы и схемы получения поддержки. Во-вторых, чиновники, которые должны оказывать услугу, заняты написанием регламентов, а также значительного количества иных бумаг, призванных упорядочить их собственную деятельность. В-третьих, муниципальные служащие находят в самих регламентах возможности для неисполнения услуги. Например, если запрос предпринимателем сделан с ошибкой или устное общение не уложилось во временные нормы, то чиновник отказывается осуществлять услугу, заставляя проходить все процедуры заново.

Анализ действующих в России административных регламентов показал, что прописанные в них услуги не демонстрируют реальной заинтересованности муниципальных образований в поддержке предпринимательства. Не говоря уж о том, что качество большинства регламентов оставляет желать лучшего.

Родионов А.Ю.,
главный специалист направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»,

Сиваев С.Б.,
директор направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»

Анализ возможностей достичь целей развития коммунального сектора при политических ограничениях тарифного регулирования

Если свести содержание выступлений руководителей российского государства на тему отечественного жилищно-коммунального хозяйства за последнее десятилетие (табл. 7) к нескольким главным тезисам, то их перечень будет коротким:

1. тарифы на жилищно-коммунальные услуги растут неоправданно высокими темпами;
2. качество жилищно-коммунальных услуг не соответствует их стоимости;
3. жилищно-коммунальное хозяйство нуждается в скорейшей модернизации.

Знаковым решением федерального правительства, принятым в мае 2014 г., стало ограничение роста стоимости коммунальных услуг на период до 2018 г. включительно на уровне, не превышающем инфляцию¹.

Правительство Российской Федерации, признавая актуальность и остроту проблем, накопившихся в коммунальном комплексе, практически ежегодно разрабатывало или вносило изменения в ранее утвержденные нормативные правовые акты федерального уровня по вопросам ЖКХ, в том числе, устанавливая целевые значения показателей деятельности организаций ЖКХ на средне- и долгосрочную перспективу. В число указанных нормативных актов входят Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»² и Государственная программа Российской Федерации «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года»³. В этих программах установлены целевые значения показателей, характеризующих состояние объектов и сетей коммунальной инфраструктуры, качество коммунальных услуг и объемы потребления энергоресурсов организациями коммунального комплекса.

В данной статье проанализировано влияние политических ограничений роста тарифов на коммунальные услуги на достижение значений целевых показателей, определенных государственными программами и характеризующих состояние объектов и систем коммунальной инфраструктуры.

1 <http://lenta.ru/news/2014/06/06/gkx/>.

2 Утверждена постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 323.

3 Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 г. № 2446-р.

**Таблица 7. Высказывания руководителей Российской Федерации о ситуации в
ЖКХ (2005–2014 гг.)**

2005 г. В. Путин потребовал прекратить «вахханалию» с тарифами на общественный транспорт, услуги ЖКХ и связь в регионах. «Право определять размеры тарифов в этих сферах надо, конечно, предоставить органам субъектов Федерации, но не выше предела, установленного федеральным правительством, чтобы не было никакой вахханалии»¹	2010 г. Премьер-министр России В. Путин считает, что рост тарифов на услуги ЖКХ не должен превышать 15% в год»⁶ 2011 г. Развитие ЖКХ не должно осуществляться за счет населения, темпы роста тарифов нужно снижать до уровня инфляции, заявил премьер-министр РФ В. Путин⁷
2006 г. В. Путин недоволен ростом тарифов на ЖКХ и тем, как правительство борется с инфляцией. «Хочу также обратить ваше внимание на проблему роста тарифов на ЖКХ. Правительство приняло соответствующие решения — нужно добиваться их исполнения»²	2012 г. Из предвыборной программы Всероссийской политической партии «Единая Россия» на выборах Президента России 4 марта 2012 г.: «Одной из самых болезненных тем для людей является рост тарифов на услуги ЖКХ. Люди сегодня оплачивают уже более 90% от так называемого экономически обоснованного тарифа. Много вопросов вызывает и качество жилищно-коммунальных услуг, которое зачастую совершенно не соответствует их стоимости. Проблем в этой сфере накопилось много, а ответственности – мало. Региональные и местные органы власти должны организовать на территории региона, муниципалитета снабжение людей качественными коммунальными услугами и нести реальную ответственность за исполнение этой работы. Но только за счет средств бюджета и платежей граждан за коммунальные услуги осуществить модернизацию ЖКХ не удастся. Ключом к решению задач по модернизации коммунального хозяйства является создание благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в эту отрасль. Задача частного бизнеса в ЖКХ – реализовывать масштабные инфраструктурные проекты, а не латать дыры за счет тарифов»⁸
2007 г. В. Путин призвал прекратить неоправданный рост тарифов и обеспечить повышение качества услуг в сфере ЖКХ. «Уже сейчас важно запустить действительно эффективные экономические механизмы, чтобы прекратить неоправданный рост тарифов и обеспечить повышение качества этих услуг (ЖКХ). Люди ждут от нас не траты денег, люди ждут от нас изменений к лучшему, они вправе на это рассчитывать»³	2013 г. Президент РФ В. Путин выразил недовольство быстрым ростом коммунальных платежей. На совещании 4 февраля по вопросам улучшения качества жилищно-коммунальных услуг он подверг критике изменения в формировании тарифов¹
2008 г. Премьер-министр России В. Путин не исключил, что правительство может потребовать от так называемых инфраструктурных монополий снижения темпов роста тарифов. Отвечая на вопрос, можно ли заморозить рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги на время кризиса, он сказал: «Это одна из проблем, причем застарелых. Дело не только в тарифах. Изношенность коммунальных сетей составляет 80%, если система и дальше будет недофинансирована, она разрушится окончательно»⁴	2014 г. Говоря о проблемах ЖКХ, Путин предложил теснее сотрудничать с частным бизнесом. Следует расширить источники привлечения средств, прежде всего стимулировать приток частных инвестиций, задействовать механизмы государственно-частного партнерства.¹
2009 г. Путин признал, что «ЖКХ – это монополизированный рынок, освоенный в основном чиновничьим аппаратом, а не участниками экономической деятельности». Государству нужно понятно, что делать для модернизации этой сферы, и эти шаги необязательно должны увязываться с повышением тарифов. Модернизация не всегда и необязательно должна быть связана с повышением тарифов. Нужно создавать рыночные условия, нужно избавляться от того, чтобы частные карманные фирмы монопольно владели рынком этих услуг»⁵	

1 www.utro.ru/news/2005/09/05/474110.shtml.

2 www.ntv.ru/novosti/83240/.

3 www.news.mail.ru/politics/1443213/.

4 www.top.rbc.ru/society/04/12/2008/265659.shtml.

5 www.grani.ru/Politics/Russia/Cabinet/m.172768.html.

6 www.newsland.com/news/detail/id/512010/.

7 www.ria.ru/economy/20110523/378714749.html?id=.

8 www.putin2012.ru/program/2.

9 www.er.ru/news/96490/.

Характеристика существующего состояния коммунального комплекса Российской Федерации

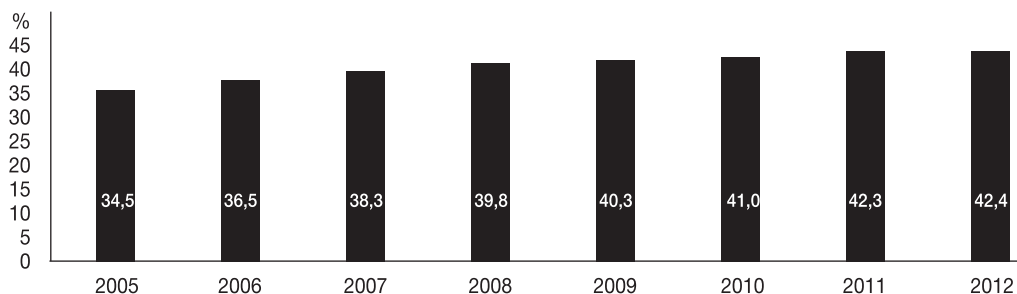
Сектор водоснабжения

Доступ к услугам водоснабжения имеет 77,7% населения России, в том числе 71,5% – к услугам централизованного водоснабжения; доступ к услугам централизованного водоснабжения имеет 85% городского и 35,1% сельского населения. За период с 2005 г. доля водопроводных сетей, нуждающихся в замене, увеличилась почти на треть (рис. 14), достигнув на начало 2013 г. 42,4% суммарной протяженности сетей водоснабжения (232 111 из 547 719,5 км). В 18 субъектах Российской Федерации в замене нуждалось более половины существующей сети водоснабжения, в том числе в трех субъектах Российской Федерации (Камчатский край, Республика Северная Осетия – Алания, Республика Калмыкия) – более 2/3 существующих сетей. Лишь в двух субъектах Российской Федерации (Ненецкий автономный округ и Чукотский автономный округ) в замене нуждалось менее 10% сетей.

Для поддержания водопроводных сетей в состоянии, соответствующем нормативным требованиям, необходимо ежегодно заменять не менее 4% протяженности водопроводных сетей, однако фактический объем замены был в 2,0–2,5 раза меньше и составлял не более 1,64%. В 2012 г. ни в одном из субъектов Российской Федерации не были выполнены работы по замене изношенных сетей водоснабжения в объеме, соответствующем нормативным требованиям. В 4 субъектах Российской Федерации (Тамбовская область, Республика Калмыкия, Республика Ингушетия, Республика Бурятия) было заменено менее 0,5% сетей водоснабжения.

Ежегодно на объектах и сетях водоснабжения фиксируется более 142 тыс. аварий (26 аварий в расчете на 100 км сети водоснабжения), при этом в 11 субъектах Российской Федерации по итогам 2012 г. аварии происходили на каждом втором километре водопроводной сети. Из-за плохого состояния сетей водоснабжения до потребителей не доходит 22,5% воды, подаваемой в сети предприятиями водоснабжения. Для сравнения: на предприятиях водоснабжения Португалии этот показатель меньше в 3 раза, Австралии – в 5 раз. В 12 субъектах Российской Федерации потери по итогам 2012 г. составляли более 1/3 объема воды, поданной

Рис. 14. Доля сетей, нуждающихся в замене, в суммарной протяженности водопроводных сетей в целом по Российской Федерации, %



Источник: Росстат, результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме № 1-водопровод.

в сети водоснабжения, при этом в Карачаево-Черкесской Республике потери составили 51% поданной в сети воды.

Очистке до нормативного уровня подвергается не более 55,5% воды, подаваемой в сети водоснабжения, остальной объем воды подается недостаточно очищенным или вовсе без очистки. В 33 субъектах Российской Федерации в 2012 г. до нормативного уровня было очищено менее 1/3 воды, подаваемой в сети водоснабжения. В Курской и Орловской областях, Ненецком автономном округе, Республике Ингушетии, Республике Северной Осетии – Алании, Республике Мордовии, Республике Алтай, Республике Тыва весь объем подаваемой в сети водоснабжения воды по качеству очистки не соответствовал нормативным требованиям.

Сектор водоотведения и очистки сточных вод

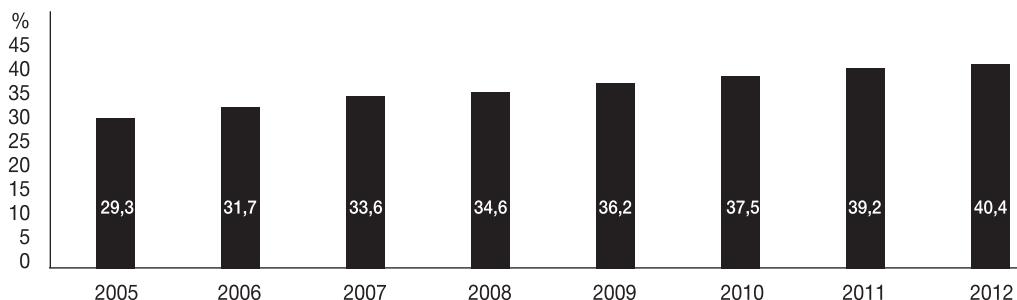
Доступ к услугам водоотведения имеет 73,7% населения России, в том числе 62,5% – к услугам централизованного водоотведения. Доступ к услугам централизованного водоотведения имеет 80,0% городского и 17,0% сельского населения.

После 2005 г. доля канализационных сетей, нуждающихся в замене, увеличилась на 1/3 (рис. 15), достигнув на начало 2013 г. 40,4% суммарной протяженности канализационных сетей (74 623 из 184 706 км). В 14 субъектах Российской Федерации в замене нуждалось более половины канализационных сетей, в том числе в трех субъектах Российской Федерации (Москва, Курганская область, Республика Северная Осетия-Алания) – более 2/3 существующих сетей. Лишь в трех субъектах Российской Федерации (Челябинская область, Республика Алтай, Чукотский автономный округ) в замене нуждалось менее 10% канализационных сетей.

При нормативной потребности в ежегодной замене 4% протяженности сетей фактически в 2005–2012 гг. заменялось не более 0,46%. В 2012 г. ни в одном из субъектов Российской Федерации не были выполнены работы по замене изношенных канализационных сетей в объеме, соответствующем нормативным требованиям. В 5 субъектах Российской Федерации (Республика Адыгея, Республика Ингушетия, Республика Алтай, Республика Тыва, Республика Хакасия) в 2012 г. работы по замене изношенных канализационных сетей не проводились.

В среднем по Российской Федерации очистке до нормативного уровня подвергается лишь 45% сточных вод, принимаемых от потребителей, остальной объем сточных вод сбрасывается в природные водоемы недостаточно очищенным или

Рис. 15. Доля сетей, нуждающихся в замене, в суммарной протяженности канализационных сетей в целом по Российской Федерации, %



Источник: Росстат, результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме № 1-ТЕП, сайты организаций коммунального комплекса.

без очистки. В 36 субъектах Российской Федерации до нормативного уровня очищается менее 1/4 принятых от потребителей сточных вод. Для сравнения: в Австралии доля недостаточно очищенных сточных вод в суммарном объеме сточных вод, сброшенных в природные водоемы, не превышает 10%, в Польше – 7%, в Германии качество очистки всего объема сточных вод соответствует нормативным требованиям.

Сектор теплоснабжения

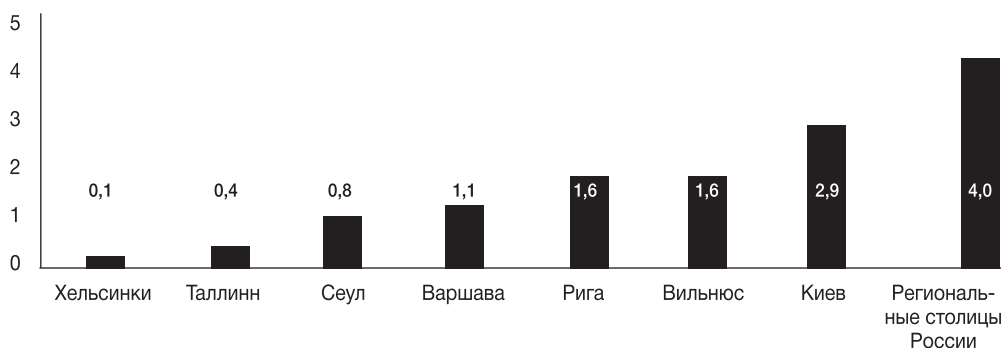
Доступ к услугам отопления имеет 83,1% населения России, в том числе 63,5% – к услугам централизованного отопления. Доступ к услугам централизованного отопления имеет 80,0% городского и 20,4% сельского населения.

По данным технической инвентаризации в Российской Федерации физический износ основных фондов котельных составляет 55%, центральных тепловых пунктов – 50,1%, тепловых сетей – 62,8%, тепловых насосных станций – 52,3%. По состоянию на начало 2013 г., 28,0% сетей теплоснабжения нуждалось в замене (49 106 из 171 960 км). В 4 субъектах Российской Федерации (Астраханская область, Республика Северная Осетия – Алания, Камчатский край, Сахалинская область) в замене нуждалось более половины сетей теплоснабжения; лишь в пяти субъектах Российской Федерации (г. Москва, Чеченская Республика, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Чукотский автономный округ) в замене нуждалось менее 10% протяженности сетей теплоснабжения.

Из-за плохого состояния сетей теплоснабжения до потребителей не доходит 10,8% тепла, подаваемого в сети. В 9 субъектах Российской Федерации (Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Республика Мордовия, Алтайский край, Республика Саха (Якутия), Приморский край, Хабаровский край, Магаданская и Сахалинская области) потери тепловой энергии в сетях теплоснабжения превышают 20%.

Российский сектор теплоснабжения характеризуется низким уровнем энергоэффективности: в расчете на единицу тепловой энергии российские предприятия теплоснабжения расходуют на 1/3 больше энергоресурсов, чем предприятия теплоснабжения Финляндии и Эстонии, а удельная численность персонала в десятки раз больше, чем в зарубежных организациях теплоснабжения (рис. 16).

Рис. 16. Численность персонала предприятий теплоснабжения в расчете на 1 км сетей теплоснабжения, 2012 г.



Источник: Росстат, результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме № 1-ТЕП, сайты организаций коммунального комплекса.

Цели модернизации и развития коммунального комплекса на период до 2020 года

Правительство Российской Федерации предпринимает действия по решению острых проблем коммунального сектора и определяет целевые показатели изменения ситуации в секторе. Основными нормативными актами правительства в этом отношении являются Государственные программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» и Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года». В таблице 8 представлены целевые значения показателей, характеризующих состояние объектов и сетей коммунальной инфраструктуры, качество коммунальных услуг и объемы потребления энергоресурсов организациями коммунального комплекса, которые определены в названных программах. Как видно из таблицы, к 2020 г. предполагается сократить долю сетей, нуждающихся в замене, до 25% общей протяженности сетей; повысить долю нормативно очищенных стоков до 55%; сократить потери тепловой энергии в сетях теплоснабжения; обеспечить повышение энергоэффективности деятельности организаций теплоснабжения.

Таблица 8. Целевые значения показателей, установленных федеральными программами

Показатель	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>«Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ»</i>									
Доля расходов на оплату ЖКУ в семейном доходе, не более (%)	8,5	9,5	11,0	12,0	12,1	11,0	11,0	11,0	11,0
Доля сточных вод, очищенных до нормативных значений, в общем объеме сточных вод, пропущенных через очистные сооружения (%)	49,5	50,0	50,5	51,0	52,0	53,0	54,0	54,5	55,0
Доля уличной водопроводной сети, нуждающейся в замене, в суммарной протяженности уличной водопроводной сети (%)	42,0	40,0	38,0	36,0	32,0	28,0	27,0	26,0	25,0
Доля уличной канализационной сети, нуждающейся в замене, в суммарной протяженности уличной канализационной сети (%)	35,0	34,0	33,0	31,0	29,0	27,0	26,5	26,0	25,0
Объем сточных вод, пропущенных через очистные сооружения (%)	95	96	97	98	99	100%	x	x	x
Доля капитальных вложений в системы водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод в общем объеме выручки организаций сектора водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод (%)	17,0	20,0	22,0	26,0	28,0	31,0	x	x	x
Доля заемных средств в общем объеме капитальных вложений в системы водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод (%)	15,0	18,0	21,0	24,0	27,0	30,0	x	x	x
<i>«Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года»</i>									
Удельный расход топлива на отпуск тепловой энергии от котельных (кг/Гкал)	171,5	170,8	170	169,1	x	x	x	x	167,2
то же, в сравнении с результатом 2010 г. (%)	99	99	98	98	x	x	x	x	97
Удельный расход электроэнергии на отпуск тепловой энергии от котельных (кВт-ч/Гкал)	24	22	20	20	x	x	x	x	12
то же, в сравнении с результатом 2010 г. (%)	92	85	77	77	x	x	x	x	46
Доля потерь в тепловых сетях (%)	13,5	13,3	13	12,7	x	x	x	x	10,7

Инвестиционные потребности коммунального комплекса России

Инвестиционные потребности коммунального комплекса России определялись по двум направлениям:

1. расходы на новое строительство объектов и сетей коммунальной инфраструктуры, необходимые для обеспечения доступа к коммунальным ресурсам вновь построенных объектов жилищного фонда;

2. расходы на модернизацию объектов и сетей коммунальной инфраструктуры, необходимые для достижения установленных федеральными нормативными правовыми актами целевых значений показателей деятельности коммунального комплекса (табл. 8).

Необходимый объем нового строительства сетей коммунальной инфраструктуры определялся исходя из численности населения, нуждающегося в обеспечении доступом к коммунальным услугам, а также средней протяженности существующих внутриквартальных сетей коммунальной инфраструктуры в расчете на 1 тыс. кв. м жилищного фонда, обеспеченного доступом к этим услугам. При этом объем нового строительства жилищного фонда определялся исходя из установленных целевых значений показателя уровня обеспеченности населения жилыми помещениями в среднем по Российской Федерации, представленных в Государственной программе Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации».

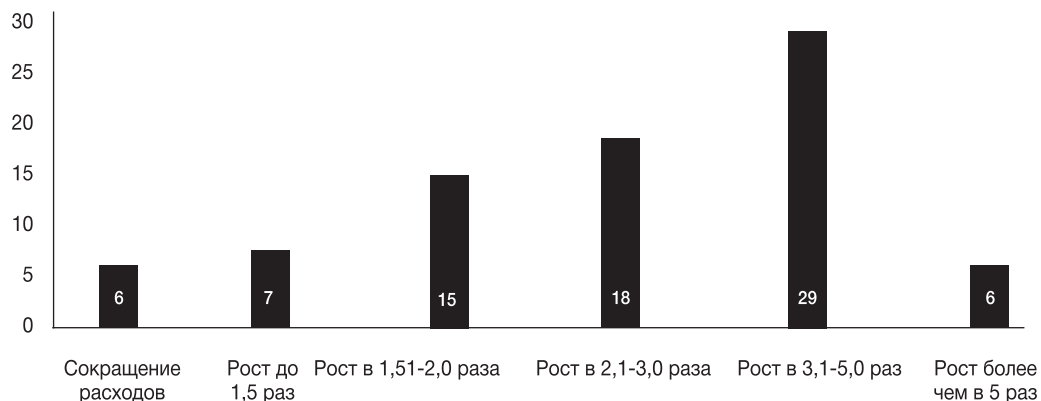
Оценка стоимости работ по реконструкции и новому строительству объектов и сетей коммунальной инфраструктуры осуществлялась в соответствии с утвержденными на федеральном уровне укрупненными нормативами цен строительства объектов инженерной инфраструктуры и методическими рекомендациями по их применению. Ниже представлены результаты проведенной оценки.

Для обеспечения населения доступом к централизованному водоснабжению необходимо построить 8743,4 км сетей водоснабжения суммарной стоимостью 22,4 млрд руб. в постоянных ценах 2012 г. Для сокращения доли сетей, нуждающихся в замене, до 25% по итогам 2020 г. и сохранения этого значения на протяжении 2021–2030 гг. необходимо выполнить работы по замене суммарной стоимостью 927,2 млрд руб. в постоянных ценах 2012 г. Выполнение работ по замене сетей водоснабжения в указанном объеме позволит сократить потери воды в сетях водоснабжения с 22,5% по итогам 2012 г. до 17% в 2020 г. Итого расходы на модернизацию и развитие сектора водоснабжения России на период 2014–2030 гг. оцениваются на уровне 949,6 млрд руб. в постоянных ценах 2012 г.

Для обеспечения доступа к централизованному водоотведению необходимо построить 8743 км канализационных сетей суммарной стоимостью 18,6 млрд руб. в постоянных ценах 2012 г. Расходы на замену изношенных канализационных сетей составят 259 млрд руб. в постоянных ценах 2012 г. Расходы на строительство и модернизацию канализационных очистных станций оцениваются на уровне 19,9 млрд руб. в постоянных ценах 2012 г., в том числе 9,3 млрд руб. составят расходы на строительство новых канализационных очистных сооружений и 10,6 млрд руб. – расходы на модернизацию существующих очистных сооружений. Это позволит повысить долю сточных вод, очищенных до нормативного уровня, до 55% по итогам 2020 г. и поддерживать данное значение показателя на протяжении 2021–2030 гг. Итого расходы на модернизацию и развитие сектора водоотведения России оцениваются на уровне 297,4 млрд руб.

Для обеспечения доступа к централизованному отоплению необходимо построить сети теплоснабжения на сумму 150,7 млрд руб. в постоянных ценах 2012 г. Расходы на замену изношенных сетей теплоснабжения оцениваются на уровне

Рис. 17. Распределение субъектов Российской Федерации по соотношению ежегодных необходимых и фактических инвестиций в развитие коммунального комплекса



Источник: расчеты Института экономики города.

1643,8 млрд руб. в постоянных ценах 2012 г. Итого расходы на модернизацию и развитие сектора теплоснабжения России оцениваются на уровне 1794,5 млрд руб.

Суммарная потребность коммунального комплекса в инвестициях, необходимых для достижения установленных на федеральном уровне целевых значений показателей, характеризующих деятельность организаций коммунального комплекса, составила 3041,5 млрд руб. в постоянных ценах 2012 г.

Необходимые темпы роста инвестиционных расходов

Для решения задач, определенных государственными программами, к 2020 г. и поддержания целевых значений в дальнейшем на постоянном уровне инвестиционные расходы организаций коммунального комплекса, выраженные в постоянных ценах 2012 г., в период 2014–2030 гг. должны возрасти по сравнению с результатом 2012–2013 гг. в 1,42 раза, в том числе, в 2,35 раза для организаций водоснабжения и в 1,23 раза – для организаций теплоснабжения.

Приведенные выше результаты расчетов характеризуют соотношение необходимых и фактических расходов в среднем по Российской Федерации. Если же провести анализ в разрезе субъектов Российской Федерации, то рост бремени инвестиционных расходов организаций коммунального комплекса окажется гораздо более существенным.

На рис. 17 представлена информация о распределении субъектов Российской Федерации по необходимому росту инвестиций в коммунальный комплекс. Как видно на рисунке, лишь в 6 субъектах Российской Федерации (Москва, Санкт-Петербург, Мурманская область, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край и Чукотский автономный округ) ежегодные инвестиционные расходы за счет тарифных источников и бюджетных средств могут сократиться.

В остальных субъектах Российской Федерации необходим рост ежегодных инвестиционных расходов, причем значительный. В 7 субъектах Российской Федерации ежегодные инвестиционные расходы должны возрасти до 1,5 раза по сравнению с ежегодными фактическими инвестициями в среднем за 2012–2013 гг.; в 15 субъектах Российской Федерации – в 1,5–2 раза; в 18 субъектах Российской Федерации – в 2–3 раза; в 29 – в 3–5 раз; в 6 субъектах Российской Федерации

ожидается рост ежегодных инвестиционных расходов более чем в 5 раз¹.

Наиболее значительное увеличение инвестиционных расходов необходимо в секторе водоснабжения. Эти расходы более чем в 5 раз возрастут в 33 субъектах Российской Федерации, причем в 11 субъектах Российской Федерации расходы должны возрасти более чем в 10 раз. В число этих регионов входят: Курская, Тамбовская, Тульская области, Республика Адыгея, Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Тюменская область, Томская область и Сахалинская область.

В секторе водоотведения наиболее существенный рост инвестиционных расходов требуется в 12 субъектах Российской Федерации, в каждом из которых расходы должны возрасти более чем в 5 раз. При этом в Республике Тыва рост составит 32,3 раза, в Томской области – 20,9 раза, Сахалинской области – 13,4 раза.

В секторе теплоснабжения более чем в 5 раз инвестиционные расходы должны вырасти в 7 субъектах Российской Федерации: Тверской области, Республике Адыгея, Республике Дагестан, Тюменской области, Республике Бурятия, Иркутской и Новосибирской областях.

Оценка последствий сдерживания тарифов

Указанный в предыдущем разделе рост инвестиций не может быть обеспечен за счет тарифной выручки, поскольку большая часть инвестиций не может окупиться за счет сокращения издержек в пределах разумного инвестиционного цикла (около 10 лет), а возможный рост тарифов ограничен установлением на федеральном уровне предельных темпов роста тарифов организаций коммунального комплекса на уровне, близком к уровню инфляции. Возможным решением проблемы может стать существенное увеличение объемов инвестиций за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, но и оно не может быть обеспечено в связи с сокращением инвестиционных возможностей бюджетной системы.

Как следствие, ограничение темпов роста тарифов организаций коммунального комплекса на фоне сократившихся возможностей инвестировать за счет бюджетов бюджетной системы Российской Федерации приведет к сокращению объемов инвестиций в модернизацию и развитие коммунального комплекса. Прямым следствием этого будет ухудшение состояния объектов и сетей коммунальной инфраструктуры.

Так, при существующих тарифных ограничениях доля сетей водоснабжения, нуждающихся в замене, в суммарной протяженности сетей водоснабжения в среднем по Российской Федерации уже по итогам 2016 г. превысит 50%, 60% – в 2019 г., 70% – в 2023 г., 80% – в 2026 г., а по итогам 2030 г. превысит 90%. В 2020 г. в 67 субъектах Российской Федерации в замене будет нуждаться половина водопроводных сетей. К 2025 г. в 4 субъектах Российской Федерации (Республика Адыгея, Республика Калмыкия, Республика Северная Осетия – Алания, Камчатский край) в замене будут нуждаться все водопроводные сети, а к концу 2030 г. таких регионов будет уже 33.

Доля канализационных сетей, нуждающихся в замене, возрастет до 61%. Доля сетей теплоснабжения, нуждающихся в замене, в целом по России возрастет к

1 Прогноз не выполнен в отношении Чеченской Республики и Республики Ингушетия в связи с отсутствием необходимой статистической отчетности по этим субъектам Российской Федерации.

началу 2016 г. до 28%, но впоследствии сократится до 25%. При этом в 17 субъектах Российской Федерации к концу 2030 г. в замене будет нуждаться не менее 2/3 протяженности тепловых сетей.

Следствием увеличения износа водопроводных сетей будет рост потерь воды в сетях водоснабжения: в 2030 г. на утечки будет приходиться 42,9% воды, отпущенной в сети водоснабжения. При этом качество дошедшей до потребителя воды не будет соответствовать нормативным требованиям по физико-химическим и микробиологическим показателям.

Выводы

Проведенный анализ показал серьезное расхождение между задачей достичь целевых параметров улучшения состояния коммунального комплекса страны, определенных государственными программами, и проводимой политикой сдерживания тарифов на коммунальные услуги для населения. Прогнозируемым следствием такой политики будет недостижение заданных значений целевых показателей, дальнейшее ухудшение физического состояния коммунальной инфраструктуры и снижение качества и надежности предоставления коммунальных услуг.

Конечно, величина тарифов на коммунальные услуги – не единственный финансовый ресурс для достижения поставленных целевых показателей. Коммунальные услуги обладают признаками общественного блага, и потому бюджетные средства можно рассматривать как ресурс для достижения поставленных целей. Но бюджетный «карман» практически пуст, во всяком случае, никаких серьезных ресурсов для коммунального сектора в нем не предусмотрено. Есть еще один значимый фактор – существующая неэффективность коммунального сектора – как технологическая, так и управленческая. Эту неэффективность можно превратить в инвестиционный ресурс, и определенные шаги в этом направлении делаются, в частности по постепенному переходу на долгосрочные тарифы. Но это шаги непоследовательные и недостаточные.

В других исследованиях¹ показано, что сдерживание стоимости коммунальных услуг нельзя оправдать часто используемым тезисом, что россияне за свое жилье платят больше всех в цивилизованном мире. Объективная обработка статистических материалов показывает, что доля расходов россиян на оплату жилищно-коммунальных услуг по отношению к доходам низкая по сравнению со странами Европы. Увеличение расходов потребителей на жилищно-коммунальное обслуживание при обеспечении экономической доступности жилищно-коммунальных услуг для граждан может стать необходимым условием модернизации жилищно-коммунального комплекса страны, повышения качества услуг и жизни в целом.

Конечно, никакой нормальный потребитель не будет рад увеличению стоимости услуг. Но в складывающейся ситуации речь идет уже не только об отсутствии серьезных возможностей улучшить качество услуг, но и о самой возможности предоставлять услуги отопления или водоснабжения. Цифры показывают, что коммунальный сектор страны стоит у опасной черты. Понимание этого требует перехода от политических ограничений в политике оплаты жилищно-коммунальных услуг к более тонким механизмам социально-экономических ограничений. И не вредно помнить, что скупой платит дважды.

1 Например, см. статью Ю. Шарыгиной и С. Сиваева «Сравнительный анализ доступности жилищно-коммунальных услуг для населения Российской Федерации и зарубежных стран» в настоящем выпуске «Городского альманаха».

Бандорин Л.Е.,
директор департамента нормативного обеспечения и развития
саморегулирования Национального объединения строителей, к.ю.н.

Разрешенное использование земельных участков: проблемы понимания

Полномочия по определению видов разрешенного использования земельных участков посредством градостроительного зонирования в соответствии со ст. 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации и ст. 14-16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» принадлежат органам местного самоуправления. При этом единообразного понимания сущности разрешенного использования земельных участков нет ни в науке, ни в законодательстве, ни в принятых муниципалитетами правилах землепользования и застройки. Недопонимание в этом вопросе приводит к целому ряду проблем в деятельности муниципальных образований.

Земельный кодекс РФ закрепил ряд общих положений, касающихся разрешенного использования земельных участков. Так, в ст. 1 Земельного кодекса РФ к числу принципов земельного законодательства отнесено деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому «правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства». В ст. 7 Земельного кодекса РФ установлено, что правовой режим земель определяется «исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов». Действительно, очевидно, что для определения правового режима земельного участка информации об отнесении земель к определенной категории недостаточно. Более того, такая информация почти не дает представления о режиме земельного участка. Так, вся территория некоторых крупных муниципальных образований (городских округов) отнесена к категории земель населенных пунктов (например, в городах Казань и Пермь). Исходя из целевого назначения земель населенных пунктов, мы знаем, что целевым назначением любой территории и любого земельного участка в границах населенных пунктов (включая дороги, городские леса, пляжи и площади) является застройка. В такой ситуации мы не только не приобрели необходимую информацию, но и получили неверные сведения, которые могут привести к ошибочным выводам о возможном вовлечении соответствующих территорий и земельных участков в хозяйственное использование.

По логике законодательства разрешенное использование должно раскрывать содержание целевого назначения земельных участков. Однако это положение соблюдается не во всех случаях. Использовать земли для сельскохозяйственного производства в границах земель населенных пунктов можно, но логически это назначение относится не к землям населенных пунктов, а к землям сельскохозяйственного назначения. Земли, занятые лесами, согласно земельному законодательству, могут входить в состав земель как лесного фонда, так и сельскохозяйственного назначения. При этом законодатель связывает понятие «разрешенное использование земельных участков» с градостроительным зонированием и со-

блюдением требований законодательства. Такое зонирование регулируется законодательством о градостроительной деятельности и реализуется посредством принятия правил землепользования и застройки.

Правилами землепользования и застройки утверждаются градостроительные регламенты, которые действуют в границах территориальных зон. Именно применительно к таким зонам устанавливаются «виды разрешенного использования земельных участков». Виды предполагают вариативность, возможность выбора из некоторого перечня (широкого либо узкого), который устанавливается местным сообществом посредством процедуры подготовки правил землепользования и застройки или внесения в них изменений. Абзацем вторым п. 2 ст. 7 Земельного кодекса РФ установлена норма, свидетельствующая о свободе выбора в предписанных рамках: «Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования».

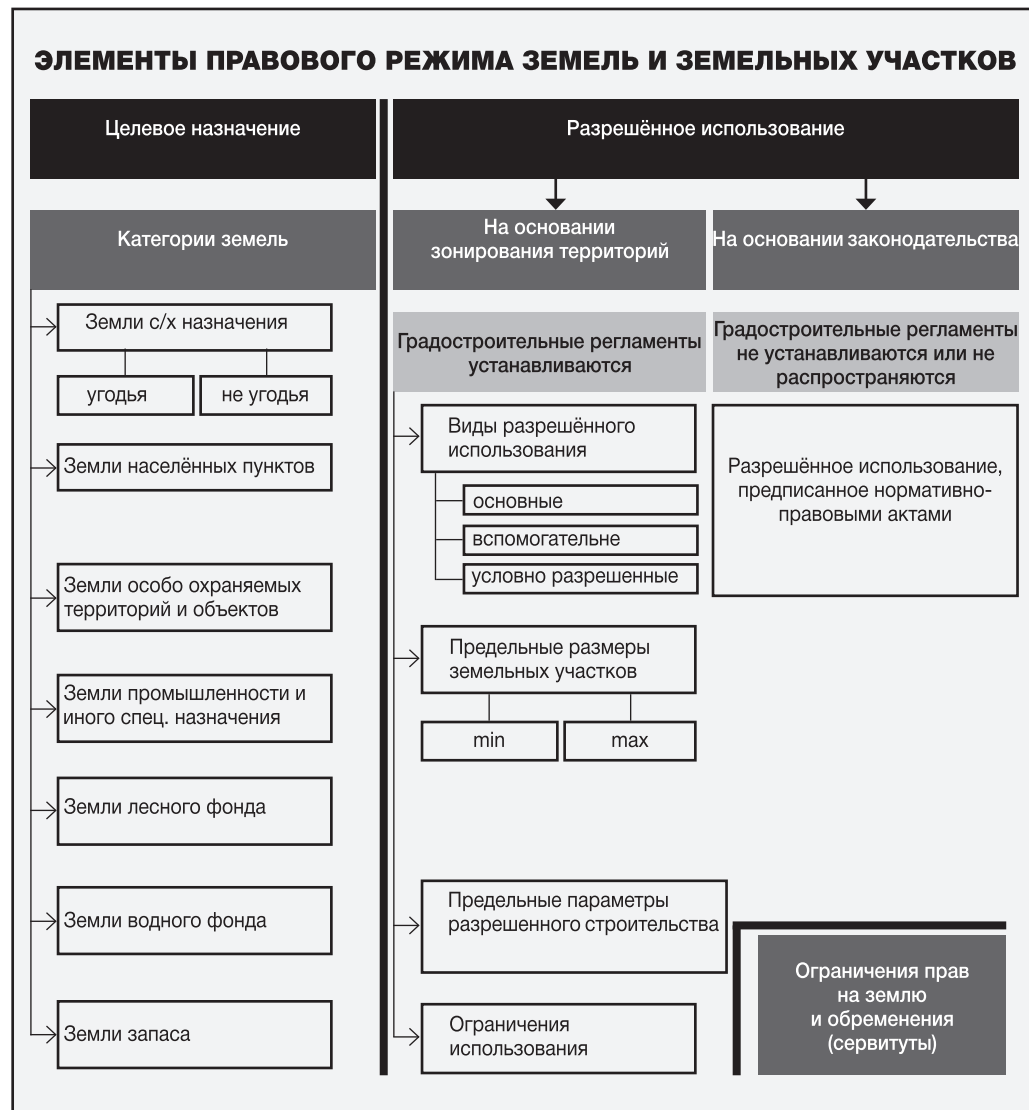
При этом более специальное законодательство (о градостроительной деятельности) разграничивает территории, где такая свобода выбора существует, а где – нет. Выделяются земли, для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, и земельные участки, на которые градостроительные регламенты не распространяются (рис. 18).

Возникает вопрос: можно ли земельный участок продать или передать в аренду, если не определено его разрешенное использование? Согласно ст. 7 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости», в государственном кадастре недвижимости содержатся сведения о земельном участке, в том числе о категории земель и о разрешенном использовании земельного участка. Ст. 22 указанного Федерального закона включает в состав необходимых для кадастрового учета документов копию документа, подтверждающего установленное в соответствии с федеральным законом разрешенное использование земельного участка. Следовательно, отсутствие копии такого документа будет основанием для отказа в постановке участка на кадастровый учет. Отсутствие указания в государственном кадастре недвижимости и в кадастровом паспорте земельного участка¹ разрешенного использования земельного участка может и должно служить основанием для признания незаконным правового акта о предоставлении земельного участка или недействительным договора, предметом которого является такой земельный участок, поскольку разрешенное использование формирует его оборотоспособность. Соответственно, разрешенное использование земельных участков, как и категория земель, – неотъемлемая характеристика земельных участков.

Другая проблема понимания содержания разрешенного использования в том, что разрешенное использование должно указывать на функциональную характеристику разрешенной на земельном участке деятельности и не зависеть от стадий освоения земельного участка. В Градостроительном кодексе РФ выделяются три стадии освоения земельного участка для целей строительства: инженерные изыскания, архитектурно-строительное проектирование и непосредственно строительство (применительно к уже имеющимся объектам – реконструкция или капитальный ремонт). Более подробно такие стадии описаны в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» при установлении требований в области охраны окружающей среды: размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация, консервация и ликвидация зда-

¹ Форма кадастрового паспорта земельного участка утверждена приказом Министерства юстиции РФ «Об утверждении форм кадастровых паспортов здания, сооружения, объекта незавершенного строительства, помещения, земельного участка».

Рис. 18. Правовой режим земель и земельных участков



ний, строений, сооружений и иных объектов. Анализ практики показывает, что видами разрешенного использования зачастую устанавливаются «проектирование и строительство производственной базы», «эксплуатация торгово-офисного комплекса», «размещение склада горюче-смазочных материалов» и т.п. Если разрешенное использование земельного участка сформулировано узко «для эксплуатации...», то из этого вытекает необходимость изменить разрешенное использование земельного участка для нового строительства. Существует судебная практика, которая квалифицирует здания, построенные на земельном участке, имеющем разрешенное использование «для эксплуатации...», как самовольные постройки, приравнивая такое обстоятельство к созданию недвижимости «на

земельном участке, не отведенном для этих целей в порядке, установленном законом и иными правовыми актами»¹. Такая практика не однородна. При рассмотрении отдельных дел суды приходили и к иным выводам. Так, Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа высказал позицию, что «...вид разрешенного использования земельного участка представляет собой конкретную деятельность, осуществляемую землепользователем на предоставленном ему участке, то есть разрешенное использование земельного участка ...заключается в определении конкретных видов деятельности, которая может вестись землепользователем на предоставленном ему земельном участке (торговая деятельность либо иная деятельность). Участок, предоставленный обществу по договору аренды..., использовался для эксплуатации мини-рынка, т.е. для осуществления торговой деятельности. Предоставление данного земельного участка для строительства мини-торгового центра не изменяет вид разрешенного использования земельного участка, поскольку строительство и эксплуатация торгового центра также предполагают осуществление на указанном участке торговой деятельности»².

По другому делу суд посчитал, что процедуры, предусмотренные законодательством для изменения разрешенного использования земельного участка, не применяются в случае, когда фактически меняется разрешенное использование с «для проведения проектно-изыскательских работ места размещения производственной базы» на «для проектирования и строительства производственной базы», поскольку проведение проектно-изыскательских работ предполагает дальнейшее строительство³.

Представляется, что «узкие» формулировки разрешенного использования земельных участков, предопределяющие необходимость изменять разрешенное использование в зависимости от стадий освоения земельного участка, не соответствуют смыслу закона, нарушая права собственников, владельцев, пользователей, арендаторов земельных участков и ограничивая оборотоспособность земельных участков. Приведем пример: существует земельный участок, сформированный и прошедший государственный кадастровый учет, отнесенный к землям промышленности и иного специального назначения, с установленным разрешенным использованием «для проектирования и строительства производственного здания». Собственник такого участка запроектировал, построил и ввел в эксплуатацию здание. Получается, что со дня ввода здания в эксплуатацию собственник участка перестал использовать земельный участок в соответствии с установленным разрешенным использованием, т.е. стал нарушать предписание ст. 42 Земельного кодекса РФ. Кроме того, такой собственник не сможет распорядиться земельным участком (продать его, обменять, сдать в аренду), пока не будет тем или иным из установленных законодательством способов изменено разрешенное использование.

Также представляется, что определение разного разрешенного использования земельных участков на разных стадиях освоения земельного участка нарушает такой принцип земельного законодательства, как принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов. Данный принцип, установленный ст. 1 Земельного кодекса РФ, предполагает, что все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков. Приведенный пример провоцирует возникновение самовольных построек, искусствен-

1 Например, см. Постановление Президиума ВАС РФ от 19 сентября 2000 г. № 1288/00, Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 12 февраля 2008 г. по делу № А78-4792/07-Ф02-57/08.

2 Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 3 июля 2007 г. по делу № Ф08-3896/2007.

3 Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 15 января 2008 г. по делу № Ф08-8242/07.

но отрывает разрешенное использование объектов капитального строительства от использования земельных участков.

Для устойчивости правового режима земельного участка разрешенное использование должно одновременно относиться и к земельному участку, и к объекту, который на нем расположен или может быть расположен. Причем это относится не только к объектам капитального строительства. Разрешенное использование земельных участков может допускать возведение (размещение, установку) объектов, не имеющих прочной связи с землей (например, временные торговые объекты, открытые автостоянки для временного хранения легковых автомобилей, аттракционы).

Если разрешенное использование относится к объектам, то логично предположить, что оно же должно определять предельные параметры строительства и реконструкции таких объектов. В то же время ст. 1 Градостроительного кодекса РФ определяет содержание градостроительного регламента как сочетание: а) видов разрешенного использования, б) предельных размеров земельных участков, в) предельных параметров разрешенного строительства и г) ограничений использования земельных участков и объектов капитального строительства. В данном контексте очевидно, что «разрешенное использование» не охватывает все необходимое для определения правового режима комплекса недвижимости. Однако «разрешенное использование» не может быть «оторвано» от «пространственности» и «размерности», поскольку любая деятельность не может осуществляться вне пространства, а оно, в свою очередь, не может не иметь размеров. Поэтому необходимо закрепить в Земельном и Градостроительном кодексах РФ понимание того, что разрешенное использование включает предельные размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства.

Описанной проблемой объясняется отсутствие (по состоянию на июнь 2014 г.) классификатора видов разрешенного использования земельных участков, необходимость которого была предписана в 2010 г. дополнением ст. 7 Земельного кодекса РФ: «Виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утвержденным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений»¹.

Поскольку в Земельном кодексе РФ указана самая строгая форма соотношения правоприменительной деятельности с нормативным правовым актом – «в соответствии», то классификатор видов разрешенного использования должен содержать исчерпывающий перечень. Но включить в классификатор абсолютно все возможные виды разрешенного использования практически невозможно, учитывая неисчислимую разнородность функциональных характеристик использования объектов и их размерность. Поэтому должен быть поставлен вопрос о правовой логике построения указанного классификатора на уровне федерального закона. Представляется рациональной и на практике реализуемой следующая простая логическая схема: федеральный закон определяет принципы построения классификатора, перечень классификационных областей (классов) и субъектов власти (региональной и, или муниципальной), уполномоченных определять в рамках предписанных федеральным законом областей (классов) перечни конкретных видов разрешенного использования недвижимости, используемые при подготовке правил землепользования и застройки.

Говоря о содержании разрешенного использования земельного участка, также необходимо исходить из недопустимости устанавливать правовую связь опреде-

¹ Таким федеральным органом исполнительной власти является Министерство экономического развития Российской Федерации.

ляемого разрешенного использования с существующим или будущим субъектом прав на землю. Анализ данных государственного кадастрового учета показывает, что отдельные земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения имеют такое разрешенное использование, как «для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства». В ст. 78 Земельного кодекса РФ указаны субъекты, которые могут использовать земли сельскохозяйственного назначения, и конкретизировано, что земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться гражданами для ведения крестьянского фермерского хозяйства, личного подсобного хозяйства, садоводства, животноводства, огородничества, а общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока – для сохранения и развития их традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов. О том, что ведение крестьянского фермерского хозяйства законодатель рассматривает как самостоятельный вид использования земель сельскохозяйственного назначения, дополнительно свидетельствует наименование ст. 81 Земельного кодекса РФ. Таким образом, устанавливается правовая связь между субъектом права и соответствующим видом разрешенного использования земельного участка.

Это представляется недопустимым по следующим основаниям. Во-первых, разрешенное использование земельного участка как элемент правового режима призвано отражать способ использования земли. Но ведение крестьянского (фермерского) хозяйства надо считать не способом использования земли, а способом (формой) осуществления предпринимательской деятельности, установленным специальным федеральным законом «О крестьянском (фермерском) хозяйстве».

Во-вторых, установление неразрывной правовой связи между видом субъекта права и разрешенным использованием земельного участка препятствует рыночному обороту земель сельскохозяйственного назначения. Так, Арбитражный суд Московской области по делу об оспаривании отказа в государственной регистрации права собственности на земельный участок, предоставленный для ведения крестьянского фермерского хозяйства, отказал в удовлетворении требований, поскольку «в Земельном кодексе РФ установлено предоставление земельных участков для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства только гражданам, следовательно, земельные участки, предоставленные для крестьянского (фермерского) хозяйства, не могут предоставляться и отчуждаться в пользу юридических лиц»¹. Такое ограничение оборотоспособности земельного участка неоправданно влечет, например, существенное снижение значения земельного участка как залогового актива, что соответственно, уменьшает возможность привлечения заемных и кредитных средств для лиц, ведущих крестьянское (фермерское) хозяйство.

В-третьих, из содержания ст. 11 Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» следует, что земельные участки для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства могут предоставляться как из состава сельскохозяйственных угодий, так и из состава иных земель сельскохозяйственного назначения для строительства зданий, строений и сооружений, необходимых для осуществления деятельности фермерского хозяйства. Но виды использования земельных участков из состава сельскохозяйственных угодий и виды разрешенного использования из состава иных земель сельскохозяйственного назначения, как правило, не должны совпадать, поскольку сельскохозяйственные угодья, в отличие от иных земель сельскохозяйственного назначения, предназначены для использования земли как средства производства, и именно это предназначение должно быть отражено в разрешенном использовании такого земельного участка. Кроме того, законодательство различает способы определения использова-

1 Постановление ФАС Московского округа от 6 сентября 2007 г. по делу № КГ-А41/8963-07.

ния земельных участков из состава сельскохозяйственных угодий и разрешенного использования из состава иных земель сельскохозяйственного назначения.

Аналогичные вопросы об установлении правовой связи между субъектами земельных отношений и разрешенным использованием земельного участка актуальны для личного подсобного хозяйства, садоводства, животноводства, огородничества, а также землепользования общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока¹. В литературе обсуждается вопрос о возможности коммерческих организаций иметь в собственности земельные участки с разрешенным использованием «дачное строительство» или «ведение дачного хозяйства». Указывается, что ст. 81 Земельного кодекса РФ и ст. 14 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» говорят только о предоставлении гражданам и их объединениям земельных участков для дачного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Таким образом, данные нормы свидетельствуют об ограничении по субъектному составу при первичном предоставлении земельных участков, а не о том, что земельные участки с таким разрешенным использованием в принципе не могут находиться в собственности коммерческих организаций². Иное понимание означает не основанное на законе ограничение в обороте земельных участков. При этом цель обеспечить использование земельных участков с разрешенным использованием «дачное строительство» или «ведение дачного хозяйства» и их фактическое владение исключительно гражданами достигается другими правовыми способами. В данном случае может быть применена конструкция, используемая в ст. 19 Жилищного кодекса РФ³: жилые помещения могут принадлежать на праве собственности юридическим лицам, но использоваться они должны исключительно для проживания граждан на условиях возмездного или безвозмездного пользования.

Некоторые из поставленных в настоящей статье проблем могут быть решены на местном уровне посредством организации работ по совершенствованию правил землепользования и застройки (например, для устранения привязки соответствующего вида разрешенного использования к конкретному землепользователю). Однако более серьезные проблемы могут быть преодолены только путем изменений в федеральном законодательстве. Так, проблема соотношения деления земель по целевому назначению и разрешенному использованию должна быть кардинально решена рассматриваемым Государственной Думой проектом Федерального закона № 50654-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую"».

1 Например, см.: Маленков Н.А. Вправе ли коммерческая организация иметь в собственности земельный участок с разрешенным использованием – дачное строительство? // Право и экономика. 2008. № 6. С. 75–79; Бандорин Л.Е. Совершенствование законодательства Российской Федерации в области регулирования и защиты земельных прав коренных малочисленных народов // Экологическое право. 2008. № 5. С. 23–28.

2 Маленков Н.А. Указ. соч. С. 76.

3 Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.



Рагозина Л.Г.,
заведующая Лабораторией уровня жизни и социальной защиты
Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС, Москва

Общественные коллегиальные органы управления как форма общественного участия в развитии и контроле качества социальных услуг

В 2013 г. Российская Федерация отметила 10-летие последней реформы местного самоуправления. На протяжении этих десяти лет в Федеральный закон от 6 ноября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» постоянно вносились коррективы, все более и более формализующие взаимоотношения органов местного самоуправления и государства и, как следствие, приводящие к его бюрократизации и одновременно отдаляющие от населения. В результате заявленная государством концепция местного самоуправления в Конституции РФ (1993 г.) не соответствует реальной практике правоприменения законодательных норм. Поэтому итогом десятилетнего периода последней реформы стала разработка новой концепции реформирования местного самоуправления, еще более странной с точки зрения идеологии самоуправления. Начиная с 1991 г. (первого закона о местном самоуправлении в РСФСР), это будет уже пятая реформа, причем каждая последующая означает потери для местного самоуправления как института самоорганизации граждан. Сегодня уже понятно, что и эта реформа, если она будет запущена, не принесет местному самоуправлению ничего хорошего, так как все реформы имеют одну и ту же системную ошибку: государство пытается построить модель местного самоуправления исходя из своего понимания, причем это понимание все время меняется с учетом изменений политической конъюнктуры.

Институт местного самоуправления в России уже не может сопротивляться государственному давлению, так как потеряно главное в этом институте – связь с гражданами, не бутафорская, как сейчас, а реальная – запрос граждан на местную власть, которая будет независимо и жестко отстаивать его интересы при любом давлении государства. Даже привлечение внешних экспертов и общественности к обсуждению законопроектов мало что дает: любой обсуждаемый закон становится таким, каким его готово принять государство. Для выхода из этой тупиковой для местного самоуправления ситуации необходимо стимулировать общественные инициативы и формировать устойчивую потребность общественного участия в местных делах. По мнению зарубежных политологов, партисипативная

1 Arnsrein S. A Ladder of participation // Journal of the American Institute of Planners. 1969. Vol. 35, No 4. P.216-224.

демократия (демократия участия) может исправить недостатки электоральной демократии¹. Добавим: и может стать питательной средой для формирования реального местного самоуправления. Но здесь обществу придется набраться терпения, так как процессы эти не быстрые, тем более, что и в этом вопросе российское государство занимает активную позицию: например «выдавливает» где-то жестко (борьба с «иностранными агентами»), а где-то мягко (институциональная и материальная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций) общественную и гражданскую активность из политической сферы в социальную. Похоже, государство нашло для третьего сектора оптимальную нишу — в его представлении это социальная сфера, причем активная общественность должна не только выйти на рынок социальных услуг и обеспечить здесь развитие конкуренции, но и стать «общественным контролером», гарантирующим высокое качество услуг населению¹.

Данная ситуация дает некоторую надежду и позволяет выдвинуть оптимистичный тезис: осознанная и реализованная общественная практика в любой сфере будет «лить воду» на мельницу местного самоуправления, так как реальное местное самоуправление может возникнуть только снизу, при взвешенном и аккуратном отношении к этому процессу со стороны государства. Можно сказать, что некоторый задел в России уже создан, так как есть опыт общественного участия в социальной сфере. Но, как показывают практика и ряд исследований², реальное воздействие граждан на управление социальными услугами по-прежнему носит несистемный характер и зависит не только от внешних административных барьеров, но и от множества субъективных факторов. Все это свидетельствует об институциональной слабости используемых инструментов общественного участия.

В качестве примера такой формы общественного участия можно привести общественные коллегиальные органы управления в бюджетной сфере (наблюдательные, попечительские, управляющие и иные общественные советы). Перечисленные органы власти считаются наиболее действенной технологией общественного участия в социальной сфере, что связано с острой необходимостью обеспечить открытость государственных и муниципальных учреждений и повышение качества их услуг.

1 Для расширения общественного участия в последние годы приняты специальные нормативные правовые акты: № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»; № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»; постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1284; Концепция административной реформы в Российской Федерации; Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года; Концепция региональной информатизации до 2010 года; Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года; 953-ПП «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти»; 65-ПП «О Федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)»; Постановление Правительства РФ от 10.07.2013 № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в форме открытых данных» и др., созданы открытые информационные порталы органов власти и учреждений социальной сферы. Растет объем грантового фонда для поддержки социально ориентированных НКО, реализуется множество НИР, направленных на изучение опыта и разработку новых механизмов общественного участия.

2 В том числе грант Минэкономразвития РФ по теме: «Содействие развитию НКО, работающих с социально исключенными категориями граждан» (2012–2013 гг.), Фонд «Институт экономики города»; НИР: «Развитие институтов попечительства и других форм участия гражданского общества в социальной сфере: проведение социологических обследований и разработка рекомендаций», Институт социального анализа и прогнозирования РАНХиГС (2013 г.).

На первый взгляд, может показаться, что для местного самоуправления это слишком узкая тема, но зарубежные эксперты считают наиболее перспективными формами общественного участия не столько формы самоорганизации и самодеятельности по обеспечению себя услугами, сколько формы со-управления, так как последние несут в себе синергетический эффект и позволяют находить выгодные компромиссы взаимодействия государства и общества. Таким образом, используются ресурсы и того, и другого¹.

В нашей стране с учетом советского периода имеется достаточно продолжительный опыт создания общественных коллегиальных органов. Но, несмотря на изменение политической ситуации и названий этих органов, их деятельность сегодня мало отличается от опыта советского периода. Эти органы представляют собой институционально оформленный локальный уровень общественного участия и относятся к органам внутреннего управления учреждением. С точки зрения исполнения общественных функций у них имеется целый набор возможностей: мобилизационные, социализирующие, контролирующие, управляющие функции, хотя они охватывают лишь уровень отдельных учреждений. Но что касается информационных возможностей и функций лоббирования, они уже могут выходить за пределы локальных учреждений — на уровень местного сообщества.

Общественные коллегиальные формы управления в учреждениях социальной сферы современного периода долгое время оставались единичными случаями. Массовый «перезапуск» их произошел после федеральных инициатив 2010 г. (принятия ряда федеральных нормативных правовых актов, указанных выше). Как показало исследование, проведенное Институтом социального анализа и прогнозирования РАНХиГС, доля попечительских советов, сформированных после 2010 г., в здравоохранении составила 80%, в образовании — 70%, в социальной защите — 60%.

В отраслевом российском законодательстве отсутствует жесткое регулирование вопросов создания и деятельности общественных коллегиальных органов. Только статьей 23 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания в Российской Федерации» введена императивная норма о формировании попечительских советов в государственных учреждениях социального обслуживания². Отсутствие жесткого законодательного регулирования, с одной стороны, стало положительным фактором, поскольку придало гибкость конструкции общественно-государственного взаимодействия в этой части — функции общественных коллегиальных органов соответствуют уровню ответственности, который определяется учредителем организации (учреждения) или уставом самой организации (учреждения). Но, с другой стороны, это привело к институциональным ошибкам: завышены требования к этим органам со стороны «продвинутой» общественности; учредители не понимают особенности институтов общественного участия в государственных (муниципальных) учреждениях, которые ограничены рамками гражданского и бюджетного законодательства.

Необходимость реализовать инициативы Президента и Правительства РФ по развитию общественного участия в социальной сфере на практике привела к некритическому переносу модели общественных коллегиальных органов НКО на государственные (муниципальные) учреждения разной степени организационно-правовой самостоятельности (в том числе казенные). Подтверждением может служить распределение учреждений, имеющих общественные коллегиальные органы, по организационно-правовым формам (табл. 9).

1 Подробнее см.: Рагозина Л. Г., Коваленко Е. А., Гришина Е. Е., Пороховская М. А. Участие общественных коллегиальных органов в социальных услугах: российский и зарубежный опыт / Под ред. Т.М. Малевой. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014. С. 69–94.

2 Вступит в силу с 2015 г.

Таблица 9. Распределение учреждений, имеющих попечительские советы, по организационно-правовым формам (ОПФ), ед.

Федеральный округ РФ	Сфера деятельности											
	образование				здравоохранение				социальная защита			
	всего	в том числе по ОПФ учреждений			всего	в том числе по ОПФ учреждений			всего	в том числе по ОПФ учреждений		
		казенные	бюджетные	автономные		казенные	бюджетные	автономные		казенные	бюджетные	автономные
ДФО	149	109	18	22	9	4	5	0	76	33	41	2
ПФО	306	136	169	1	44	15	15	14	263	47	91	125
СФО	302	170	132	0	30	20	9	1	142	21	110	11
ЦФО	400	182	217	1	82	49	33	0	424	60	361	3
СЗФО	302	40	260	2	38	12	26	0	144	41	88	15
УФО	301	198	95	8	17	12	5	0	249	40	184	25
ЮФО	210	126	84	0	16	11	5	0	227	108	119	0
СКФО	82	78	4	0	4	3	1	0	61	12	49	0
Итого	2052	1039	979	34	240	126	99	15	1586	362	1043	181

Как видно из таблицы, наибольшая доля попечительских советов в образовании и здравоохранении приходится на казенные учреждения¹. Но особенностью казенных учреждений является значительная ограниченность их организационной и бюджетной самостоятельности. Например, они жестко привязаны к организационным и административным распоряжениям учредителя, вынуждены согласовывать с ним все сколько-нибудь значимые административные действия, не имеют права открывать внебюджетные счета, потому в этих учреждениях достижение цели — развитие учреждения за счет новаций и привлечения дополнительных внешних источников с использованием общественных коллегиальных органов — становится трудновыполнимой задачей. На практике для выхода из данного затруднения деятельность общественных коллегиальных органов ограничена форматом натуральной «шефской помощи». Подобное положение означает институциональный риск для развития общественных коллегиальных органов и приводит к формализации их деятельности, превращению в псевдо-общественный орган, когда выхолащивается сама идея общественного участия в управлении. Деятельность таких попечительских советов во многих случаях оказалась профанацией.

В подтверждение сделанного вывода можно привести результаты анализа содержания деятельности рассматриваемых общественных органов. Содержание деятельности характеризует институциональную зрелость органа, поэтому анализировались как их номинальные возможности, предусмотренные положениями о попечительских (управляющих, наблюдательных, опекунских) советах, так и реальная практика, отраженная в протоколах заседаний.

В российском законодательстве нет единого закрепленного названия коллегиальных органов: в одних общественных организациях такие органы называются «правление», «управляющий совет», в других — «наблюдательный совет» или

¹ Как указано выше, анализировались данные официальных источников региональных органов власти, присланных в Минтруда России.

«попечительский совет»¹. Это стало причиной функциональной неразберихи в создаваемых коллегиальных органах в бюджетном секторе. Например, функции управляющего (попечительского) совета фонда с широким диапазоном полномочий с редкими купюрами мультиплицированы в положениях о попечительских советах большинства казенных и бюджетных учреждений. Сюда попали, например, следующие функции:

- утверждение устава учреждения;
- участие в разработке стратегического (перспективного) плана развития учреждения;
- оказание методической помощи;
- стимулирование введения инновационных технологий в практику работы учреждения;
- разработка локальных актов;
- руководство финансово-хозяйственными функциями и развитием учреждения;
- содействие организации хозяйственной деятельности учреждения; контроль;
- содействие получению госзаказа; согласование штатного расписания учреждения и т.п.

В то же время контент-анализ протоколов заседаний этих общественных коллегиальных органов показал, что их широкие функциональные возможности, закрепленные в положениях, на практике почти не востребованы. В настоящее время большинство этих органов занимается преимущественно собственными организационными вопросами (формированием планов работы попечительского совета, отчетами, распределением обязанностей и т.п.²). Это связано с тем, что, как указывалось выше, значительная часть попечительских советов сформирована недавно (после 2010 г.), а учитывая, что во многих случаях попечительские советы учреждений (как и в НКО) собираются один-два раза в год, реальной функциональной деятельности этих попечительских советов не было.

Часть попечительских советов, которые собираются больше двух раз в год, сфокусировала свою деятельность на развитии материально-технической базы учреждений и материальной поддержке отдельных мероприятий. Само по себе это неплохо для бюджетной сферы, но поддержка этих органов в обществе низка, активные люди в массе своей не желают в них участвовать. Как следует из проведенного в рамках исследования качественного социологического опроса членов попечительских советов, низкая общественная поддержка вызвана тем, что учреждения ждут от этих коллегиальных органов прежде всего материальной поддержки, а граждане рассматривают их как своего рода уловку государства для отъема денег у населения в пользу недофинансированного бюджетного сектора.

Исследование социальной среды, формирующей рассматриваемые общественные коллегиальные органы, позволяет понять их возможности и перспективы. «Лакмусовой бумажкой» здесь выступает сложившийся состав этих органов. Проведенное исследование показало следующее.

1. В учреждениях здравоохранения и социальной защиты преобладает советская модель «шефской помощи». Состав попечительских (управляющих, наблюдательных) советов включает:

-
- 1 Ст. 10 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»; ст. 8, 9, 82-ФЗ «Об общественных объединениях»; ст. 29, 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»; 676 ПП РФ «О специальном (коррекционном) образовательном учреждении для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии»; 288 ПП РФ от 12.03.1998.
 - 2 Эти виды деятельности преобладают в общем числе проанализированных протоколов (свыше 14 тыс. документов) рассматриваемых попечительских советов (3878 ед.)

- 15–20% – руководители предприятий;
- 50–60% – представители администрации города (учредителя) и работников учреждений;
- 10–20% – представители малого бизнеса и заинтересованной общественности.

2. В учреждениях образования состав более сбалансирован. Перечисленные выше группы участников распределяются более равномерно: на каждую приходится примерно 1/3. Этого удастся достичь за счет повышения доли общественности, благодаря активности родителей.

Описанное выше состояние общественных коллегиальных органов в учреждениях бюджетной сферы России формально схоже, но в содержательной части очень отличается от аналогичных органов за рубежом¹. Так, коллегиальные общественные органы в системе образования и здравоохранения в разных странах, как и в России, имеют разные названия: школьные советы, попечительские советы, управляющие советы и т.п. Как и в России, различия в названиях не имеют выраженных особенностей в сфере полномочий или организации деятельности, а скорее связаны со сложившейся практикой. И, наоборот, органы с однотипным названием могут существенно различаться по задачам и полномочиям. Различие между отечественным и зарубежным опытом деятельности общественных коллегиальных органов заключается в цели их создания и в содержании деятельности. Так, российские попечительские (управляющие, наблюдательные) советы в сфере образования и здравоохранения создаются, в первую очередь, с целью институциональной поддержки учреждений и лишь во вторую — с целью повышения качества услуг (в этой части интересы учреждения и потребителей сближаются). Этот вывод следует из функциональных обязанностей, которые закрепляются за данными коллегиальными органами, даже если в положении прописана иная цель.

В зарубежной практике приоритеты противоположны. Например, в образовании эффективность школьных общественных советов определяется:

- высокими достижениями учащихся и качеством обучения (четкая постановка целей и их последовательное достижение помогают школьным общественным советам добиваться повышения успеваемости обучающихся);
- осведомленностью общественных советов о способностях к обучению своих учеников и возможностях школы по повышению уровня обучения;
- наличием четкой системы отчетности в образовательных учреждениях, что позволяет членам общественного совета тратить меньше времени на решение оперативных вопросов и уделять больше внимания вопросам повышения успеваемости учащихся;
- наличием тесного взаимодействия с педагогами школы и с местным сообществом, а также с другими заинтересованными сторонами для формирования и достижения поставленных целей;
- наличием инструментов проведения мониторинга результативности деятельности школы и использования полученной информации для реального повышения результативности.

1 В данном разделе использованы материалы Е. Гришиной, подготовленные в рамках общего исследования. Проанализирован опыт Великобритании, Дании, Германии, Франции, США. Полностью анализ зарубежного опыта представлен в: Рагозина Л.Г., Коваленко Е.А., Гришина Е.Е., Пороховская М.А. Институт попечительства – путь к активизации общественного участия в социальной сфере / Под научной ред. Малевой Т.М. М.: ИНСАП РАНХиГС, 2013.

И лишь во вторую очередь эффективность общественных органов в образовании связывается с объемом ресурсов, которые они предоставляют для достижения целей, и их участием в программах развития, подготовки кадров и т.п.

В здравоохранении можно отметить такую же тенденцию. Изначально многие общественные советы, например, Канады и США, в большей степени были сосредоточены на оценке финансовых показателей медицинских организаций, чем на качестве предоставления медицинской помощи, оставляя эти вопросы в ведении медицинского персонала и администрации учреждений. Передача общественным советам медицинских учреждений обязанностей по мониторингу качества предоставляемых медицинских услуг была обусловлена возрастающей вариацией в качестве предоставления медицинских услуг между учреждениями здравоохранения. В настоящее время в этих странах эффективность общественных советов связана именно с мониторингом результативности, качества медицинской помощи, поскольку существуют доказательства, что эффективная работа общественных советов медицинских организаций способствует повышению качества предоставляемых медицинских услуг.

Для того, чтобы члены общественных советов были компетентны в вопросах оценки качества медицинских услуг, они проходят специальное обучение: все они должны уметь оценивать предоставляемые отчеты о качестве медицинских услуг и грамотно задавать вопросы, касающиеся результативности работы учреждения. Учитывая, что работа в совете требует существенных затрат времени на посещение заседаний и подготовку к ним, а данная работа не оплачивается, зарубежные эксперты рекомендуют тщательно подходить к выбору членов общественных советов: не включать лиц, которые заинтересованы в работе в нем по личным мотивам, с целью приобретения личных выгод. В зарубежной практике кандидатов в члены общественных советов не просто тщательно отбирают, но и специально готовят: кандидат в члены общественного совета должен быть ознакомлен с описанием своей работы и ожиданиями от работы совета, а также должен дать согласие на прохождение обучения и оценку своей профессиональной деятельности в качестве члена общественного совета.

Резюмируя сказанное выше о российском опыте формирования общественных коллегиальных органов в учреждениях бюджетной сферы, можно отметить, что в большинстве субъектов РФ их численность в последнее время активно растет, но качество этих органов остается неудовлетворительным, так как часто они создаются формально, их деятельность зависит от многих субъективных факторов, что свидетельствует об их слабости. С трудом продвигается общественное участие в управлении такими услугами, как здравоохранение и культура. У руководителей учреждений возникают многочисленные сомнения в целесообразности формирования общественных коллегиальных органов, по поводу модели эффективных общественных органов и вовлечения активных граждан в их деятельность.

Общественность в целом понимает значимость своего участия в управлении социальными услугами и контроле их качества, но скептически отзывается о предлагаемых государством формах участия. Внешними барьерами для нее выступают неготовность учреждений к конструктивному диалогу и недоверие местных органов власти к независимым общественным инициативам. Поддерживаются лишь привычные и предсказуемые общественные организации, но их в муниципалитетах немного, поэтому в составе общественных коллегиальных органов разных учреждений присутствуют одни и те же лица. Однако существуют и внутренние барьеры для активного вовлечения общественного сектора в деятельность по контролю качества услуг: его слабая ресурсная обеспеченность и отсутствие понимания специфики управления бюджетной сферой. Но если последнее легко

поправимо через систему специальной подготовки членов общественных коллегиальных органов, то первое — серьезная преграда, так как время, потраченное на общественное участие в разных общественных органах, при отсутствии внутренних ресурсов организации приводит к серьезным финансовым проблемам.

В заключение можно представить рекомендации по развитию общественных коллегиальных органов, которые были предложены Институтом социального анализа и прогнозирования РАНХиГС на Всероссийском форуме попечителей в ноябре 2013 г.¹ (Москва).

1). Развитие общественных коллегиальных органов требует «тонкой настройки» и очень взвешенного участия государства. Например, нужно не только продвигать институты общественного участия в социальной сфере, но и давать возможность обществу адаптироваться к ним. Для этого необходимо использовать адаптационные механизмы, которые не приведут к снижению легитимности вновь созданных институтов в глазах общественности, так как использование административных рычагов для ускорения процессов общественного взаимодействия может привести к обратному эффекту.

2). Для развития общественных коллегиальных органов в бюджетных и автономных учреждениях системы образования и культуры их регламентация может быть наименьшей, в силу высокой активности самих потребителей услуг. Достаточно в отраслевом федеральном законодательстве ввести разрешительную норму (как в образовании) и подготовить методические рекомендации по процедурам формирования попечительских советов, а также распространять лучший опыт деятельности наиболее продвинутых общественных органов. Органы власти как учредители могут поощрять учреждения, где активно развиваются такие общественные органы (не обязательно материально).

Для казенных учреждений системы образования, социального обслуживания и культуры могут быть разработаны рекомендации по формированию целей и функционала общественных коллегиальных органов, с учетом особенностей их взаимодействия с руководством учреждения и учредителем, чтобы снизить вероятность конфликтных ситуаций.

Для учреждений системы социального обслуживания и здравоохранения нужен особый подход к формированию общественных коллегиальных органов. На наш взгляд, разрешительная норма отраслевого закона (как в образовании) не продвинет эту форму общественного участия в стационарных учреждениях социального обслуживания и лечебных учреждениях. Здесь, помимо изменения законодательства, нужно типовое положение, утвержденное профильным министерством, обязательно нужны методические рекомендации, но самое главное — нужен набор стимулов для руководителей учреждений, а также продвижение этого института в среде заинтересованной общественности, в том числе обучение общественности и руководителей учреждений конструктивному взаимодействию через публичные мероприятия (распространение лучших практик, обучающие семинары и т.п.).

3). Важно включать в число членов общественных коллегиальных органов активных, подготовленных постоянных потребителей тех или иных социальных услуг, которые в первую очередь заинтересованы в их развитии и повышении качества. Но если в образовании это сложилось естественным путем, то в других социальных сферах должны быть разработаны специальные механизмы по отбору, подготовке и включению в число общественных коллегиальных органов потребителей услуг.

1 <http://www.asi.org.ru/announcement/vserossijskij-forum-institut-popechitelstva-puti-aktivizatsii-obshchestvennogo-uchastiya-v-sotsialnoj-sfere/>.

4). Как показал зарубежный опыт, общественные коллегиальные органы имеют значительный потенциал в сфере как развития услуг, так и контроля их качества. Инструментами стимулирования общественного участия должны стать:

- СМИ – для повышения престижа общественных коллегиальных органов и разъяснения населению их значения;
- примерное положение об общественных коллегиальных органах, содержащее четкий набор функций и требование о включении в его состав (не менее 1/3 членов) представителей общественности, в том числе, потребителей услуг; обязательная подготовка кандидатов в члены общественных коллегиальных органов, включающая ознакомление с особенностями управления бюджетным сектором, особенностями бюджетного процесса, требованиями к контролю качества услуг и т.п.;
- выделение грантов социально ориентированным НКО на подготовку общественных контролеров в разных сферах социальной деятельности.

Сафарова М.Д.,
руководитель проектов направления «Рынок недвижимости»
Фонда «Институт экономики города»

Публичные слушания по вопросам градорегулирования

Введение

Институт публичных слушаний по вопросам градорегулирования существует в российской практике около десяти лет. За это время в российских городах сформировались разные подходы к правовому регулированию вопросов, связанных с организацией и проведением публичных слушаний, сложилась судебная практика. Можно отметить, что не много городов, в которых институт публичных слушаний получил развитие как полноценный инструмент правового градорегулирования. В большинстве городов представители публичной власти не понимают правовую специфику публичных слушаний, а также не желают развивать этот институт. Поэтому вместо сокращения конфликтов при решении вопросов градорегулирования наблюдается рост конфликтных ситуаций и судебных разбирательств по обжалованию результатов публичных слушаний, что в целом дискредитирует институт публичных слушаний в глазах жителей города и иных правообладателей недвижимости как эффективного механизма обеспечения баланса частных и публичных интересов при принятии градостроительных решений.

В настоящей статье раскрыты различные аспекты, характеризующие правовую специфику института публичных слушаний, а также проанализирована сложившаяся правоприменительная практика, в том числе судебная, по обжалованию публичных слушаний, выявлены основные причины возникновения конфликтов по вопросам градорегулирования. Даны рекомендации по развитию института публичных слушаний как эффективного инструмента предотвращения конфлик-

тов и соблюдения баланса прав и интересов различных субъектов при принятии градостроительных решений.

Что такое публичные слушания по вопросам градорегулирования, какие вопросы градостроительной деятельности должны на них обсуждаться?

Публичные слушания по вопросам градорегулирования – это правовой институт, который в обязательном порядке должен применяться в городских округах и поселениях как обсуждение с участием жителей соответствующих проектов документов и заявлений, определенных Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее также – ГрК РФ), до их утверждения органами местного самоуправления. Подробная характеристика публичных слушаний как публично-правового института дана в определении Конституционного суда от 15.07.2010 № 931-ОО.

*«К мерам, призванным обеспечивать реализацию гарантий права на местное самоуправление, относится выявление и учет мнения населения по вопросам, затрагивающим условия его проживания и жизнедеятельности. Преследуя цель выявления именно коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный, а не индивидуальный, характер, и исходя из того, что процедуры, в рамках которых должно проходить, не ограничиваясь сбором предложений и замечаний, публичное обсуждение таких вопросов, **федеральный законодатель предусмотрел в их числе проведение публичных слушаний и закрепил перечень вопросов, по которым оно является обязательным, т.е. не зависит от усмотрения органов публичной власти или их должностных лиц.***

*Будучи публично-правовым институтом, призванным обеспечить открытое, независимое и свободное обсуждение общественно значимых проблем (вопросов), имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования, публичные слушания, по смыслу статьи 3 Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, которым регулируется их проведение, **не являются формой осуществления власти населением.** Тем не менее, они предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям. Конечная цель такого обсуждения — **выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта.** Соответственно, процесс принятия управленческих решений становится более открытым для граждан, и эта открытость обеспечивается принудительной силой закона, обязывающего органы власти проводить публичные слушания по определенным вопросам».*

ГрК РФ установил перечень документов и заявлений, в отношении которых публичные слушания проводятся в обязательном порядке. К ним относятся: проекты генеральных планов поселений или городских округов, а также предложения о внесении изменений в генеральные планы; проекты правил землепользования и застройки, а также предложения о внесении изменений в правила;

проекты документации по планировке территории, а также предложения о внесении изменений в документацию по планировке территории:

- проектов планировки территории, содержащих в своем составе проекты межевания территории,
- проектов планировки территории, не содержащих в своем составе проектов межевания территории,
- проектов межевания территории вне состава проектов планировки территории;

заявления о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости, определенные правилами землепользования и застройки;

заявления о предоставлении разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, определенных правилами землепользования и застройки.

Органы местного самоуправления по своей инициативе могут проводить публичные слушания по иным вопросам градостроительной деятельности, в отношении которых федеральное законодательство не требует проведения публичных слушаний. Например, в соответствии с правилами землепользования и застройки Екатеринбурга¹ и Перми² на публичных слушаниях рассматриваются проекты границ территорий, в отношении которых готовятся решения о развитии застроенных территорий в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Представляют интерес способы учета местными нормативными правовыми актами норм федерального законодательства, имеющих признаки несогласованности по вопросам публичных слушаний. Например, согласно статье 23 Земельного кодекса Российской Федерации публичный сервитут устанавливается с учетом общественных слушаний, а согласно статьям 43 и 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации границы зон действия публичных сервитутов устанавливаются в проекте межевания, которые в обязательном порядке рассматриваются на публичных слушаниях. Очевидно, что проводить слушания дважды по одному и тому же вопросу нелогично, также очевидно, что публичный сервитут не может располагаться на территориях общего пользования, должен накладывать свои ограничения на частные земельные участки и такие ограничения должны где-то начинаться и где-то заканчиваться. Таким образом, чтобы установить публичный сервитут, необходимо произвести целый комплекс взаимосвязанных действий: отделить красными линиями территории общего пользования от остальных земельных участков, определить границы застроенных и формируемых земельных участков, на которые будут накладываться публичные ограничения, определить границы зон действия публичного сервитута. Все эти действия производятся при подготовке документации по планировке территории, поэтому в правилах землепользования и застройки Перми «публичные слушания по проекту документации по планировке территории, содержащему в себе границы зон действия публичных сервитутов, являются также общественными слушаниями, предусмотренными статьей 23 Земельного кодекса Российской Федерации».

1 Решение Екатеринбургской городской Думы от 13 ноября 2007 г. № 68/48 «Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа — муниципального образования "город Екатеринбург"».

2 Решение Пермской городской Думы от 26 июня 2007 г. № 143 «Об утверждении Правил землепользования и застройки города Перми».

Как соотносится регулирование публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности с регулированием иных институтов местного самоуправления?

Применительно к вопросам градорегулирования помимо обязательных публичных слушаний, регламентируемых ГрК РФ с учетом общих норм федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ, могут применяться иные формы участия и непосредственного осуществления населением местного самоуправления (табл. 10).

Таблица 10. Формы участия граждан в местном самоуправлении

Установленные законодательством как ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ по вопросам градорегулирования	Установленные законодательством как НЕОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ по вопросам градорегулирования
• публичные слушания	• местный референдум • сход граждан • собрания граждан • конференция граждан • опрос граждан • обращения граждан в органы местного самоуправления

Ввиду наличия публичных слушаний, которые в обязательном порядке проводятся до утверждения документов градорегулирования, иные формы участия граждан по обсуждению проектов таких документов не могут быть обязательными в силу возможной конфликтности процедур и неоправданного дублирования действий, проводимых с целью принять решение по одному и тому же поводу. Таким образом, федеральное законодательство допускает, но не требует в обязательном порядке, применение иных форм участия граждан в обсуждении проектов документов градорегулирования до вынесения таких проектов на публичные слушания.

В практике российских городов существуют два подхода к нормативно-правовому регулированию публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности:

- 1) нормы о регулировании публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности «растворяются» в специальных нормативных правовых актах, посвященных регулированию публичных слушаний в разных областях;
- 2) нормы о регулировании публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности выводятся в отдельный самостоятельный блок специализированных нормативно-правовых актов местного самоуправления.

Второй подход представляется наиболее рациональным, так как позволяет урегулировать проведение публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности в контексте всей цепочки действий по разработке и принятию документов градорегулирования. Такой подход обеспечивает связь предметов публичных слушаний с утверждаемыми положениями документов градорегулирования, сквозная технология подготовки документов градорегулирования позволяет подготовить качественный документ градорегулирования, обеспечивающий баланс частных и публичных интересов.

Рациональное и обоснованное требование о минимальном количестве нормативных правовых актов муниципалитета, регулирующих проведение публичных

слушаний по вопросам градостроительного регулирования, предопределяет необходимость подготовки трех видов нормативных правовых актов:

1) *нормативный правовой акт представительного органа муниципального образования о публичных слушаниях по обсуждению проекта генерального плана, предложений о внесении изменений в генеральный план*. Такой акт должен быть принят до проведения указанных слушаний. Наиболее целесообразно принимать его одновременно с решением о подготовке проекта генерального плана (если ранее такой документ не подготавливался применительно к соответствующей территории) или с решением о подготовке предложений по внесению изменений в генеральный план;

2) *постановление главы администрации муниципального образования об утверждении состава и порядка деятельности Комиссии по подготовке правил землепользования и застройки*. Такой акт должен быть принят одновременно с решением о подготовке правил землепользования и застройки;

3) *нормативный правовой акт представительного органа муниципального образования — правила землепользования и застройки*, содержащие в процедурной части порядок проведения публичных слушаний по обсуждению вопросов (кроме обсуждения проекта генерального плана), определенных ГрК РФ:

- предложений о внесении изменений в правила землепользования и застройки;
- документации по планировке территории;
- заявлений о предоставлении разрешений на условно разрешенные виды использования недвижимости;
- заявлений о предоставлении разрешений на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства.

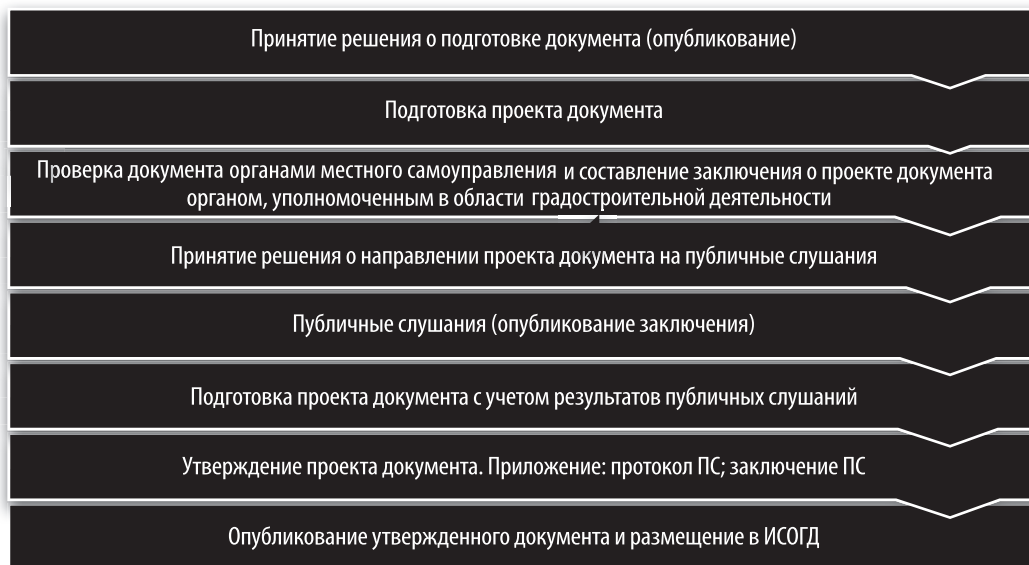
Место публичных слушаний в процессе подготовки и утверждения документов градостроительного регулирования

Публичные слушания – это не завершение процесса принятия решения и не способ непосредственного принятия решения, это способ промежуточных действий по подготовке итогового действия – принятия решения. Публичные слушания являются посредствующим звеном между проектом документа и итоговым решением по его поводу. Такое итоговое решение принимается не участниками публичных слушаний, а публичным лицом, уполномоченным в соответствии с законодательством принимать итоговое решение. В противном случае мы имели бы дело не с публичными слушаниями, а с референдумом, итоги которого обязательны для публичной власти.

В силу правовой логики обсуждаемого процесса до публичных слушаний по обсуждению проектов документов градостроительного регулирования в обязательном порядке должны проводиться: 1) согласование проектов документов с иными органами публичной власти (применительно к проектам генеральных планов); 2) проверка проектов документов на соответствие требованиям (включая требования технических регламентов безопасности). После публичных слушаний в правовом отношении осуществляется только одно действие – утверждение.

Примечательно само расположение публичных слушаний в технологической цепочке действий – до утверждения. Это означает, что публичная власть предъявляет гражданам на рассмотрение проект документа только после того, как он проверен должным образом, т.е. за качество и безопасность проекта такого документа публичная власть готова отвечать перед гражданами.

Рис. 19 . Место публичных слушаний в «технологической цепочке» подготовки, проверки, обсуждения и утверждения документов градостроительного регулирования



Органы, уполномоченные на организацию и проведение публичных слушаний

Градостроительным кодексом РФ определены следующие органы, уполномоченные на организацию и проведение публичных слушаний:

- комиссия по подготовке проекта правил землепользования и застройки (далее – Комиссия);
- иные органы местного самоуправления, уполномоченные на проведение публичных слушаний.

Если к последним Градостроительный кодекс РФ никаких специальных требований не устанавливает, то Комиссию выделяет особым образом, определяет ее функции и полномочия.

Комиссия имеет статус консультативного органа при главе местной администрации, она организует и проводит публичные слушания по своей инициативе (в случае подготовки комиссией предложений по внесению изменений в правила землепользования и застройки) или по заявлениям, поступившим от физических или юридических лиц. По их результатам она подготавливает рекомендации главе исполнительного органа власти местного самоуправления (далее — главе местной администрации), так как формально не имеет права принимать решения по обсуждаемым на публичных слушаниях проектам документов и заявлений. Это означает, что ее заключения не имеют прямой силы, но являются важным в содержательном отношении звеном, предшествующим принятию решения главой местного самоуправления.

Состав и порядок деятельности Комиссии утверждает глава местной администрации в соответствии с ее главной целью – подготовкой рекомендаций в ситуации противоречивых позиций и мнений. Комиссия не занимается выработкой

профессиональных решений, они могут и должны быть предъявлены на публичных слушаниях, в том числе и в виде экспертных заключений уполномоченных органов. Поэтому в Комиссию должны входить не только специалисты в области городского развития, но и специалисты, понимающие, как правовые нормы воздействуют на права в отношении недвижимости и на качество городской среды, а также авторитетные люди, имеющие большой жизненный и профессиональный опыт. В Комиссию могут включаться представители различных групп горожан. Благодаря таким мерам будут созданы условия для того, чтобы Комиссия не лоббировала интересы различных групп (включая интересы строителей), а принимала взвешенные рекомендации, исходя из общих интересов всех граждан и всех правообладателей недвижимости.

Практика российских городов по формированию состава комиссий сильно различается. Например, в правилах землепользования и застройки Перми наличие представителей общественности в составе Комиссии является обязательным, установлены их предельная численность, порядок выдвижения кандидатов от общественных организаций и предельный срок полномочий члена комиссии, представляющего интересы общественной организации. В правилах землепользования и застройки Казани (часть 2 Градостроительного устава г. Казани) указано, что в состав Комиссии могут включаться «лица, представляющие общественные и частные интересы граждан, владельцев недвижимости, общественных, коммерческих и иных организаций, не являющиеся государственными или муниципальными служащими», но по факту представители общественных организаций в составе Комиссии отсутствуют.

В большинстве городов состав Комиссии не урегулирован и определяется главой местной администрации. Анализ постановлений глав местных администраций об утверждении состава комиссии по подготовке правил землепользования и застройки показал, что только в 27% городов с численностью свыше 500 тыс. человек в комиссии включены представители общественных организаций (Саратов), научного сообщества (Краснодар), заслуженные архитекторы (Кемерово), иные жители (Красноярск) (рис. 20).

Рис. 20. Доля комиссий по землепользованию и застройке, в состав которых входят представители общественности (процент городов России с численностью населения свыше 500 тыс. человек)



Кроме того, имеет место тенденция включать в состав комиссии представителей бизнеса вместо представителей общественных организаций. Так, в 18% российских городов с численностью свыше 500 тыс. в состав комиссий входят исключительно чиновники, депутаты и представители бизнеса — строительных компаний, агентств по ипотечному кредитованию, проектных и архитектурных мастерских (последние отнесены к представителям бизнеса, поскольку их профессиональная деятельность в большей степени зависит от позиции представителей строительной отрасли) (рис. 21).

Рис. 21. Доля комиссий по землепользованию и застройке, в составе которых отсутствуют представители общественности (процент городов России с численностью населения свыше 500 тыс.)



Включение в состав Комиссии представителей бизнеса без представителей общественных организаций нарушает баланс частных и публичных интересов при обсуждении и выработке рекомендаций для публичной власти по принятию или не принятию градостроительных решений.

В ГрК РФ определены вопросы, по которым Комиссия обеспечивает проведение публичных слушаний и подготовку заключения об их результатах:

- по проекту правил землепользования и застройки, проекту внесения изменений в правила землепользования и застройки;
- о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства;
- о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Публичные слушания по остальным вопросам (проекту генерального плана поселения, городского округа и проекту внесения в него изменений, проекту документации по планировке территории) организуют уполномоченные на их проведение органы местного самоуправления поселения, городского округа. Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования с учетом положений Градострои-

тельного кодекса РФ. Представительный орган местного самоуправления вправе наделить соответствующие органы местного самоуправления полномочиями по организации и проведению публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности на свое усмотрение, за исключением вопросов, которые отнесены Градостроительным кодексом РФ к полномочиям Комиссии по землепользованию и застройке.

Обзор нормативных правовых актов, включая положения об органах, уполномоченных на организацию и проведение публичных слушаний, в российских городах с численностью населения свыше 500 тыс. позволил зафиксировать следующие особенности. Все города пытаются разграничить содержательные (подготовка заключения комиссии) и организационные (организация и проведение экспозиции, собрания участников публичных слушаний и т.д.) вопросы публичных слушаний. Первые закрепляются за центральными органами – городскими комиссиями и органами, уполномоченными на проведение публичных слушаний в области градостроительной деятельности, а вторые — за органами районного значения и соответственно приближены к территории, населению. Такой подход представляется оправданным. Однако при определении функций необходимо более четко регламентировать взаимодействие центральных и районных органов. Усиление нормативной правовой базы административными регламентами — это адекватный способ обеспечить эффективное взаимодействие всех участников процесса организации и проведения публичных слушаний (примером может быть Уфа)¹.

Участники публичных слушаний

В Градостроительном кодексе РФ применительно к разным случаям поименованы в общем виде участники публичных слушаний. В отношении специальных разрешений Градостроительный кодекс РФ устанавливает следующее требование: направить сообщение о проведении публичных слушаний по вопросу предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка (УР ВРИ)² или по вопросу отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объекта капитального строительства (ОТКЛ)³ правообладателям земельных участков, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается данное разрешение, и правообладателям помещений, являющихся частью объекта капитального строительства, применительно к которому запрашивается данное разрешение (табл. 11).

В 2011 г. в Градостроительном кодексе РФ сокращен перечень участников публичных слушаний для случаев подготовки изменений в правила землепользо-

1 Постановление главы Администрации городского округа г. Уфа РБ от 29.06.2012 г.

№ 2954 Административный регламент по предоставлению муниципальной услуги «Подготовка муниципальных нормативных правовых актов в целях проведения публичных слушаний по проектам планировок и проектам межевания территории и утверждения (отклонения от утверждения) указанной документации».

2 Ст. 39 ГрК РФ регулирует порядок предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, определенный градостроительным регламентом в правилах землепользования и застройки.

3 Ст. 40 ГрК РФ гласит: «Правообладатели земельных участков, размеры которых меньше установленных градостроительным регламентом минимальных размеров земельных участков либо конфигурация, инженерно-геологические или иные характеристики которых неблагоприятны для застройки, вправе обратиться за разрешением на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства».

Таблица 11. Состав участников публичных слушаний по вопросам градорегулирования

Участники публичных слушаний	Случаи проведения публичных слушаний				
	гп	пзз	дпт	ур ври	откл.
1. Жители					
2. Заинтересованные лица, правообладатели недвижимости					
3. Лица, законные интересы которых могут быть нарушены					
4. Правообладатели соседних земельных участков					
5. Правообладатели соседних объектов капитального строительства					
6. Правообладатели помещений, являющихся частью объекта капитального строительства, по которому запрашивается разрешение					

вания и застройки в части внесения изменений в градостроительный регламент конкретной территориальной зоны (ч. 14 ст. 31 ГрК РФ) — в этом случае публичные слушания проводятся в границах указанной территориальной зоны. Практика применения таких требований показывает, что возможны конфликтные ситуации при включении в состав градостроительного регламента видов разрешенного использования, санитарно-защитная зона которых выходит за пределы границ территориальной зоны. При этом правообладатели соседних с территориальной зоной земельных участков, расположенных в другой территориальной зоне, не могут высказать свое отношение к изменениям на публичных слушаниях, так как формально не относятся к их участникам. В связи с этим представляется целесообразным вернуться к прежней редакции Градостроительного кодекса РФ, в которой было предусмотрено сообщать об изменениях правообладателям недвижимости, расположенной в границах зон с особыми условиями использования территории.

Градостроительный кодекс Москвы «прикрепляет» участников публичных слушаний к границам территории, в отношении которой подготовлен проект документа. Например, при утверждении документации по планировке территории (ДПТ) территорией, в границах которой проводятся публичные слушания, является территория района города Москвы (ч. 1 ст. 68 ГрК Москвы). Такая территориальная «привязка» неправомерно ограничивает круг участников публичных слушаний, так как исключает из состава участников лиц, законные интересы которых могут быть нарушены в связи с реализацией ДПТ, что противоречит ч.7 ст.46 ГрК РФ.

В Перми реализуется подход, согласно которому отсутствует необходимость строго фиксировать тот факт, что участник публичных слушаний проживает на конкретной территории, как это делается в Москве (ч. 2 ст. 68 ГрК Москвы). В Перми у участников публичных слушаний при регистрации не требуют документ, удостоверяющий личность. По сути, публичная власть Перми предложила модель «выявления» заинтересованных лиц, чьи интересы тем или иным образом могут быть затронуты. Таким средством разграничения заинтересованных и незаинтересованных лиц может быть в некотором смысле представление официального заключения о соответствии обсуждаемого проекта документа требованиям законодательства, ненарушение прав и законных интересов правообладателей недвижимости – предметов публичных слушаний. В Перми такое заключение в обязательном порядке представляется на публичные слушания (ч. 3 и 4 ст. 30 ПЗЗ Перми). В законодательстве Москвы такое требование отсутствует.

Предметы публичных слушаний применительно к различным случаям

В Градостроительном кодексе РФ для каждого документа, который должен обсуждаться на публичных слушаниях по вопросам градостроительного регулирования, определены содержание и утверждаемые позиции. Поэтому темы обсуждений на публичных слушаниях не могут быть «всеохватными», они должны быть ограниченными и нацеленными на результат – на конкретные позиции, которые будут утверждаться в обсуждаемом документе. Это ограничение должно обеспечиваться фиксацией конкретного предмета обсуждений на публичных слушаниях, чтобы участники четко понимали, какие вопросы они обсуждают. Иначе публичные слушания превращаются в разговор обо всем, вместо конструктивного диалога власти и граждан обсуждаются вопросы, которые не относятся к проекту документа и не будут учтены при его доработке. По результатам публичных слушаний, прошедших в Москве в 2009 г. по проекту генерального плана Москвы, только в Зеленоградском административном округе около 50% замечаний и предложений жителей было отклонено соответствующей Комиссией с формулировкой «вопрос не относится к проекту»¹. Этот факт свидетельствует, что половина участников публичных слушаний не понимают предназначение обсуждаемого документа.

Как раскрыть и формализовать предметы публичных слушаний применительно к различным видам документов, представляемых на публичные слушания? Градостроительный кодекс РФ не содержит формального определения понятия «предмет публичных слушаний». Однако по совокупности норм такие предметы достаточно четко выявляются как вопросы, тождественные положениям, подлежащим утверждению в каждом из документов, проекты которых представляются на публичные слушания, например, рациональное установление красных линий линейных объектов в проекте планировки территории.

В соответствии с Градостроительным кодексом РФ публичные слушания проводятся с целью соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства. Предъявление доказательств об отсутствии нарушения указанных прав, например, соответствие подготовленного проекта документа градостроительного регулирования техническим регламентам безопасности, учет правовых фактов в отношении существующих границ земельных участков и т.д. также можно отнести к предметам обсуждения на публичных слушаниях.

Анализ практики российских городов позволяет сделать вывод, что местные нормативные акты только 14% городов России с численностью населения свыше 500 тыс. содержат описание предметов публичных слушаний по вопросам градостроительного регулирования (рис. 22). К таким городам относятся, например, Екатеринбург, Набережные Челны, Нижний Новгород, Пермь. В правилах землепользования и застройки этих городов содержатся предметы публичных слушаний применительно к каждому виду документов и заявлений, определенных Градостроительным кодексом РФ.

До начала обсуждения участники публичных слушаний должны быть проинформированы об их предмете. Ответы на вопросы, определяемые как предмет публичных слушаний, должны иметь соответствующее подтверждение — в виде предоставления участникам публичных слушаний копий документов и графиче-

1 Выводы Комиссии по предложениям и замечаниям участников публичных слушаний по проекту генерального плана города Москвы в Зеленоградском административном округе г. Москвы. <http://gpinfo.mka.mos.ru/hearings/app/hearings-gp-app01.pdf>.

Рис. 22. Наличие в местных нормативных правовых актах описания предметов публичных слушаний по вопросам градостроительного регулирования (процент городов России с численностью свыше 500 тыс. человек)



ских материалов (ч. 6, 7 ст. 30 ПЗЗ Екатеринбурга, ч. 4 ст. 31 ПЗЗ Перми). Позиции заключения уполномоченного органа о соответствии проекта документа и предмета обсуждения тождественны, о чем имеются соответствующие указания в правилах землепользования и застройки (например, ч. 5 ст. 32 ПЗЗ Екатеринбурга). См. стр. 143.

В других городах (86%) в нормативных правовых актах положений о предмете публичных слушаний нет или предметы публичных слушаний совпадают с названием документа, который рассматривается на публичных слушаниях. В последнем случае проявляется неосведомленность разработчиков документов и организаторов публичных слушаний о правовой специфике проводимого мероприятия.

Непонимание правовой специфики регулирования публичных слушаний наблюдается и в городах, лидировавших до настоящего момента в вопросах развития системы правового градостроительного регулирования. Например, в Перми Департамент градостроительства и архитектуры администрации города предложил исключить из ПЗЗ положения о проведении публичных слушаний¹. Очевидно, что такое намерение вызвано желанием чиновников снять с себя ответственность за производимые ими действия, а упразднение ответственности возможно, если в нормативных правовых актах присутствует неопределенность. Получается, что для обеспечения безответственности чиновников требуется упразднить ранее введенные в ПЗЗ положения, четко регламентирующие проведение публичных слушаний. Такое следование принципу «шаг вперед – два назад» в законотворчестве Перми приведет к деградации правовой системы градостроительного регулирования с последующими рисками в общественно-политической и инвестиционно-строительной сферах.

Институт подготовки заключений о соответствии требованиям законодательства проектов документов, предъявляемых на публичные слушания

Градостроительный кодекс РФ содержит требования о проведении проверки подготовленных проектов документов градостроительного регулирования уполномоченным ор-

¹ Чиновники подготовили пакет изменений в Правила землепользования и застройки Перми. <http://properm.ru/realty/news/81803>.

Рис. 23. Наличие в местных правовых актах требований о подготовке уполномоченным органом местного самоуправления заключения на проекты документов и заявлений до проведения публичных слушаний (процент городов России численностью свыше 500 тыс. человек)



ганом местного самоуправления. Институт подготовки заключений урегулирован в статье 31 Градостроительного кодекса РФ. Орган местного самоуправления осуществляет проверку проекта правил землепользования и застройки, представленного Комиссией по подготовке правил землепользования и застройки, на соответствие требованиям технических регламентов, генеральному плану поселения, генеральному плану городского округа, схемам территориального планирования муниципальных районов, схемам территориального планирования субъектов Российской Федерации, схемам территориального планирования Российской Федерации. По результатам проверки уполномоченный орган местного самоуправления направляет проект правил землепользования и застройки главе муниципального образования для принятия решения о проведении публичных слушаний. В случае выявления несоответствия проекта вышеуказанным требованиям и документам его направляют обратно в Комиссию на доработку.

Установленные законодательством требования к проверке проекта документа и определенной последовательности действий говорят о том, что публичная власть не должна выносить на публичные слушания проекты документов, не соответствующие требованиям законодательства. Доказательством соответствия требованиям должно быть заключение уполномоченного органа местного самоуправления, подготовленное по результатам проверки проекта документа. Практика российских городов с численностью населения свыше 500 тыс. показала, что в нормативных правовых актах только 20% городов содержатся требования о подготовке уполномоченным органом местного самоуправления заключения на проекты документов и заявлений до проведения публичных слушаний (рис. 23).

В Екатеринбурге и Перми требования к проверке и подготовке заключения содержатся в правилах землепользования и застройки, при этом заключение уполномоченного органа должно быть составлено в соответствии с предметами публичных слушаний. В Уфе требования о проверке проекта документа до проведения публичных слушаний содержатся в административном регламенте (утв. постановлением Администрации городского округа город Уфа № 2954 от 29.06.2012 г.).

Отсутствие в большинстве городов России института заключений на подготовленные и предъявляемые гражданам на обсуждение проекты документов, а также отсутствие четкой фиксации в проектах таких документов предметов публичных слушаний и, соответственно, утверждений, превращает значительную

часть публичных слушаний в обсуждения, участники которых плохо понимают, что они обсуждают. Это ведет к дискредитации публичных слушаний как правового института и порождает у граждан сомнения в готовности органов власти вести с ними открытый разговор, последствия которого могут затрагивать имущественные права и вести к росту числа судебных исков по поводу нарушений законодательства в области градостроительной деятельности.

В этом отношении интересен пример, связанный со скандалом вокруг строительства небоскреба «Охта-центр» в Санкт-Петербурге. Комиссия по землепользованию и застройке Санкт-Петербурга провела публичные слушания, на которых обсуждался вопрос о разрешении на отклонение от предельных параметров градостроительного регламента до 403 м, т.е. в 4 раза по сравнению с установленными (100 м) в правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга. Несмотря на протест петербуржцев и отсутствие правовых оснований для квалификации столь кардинальных изменений как отклонения от параметров градостроительного регламента¹, публичные слушания состоялись, разрешение на отклонение было выдано. Последующие судебные разбирательства о признании публичных слушаний недействительными были проиграны².

Следует отметить, что в законодательстве Санкт-Петербурга содержатся требования о подготовке уполномоченным органом государственной власти Санкт-Петербурга сводного заключения и представления его в составе экспозиции перед проведением публичных слушаний³. В рамках подготовки сводного заключения уполномоченный орган направляет запросы в структурные подразделения администрации города: комитет по транспорту, комитет по управлению городским имуществом, комитет по благоустройству и дорожному хозяйству и т.д. Но отсутствие в законодательстве Санкт-Петербурга утвержденных предметов публичных слушаний, к которым, в том числе, относится удостоверение соответствия подготовленных проектов документов, заявлений требований законодательства, позволяет «размывать» содержание сводного заключения и не давать исчерпывающий ответ на вопрос, соответствует ли поданное заявление требованиям законодательства. Последующие исковые заявления по обжалованию непосредственно постановления о предоставлении разрешения на отклонение⁴ не были

1 Экспертное заключение Института экономики города. http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=80&mat_id=442&page_id=11822&from=search.

2 Определением судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербурга по кассационной жалобе на решение Красногвардейского районного суда Санкт-Петербурга от 11 ноября 2009 г. по иску о признании публичных слушаний по разрешению на отклонение от параметров градостроительного регламента для строительства общественно-делового центра «Охта-центр» не состоявшимися и обязанности провести публичные слушания повторно, было отмечено следующее: «Суд проверил все доводы истицы, заявленные в обоснование иска, имеющие значения для разрешения спора, и не установил нарушений законодательства при принятии решения о проведении публичных слушаний, а также при их непосредственном проведении, которые позволяли бы полагать общественные слушания не состоявшимися. ...Изменение регламента организаторами проведения публичных слушаний имело место без нарушения действующего законодательства. Беспорядки, имевшие место при проведении публичных слушаний, не препятствовали их проведению, не повлекли их прекращения. Слушания были проведены, и по их результатам был составлен протокол. Препятствий для проведения общественных слушаний 01.09.2009 г. не имелось».

3 Положение о взаимодействии исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга при предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства от 23.06.2009 г. № 684.

4 Постановление Правительства Санкт-Петербурга № 1079 от 22.09.2009 г. «О предоставлении разрешений на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства объекта капитального строительства».

Пример краткого изложения предметов публичных слушаний при обсуждении проекта планировки с проектом межевания территории, определенных ст. 32 Правил землепользования и застройки Екатеринбурга

Вопросы удостоверения соответствия:

- (1) соответствие ранее утвержденным документам градорегулирования;
- (2) соответствие требованиям технических регламентов;
- (3) учет правовых фактов в отношении существующих границ и линий;
- (4) учет правовых фактов в отношении зданий, строений, сооружений;
- (5) соответствие требованию ГрК РФ «размеры земельных участков должны устанавливаться с учетом градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки».

Вопросы, подлежащие утверждению:

- (6) характеристики планируемого развития территории;
- (7) рациональное установление красных линий для линейных объектов;
- (8) рациональное установление красных линий как границ территорий общего пользования: парков, скверов, бульваров, площадей, набережных, городских лесов;
- (9) обоснование наличия свободных от прав третьих лиц земельных участков, которые могут быть предоставлены для строительства;
- (10) обоснование предлагаемых границ зон действия публичных сервитутов для обеспечения прохода, проезда неограниченного круга лиц;
- (11) удостоверение соответствия проектов градостроительных планов земельных участков всем требованиям и возможности их использования как основания для выноса границ на местность с последующей постановкой земельных участков на государственный кадастровый учет.

удовлетворены, при этом судебные инстанции ссылаются на то, что «...изданию указанного постановления предшествует работа компетентных органов в соответствии с действующим законодательством».

Круг замкнулся: суд ссылается на предшествующую работу компетентных органов (в рамках подготовки сводного заключения к публичным слушаниям), которая оказалась некомпетентной, так на публичные слушания представлен документ (запрос), не соответствующий требованиям законодательства¹. В результате мы возвращаемся к началу, к необходимости предельно ясно формализовать в правилах землепользования и застройки исчерпывающий перечень предметов публичных слушаний, в соответствии с которыми уполномоченный орган должен проводить проверку представленного проекта заявления или документа на соответствие требованиям законодательства, а затем уже принимать решение о возможности проведения публичных слушаний. Обсуждение проекта документа на публичных слушаниях необходимо проводить в рамках утвержденных предметов обсуждения, с предъявлением заключения уполномоченного органа местного самоуправления о соответствии проекта документа требованиям законодательства участникам публичных слушаний.

1 Экспертное заключение Института экономики http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=80&mat_id=442&page_id=11822&from=search.

Обзор судебной практики применения института публичных слушаний по вопросам градорегулирования

Существует две группы случаев судебных разбирательств применительно к публичным слушаниям в сфере градорегулирования. Первая группа случаев связана с нарушением процедур организации и проведения публичных слушаний, установленных законодательством. Вторая группа связана с нарушением норм материального права в результате проведения публичных слушаний.

Представленный ниже обзор судебной практики основан на изучении 150 судебных решений. В выборке участвовали судебные дела о признании недействительными публичных слушаний (протоколов, заключений, постановлений о назначении публичных слушаний). Судебная практика по отмене документов градорегулирования, принятых после проведения публичных слушаний, в выборку не включалась. Все судебные постановления проверялись на предмет отмены в вышестоящих судебных инстанциях. Анализ постановлений арбитражного и гражданского судопроизводства по исковым требованиям о признании публичных слушаний недействительными выявил единичные случаи отмены результатов публичных слушаний (рис. 24), которые составляют около 5% рассмотренных судебных решений.

Рис. 24. Судебная практика обжалования результатов публичных слушаний (выборка из 150 судебных решений)



Все найденные судебные решения об отмене результатов публичных слушаний относятся к первой группе случаев судебных разбирательств, связанных с нарушением процедуры организации и проведения публичных слушаний. Среди них можно выделить следующие правовые основания для отмены результатов публичных слушаний:

1) грубые нарушения в процессе оповещения жителей (пример 1 — не выполнено оповещение жителей о проведении публичных слушаний¹, пример 2 — не извещены правообладатели соседних земельных участков при рассмотрении заявления на отклонение от предельных параметров градостроительного регламента²);

2) нарушение сроков опубликования заключения о результатах публичных слушаний (пример 3 — заключение о результатах публичных слушаний было размещено на официальном сайте префектуры Москвы на 13 дней позже, при этом имели место и другие нарушения³);

3) грубые нарушения ведения протокола (пример 4 — в протоколе не учтено 867 предложений участников публичных слушаний⁴. Следует отметить, что судебная практика в этом вопросе неоднозначна — идентичная ситуация в Тимирязевском районном суде Москвы не стала основанием для отмены заключения Комиссии по вопросам градостроительства, землепользования и застройки при Правительстве Москвы в CAO — пример 5⁵.

Рассматривая процедурные нарушения, судебные инстанции не уделяют необходимого внимания содержательным вопросам применения норм Градостроительного кодекса РФ. Например, в мотивировочной части решения суда об отмене результатов публичных слушаний из-за нарушения процедуры ведения протокола и сроков опубликования заключения (пример 3) суд отметил, что «земельный участок для размещения торгового объекта сформирован на территории общего пользования», но не дает этому правовой оценки. Сам по себе факт формирования земельного участка для строительства магазина на территории

- 1 Пример 1 — население деревни Капкан Чернушинского муниципального района Пермского края было извещено о проведении публичных слушаний, затем постановление главы администрации о проведении публичных слушаний было отменено, о чем также оповестили жителей, но в дальнейшем постановление об отмене публичных слушаний отменили и публичные слушания провели без оповещения жителей / Определение судебной коллегии по административным делам Пермского края по делу № 33-4709 от 17.06.2013 г.
- 2 Пример 2 — правообладателям соседних земельных участков не были направлены информационные сообщения о проведении публичных слушаний о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров градостроительного регламента земельного участка в целях строительства семиэтажного жилого дома / Решение Октябрьского районного суда города Владимира от 5 марта 2012 г. по гражданскому делу № 33-1883/2012.
- 3 Пример 3 — в рамках прокурорской проверки установлено, что нарушены сроки опубликования заключения о результатах публичных слушаний, которое было размещено на сайте Префектуры ВАО города Москвы на 13 дней позже / Решение Перовского районного суда г.Москвы от 01.06.2011 г. по гражданскому делу № 2-2887/1-2011 о признании итогов проведенных публичных слушаний, протокола и заключения публичных слушаний по теме «материалы градостроительного плана земельного участка ГПЗУ для осуществления строительства магазина в районе Перово... недействительными.
- 4 Пример 4 — решение Кунцевского районного суда г. Москвы от 20.12.2011 г. о признании Заключения Комиссии недействительным и об обязанности повторно произвести подсчет подписей заявителей и подготовке заключения о проведении публичных слушаний по проекту ГПЗУ по адресу: Осенний бульвар, вл. 18.
- 5 Пример 5 — Отказ в удовлетворении исковых требований мотивирован следующим: «Бабанина Г.П. не была зарегистрирована в качестве участника публичных слушаний, в публичных слушаниях не участвовала, таким образом, у Окружной комиссии по вопросам градостроительства, землепользования и застройки при Правительстве Москвы в CAO не было оснований для внесения в протокол публичных слушаний предложений и замечаний к обсуждаемому проекту Бабаниной Г.П. в установленном порядке. Поданное заявление на имя Главы Управы района, в том числе и от имени Бабаниной Г.П. было рассмотрено в установленном порядке и не являлось заявлением, которое должно было учитываться при проведении публичных слушаний» / Решение Тимирязевского районного суда г.Москвы от 24 ноября 2010 г. по гражданскому делу № 2-3543/10.

общего пользования должен был послужить основанием для подготовки отрицательного заключения по результатам проверки документа уполномоченным органом публичной власти, при котором публичные слушания не должны проводиться. В этом случае на публичных слушаниях необходимо рассматривать не материалы градостроительного плана земельного участка «под магазин», а документацию по планировке территории: 1) изменение красных линий, в результате которых территория под магазином перестанет быть территорией общего пользования, 2) границы вновь сформированного земельного участка для строительства магазина, 3) вид разрешенного использования «магазин», поскольку в Москве пока не приняты правила землепользования и застройки, устанавливающие виды разрешенного использования земельных участков.

Но законодательство Москвы не предусматривает проверку документов и заявлений на соответствие законодательству до проведения публичных слушаний, не содержит формализованных предметов публичных слушаний, предъявляемых на публичные слушания, среди которых вопросы удостоверения соответствия подготовленных проектов документов, заявлений требованиям законодательства, а также документам, принятым в установленном порядке. Поэтому на публичные слушания выносят недоработанные и не соответствующие законодательству документы.

Вторая группа случаев касается нарушений норм материального права в результате проведения публичных слушаний по вопросам градорегулирования. Судебная практика в целом определяет публичные слушания как действие, предшествующее принятию решения об утверждении документов и заявлений по вопросам градостроительной деятельности, которое носит рекомендательный характер и не является обязательным. Судебные инстанции отмечают, что публичные слушания не могут быть оспорены посредством предъявления самостоятельного иска, а только в совокупности с исковыми требованиями об отмене решения органов местного самоуправления, которым по результатам публичных слушаний предоставлено соответствующее разрешение или утвержден проект документа. Практика арбитражного судопроизводства говорит о следующем:

- «...ненормативный правовой акт может быть признан недействительным, а решения и действия незаконными при одновременном их несоответствии закону и нарушении прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности... оспариваемое заключение по результатам публичных слушаний не содержит в себе правовых норм, порождающих для третьих лиц какие-либо права и обязанности. Отсутствие факта нарушения прав и законных интересов лица в сфере предпринимательской и иной хозяйственной деятельности оспариваемыми правовыми актами и действиями должностных лиц публичных органов, является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении заявленных требований» (Постановление ФАС Центрального округа от 13 апреля 2012 г. по делу № А08-3923/2011);

- «заключение, принятое по результатам публичных слушаний, носит рекомендательный характер и не является непосредственным основанием для возникновения, изменения, прекращения прав либо обязанностей какого-либо субъекта. С учетом этого оспариваемое заключение о результатах публичных слушаний, по мнению суда апелляционной инстанции, не может рассматриваться как ненормативный правовой акт, который может быть оспорен в рамках отдельного дела в соответствии с положениями главы 24 АПК РФ» (Постановление Десятого арбитражного суда от 27 ноября 2012 г. по делу № А41-5222/12).

Практика гражданского судопроизводства на основании ст. 255 Гражданско-процессуального кодекса РФ (ГПК РФ) относит к решениям, действиям (без-

действию) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих коллегиальные и единоличные решения и действия (бездействие), в результате которых нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия к осуществлению гражданином своих прав и свобод; на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к ответственности. В п. 6 постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации (ВС РФ) и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (ВАС РФ) от 01.07.1996 г. № 6/8 «О некоторых вопросах применения части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» указано, что «основанием для принятия решения судом о признании акта государственного органа или органа местного самоуправления недействительным является наличие одновременно двух оснований: как несоответствие такого акта закону, так и нарушение указанным актом гражданских прав».

Именно эти положения ГПК РФ и разъяснения ВС РФ применяются судами общей юрисдикции по искам об оспаривании результатов публичных слушаний. Так, Определением Центрального районного суда г. Новокузнецка Кемеровской области от 28 февраля 2011 г. по делу № 2-1083/2011 было прекращено производство по делу в связи с тем, что «Заявитель оспаривает заключение комиссии по проведению публичных слушаний. Данное заключение не нарушает прав и свобод заявителя. Действия должностных лиц администрации города по проведению публичных слушаний, как и процедура проведения публичных слушаний, являются основаниями для оспаривания решения главы города, принятых по вопросам разрешения строительства комплекса гаражей, в т.ч. об изменении вида разрешенного использования земельных участков. Суд считает, что заключение по результатам публичных слушаний не может быть предметом самостоятельного оспаривания».

Определением Московского областного суда от 13 марта 2008 г. прекращено производство по делу № 33-9192 в связи с тем, что заявленные истцами требования «о признании незаконными постановления, действий и публичных слушаний, о назначении публичных слушаний» не подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства. В мотивировочной части решения суда отмечено, что «публичные слушания являются составным элементом градостроительной деятельности. Их проведение учитывается компетентным органом при принятии того или иного решения в области градостроительства. При этом действующим законодательством не установлена возможность отдельного оспаривания в судебном порядке публичных слушаний. Поскольку оспариваемые истцами публичные слушания носят рекомендательный характер и не являются обязательными, то они не могут быть оспорены посредством предъявления самостоятельного иска. В судебном порядке может быть оспорено решение главы местной администрации городского поселения Одинцово об изменении вида разрешенного использования земельных участков или об отказе в таком изменении. Истцы в отношении такого решения главы городского поселения Одинцово требований не заявляли».

Таким образом, судебной практикой сформирована позиция, что заключение по результатам публичных слушаний носит рекомендательный характер, не содержит правовых норм, порождающих для третьих лиц какие-либо права и обязанности, и поэтому не может быть предметом самостоятельного оспаривания.

Возникает вопрос, как могут быть нарушены права и законные интересы физических или юридических лиц при проведении публичных слушаний, если сама процедура проведения публичных слушаний соблюдена? Следуя логике судебной практики, третьим лицам для защиты нарушенных прав необходимо дожидаться утверждения рассмотренного на публичных слушаниях документа и только потом

обжаловать его, ссылаясь на нарушения, имевшие место при проведении публичных слушаний.

Исключение из этого правила должны составлять случаи, когда на публичных слушаниях рассматриваются проекты документов, не соответствующие требованиям технических регламентов безопасности, на соответствие которым уполномоченный орган местного самоуправления должен проверять представленный проект документа. Такая проверка требуется в соответствии с Градостроительным кодексом РФ, но, как было отмечено выше, институт подготовки заключений о соответствии проектов документов, предъявляемых на публичные слушания, требованиям законодательства в российских городах развивается по-разному и не всегда формализован в местных нормативных правовых актах и, как следствие, не всегда добросовестно выполняется.

Публичная власть не должна предъявлять на публичные слушания проекты документов, не соответствующие требованиям технических регламентов безопасности. В таких случаях представляется целесообразным обжаловать действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, не дожидаясь результатов публичных слушаний. Основанием для обжалования действий органов власти будет невыполнение органами власти надлежащей проверки проекта документа, представленного на публичные слушания, в части соблюдения требований технических регламентов безопасности и незаконное назначение публичных слушаний.

Из обзора судебной практики можно сделать следующие выводы:

- заключение по результатам публичных слушаний носит рекомендательный характер, не содержит правовых норм, порождающих для третьих лиц какие-либо права и обязанности, поэтому не может быть предметом самостоятельного оспаривания;
- обжаловать следует принятый по результатам публичных слушаний органами местного самоуправления правовой акт, например документацию по планировке территории, разрешение на условно-разрешенный вид использования земельного участка и т.д., указывая на нарушение процедуры проведения публичных слушаний, а также на несоответствие утвержденного проекта конкретным нормам законодательства. Следует помнить, что при обжаловании ненормативного правового акта, к которым относятся заявления о разрешении на условно-разрешенный вид использования и на отклонение от параметров разрешенного строительства, реконструкции, а теперь и проект межевания территории¹; помимо несоответствия утвержденного документа законодательству, необходимо доказать нарушение указанным актом гражданских прав и охраняемых законом интересов гражданина или юридического лица, обратившихся в суд с соответствующим требованием²;
- в случае рассмотрения проекта документа, не соответствующего требованиям технических регламентов, следует обжаловать действия органов власти по невыполнению надлежащей проверки проекта документа перед проведением публичных слушаний и незаконному назначению публичных слушаний, не дожидаясь утверждения проекта документа и проведения публичных слушаний.

1 Постановление Президиума ВАС РФ от 19.02.2013 № 13427/12.

2 Пленум Верховного Суда РФ от 1.07.1996 № 6.

Заключение

В отношении публичных слушаний у горожан много заблуждений. Обзор судебных разбирательств показал, что жители воспринимают публичные слушания как «стоп-кран», которым можно заблокировать принятие градостроительных решений. И когда выясняется, что это не так, а публичные слушания носят рекомендательный характер, возникает разочарование и соответствующее отношение к этому важному институту. Необходимо понимать, что публичные слушания — это не местный референдум. Если горожане не согласны с решением, предложенным в проекте документа градостроительного проектирования, то они могут инициировать проведение местного референдума и принять на нем решение по рассматриваемому вопросу самостоятельно.

Смысл публичных слушаний в том, чтобы донести до горожан информацию о таком градостроительном решении, а затем рассмотреть все замечания и предложения участников публичных слушаний в рамках подготовки заключения с рекомендациями публичной власти о принятии или непринятии такого решения. Принципиально важна обязательность проведения публичных слушаний по вопросам, определенным Градостроительным кодексом РФ. До 2004 г. органы публичной власти не обязаны были проводить публичные слушания и публиковать проекты документов градорегулирования в установленные сроки до их принятия. У горожан не было гарантий, что они узнают о планируемых изменениях и предлагаемых градостроительных решениях.

Сейчас такие гарантии имеются. Чтобы сделать публичные слушания эффективным инструментом градорегулирования, можно рекомендовать следующее.

1. Состав Комиссии по землепользованию и застройке должен определяться ее главной целью – подготовкой рекомендаций в ситуации противостояния различных интересов. Для подготовки таких рекомендаций в состав Комиссии должны входить представители различных групп горожан, общественных организаций.

2. Для построения конструктивного диалога с участниками публичных слушаний, четкого понимания, какие вопросы обсуждаются на публичных слушаниях, необходимо прописать в местном правовом акте — правилах землепользования и застройки — предметы публичных слушаний, которые соответствуют утверждаемым позициям документов, представляемых на публичные слушания.

3. Публичная власть не должна выносить на публичные слушания проекты документов, не соответствующие требованиям законодательства. Для этого необходимо включить в правила землепользования и застройки муниципальных образований положение об обязательной проверке уполномоченным органом местного самоуправления проекта документа на соответствие требованиям законодательства до проведения публичных слушаний.

4. При судебном обжаловании результатов публичных слушаний следует помнить, что заключение о результатах публичных слушаний не может быть предметом самостоятельного оспаривания. Обжаловать следует либо принятый по результатам публичных слушаний органами местного самоуправления правовой акт, например, документацию по планировке территории, разрешение на условно-разрешенный вид использования земельного участка и т.д., указывая на конкретное нарушение конкретной нормы законодательства (пункт СНиП и проч.); либо в случае рассмотрения проекта документа, не соответствующего требованиям технических регламентов, действия органов власти по невыполнению надлежащей проверки проекта документа перед проведением публичных слушаний и незаконному назначению публичных слушаний, не дожидаясь утверждения проекта документа и проведения публичных слушаний.

Перцов Л.В.,
руководитель сектора «Муниципальные финансы»
Фонда «Институт экономики города»,

Сиваев С.Б.,
директор направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»

Российский опыт заключения энергосервисных договоров (контрактов) в бюджетном секторе

Энергосервисные договоры (контракты) в мире и в России

Широко распространенным в мировой практике инструментом повышения энергетической эффективности зданий и сооружений является энергосервисный договор (контракт). По экономическому содержанию классический энергосервисный договор (контракт) (далее также – ЭСД (К)) представляет собой инвестирование энергосервисной компанией средств в повышение энергоэффективности зданий, сооружений и оборудования, принадлежащих другим лицам. При этом оплата ЭСД (К) производится в зависимости от достигнутого эффекта ресурсосбережения, т.е. платежи осуществляются из фактически достигнутой экономии ресурсов. Возврат инвестиций происходит в течение срока действия ЭСД (К), который, как правило, составляет 5–10 лет.

Основное преимущество энергосервиса для заказчика заключается в возможности снизить расходы на оплату коммунальных ресурсов и улучшить состояние объектов недвижимости без вложения средств. Кроме того, некоторые энергосберегающие мероприятия приводят к сокращению прочих эксплуатационных расходов, связанных с эксплуатацией зданий и сооружений (например, автоматизация оборудования позволяет сократить численность обслуживающего персонала).

В мире используются и иные схемы энергосервиса, например передача здания (сооружения) в управление энергосервисной компании с установлением в договоре обязательств по повышению энергоэффективности¹. Однако в российской нормативной правовой базе и практике используется только классическая схема энергосервисного договора (контракта).

1 См.: Сиваев С.Б., Гордеев Д.П., Лыкова Т.Б., Родионов А.Ю. Институциональные проблемы повышения энергоэффективности жилищного и бюджетного секторов / Фонд «Институт экономики города», 2010.

Понятие энергосервисного договора (контракта) как договора (контракта), предметом которого является осуществление исполнителем действий, направленных на энергосбережение и повышение энергетической эффективности использования энергетических ресурсов заказчиком, было введено в законодательство РФ Федеральным законом от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ». В соответствии с данными мониторинга Российского энергетического агентства, по состоянию на начало 2014 г. в России было заключено ЭСД (К) в бюджетном секторе на общую сумму около 1,5 млрд руб. Официальный учет заключенных ЭСД (К) не ведется, однако количество действующих в бюджетном секторе договоров (контрактов) можно экспертно оценить на уровне 500–600 единиц.

По данным Казначейства России за 2011 г., объем расходов бюджетного сектора на оплату коммунальных услуг в России составил 343,3 млрд руб.¹ Если предположить, что энергосервис обеспечивает 20% экономии потребления ресурсов на протяжении 5 лет, а доля экономии, выплачиваемая исполнителю, составляет 90%, то теоретически возможный объем рынка энергосервиса в бюджетном секторе (произведение указанных величин, с поправкой на изменение стоимости потребления ресурсов) превысит 300 млрд руб. Очевидно, что достигнутый за время действия законодательства об энергосервисе объем незначителен по сравнению с потенциалом.

В современной России энергосервис в бюджетном секторе уже привлекает серьезное внимание бизнеса. В стране осуществляют деятельность несколько десятков энергосервисных компаний, в том числе 10 крупных игроков, имеющих опыт реализации разнообразных энергосервисных договоров (контрактов). В апреле 2014 г. создана Российская Ассоциация энергосервисных компаний. Таким образом, хотя рынок энергосервиса находится на ранней стадии развития, сегодня уже можно говорить о появлении нового вида экономической деятельности. В условиях нарастания бюджетных ограничений органам государственной власти и органам местного самоуправления имеет смысл обратить на него внимание.

Правовое регулирование энергосервиса в бюджетном секторе

В соответствии с действующим законодательством энергосервисный договор (контракт) является самостоятельным специальным видом договора. Этот вид договора смешанный, т.е. содержит элементы договора подряда и договора на оказание услуг. В бюджетном секторе процедуры проведения торгов на право заключения ЭСД (К) и требования к его содержанию регулируются специальным правовым актом – постановлением Правительства РФ от 18 августа 2010 г. № 636 «О требованиях к условиям энергосервисного контракта и об особенностях определения начальной (максимальной) цены энергосервисного контракта (цены лота)» (далее – постановление № 636).

Постановлением № 636 установлена следующая схема обязательств сторон энергосервисного договора (контракта):

- обязательством исполнителя ЭСД (К) является достижение в период действия ЭСД (К) установленного уровня экономии энергетических ресурсов в

1 Данные за более поздние годы отсутствуют в связи с потерей сводной отчетности по потреблению государственных (муниципальных) учреждений при вступлении в силу Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

результате выполнения энергосберегающих мероприятий. Объем экономии энергетических ресурсов определяется в отношении каждого вида ресурсов в натуральном выражении по каждому периоду договора и в целом за период действия ЭСД (К);

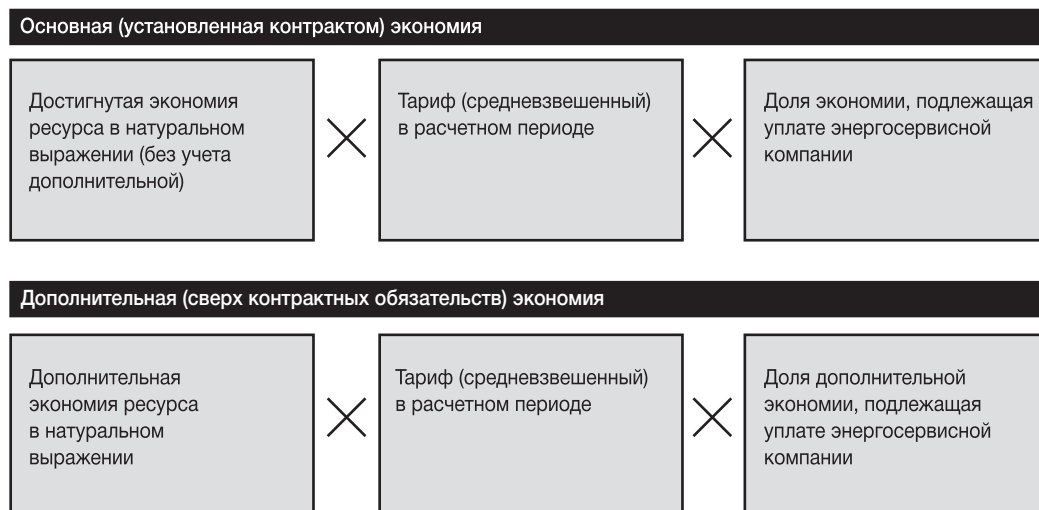
- перечень энергосберегающих мероприятий устанавливается в ЭСД (К) в соответствии с проектом ЭСД (К), сформированным заказчиком до проведения торгов на право заключения ЭСД (К) либо на основе предложения победителя торгов. Перечень данных мероприятий является закрытым и не может быть изменен в ходе исполнения ЭСД (К);
- размер платежа по ЭСД (К) определяется отдельно по каждому периоду действия ЭСД (К) исходя из фактически достигнутой в этот период экономии, при этом экономия, достигнутая в один период, не может быть учтена («перенесена») в другом периоде;
- продолжительность периода действия ЭСД (К) (периода достижения доли размера экономии) устанавливается в договоре и не может составлять менее одного месяца и более одного года;
- достигнутая экономия энергетических ресурсов определяется исходя из показаний приборов учета¹ (в случае отсутствия приборов учета в здании они должны быть установлены в ходе реализации ЭСД (К));
- при определении размера экономии количество фактически потребленных энергетических ресурсов приводится к сопоставимым условиям базового периода (период, предшествующий заключению ЭСД (К)) путем учета факторов, влияющих на объем потребления энергетического ресурса, – дней поставки энергетического ресурса, площади отапливаемых помещений, изменения градусо-суток за счет изменения средней суточной температуры наружного воздуха и т.д.;
- совокупный платеж по ЭСД (К) определяется как сумма платежей за достигнутую экономию по каждому виду энергетического ресурса в части основной и дополнительной экономии (рис. 25). Объем платежа за достигнутую экономию энергетического ресурса в части договорных обязательств исполнителя определяется как произведение фактически достигнутой экономии ресурса в натуральном выражении, тарифа на соответствующий ресурс в данном периоде и установленной в ЭСД (К) доли экономии, подлежащей уплате исполнителю. Объем платежа за достигнутую экономию энергетического ресурса сверх договорных обязательств (дополнительную экономию) осуществляется на основе определенной Заказчиком в ЭСД (К) формулы. Таким образом, полный объем платежей по ЭСД (К) определяется исходя из фактически достигнутой экономии и сложившихся в периоде исполнения ЭСД (К) тарифов и не может быть определен на этапе заключения договора (контракта).

Для реализации схемы в Бюджетном кодексе Российской Федерации предусмотрена возможность заключения долгосрочных энергосервисных контрактов с принятием обязательств заказчика на период, превышающий цикл бюджетного планирования.

Особенность регулирования энергосервисных договоров (контрактов) в российском законодательстве состоит в том, что оплата ЭСД (К) производится только за счет фактически достигнутой экономии потребления ресурсов. Таким образом, из трех возможных результатов ЭСД (К) – сокращение потребления энергетиче-

1 Постановлением № 636 допускается использование расчетно-измерительных методик определения базового уровня потребления энергетических ресурсов, а также определения потребления ресурса после реализации энергосберегающих мероприятий. Эти методики по состоянию на август 2014 г. не были утверждены Минэнерго России.

Рис. 25. Расчет оплаты по энергосервисному договору (контракту)



ских ресурсов, сокращение иных эксплуатационных расходов, увеличение срока службы объекта – фактический объем платежей заказчика исполнителю в России определяет только первый.

Отметим, что соблюдать указанную схему обязаны все государственные (муниципальные) заказчики, в том числе казенные учреждения, а также государственные (муниципальные) бюджетные учреждения. Государственные (муниципальные) унитарные предприятия, автономные учреждения, прочие созданные публично-правовыми образованиями хозяйственные общества, а также организации, получающие бюджетное финансирование в виде субсидий или платы по государственным (муниципальным) контрактам, не обязаны следовать требованиям постановления № 636.

Российская практика

Большинство заключаемых в настоящее время ЭСД (К) направлены на повышение энергетической эффективности систем городского наружного освещения и зданий государственных муниципальных учреждений. Не менее 2/3 инвестиций в энергосервис в бюджетном секторе направляется в системы городского наружного освещения. К числу наиболее крупных заключенных договоров (контрактов) следует отнести контракты на повышение энергоэффективности систем наружного освещения улиц Брянска, Калуги, Кирова и Курска. Стоимость (совокупный объем экономии, получаемой исполнителем за весь период реализации) таких ЭСД (К) непосредственно зависит от размера сети уличного освещения – по наиболее крупным из заключенных договоров (контрактов) она достигает 200–300 млн руб.

Подавляющая часть ЭСД (К), заключаемых в отношении зданий, реализуется в учреждениях дошкольного и общего (среднего) образования, наиболее распространенных в бюджетном секторе зданий, для которых характерна высокая степень типизации проектных решений. Стоимость энергосервисного договора (контракта) в отношении здания детского сада или школы составляет 2–8 млн руб.

Наиболее распространенный срок действия энергосервисного договора (контракта) составляет 5–7 лет. Более длительные сроки, как правило, оказываются неприемлемо рискованными для бизнеса.

Энергосервисные договоры (контракты) государственных (муниципальных) учреждений включают обязательства по экономии потребления преимущественно тепловой энергии, реже электрической. Обязательства по достижению экономии воды редки, более того, ряд энергосервисных компаний считает, что при существующих тарифах на воду данные мероприятия не окупаются. Типичный ЭСД (К) в учреждении предполагает установку автоматизированного индивидуального теплового пункта, промывку сетей, утепление и/или замену трубопроводов, балансировку системы, ряд других мероприятий в системе теплоснабжения; в некоторых случаях – замену электрических ламп в здании.

Следует подчеркнуть, что энергосервис – это бизнес с определенным диапазоном экономически приемлемых решений, а не универсальный способ привлечения внебюджетных средств для ремонта зданий и сооружений. Так, чаще всего не окупаются в разумные сроки мероприятия по установке энергоэффективных окон в помещениях (исключение составляют северные и приравненные к ним регионы с суровыми климатическими условиями и высокой стоимостью тепловой энергии). Тем более не окупаются в средней климатической полосе мероприятия по утеплению стен, перекрытий, крыш зданий.

Опыт энергосервиса показывает, что исключительно важной предпосылкой успешности реализации проекта является оценка и, при необходимости, своевременная корректировка договоров ресурсоснабжения. Любые нормы, которые не позволяют сократить платеж ресурсоснабжающей организации пропорционально снижению реального объема потребления ресурса, должны быть исключены. В противном случае заказчик рискует столкнуться с ситуацией, когда потребление коммунального ресурса снизилось, обязательства энергосервисной компании выполнены, следовательно, заказчик обязан ей платить – но при этом платежи ресурсоснабжающей организации не снижаются (или снижаются недостаточно), например, из-за штрафных санкций в связи с тем, что уровень потребления ниже договорного. На практике ситуация «двойного платежа» является самым серьезным риском заказчика при заключении энергосервисных договоров (контрактов).

Пример. Энергосервисные договоры в муниципальных учреждениях города Омска

В рамках проекта Европейского банка реконструкции и развития «Повышение энергоэффективности зданий бюджетной сферы в Российской Федерации» консорциум консультантов под руководством Института экономики города оказал поддержку администрации города Омска в заключении энергосервисных договоров бюджетных образовательных учреждений. Консультанты разработали для каждой отобранной в проект школы конкурсную документацию, энергосервисный договор бюджетного учреждения и технико-экономическое обоснование перечня рекомендуемых мероприятий по повышению энергетической эффективности зданий.

По итогам проведенных конкурсов 6 омских школ заключили энергосервисные договоры, подготовленные в строгом соответствии с постановлением № 636. Договоры заключены на 7 лет, период определения и оплаты достигнутой экономии (расчетный период) составляет по ним один квартал. В соответствии с договорами платеж исполнителю составляет:

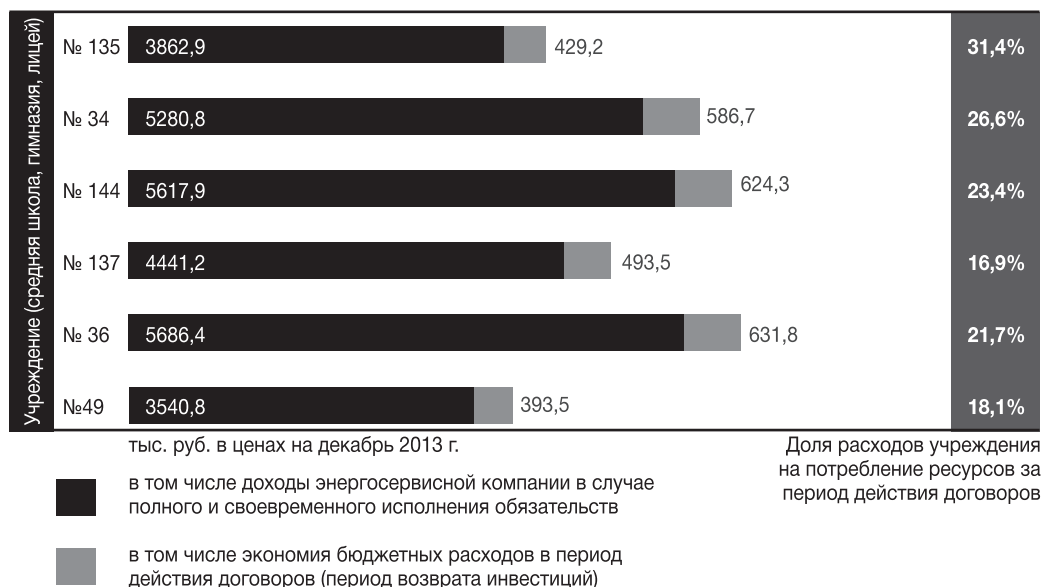
1) при фактической величине экономии, равной плановому показателю экономии, – 90% экономии;

2) при фактической величине экономии, превышающей плановый показатель экономии, – 90% в части, равной плановому показателю экономии, и 75% в части экономии, превышающей плановый показатель экономии;

3) при фактической величине экономии ниже планового показателя экономии – 85% экономии.

Использованная конструкция конкурса предполагала, что участники закупки самостоятельно предлагают перечень мероприятий, а отбор производится путем повышения экономии энергетических ресурсов при фиксированном проценте экономии, подлежащем уплате энергосервисной компании (пункт 2 части 6 статьи 108 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»). В общей сложности исполнитель договоров взял на себя обязательства по экономии ресурсов, эквивалентные 31,6 млн рублей за семь лет, что составляет 22,2% объема потребления (рис. 26).

Рис. 26. Обязательства по экономии потребления ресурсов по энергосервисным договорам бюджетных учреждений города Омска



Согласно определенным в ЭСД (К) перечням энергосберегающих мероприятий, экономия будет обеспечена за счет:

- установки автоматизированных индивидуальных тепловых пунктов (все школы); промывки внутридомовых сетей отопления с помощью химических реагентов (все школы);
- установки автоматических балансировочных клапанов на главных стояках (отпускных трубопроводах) системы отопления (все школы);
- очистки конвекторов системы отопления от пыли и мусора (4 из 6 школ);
- установки энергоэффективных окон в рекреационных зонах (4 из 6 школ); перевода неработающих бассейнов на режим «дежурного» отопления (3 из 6 школ);
- утепления трубопроводов отопления и горячего водоснабжения (4 из 6 школ); установки экранов за радиаторами отопления в основных помещениях (1 из 6 школ).

Проблемы и перспективы их решения

Ограниченные масштабы применения энергосервисных договоров (контрактов) в бюджетном секторе обусловлены наличием ряда серьезных проблем при реализации этого механизма.

Первая и главная проблема – недостаточная мотивация к энергосбережению в бюджетном секторе. У значительной части государственных и муниципальных служащих отсутствуют стимулы к сбережению энергии, в том числе, на основе ЭСД (К). Энергосервис в бюджетном секторе, по существу, является формой государственно-частного партнерства, но представители заказчика часто не хотят воспринимать энергосервисную компанию как равного партнера, имеющего свои интересы. Это проявляется в навязывании мероприятий, не имеющих отношения к энергосервису или заведомо не окупаемых в разумные сроки (наиболее распространенный пример – установка новых окон в зданиях), в нежелании устанавливать в договорах (контрактах) нормы, защищающие инвестиции энергосервисных компаний от не зависящих от них рисков.

Во-вторых, существуют правовые проблемы. Установленная постановлением № 636 и общими нормами законодательства о государственных и муниципальных закупках схема ЭСД (К) накладывает ряд серьезных ограничений на возможность реализации энергосервисных проектов. К важнейшим из них относятся следующие:

1) обязательства по экономии должны отдельно оцениваться по каждому виду энергетических ресурсов – положение препятствует реализации в рамках ЭСД (К) мероприятий, предполагающих переход с одного вида ресурса на другой (например, с угольного отопления на газовое);

2) существенные условия договора (контракта) не могут быть изменены в ходе его исполнения – ограничение серьезно увеличивает риски энергосервисной компании, что особенно актуально в условиях долгосрочного характера ЭСД (К);

3) отсутствует возможность заключить смешанные договоры с элементами энергосервиса – установленная конструкция энергосервиса не позволяет дополнительно включить в договор подрядные работы в отношении ремонтных работ или мероприятий, которые не окупаются в разумные сроки, повысив тем самым эффективность работ в отношении объекта за счет их технологической согласованности;

4) на ЭСД (К) распространяются нормы об обязательном обеспечении контрактов в бюджетном секторе, которые совершенно не оправданны в условиях отсутствия авансового платежа и с учетом конструкции договора, которая стимулирует исполнителя к максимизации объема экономии в каждом расчетном периоде.

Отдельно следует упомянуть об избыточной сложности языка постановления № 636, возможности двоякой трактовки ряда его положений. Так, пункт 5 определяет, что в ЭСД (К) должно быть включено положение о том, что обязательство исполнителя по обеспечению экономии расходов заказчика на поставку энергетических ресурсов считается исполненным, если размер экономии (доли размера экономии), достигнутой в результате исполнения контракта, в натуральном выражении равен или больше размера экономии (доли размера экономии) энергетического ресурса, указанного в контракте. Одновременно пунктом 17 установлена ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение исполнителем обязательства по достижению определенной в контракте доли размера экономии в виде начисления исполнителю неустойки (штрафа, пеней). Существуют случаи, когда заказчики трактуют совокупность данных норм таким образом, что помимо неустойки (штрафа, пеней) исполнитель не должен получать никакой оплаты за период действия ЭСД (К), в котором не был достигнут установленный ЭСД (К) для

соответствующего периода объем экономии. В соответствии с такой трактовкой, если исполнитель обеспечил 112% требуемой ЭСД (К) экономии тепловой энергии и 99,8% экономии воды, общая экономия заказчика намного выше планового объема, но исполнитель не получил никаких средств за соответствующий период. Такая трактовка совершенно неправильна ни с юридической точки зрения, ни с позиций экономического содержания модели энергосервиса. Это было подтверждено письмом Федеральной антимонопольной службы № 57354/13 от 18.07.2013.

В-третьих, до настоящего времени не сформирована система финансирования ЭСД (К). В силу экономической природы энергосервиса в мировой практике данные проекты реализуются преимущественно за счет заемных средств либо с использованием факторинговых схем (выкуп с дисконтом будущей выручки по ЭСД (К) у энергосервисной компании). В России такие схемы пока не сформированы, что связано со слабым пониманием банковским сектором рисков энергосервиса.

Серьезным барьером в распространении ЭСД (К) и, в частности в развитии схем финансирования энергосервиса, является малый масштаб проектов. Согласно российскому законодательству, энергосервисный договор (контракт) в бюджетном секторе заключает лицо, которое оплачивает коммунальные ресурсы, т. е. каждое учреждение заключает свой ЭСД (К). Законодательство о закупках дает возможность сформировать пакет договоров (контрактов) и отобрать одного победителя в отношении данного пакета, однако 50 детских садов города в общем случае после подведения итогов тендера заключат 50 договоров. Вследствие возникающих проблем, связанных с масштабом проектов, транзакционные издержки исполнителей значительно возрастают, что серьезно препятствует развитию энергосервиса в учреждениях.

Перспективы развития энергосервиса в бюджетном секторе зависят от того, насколько успешно государство сможет снять существующие барьеры. В настоящее время в правительстве РФ готовится План мероприятий по совершенствованию государственного регулирования в области энергосервисных услуг. План будет содержать комплекс мероприятий, в том числе, подготовку модельной документации, мероприятия по совершенствованию правовой базы, развитию государственной поддержки энергосервисных ЭСД (К), повышению гибкости требований к ЭСД (К) в бюджетном секторе, по развитию системы финансирования энергосервиса. Кроме того, в план включены мероприятия по методической поддержке региональных органов власти и органов местного самоуправления при заключении и реализации энергосервисных договоров (контрактов), объем которой в настоящее время явно недостаточен.

Также в зоне ответственности государства находится согласование интересов формирующегося энергосервисного бизнеса с планами ресурсоснабжающих организаций, для которых повышение энергоэффективности бюджетного сектора означает заметное снижение отпуска ресурсов и, как следствие, выручки от операционной деятельности. Этот вопрос в современных условиях не ключевой, но его значимость будет возрастать по мере развития рынка.

Сегодня можно с уверенностью утверждать, что механизм энергосервиса в России будет развиваться. Однако от успешности действий государственных органов по снятию барьеров и поддержке механизма зависит, сможет ли энергосервис в бюджетном секторе стать действительно массовым.

Акимов Д.Н.,
эксперт направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»

Сиваев С.Б.,
директор направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»

«Белые сертификаты» как инструмент инвестирования в повышение энергоэффективности потребителей энергоресурсов

Сегодня практически любой объект строительства требует энергоресурсов для обеспечения его нормальной эксплуатации. С каждым новым потребителем растет нагрузка на энергоснабжающую инфраструктуру. Традиционный путь удовлетворения спроса – наращивание энергетических мощностей. И этот путь сегодня многим представляется практически безальтернативным.

Но мировая практика дает примеры другого подхода, когда вместо строительства новых энергетических мощностей инвестиции поставщика энергоресурсов вкладываются в повышение энергоэффективности потребителя. Это приводит к сокращению потребления энергоресурсов, высвобождению мощностей, которые можно использовать для подключения новых потребителей. Как правило, такие проекты осуществляются в рамках программ т.н. «белых сертификатов». О содержании этого инструмента и возможности его применения в России пойдет речь в этой статье.

Что такое белый сертификат?

Рассмотрим международную практику использования белых сертификатов. Белый сертификат представляет собой документ, подтверждающий определенную достигнутую экономию энергии свыше целевого уровня. Целевой уровень экономии устанавливает государственный регулятор для каждой энергетической компании, работающей в энергетическом секторе, как правило, – в электроэнергетике. Энергоснабжающие компании должны достигнуть этого уровня к определенному сроку. Таким образом, государство понуждает энергоснабжающие компании взять на себя обязательства по повышению энергоэффективности либо собственных основных фондов, либо конечных потребителей. Именно второй случай и представляет для нас интерес¹.

Основной принцип белых сертификатов – это обязательства энергоснабжающей компании провести энергосберегающие мероприятия. Это значит, что

¹ В российских условиях повышение энергоэффективности связано в первую очередь с теплоснабжением зданий. В отличие от большинства стран Европы, деятельность предприятий централизованного теплоснабжения подлежит тарифному регулированию, и задача повышения энергоэффективности собственной деятельности может быть решена в рамках существующих процедур тарифного регулирования, когда в формулу расчета регулируемого тарифа закладывается некоторый целевой уровень экономии.

энергоснабжающая компания должна включить в финансовое планирование расходы на проведение мероприятий по энергосбережению у потребителей.

В общем виде схема белых сертификатов выглядит следующим образом. Обязательства накладываются на все энергоснабжающие организации определенного типа. Это могут быть либо производители, либо распределители энергии. Причем, поскольку производители энергии, как правило, работают в рыночных конкурентных условиях, то речь идет об установлении для них административных мер ценового регулирования. С организациями – распределителями энергии организационно ситуация более простая. Поскольку это монополии, то они подлежат регулированию независимо от того, входят они в программу «белых сертификатов» или нет. Целевой уровень экономии для каждой компании устанавливается в зависимости от объема совокупного потребления ее клиентов. Если энергоснабжающая организация не достигла целевой экономии, она платит штраф. Если торговля белыми сертификатами разрешена, то организация может купить необходимое количество белых сертификатов для покрытия недостающей экономии (рис. 27).

Рис. 27. Схема белых сертификатов в Европе (столбики соответствуют уровню потребления энергии энергоснабжающими компаниями)



Примечание: (1) первоначальное потребление энергии энергоснабжающими компаниями (для упрощения они показаны одинаковыми); (2) установление целевого уровня экономии относительно объема потребления энергии; (3) достижение целевых показателей. Первая компания достигла уровня экономии, точно соответствующего целевому; вторая компания превысила целевой уровень экономии и может продать белый сертификат; третья компания не достигла целевого уровня экономии – она может заплатить штраф или приобрести белые сертификаты для покрытия недостающей экономии в случае доступности торговли.

Схема белых сертификатов очень гибкая. Она позволяет использовать разные типы целевых показателей и сроки их достижения, накладывать обязательства на производителей или распределителей энергии.

В настоящее время наибольшие масштабы применения белых сертификатов в электроэнергетике зафиксированы в Италии, Франции, Дании, Бельгии (Фламандский регион), Великобритании. В каждой из этих стран свои особенности, сходства и различия практики применения и т.д.

Например, Великобритания и Франция устанавливают срок достижения целевых показателей на конец заданного периода 3–5 лет, но компании при этом должны представлять публичные отчеты о ежегодном прогрессе. В Дании, Италии, Бельгии устанавливаются ежегодные цели по энергосбережению.

В некоторых странах (Дания, Бельгия) в качестве показателя измерения экономии используется объем конечной энергии, т.е. продаваемой потребителю, в других (Италия) – объем первичной энергии (например газа), затраченной на производство коммунальных услуг. Во втором случае, помимо энергосбережения у

потребителей, схема предполагает проведение мероприятий по энергосбережению у самой энергетической компании (табл. 12).

Таблица 12. Особенности схем белых сертификатов в Бельгии, Дании, Франции, Италии и Великобритании

Страна	Целевой показатель ¹	Значение целевого показателя	Расходы ² (млрд евро/год)	Штраф, если цель не достигнута	Возможность торговли белыми сертификатами
Бельгия (Фландрия)	Объем продаваемой энергии в год	0,58 ТВт·ч ежегодно	25,8	10 евро за каждый недостигнутый МВт·ч экономии + запрет на изменение тарифов	Нет
Дания	Объем продаваемой энергии в год	0,82 ТВт·ч ежегодно	25	В зависимости от размера покрытой экономии	Только между распределителями ресурсов
Франция	Объем продаваемой энергии	54 ТВт·ч за 3 года	180	20 евро за каждый недостигнутый МВт·ч экономии	Есть
Италия	Используемый объем первичной энергии	24,7 ТВт за год	196	Соответствует недостигнутой экономии	Есть
Великобритания	Масса произведенного углекислого газа CO ₂	185 млн тонн CO ₂ в течение 3 лет	900	Соответствует недостигнутой экономии	Только между поставщиками ресурсов

Источник: Eoin Lees. European and South American Experience of White Certificates. WEC-ADEME Case study on Energy Efficiency Measures and Policies. 2010.

Но несмотря на различия в деталях схем белых сертификатов в рассмотренных странах, все они направлены на повышение эффективности использования энергии на государственном уровне. Кроме того, глобальная цель заключается в снижении выбросов CO₂, в противодействии потеплению климата и в повышении национальной энергетической безопасности.

Все схемы белых сертификатов имеют общую структуру: существует некоторое звено энергетической цепочки (производитель или распределитель), которое имеет юридические обязательства, определенные государственным регулятором в целях поощрения и стимулирования инвестирования в энергоэффективность, в первую очередь – в энергоэффективность конечных потребителей. При этом обязательства могут быть выполнены не только за счет мероприятий по энергосбережению, но и за счет покупки превышенного объема экономии других компаний – белых сертификатов.

Схема белых сертификатов позволяет улучшить у всех субъектов энергетические отношения (табл. 13).

- 1 Параметр показывает, в каких единицах производятся расчеты при планировании уровня энергосбережения.
- 2 Расходы компаний, связанных обязательствами, на мероприятия по повышению энергоэффективности.

Таблица 13. Выгоды от использования технологии белых сертификатов для различных агентов

Государство	Энергоснабжающая компания	Потребитель
• Предоставление коммунальных услуг новым потребителям • Снижение уровня вредных выбросов в атмосферу	• Высвобождение мощностей, которые можно направить на обеспечение коммунальными услугами новых потребителей • Увеличение доходов (за счет роста тарифов и появления новых потребителей при том же уровне мощностей)	• Снижение расходов на коммунальные услуги (за счет снижения уровня потребления)

В общем случае, когда речь идет о применении белых сертификатов в конкурентном секторе экономики, схема реализации программы сертификатов включает следующие действия¹:

- ввести обязательства по энергоэффективности;
- определить государственный орган по выдаче сертификатов (регулятор);
- установить целевые показатели экономии и сроки их достижения;
- определить параметры сертификатов – размер, технологии, критерии, сроки действия и т.д.;
- установить правила торговли (если допускается);
- создать систему реализации, мониторинга и верификации сертификатов;
- определить наказания (штрафы) за невыполнение обязательств;
- организовать схему погашения (выкупа) сертификатов.

Если речь идет о применении белых сертификатов в регулируемом секторе экономики, то схема действий может быть существенно упрощена. Поскольку в России возможность использования белых сертификатов рассматривается именно для регулируемого сектора экономики, то рассмотрим такую схему применительно к России.

Как можно использовать белые сертификаты в России?

В отличие от международной практики, в России схему белых сертификатов целесообразно использовать не в электроэнергетике, а в централизованном теплоснабжении. Речь должна идти, прежде всего, о повышении эффективности отопления зданий. Именно в этом секторе нерационально используется энергия конечными потребителями, отсутствует возможность регулировать потребление.

Речь должна идти о применении схемы в отношении потребителей энергии. При этом следует подчеркнуть, что для повышения энергоэффективности у самого поставщика энергии достаточно использовать существующие методы тарифного регулирования, настроив их нужным образом, а не придумывать параллельно работающие механизмы. Возможности вкладывать свои ресурсы в основные фонды потребителя энергоснабжающие компании сегодня не имеют, поскольку необходимая тарифная выручка определяется регулятором только исходя из издержек на содержание имущества, находящегося в собственности или во владении компании.

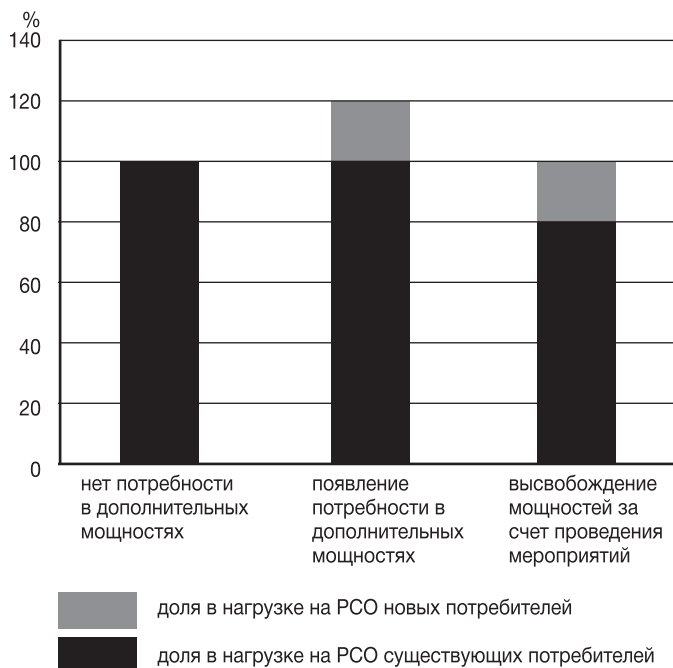
1 Design of White Certificates Comparing UK, Italy, France and Denmark / Ea Energy Analyses. 2010.

В России основной потребитель тепловой энергии – многоквартирные жилые дома. Управление такими домами в результате процесса приватизации жилья осуществляется собственниками помещений в нем путем сложных организационных процедур, основой которых является общее собрание собственников помещений. Принятие инвестиционных решений на таких собраниях – крайне непростой процесс, который затрудняет решение задачи повышения энергоэффективности жилья. Поэтому создание организационных механизмов привлечения средств энергоснабжающих компаний в этот сектор могло бы серьезно способствовать активизации решения задачи повышения энергоэффективности многоквартирных домов.

В российской версии схема белых сертификатов может быть существенно упрощена по сравнению с международными аналогами. Для регулируемых предприятий-монополистов торговля белыми сертификатами лишена содержательного смысла, поскольку такая торговля предполагает наличие конкуренции и рыночное ценообразование. В российском случае регулируемых цен (тарифов) речь должна идти об установлении для регулируемых теплоснабжающих компаний целевых показателей экономии энергоресурсов у потребителя и сроков их достижения. При этом содержательно важный момент заключается в том, чтобы синхронизировать сроки достижения определенной экономии у существующих потребителей (и тем самым высвобождения энергетических мощностей) со сроками подключения новых потребителей, которым нужны эти освободившиеся мощности. В идеальном случае расходы на повышение энергоэффективности у потребителей (расходы на высвобождение мощностей) должны быть меньше расходов на создание новых мощностей. Тогда у потребителей возникает двойной эффект: и понижение тарифа, и снижение объема потребления. Но это условие не должно быть жестким, поскольку даже увеличение тарифа в связи с большей стоимостью инвестиционных мероприятий у потребителя по сравнению со строительством новых мощностей может привести к уменьшению итогового платежа за счет сокращения объема потребления. Существенно, что такой подход формирует важный экологический эффект, связанный с сокращением потребления углеродного топлива и выбросов углекислого газа. Таким образом, в российских условиях не надо назначать орган по выдаче сертификатов (это тарифный регулятор), не надо устанавливать правила торговли и, соответственно, выкупа и погашения сертификатов. По существу, главный содержательный элемент схемы белых сертификатов в российских условиях – это правовое регулирование возможности вложить средства энергоснабжающих организаций в основные фонды потребителей их товаров и услуг, определение целевых задач и параметров таких инвестиций, процедур принятия решений, минимизация налоговых последствий от реализации таких возможностей.

Предположим, существует энергоснабжающая компания, которая обладает мощностями, способными обслуживать только существующих потребителей. Удовлетворение спроса новых потребителей требует от компании дополнительных мощностей. В такой ситуации компания, как правило, ищет ресурсы для строительства новых мощностей. Но государство через инструменты регулирования может создать для компании такие «правила игры», в рамках которых компания вместо строительства новых мощностей будет заниматься высвобождением существующих мощностей, выполняя мероприятия по энергосбережению в зданиях конечных потребителей. При этом экономический эффект из этого должны извлекать и компания – за счет снижения инвестиционных расходов, и потребители – за счет уменьшения конечных платежей за коммунальные услуги (рис. 28).

Рис. 28. Нагрузка на энергоснабжающую компанию



Белый сертификат в российской схеме становится маркером части доходов энергоснабжающей компании, которые она должна потратить на реализацию мероприятий по повышению энергоэффективности у потребителя в соответствии с согласованным с регулятором планом действий (план устанавливает обязательства по достижению определенных целевых показателей). Для использования схемы белых сертификатов в России необходимы значительные законодательные изменения, касающиеся методологии регулирования энергоснабжающих компаний, а также налогового законодательства с целью минимизации налоговых платежей в случае инвестирования энергоснабжающих компаний в основные фонды потребителя.

ГОРОДСКОЙ АЛЬМАНАХ. Выпуск 6

Научный редактор А.С. Пузанов

Ответственный за выпуск Р.М. Оболенский

Редактор В.Ю. Григорьева

Компьютерная верстка А.Е. Зубков

Подписано в печать 20.11.2014

Печать офсетная

Тираж 650 экз.