

# ГОРОДСКОЙ

## АЛЬМАНАХ

Выпуск 5



Институт экономики города  
Москва 2012



# **ГОРОДСКОЙ АЛЬМАНАХ**



---

**Выпуск 5**

---



**Институт экономики города • Москва, 2012**

УДК 08(1-21)  
ББК 94  
Г70

Научный редактор  
кандидат экономических наук Г.Ю. Ветров

Г70 Городской альманах : вып. 5 / науч. ред. Г.Ю. Ветров. – Москва : Институт экономики города, 2012. – 282 с.

ISBN 978-5-8130-0162-8

«Городской альманах» – информационно-аналитический сборник по муниципальной и региональной проблематике. Центральной темой пятого выпуска альманаха стала экспертная дискуссия о современном состоянии и перспективах развития российских городов, развернувшаяся на заседании «Города России после кризиса: новые возможности или старые ограничения?», которое состоялось 10 февраля 2011 года и было посвящено 15-летию со дня основания Института экономики города. Обсуждались место и роль российских городов в социально-экономическом развитии страны, их ответ на новые вызовы современной эпохи, потенциал самоорганизации местных сообществ, усиление партнерства с бизнесом в целях развития местного самоуправления и изменения качества городской среды.

В новом выпуске альманаха продолжается публикация материалов по актуальным проблемам городского управления в таких сферах, как планирование социально-экономического развития, управление муниципальными финансами и межбюджетными отношениями, жилищно-коммунальным комплексом, устранение административных барьеров.

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

УДК 08(1-21)  
ББК 94

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

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

При печати книги использованы экологически чистые краски, не содержащие свинец

ISBN 978-5-8130-0162-8

© Фонд "Институт экономики города", 2012

# СОДЕРЖАНИЕ

## Тема выпуска

Экспертная дискуссия о современном состоянии и перспективах развития российских городов

**Г.Ю. Ветров** 5

## **Российские города после кризиса** 7

Российские города после кризиса: новые возможности и ли новые ограничения?  
**Н.Б. Косарева, А.С. Пузанов** 7

Вертикаль власти: quo vadis?  
**Э. Маркварт** 14

Качество городской среды и право  
**Э.К. Трутнев** 19

## **Актуальные проблемы городского управления** 25

Управление муниципальными активами: идеология и основные направления совершенствования  
**Д.В. Жигалов, Ю.Ю. Чалая** 25

Практические аспекты и проблемы реформирования государственных и муниципальных бюджетных учреждений  
**К.Г. Чагин** 30

Анализ практики проведения конкурсов на заключение договоров государственно-частного партнерства и коммунальном секторе.  
**С.Б. Сиваев, Д.Н. Гладков, Т.А. Шакиров, В.Ю. Прокофьев** 4

Комплексное планирование: рекомендации эксперта  
**Д.М. Ланцев** 6

Моногорода России сегодня: оценка ситуации и предложения по совершенствованию их государственной поддержки  
**Г.Ю. Ветров, А.С. Пузанов, Л.В. Смирнягин** 6

Комплексный инвестиционный план как инструмент управления развитием моногорода  
**Р.А. Попов, Н.И. Шевырова** 8

Механизмы общественного участия в процессе стратегического планирования  
**В.В. Ладыгин** 9

## **Административные барьеры** 10

Территориальное планирование по-новому, или Создание новых административных барьеров посредством «упрощений»  
**Э.К. Трутнев** 10

Оценка уровня административных барьеров в жилищном строительстве <b>Т.Д. Полиди, А.А. Туманов</b>	<b>1:</b>
Влияние изменений административных барьеров на объемы жилищного строительства за последние 10 лет <b>А.А. Туманов, К.В. Колесова</b>	<b>1:</b>
Международный опыт борьбы с административными барьерами в строительном секторе: с кого России стоит брать пример? <b>Д.С. Сиваев</b>	<b>1:</b>
<b>IV</b> <b>Муниципальное управление в цифрах и фактах</b>	<b>1:</b>
Финансовые основы местного самоуправления: итоги 2000-х гг. <b>Д.В. Жигалов, Л.В. Перцов</b>	<b>1:</b>
Управление инвестиционной деятельностью в российских регионах и муниципалитетах <b>Л.Ю. Падилья Сароса</b>	<b>1:</b>
Правоотношения, возникающие при нанесении ущерба жилому помещению в результате затопления: нормативное правовое регулирование и анализ судебной практики (на примере Москвы) <b>Ю.А. Гуляева</b>	<b>1:</b>
Роль местного самоуправления в управлении и содержании многоквартирных домов: опыт Артёмовского городского округа <b>И.В. Генцлер</b>	<b>1:</b>
Городская среда как фактор городского развития (сопоставление городов Губкинский и Муравленко Ямало-Ненецкого автономного округа) <b>Н.Ю. Замятина</b>	<b>2:</b>
Обзор деятельности региональных советов муниципальных образований по результатам опроса РСМО Дальневосточного, Сибирского и Уральского федеральных округов <b>Л.Г. Рагозина, В.В. Ладыгин</b>	<b>2:</b>
<b>V</b> <b>Обзоры, рецензии, новые издания</b>	<b>2:</b>
Маркетинг и брендинг города: российский контекст <b>Д.В. Визгалов</b>	<b>2:</b>
Реформа местного самоуправления в Великобритании <b>Э. Конати, Р.А. Попов</b>	<b>2:</b>
О статье Пола Кругмана «Новая экономическая география вошла в средний возраст» <b>Л.В. Смирнягин</b>	<b>2:</b>
Книжные новинки фонда «Институт экономики города» и других издательств	<b>2:</b>
О создании Высшей школы урбанистики в НИУ ВШЭ	<b>2:</b>
Summary	<b>2:</b>

**Экспертная дискуссия о современном состоянии и перспективах развития российских городов**

«Городской альманах» традиционно стремится привлечь внимание читателей к той исключительной роли, которую города должны сыграть в развитии России. Города – источник общественных инноваций, и их роль в качестве двигателей прогресса не меньше, чем, например, роль инноваций технических. Города продуцируют активную общественную среду, в которой люди получают возможность самореализации в самых разных сферах – от материального производства до художественного творчества.

Объективно растущая роль российских городов осознается как в самой муниципальной среде, так и на государственном уровне, о чем свидетельствуют, в частности, высказывания первых лиц государства. Однако это осознание на деле вступает в противоречие с постоянным огосударствлением российской общественной жизни, с противодействием формированию альтернативных центров инициативы, нарушающих исполнительную иерархию ту самую пресловутую «вертикаль власти».

Сможем ли мы преодолеть это противоречие и в полной мере использовать потенциал городов? Дискуссия на эту тему, начало которой положило заседание «Города России после кризиса: новые возможности или старые ограничения?», состоявшееся 10 февраля 2011 года и посвященное 15-летию со дня основания Института экономики города, стала центральной темой пятого выпуска альманаха. В рамках дискуссии, в частности, обсуждалась способность российских городов успешно отвечать на новые вызовы современной эпохи, место и роль городов в социально-экономическом развитии страны, потенциал самоорганизации местных сообществ, усиление партнерства с бизнесом в целях развития местного самоуправления и изменения качества городской среды. На страницах «Городского альманаха» эти и другие актуальные темы получили свое развитие.

В раздел, посвященный наиболее «горячим» проблемам муниципального управления, включены экспертные материалы по таким вопросам, как совершенствование управления муниципальными активами, практические аспекты реформирования государственных и муниципальных бюджетных учреждений, практика проведения конкурсов на заключение договоров государственно-частного партнерства в коммунальном секторе, развитие российских моногородов, расширение механизмов общественного участия в процессе стратегического планирования.

Материалы по проблеме снижения административных барьеров выделены с учетом злободневности темы в отдельный раздел. Читатели смогут познакомиться с уникальными данными по оценке уровня административных барьеров, полученными в ходе реализации нескольких исследовательских проектов с участием специалистов Института экономики города, а также обзором международного опыта в данной сфере.

Раздел «Муниципальное развитие в цифрах и фактах» основан на результатах исследовательских проектов, аналитических разработок, семинаров проведенных в Институте экономики города и в других организациях. В статьях, вошедших в этот раздел, рассматриваются изменения финансового российского местного самоуправления в 2000-х гг., ход инвестиционного процесса в российских регионах и муниципальных образованиях ряд других тем, ориентированных как на специалистов-управленцев, так на широкий круг читателей. Последних, в частности, может заинтересовать разговор о городской среде как факторе городского развития на примере городов Ямало-Ненецкого автономного округа, а первых – «практическое поле» межмуниципального взаимодействия в обзоре деятельности региональных советов муниципальных образований Дальневосточного, Сибирского и Уральского федеральных округов.

В финальном разделе альманаха традиционно представлены обзоры, рецензии, аннотации наиболее интересных исследований и изданий в городской и региональной проблематике. Обратим внимание читателя, частности, на краткое «изложение» книги Д.В. Визгалова «Брендинг города», пионерной российской работы по данной теме, получившей в 2011 г. гран-при в номинации «За вклад в развитие теории и практики маркетинга городов» в рамках Международного фестиваля рекламы в Екатеринбурге, в 2012 г. российскую национальную премию «Серебряный лучник» в номинации «Лучшая работа в сфере развития общественных связей». Наш постоянный автор Л.В. Смирнягин представил оригинальный комментарий к статье лауреата Нобелевской премии по экономике за 2008 г. Пола Кругмана «Новая экономическая география вошла в средний возраст».

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

# Российские города после кризиса

**Н.Б. Косарева**

Президент фонда «Институт экономики города», кандидат экономических наук

**А.С. Пузанов**

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

## Российские города после кризиса: новые возможности или старые ограничения?

Институт экономики города регулярно выносит на общественное и профессиональное обсуждение вопросы, связанные с оценкой положения российских городов и их роли в развитии современного российского общества

Десять лет назад в аналитическом докладе «Российская урбанизация на перепутье: к «городу-саду» или в «город-огород»? Сценарии развития российских городов» мы сформулировали основные модели городского управления, сложившиеся в пореформенной России, и предложили для обсуждения возможные сценарии их эволюции<sup>1</sup>.

Пять лет назад мы опубликовали «Городской манифест», где попытались сформулировать основные угрозы и вызовы, которые стоят перед российскими городами, и определить основные направления необходимых изменений, без которых трудно ожидать динамичного общественного развития<sup>2</sup>.

Прошло еще пять лет – время подвести некоторые итоги, оценить, подтвердились ли наши оценки, сбываются ли прогнозы. В очередной раз эти вопросы обсуждались на состоявшемся 10 февраля 2011 г. заседании «Город России после кризиса: новые возможности или старые ограничения?», посвященном 15-летию со дня основания фонда «Институт экономики города»

В докладе о сценариях развития российских городов мы констатировали, что преобладающей моделью городского управления в России является бюрократическая модель – модель бюрократов-предпринимателей и «крепких хозяйственников». Этот тип управления по-прежнему воспринимается н

1 См.: Косарева Н.Б. и др. Российская урбанизация на перепутье: к «городу-саду» или в «город-огород»? Сценарии развития российских городов : аналит. доклад. М.: Фонд «Институт экономики города», 2001.

URL: [http://www.urbanomics.ru/texts.php?folder\\_id=80&mat\\_id=516](http://www.urbanomics.ru/texts.php?folder_id=80&mat_id=516);

Косарева Н.Б. и др. Российская урбанизация на перепутье: к «Городу-саду» или в «город-огород»? // Россия между вчера и завтра. Кн. 1 : Экспертные разработки. М.: Клуб «2015»: Институт национального проекта «Общественный договор», 2003.

2 См.: [www.urbanomics.ru/texts.php?folder\\_id=80&mat\\_id=270](http://www.urbanomics.ru/texts.php?folder_id=80&mat_id=270)



шим обществом как правильный, если не единственно возможный, – уход политической арены лидера города Москвы, эту модель олицетворявшего ситуацию не изменил. Более того, бюрократическая модель сама по себе деградирует: институционализация связки бюрократ – предприниматель становящаяся все более очевидной, означает, что мы развиваемся по самому неблагоприятному из возможных сценариев.

«Городская проблематика не находится в фокусе государственной политики, в центре общественного внимания» – сохраняет ли актуальность этот неутешительный диагноз «Городского манифеста» по прошествии пяти лет? Возникает ощущение, что государство и общество начинают осознать, что в этой сфере необходимо что-то менять, но каждая попытка инициировать серьезный разговор почему-то вызывает болезненные ощущения, «фатальные боли». Показателен пример с «утечкой» содержания главной темы Послания Президента 2010 г., каковой, по версии «Ведомостей», посвятивших этому первую полосу, должна была стать тема городских агломераций. Но в конечном итоге в Послании об этом не сказано ни слова.

Показателен и пример Сколково. С одной стороны, этот проект – признание того факта, что без формирования новой городской среды невозможны прорывы ни в технологиях, ни в общественной жизни. С другой стороны, предложено ничего, кроме очередной версии «режима ручного управления».

Наконец, кризис моногородов. Это был шанс осознать и осмыслить проблемы российской урбанизации в их «концентрированном» виде. Но дело свелось к обсуждению списков «очередников» на получение федеральной помощи.

Похоже, что конкуренция за федеральные ресурсы, за попадание в различные федеральные программы и списки становится основной формой «межгородской конкуренции». Другие, более прямые и продуктивные формы такой конкуренции пока, к сожалению, не просматриваются.

Потенциал людей, их творческая энергия по-прежнему не находят воплощения в городском развитии. Последние годы являли многочисленные примеры растущего отчуждения людей от институтов местного самоуправления, которое так и не стало школой гражданского общества. Это значит, что процесс повышения уровня нашей гражданской зрелости будет идти очень медленно и очень болезненно.

Вопросы развития общественных пространств в городе, усиления социальной сплоченности городского сообщества, противодействия тенденциям фрагментации городского пространства и социально-пространственной сегрегации составляют значимую часть стратегий развития городов в мире России в данном отношении выглядит глубокой провинцией. Эти вопросы не «вписываются» в видение города как власти, которая не понимает, как управлять этой непонятной субстанцией, так и самим обществом. В отсутствие социального заказа хиреют научные исследования и проектные работы в этих сферах.

«Без публичного пространства умирает чувство места», – констатируют мы в «Городском манифесте». Сегодня все чаще вспоминается более жесткая оценка, данная в позапрошлом веке П. Чаадаевым: «В домах наши мы как будто определены на постой... в городах мы похожи на кочевников, хуже кочевников, пасущих стада в наших степях, ибо те более привязаны к своим пустыням, нежели мы к нашим городам»<sup>2</sup>.

1 См.: Передел России // Ведомости. 2010. 16 ноября.

2 Чаадаев П. Я. Философические письма. Письмо первое. Казань: Тип. Д. М. Гран, 1906.

Впрочем, наблюдаемый дефицит «чувства места» и психология временщика парадоксальным образом сочетаются в нашей реальности с низкой мобильностью. Уже почти два десятилетия ежегодная миграция захватывает лишь около 1,5% населения. Объемы миграционного оборота российских городов несопоставимы с масштабами, характерными для городов Западной Европы: 5–10% населения проживают в них не более двух лет. Ожидаемая продуктивная конкуренция российских городов за качественный человеческий потенциал развивается медленно, в том числе и потому, что сам этот потенциал по-прежнему немобилен.

В докладе о сценариях развития российских городов мы связывали определенные надежды с развивающимся российским бизнесом как заинтересованным актором модернизации городской среды и системы городского управления. Бизнес действительно был значимым фактором развития российских городов, однако его интересы оказались не вполне такими, как предполагалось. Во многом это связано с тем, что изменился сам крупный бизнес и его взаимоотношения с государством.

Оказалось, что он постоянно оглядывается на государство и городская среда интересуется им в гораздо меньшей степени. Выяснилось также, что для крупного бизнеса существуют «основные» и «второстепенные» города – в последних расположены так называемые непрофильные активы.

Что касается малого и среднего бизнеса, то он озабочен в основном проблемами выживания и так и не предъявил внятного запроса на модернизацию городской среды и системы управления городами. В коммунальной сфере в последние годы у муниципалитетов были отобраны практически все полномочия по установлению тарифов, что существенно ограничило и

Необходима новая повестка дня, новый список задач по управлению городом. Этот список невелик, но каждая его позиция важна:

- 1) как можно более полная занятость населения (безотносительно к сектору или отрасли хозяйства);
- 2) как можно более полный спектр социальных ролей (здесь уместно предостеречь от мечтаний по поводу сосредоточения в городе рабочих мест с особо высокой зарплатой);
- 3) привлечение пресловутого среднего класса не только путем стимулирования создания соответствующих рабочих мест, но и прежде всего путем улучшения качества среды обитания по широкому спектру (от стадионов до театров);
- 4) акцент на так называемые верхние этажи сферы услуг (не просто третичный сектор, а «пятеричный» – наука, искусство), что позволяет увеличить долю творческих людей;
- 5) «неповторимость» – охрана памятников архитектуры и культурного ландшафта, пропаганда значимости города для истории страны, его особой роли в современной жизни;
- 6) работа над имиджем города во внешней среде, маркетинг города (не в смысле лукавой рекламы, а в смысле работы над развитием таких черт города, которые особенно позитивно могли бы характеризовать его в информационном поле) и, как особая форма маркетинга, брендинг города;
- 7) развитие у горожан чувства идентичности со своим городом, позволяющего мобилизовать их на социально значимые позитивные мероприятия, формирование публичных пространств, через «освоение» которых и происходит такая идентификация;
- 8) «гласность» – теснейший контакт городского руководства с общественностью, вплоть до использования нарочитых форм полурекламного характера.

Оселком инновационности руководителей становится то внимание, которое они уделяют трем-четырем последним пунктам. Успешное решение именно этих задач городского управления может стать решающим в конкурентной борьбе городов за жителей.

возможности и ослабило заинтересованность в формировании долгосрочной стратегии развития городской инфраструктуры, отстаивании ее на переговорах с частными инвесторами. Стоит ли удивляться тому, что и бизнес исходит на таких переговорах из своих краткосрочных, часто эгоистических интересов?

Почему же, сделав шаг вперед, мы тут же испуганно делаем два шага назад? Вероятно, дело в том, что город, как целостный сложный организм неудобен и непонятен иерархической системе управления, тем более «вертикальной», централизованной, он не вписывается в понимание мира, где все «должно быть просто и понятно». Самим фактом своего существования город вопиет о неизбежности и ценности сложного, «горизонтального», сетевого. Должны ли городские управленцы ждать, пока государство, округ, регион, государственные корпорации и т.д. определят свои «потребности в отношении города, и только потом, на оставшихся делянках развива «местное хозяйство» или это должен быть диалог равноправных партнеров? Ответ на этот вопрос лежит в плоскости не столько профессиональных «рабблорк» специалистов, сколько ценностных ориентиров общества. Но задывается ли общество над подобными вопросами?

Сегодня в профессиональном сообществе, похоже, сформировался некоторый консенсус как по поводу диагноза сложившейся ситуации, так и по поводу желаемого будущего российских городов, которое является уже не столько вопросом выбора, сколько жестким императивом, настоятельной необходимостью. И это тоже один из итогов прошедшего пятилетия.

При этом пока нет единого понимания того, как из сегодняшнего состояния перейти к желаемому. Какие из наблюдаемых сегодня тенденций содержат ростки будущих прогрессивных системных изменений? За какие нити следует тянуть, чтобы ускорить позитивные процессы?

Представляется, что именно эти вопросы определяют новую повестку дня развития городов. И рассматривать их следует в разрезе ключевых, с нашей точки зрения, развилки в эволюции современной городской России: могут ли российские города быть субъектами развития? может ли российский горожанин стать гражданином? возможно ли изменение качества городской среды? возможно ли совпадение интересов города и бизнеса?

Ниже сформулированы основные позиции Института экономики города в контексте этих развилки, а также те вопросы, ответы на которые сегодня, по нашему мнению, будут определять будущее развитие российских городов.

## **Могут ли российские города быть субъектами развития**

Города в истории человечества всегда были источниками инноваций. Сам факт высокой плотности городского населения резко менял характер поведения и менталитет людей. Интенсивное внутрудовое общение горожан ставило перед ними особые задачи и приводило к образованию новых форм общежития, незнакомых деревне. Город, таким образом, становился источником и субъектом развития общества в целом.

В советский период города были вписаны в вертикальную систему государственно-партийного управления, их функция сводилась в значительной мере к тому, чтобы быть «местами размещения производительных

сил». Плановое стандартизированное развитие в отсутствие конкуренции практически свело на нет роль городов как самостоятельных субъектов развития. Оказалось размытым местное сообщество как носитель инициативы и ответственности за судьбу места своего проживания.

В первые годы постсоветского периода, вместе с утверждением в Конституции Российской Федерации принципов местного самоуправления, с всплеском местных инициатив на волне демократического подъема в стране появилась надежда на изменение роли и места городов. Именно города демонстрировали реальные примеры самоуправления, именно здесь сформировалась плеяда ярких лидеров, сложились городские объединения, выступившие реальной силой в отношениях с государством.

Однако сегодня мы вынуждены фиксировать откат. В условиях активного огосударствления российской общественной жизни усиливающееся государство не заинтересовано в существовании альтернативных центров инициативы, которыми прежде всего являются города, и фактически борется с ними. Свидетельствами тому стали как неоднократные попытки ревизовать конституционные положения местного самоуправления, так и определенные государством экономические условия, в которых города фактически превращены в дотационных «пасынков» государства. Даже в большей степени, чем пять лет назад, можно утверждать, что города в политике государства рассматриваются как продолжение государственной вертикали управления.

Смогут ли российские города стать субъектами развития? Ответ на этот вопрос зависит, по нашему мнению, от того, в состоянии ли будет российское общество изменить сложившуюся «второстепенную» роль городов, получится ли в России совместить при этом интересы гражданского общества и инициативы «просвещенного» государства, удастся ли российскому обществу найти конкретные рычаги для активизации городов на этом пути.

## **Может ли российский горожанин стать гражданином?**

Советская система сформировала иждивенческий тип общественного поведения российских горожан, которые, с одной стороны, неустанно винят власть во всех своих проблемах, а с другой – ожидают решения этих проблем от той же власти.

Эпоха перемен пока мало изменила такой массовый, устойчивый тип поведения. Несмотря на то что часть горожан занимают активную позицию в отношении жизни в городе и своего места в нем, это не привело к самоорганизации жителей городов и формированию городских местных сообществ. Рост гражданской активности, характерный для 1990-х гг., сменился разочарованием людей в своих политических возможностях, что привело к снижению уровня общественной активности.

Гражданское общество и местное самоуправление, которые могут успешно развиваться, только опираясь друг на друга, поражены вирусом взаимного недоверия. Это недоверие не позволяет превратить отдельные примеры успешного взаимодействия в устойчивые тенденции консолидации и повышения зрелости местных сообществ. Такие локальные успехи связанные, как правило, с деятельностью отдельных лидеров, остаются дис-

стоянием небольших групп, отторгаются внешней средой, не закрепляются в общественном сознании как устойчивые модели поведения.

Местное самоуправление в городах пока в большей степени ориентировано на государственную власть «сверху»; более того, наметилась устойчивая тенденция к отчуждению местного самоуправления от реальных потребностей организации жизни в городе, а также к искусственному формированию «сверху» типовых институтов самоорганизации (ТСЖ, общественные палаты и т.д.). Гражданское общество отторгает навязываемые сверху формы самоорганизации и ищет выход в альтернативных, подчёркнуто дистанцированных от местного самоуправления формах, которые часто приобретают эгоистический и разрушительный характер. Даже там, где местная власть искренне пытается развивать гражданское общество, она делает это устаревшими, неадекватными методами, пытаясь «управлять» гражданским обществом как еще одной «городской подсистемой», наподобие коммунального хозяйства.

Низкий уровень самоорганизации жителей российских городов выходит на первый план как одна из болевых точек развития нашего общества. Для создания эффективных рецептов лечения этой болезни необходимо ответить на ряд ключевых вопросов: что может побудить российского горожанина стать ответственным не только за себя и свою семью, но и за жизнь в доме, микрорайоне, городе? что может стать основой самоорганизации жителей городов? какие механизмы возможного взаимодействия местного самоуправления и институтов гражданского общества будут эффективно работать в России?

## **Возможно ли изменение качества городской среды?**

Качество городской среды – это не только уровень благоустройства комфорта в городах, но и максимум разнообразия и энергетики, объединенных в целое – в город. Советский период оставил нам в наследство унифицированное качество и минимум разнообразия. Переходный период породил множество субъектов, влияющих на развитие городской среды (собственники недвижимости, частные проектировщики, застройщики т.д.). Власть самоустранилась от системы градостроительства, оставив за собой роль сборщика «подати». Но это не привело к усилению разнообразия и повышению качества городской среды, преодолению деформаций структуре организации городов.

**Начавшийся в последние годы процесс становления системы правового градостроительства, основанной на прозрачных правилах действий и взаимодействия всех субъектов формирования городской среды, дает некоторую надежду на постепенное улучшение пространственной организации городов, их визуального и архитектурного облика, расширение функций публичных пространств, в том числе для различных форм самоорганизации жителей, повышение культуры общественных коммуникаций**

Наблюдается возрастание отчужденности горожан от городов, деградация городских публичных пространств. Горожане «обратились

вовнутрь себя – в квартиры», отстраняясь от «чужого» им города.

Начавшийся в последние годы процесс становления системы правового градоустройства, основанной на прозрачных правилах действий и взаимодействия всех субъектов формирования городской среды, дает некоторую надежду на постепенное улучшение пространственной организации городов, их визуального и архитектурного облика, расширение функций публичных пространств, в том числе для различных форм самоорганизации жителей, повышение культуры общественных коммуникаций.

Для того чтобы понять, возможно ли изменение качества городской среды в российских городах, необходимо, по нашему мнению, прежде всего детально разобраться в том, что такое качество городской среды и чем оно определяется, выяснить, что порождает удовлетворенность, неудовлетворенность или безразличие горожан по отношению к качеству городской среды, и, наконец, определить, кто может и должен воздействовать на улучшение качества городской среды и как это сделать.

## **Город и бизнес: возможно ли совпадение интересов?**

Традиций эффективных коммуникаций города и бизнеса с советских времен нет в силу отсутствия тогда бизнеса как субъекта, хотя всегда были очень тесными связи города с предприятиями, расположенными на его территории. За постсоветский период эта модель демонтирована (однако рудименты остались), а становление новой модели идет крайне тяжело.

В настоящее время можно условно разложить систему взаимодействия города и бизнеса на три составляющие: город и крупный бизнес; город и малый бизнес; город и бизнес, который входит в городскую экономику (прежде всего в сфере инфраструктуры). Кроме того, существуют специфические отношения, возникающие при наличии в городе крупных градообразующих предприятий (особенно в моногородах). В каждой из этих групп возникают свои проблемы, и в каждой необходимо искать свои пути выстраивания отношений города и бизнеса.

В отношениях города и крупного бизнеса наблюдаются крайности: либо «город сам по себе, бизнес сам по себе», вплоть до явных противоречий в стратегиях развития, либо сращивание местного самоуправления и менеджмента градообразующих предприятий. Критический случай – когда предприятия являются частями крупных холдингов с центрами принятия решений за пределами собственно городов. В России имеются отдельные примеры успешной деятельности субъектов крупного бизнеса в области развития социальной инфраструктуры, но в целом социальная ответственность бизнеса фактически носит принудительный или рекламно-показной характер.

Поддержка малого бизнеса с 2007 г. является законодательно оформленным полномочием местного самоуправления, однако чаще всего программы по поддержке малого и среднего предпринимательства (МСП) оказываются неэффективными. Проблема заключается прежде всего в отсутствии у органов местного самоуправления стимулов для развития МСП в разумном замыкании в соответствии с российским законодательством системы поддержки МСП на государственный уровень, в недостаточности на местном уровне ресурсной базы, которую можно направить на цели под

держки МСП. Кроме того, имеет место неразвитость и неорганизованность самого малого бизнеса.

В отношениях города и бизнеса, который входит в городскую экономик проблему заключается в сложности нахождения баланса интересов рисков, который позволил бы обеим сторонам выйти на долгосрочные стабильные экономические отношения. Очевидна неэффективность работ унитарных предприятий, деятельность которых основана на рудимент социалистической системы хозяйствования – на праве хозяйственного ведения. Остается серьезная и до конца не осознанная развилка: что вмес унитарного предприятия – приватизация или государственно-частн партнерство?

Мировая практика показывает, что принципиально возможно соглас вать интересы города и бизнеса, по определению имеющих разные цел вые установки развития. Однако многие вопросы, например о том, каковы условиях России наиболее эффективные механизмы взаимодействия гор да и бизнеса, в каких сферах, какие конкретные рычаги и кому необходим задействовать для согласования интересов города и бизнеса, остаются о крытыми.

### **Эмиль Маркварт**

Президент Европейского клуба экспертов МСУ, координатор Пермского региональн го клуба экспертов МСУ, профессор Пермского института муниципального управл ния (ПИМУ), кандидат юридических наук

## **Вертикаль власти: quo vadis?**

---

Автору данных строк неоднократно доводилось высказывать свое крит ческое отношение к идеологии так называемой вертикали власти и практ ке ее выстраивания в России, равно как и к сращиванию бюрократическо и «обслуживающего» его партийного аппарата. Являясь не политологом, специалистом в области местного самоуправления, автор естественнь образом ограничивал свои рассуждения по этому вопросу соответствуй щей проблематикой<sup>1</sup>. Но в общественной, политической жизни да и в г сударстве в целом все в значительной мере взаимосвязано и обусловлен Поэтому рассматривать процессы, протекающие в настоящее время в сф ре местного самоуправления в отрыве от общего политического контекс и вектора движения, по существу невозможно или как минимум малопе спективно. А тут еще целый веер информационных и иных поводов, подта кивающих к осмыслению этого общего контекста...

О том, что не все ладно «в королевстве Датском», сегодня знают (дог дываются, понимают) не только эксперты и «высоколобая интеллигенци

---

1 См., к примеру: Маркварт Э. Реалии муниципальной реформы: проблемы и выводы // Актуальные вопросы развития местного самоуправления в России и за рубежом. М.: Европейский клуб экспертов местного самоуправления, 2009. С. 35–47.

но – что намного важнее – и жители, и представители чиновного и партийного «бомонда». Об этом в последнее время свидетельствует так много событий и фактов, что не замечать это не получается даже у идеологов и «реализаторов» нынешней «государственной политики». Все более очевидным становится и то, что дальнейшая вертикализация (она же бюрократизация) и партизация государственного устройства и публичного пространства хотя и приносят неплохие дивиденды узкому кругу лицу в определенный (не слишком продолжительный) промежуток времени, но в долгосрочной и даже среднесрочной перспективе делают российское общество и государство, с одной стороны, чрезвычайно неустойчивыми и «взрывоопасными», а с другой – увеличивают отставание России от развитых стран по всем параметрам развития.

В этом общем контексте чрезвычайно красноречивыми представляются мне результаты последних выборов в муниципалитетах Пермского края. Власть в лице «ответственных» чиновников бросила все силы на то,

чтобы максимально препятствовать проведению нормальных выборов в Перми (Пермская городская дума) и вынужденно ослабила свою «железную длань» при проведении выборов в других муниципалитетах. И тут же получила «симметричный ответ» – по сути, полный провал и партии власти, и подавляющего большинства фаворизируемых региональной властью (читай – губернатором края). Пермская деловая газета «Новый компаньон» достаточно подробно прокомментировала на своих страницах результаты мартовских выборов<sup>1</sup>. Что касается выборов в Пермскую городскую думу, то эффект достижения «искомого (региональной властью) результата» кажущийся и, скорее всего, очень кратковременный. В целом же ситуацию вокруг городских выборов, в которых участвовало всего 22% горожан, обладающих избирательным правом, на мой взгляд, справедливо охарактеризовала уполномоченный по правам человека Т. Марголина: «Использование административного ресурса, который пересек определенную черту, унижает людей. Человек хочет как-то сохранить свое достоинство от этого унижения, и ему ничего не остается, кроме как таким способом защититься от методов давления. Не скрытые, а открытые факты чрезмерного употребления административного ресурса дали тот эффект, когда... людям стало противно... Нельзя считать, что люди — безголовое быдло, которое все проглотит»<sup>2</sup>.

Безусловно, вопрос о региональной и местной политике приобретает дополнительную актуальность в контексте предстоящих «как бы выборов» (полагаю, что читатели догадываются не только о том, что я имею в виду не ритуал формирования Думы, но и о том, почему «как бы»). И президент РФ, и председатель правительства озадачили подведомственные им организа-

1 См.: Кузнецов Г. «Чайковский синдром» перерастает в эпидемию // Новый компаньон. 2011. 5 апр.

2 Цит. по: Новый компаньон. 2011. 19 апр.

**Дальнейшая вертикализация и тизация государственного устройства и публичного пространства и публичного пространства долгосрочной и даже среднесрочной перспективе делают российское общество и государство одной стороны, чрезвычайно неустойчивыми и «взрывоопасными», а с другой – увеличивают отставание России от развитых стран по всем параметрам развития**



ции анализом сложившейся ситуации, причин, приведших к ее возникновению, а также выработкой моделей возможного развития. Итоги (пока промежуточные) данной работы чрезвычайно любопытны и достойны того, чтобы быть представленными не только на экспертный суд, но и на обсуждение всех заинтересованных граждан. Ниже мне бы хотелось коснуться одного из подготовленных документов – тезисов экспертной группы «Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика», созданных при Правительстве РФ в целях доработки «Стратегии-2020».

Эксперты следующим образом характеризуют современную ситуацию России в области региональной и муниципальной политики:

- формально региональные и местные власти практически полностью встроены во властную вертикаль как экономически, так и политически; при этом на практике единая «вертикаль власти» распадается на множество противоречивых требований различных ведомственных (контрольных) структур, слабо связанных с действительностью; субнациональные власти нагружены огромным объемом отчетности, не могут выбирать не только цели, но и средства их достижения; федеральный уровень не только злоупотребляет мелочным регулированием и контролем, но и широко использует силовой прессинг;
- основное противоречие федеральной политики (насколько вообще можно говорить о таковой) в отношении региональных и муниципальных властей в том, что, с одной стороны, требуется повышение результативности деятельности и эффективности бюджетных расходов, с другой – сохранение социальной стабильности любой ценой, в том числе путем удовлетворения откровенно популистских требований; в условиях жесткого ограничения самостоятельности в расходовании средств мелочного контроля и отсутствием мандата от населения (полностью отношения региональных и во все большей мере – муниципальных руководителей) проведение каких бы то ни было серьезных преобразований становится невозможным;
- сочетание постоянно повторяемых, по сути своей популистских призывов к сокращению и удешевлению управленческого аппарата и утрате содержательного компонента деятельности приводит к оттоку наиболее квалифицированных и творческих кадров из системы власти (так называемый отрицательный кадровый отбор), постоянному снижению качества управленческой деятельности, усилению коррупции;
- в результате падения уровня квалификации и искажения мотивации происходит очевидная деградация способности субнациональных элит действовать в интересах развития территорий; одновременно все более очевидно укрепление способности региональных властей реализовывать собственные личные и узкогрупповые интересы на основе тесной связи с привилегированной частью бизнеса и силовыми структурами;
- негативные процессы эволюции элит напрямую связаны с резким ограничением «вертикальных лифтов», поскольку возможности карьерного роста определяются не способностями, а успешным встраиванием «вертикаль»; отсутствует социальный заказ на ярких, самостоятельных политиков – более того, подобные региональные и местные лидеры активно вытесняются из сферы публичной деятельности;
- подавление политического плюрализма привело к тому, что общественно структурировано в соответствии со своими идеологическими и п

литическими программами; при этом в нем все сильнее нарастают националистические, популистские и иные протестные настроения<sup>1</sup>.

Экспертная комиссия констатирует, что кризис подобной системы федерализма и местного самоуправления зашел достаточно далеко и выделяет следующие основные проблемы: дезорганизация институтов и институциональных механизмов в обществе (включая судебную систему), запредельно высокие трансакционные издержки и непредсказуемость результатов деятельности, деградация элит и неструктурированность общества вокруг конструктивных программ, слабое развитие гражданского общества и общественных институтов.

Как представляется, диагноз существующей системе дан абсолютно верный. Безусловно, каждый тезис может быть развернут, аргументирован и проиллюстрирован, однако в конечном итоге совокупностью этих тезисов в концентрированной форме описывается реальное состояние нынешней региональной и муниципальной политики российского государства.

Примечательно, что к сходным выводам приходит в своем докладе «Обретение будущего. Стратегия 2012» в определенной мере «конкурирующая» с правительственной экспертная команда президента России – Институт современного развития<sup>2</sup>. ИНСОР также коснулся местного самоуправления и так называемого реального федерализма в названном докладе, а в общеполитическом разделе еще более резко высказался по поводу нынешней модели организации публичной власти, назвав ее политикой регресса, и пришел к выводу, что политика последнего десятилетия, по сути, привела к значительному отставанию России на международной арене и скатыванию не то в крепостничество, не то в эпоху «загнивания социализма».

Однако и экспертная группа, работающая при Правительстве России, и ИНСОР озадачились не только выявлением очевидных недостатков современной политической системы, но и выработкой и оценкой возможных вариантов (сценариев) развития ситуации. Так, эксперты правительственной экспертной группы предлагают пять возможных сценариев:

- 1) сохранение сложившейся ситуации;
- 2) дальнейшее усиление централизации;
- 3) широкая демократизация;
- 4) административная децентрализация с постепенным возвратом к демократическим механизмам;
- 5) развитие общественного управления при ограниченной децентрализации и демократизации.

Рассматриваются комплексы мероприятий, которые направлены на реализацию каждого из сценариев, а также возможные последствия в кратко- и долгосрочной перспективе. По моему же мнению, на самом деле речь идет о двух принципиально отличающихся друг от друга сценариях: усугубления всех недостатков существующего состояния или «преодоления себя». И сценарий «статус-кво», и сценарий дальнейшего усиления централизации на самом деле несут в себе все риски и угрозы и однозначно являются тупиковым путем. При этом, как представляется, в скором времени реализация

1 Полный текст доклада «Реальный федерализм, местное самоуправление, бюджетная политика» опубликован на различных сайтах. См., в частности, <http://www.gzt.ru/addition/-doklad-realnyi-federalizm-mestnoe-samoupravlenie-/353873.html> или [http://rian.ru/strategy2020\\_docs/20110222/337288635.html](http://rian.ru/strategy2020_docs/20110222/337288635.html)

2 С полным текстом доклада можно ознакомиться на официальном сайте Института. URL: <http://www.institut-sovremennoy-razvitiya.ru/>

сценария «статус-кво» окажется в принципе невозможной – маховик ракручен, молох требует все больших жертв, поэтому данный вариант превращается в вариант усиления централизации. Результат – ускорение оствания, усиление деградации всей системы и ее носителей, напряжен и раскола в обществе и т.д. Сценарии 3–5 направлены на демократизацию политической и общественной жизни, что в свою очередь должно привести к улучшению предпринимательского, инвестиционного и творческого климата, возвращению России на столбовую дорожку общественного прогресса. Разница между этими сценариями лишь в темпах и подходах.

«Правительственные» эксперты (да простят меня мои уважаемые коллеги, входящие в состав этой группы, слово «правительственные» используется здесь только как указание на принадлежность к упомянутой экспертной группе!) по результатам анализа сходятся во мнении, что выбор должен осуществляться между третьим и четвертым сценариями, т.е. между «неотложной» и постепенной демократизацией. У «президентской» группы несколько иная разбивка сценариев – их два: «инерционная иллюзия стабильности

**Главное – чтобы общество и власть изменили вектор движения в сторону демократизации, создания, развития и укрепления подлинно демократических институтов. В том числе института местного самоуправления**

и «эволюционная демократизация» но выводы аналогичны. ИНСОП так утверждает, что разумной альтернативы демократизации не существует лишь она может обеспечить развитие страны, а не ее дальнейшее сползание на задворки прогресса.

Полагаю, что спорить с выводами обеих экспертных групп в целом, «п крупному» не станет ни один серьез

ный политик, ибо они достаточно очевидны. Спрогнозированные экспертным сообществом еще в самом начале негативные последствия избранной российским политическим истеблишментом модели жесткой централизации власти и ресурсов, упразднения и усекновения политической конкуренции и политического плюрализма, гражданских прав и свобод проявляют все более явно и демонстрируют неспособность этой модели обеспечить достижение основных стратегических целей российского общества и государства. Проще говоря, в современных условиях «вертикаль» – это путь и наклонной вниз.

Понимание этого, кажется, постепенно проникает и в ту самую «политическую элиту», которая, собственно, придумала и реализует эту модель. Однако все вышеперечисленные процессы инициировали и сопровождали и сих пор именно те лица, которые находятся у власти и сейчас. И мы, по сути ожидаем признания ошибочности и даже вредности с точки зрения развития российского государства (не его «избранных представителей» а именно всего государства в современном понимании слова) и общества всего того, что было сделано в последние 8–10 лет, от самих «авторов».

Насколько сложно признавать свои собственные ошибки, каждый из нас знает по собственному опыту. За рубежом признание политиками собственных ошибок с вытекающими отсюда последствиями встречается не так редко. Аналогичные примеры из российской политической действительности современного периода на память не приходят. Будучи реалистом полагаю, что публичного признания (с вытекающими отсюда логическими следствиями в виде необходимости ответить за всё это, а также временн

растерянности «по поводу») не произойдет и в данном случае. Возможно, это и необязательно. В конце концов, главное – чтобы общество и власть осознали, что, как справедливо отмечено в цитируемом докладе ИНСОР, «привстав столбен, страна попятилась назад. А осознав – просто изменили вектор движения в сторону демократизации управления, развития и укрепления подлинно демократических институтов. В том числе столь близкого мне института местного самоуправления, порядком изморожденного и искорененного в нулевые годы нынешнего столетия и в других России, и – что особенно печально – в Пермском крае. Почему особенно печально? Не только потому, что там в последние годы активно работают в Пермском крае и пытаюсь помочь демократизации современного и эффективного местного самоуправления. Но еще и потому, что Пермский край долгое время имел свое лицо на карте России. И лицо это (то, что принято называть брендом региона) не в электронных игрушках и даже не в современном искусстве, а в сильном гражданском обществе, сильных демократических традициях, сильном местном самоуправлении. Увы, в течение буквально нескольких лет, в значительной мере усилиями региональных властей это лицо практически утрачено.

**Э.К. Трутнев**

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

## **Качество городской среды и право**

---

### **Что такое «городская среда» и причем здесь право, что такое «качество городской среды»?**

В «Городском манифесте» Института экономики города, опубликованном в 2005 г.<sup>1</sup>, отмечено противоречие в отношении пространства города: пространство – простирается, переходить через границы; город – огораживаться, устанавливать границы. Преодолевается это противоречие только одним – чувством места, тем, что связано с городской средой.

Что такое городская среда? Опуская цепочку смысловых связей, можно дать следующее определение: городская среда – это включенность Я в «другое свое». Конструкция «Я – другое свое» складывается из пространства, социальности, памяти-мыслей-чувств. Городская среда – это состояние организации жизни в городе сегодня, однако это также память о том, что было когда-то. Например, память о том времени, когда российские города бурно и упорядоченно развивались, в том числе по причине наличия городских уставов, применения «соседского права»<sup>2</sup> – того, что ныне называется

1 С «Городским манифестом» можно ознакомиться на сайте Института экономики города. URL: [http://www.urbanecomics.ru/texts.php?folder\\_id=80&mat\\_id=270](http://www.urbanecomics.ru/texts.php?folder_id=80&mat_id=270)

2 См.: Градорегулирование: основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. С. 106–109.

градостроительным зонированием и предъядвляется в виде правил земл пользования и застройки.

Все-таки причем здесь право? Деятельность в отношении городской среды – это возобновляемый цикл: условия – действия – результат – условия. Право – это и внешние условия, и компонент городской среды. Вот почему говоря о городской среде, есть основания говорить и о правовой среде. Более того, в силу специфики ситуации в России – нельзя не говорить.

Что такое «качество городской среды»? «Качество» страдательно (qualis qualis – мука, мучение)<sup>1</sup>. Кто должен «страдать» за качество городской среды? «Среда» – это когда «свое». Когда «чужое», тогда нет «среды». Если город стал «чужим» (чуждым), то слова «городская среда» становятся фикцией, это ложное словоупотребление. У «чужого» города есть только внешний «оформитель» – то, что отражается в глазах-зеркала как визуально-декоративное, отстраненное восприятие чужой для субъектов восприятия (горожан) картины. Опасно, когда визуальные картинки по принципу «сделайте нам красивее» замещают собой городскую среду. Опасно потому, что это профанация, обман. Это путь к еще большему отчуждению, к еще большей утрате городской среды. Поэтому среда – это больше, чем красивые картинки (назначением которых закрывать некрасивые картинку). Среда должна быть не только страдательно воспринимаемой, но и побуждающей к деятельности. Процесс «делания» своей городской среды должен проходить по правилам, обязательным для всех его участников, – нужно право, нужна правовая среда.

## Как ныне «работает» в России связка правовая среда – городская среда?

Города России уже второе десятилетие находятся в положении затянувшегося выбора между ручным управлением посредством индивидуальных выборочных решений и управлением по общим правилам – между средой эксклюзивного права и средой системного права.

Незавершенная среда системного права – это, в частности, Земельный и Градостроительный кодексы Российской Федерации: территориальное планирование, градостроительное зонирование<sup>2</sup>, система документов и реализации планов, публичные слушания с участием граждан, институт аукционного предоставления земельных участков для целей жилищного строительства. Незавершенность предполагает движение вперед. Но такого движения пока не происходит, скорее наоборот. Постоянно предпринимаются попытки «среду системного права» упразднить.

Среда эксклюзивного права также не завершена – этому «мешает» зарождающаяся среда системного права. Среда эксклюзивного права – это

- институт индивидуально-выборочных решений по предварительному согласованию мест размещения объектов строительства. Этот институт

1 См.: Беме Я. Истинная психология, или сорок вопросов о душе. М.: София, 2004.

2 В последние годы в городах России активно подготавливались и принимались генеральные планы, правила землепользования и застройки: более двух третей крупных городов (с населением более 100 тыс. человек) ныне имеют такие документы. Однако скорость принятия документов градорегулирования в России все равно в 20 раз ниже той скорости, с какой аналогичные процессы шли, например, в США в 30-х гг. прошлого века – в период экономического кризиса (см.: Градорегулирование: основы регулирования градостроительной деятельности... С. 129).

тут, определенный ст. 31 Земельного кодекса РФ, «обеспечивает» точечную и иную внесистемную застройку в городе, закрытый для посторонних глаз процесс подготовки и предоставления земельных участков «по заявкам» без системных проработок, без документации по планировке территории и, соответственно, без проведения публичных слушаний. Закрытость института – это источник коррупции. Зато этот институт дает абсолютную свободу творческой фантазии по принципу «что хочу, то и делаю». Это именно то, что нужно чиновнику и инвестору, с одной стороны, и архитектору, обслуживающему и первого и второго, – с другой. Но это же мешает упразднить этот институт: до последнего момента блокировалось принятие правил землепользования и застройки – правовых актов, введенных в российское законодательство первым Градостроительным кодексом РФ в 1998 г., т.е. более 10 лет назад. Парадокс: часть архитекторов противятся правовому градостроительству и не на жизнь, а на смерть сражаются с Градостроительным кодексом РФ 2004 г., который, по их неверному мнению, «упраздняет профессию свободных архитекторов»;

- отстранение органов местного самоуправления от распоряжения земельными участками в городах – столицах регионов<sup>1</sup>, что ведет к разрушению местных систем градостроительства (только три примера из многих: Нижний Новгород, Хабаровск, Тверь);
- концептуально ошибочный Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» – длинный ряд содержащихся в нем противоречий начинается с противоречия, касающегося признания памятников объектами недвижимости, которые, однако, располагаются не на земельных участках, а на некоторых неопределенных «территориях объектов культурного наследия». «Территория» не является и не может быть объектом государственного кадастрового учета, и, соответственно, памятник не может стать полноценным объектом недвижимости: без земельного участка, прошедшего государственный кадастровый учет, памятник становится «беззащитным». Но это противоречие Закона № 73-ФЗ позволяет принимать неформализованные решения – по усмотрению чиновников. В этом корень зла. Все остальное – это следствие. Однако причину никто не устраняет: одни ее видят, но не хотят устранять (такое положение дел выгодно «заинтересованным»), другие же, борющиеся за сохранение памятников, не знают об этой причине в силу своей правовой неосведомленности. В результате обе стороны продолжают демонстрировать «взаимную любовь к войне без желания устранения ее причины»;
- отказ от скоординированных действий в части совместного территориального планирования и градостроительства несколькими публичными субъектами различных уровней – Российской Федерацией, субъектами РФ, органами местного самоуправления (это эксклюзивные федеральные законы в отношении Олимпийских игр в Сочи<sup>2</sup>, зоны АТЭС во Владивостоке, инновационного центра в Сколково).

1 Такая практика допускается ч. 10 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

2 «Эксклюзивное право» в данном случае – это даваемое федеральным законом право изымать любую недвижимость для реализации эксклюзивной государственной нужды. Такое внесистемное право не может не порождать и порождает конфликты. См. например: <http://www.vessochi.ru/node/1908>

Среда эксклюзивного права, в свою очередь, порождает практику «эксклюзивного» правоприменения, противоречащего действующим законам, которые уже перестают восприниматься как требования для безусловно выполнения. Примеры:

- «отклонение» на 300 метров от предельных высотных параметров д. «Охта-центра» в Санкт-Петербурге<sup>1</sup>;
- принятие генерального плана Москвы, где вопреки федеральным законам стало якобы возможным принудительно изымать любую недвижимость почти в любом месте города для размещения на месте снесенных объектов любых новых объектов<sup>2</sup>;
- повсеместно распространенная по городам России практика застройки парков, скверов, иных озелененных публичных пространств (а так же неозелененных публичных пространств улиц и площадей) ввиду нежелания власти ограждать их от застройки красными линиями с приданием статуса территорий общего пользования, не подлежащих приватизации. «Взамен» используется доморощенный суррогатный институт утверждения списков «защищаемых улиц», списков «защищаемых озелененных территорий».

Проявления войны эксклюзивного права с системным правом – это суицид в головах профессионалов и реваншистская позиция по демонтажу достигнутого и возвращению в «стойло» понятного и простого социалистического градостроительства. Это:

- периодически возобновляемая с новой силой война не на жизнь, а на смерть ортодоксальных архитекторов с Градостроительным кодексом РФ под лозунгом «Архитектура – это абсолютная свобода, это эксклюзивное право профессионала, для которого город – чистый лист бумаги для самовыражения, не мешайте творить посредством вашего права градостроительства!»;
- призывы к «упрощению», вдохновляемые ностальгией по социалистическому планированию в соответствии с едиными на всю необъятную страну федеральными нормативами градостроительного проектирования;
- профанация – изготовление документов, неадекватных задачам управления развитием городов в условиях рыночной экономики. Профанация порождаемая, с одной стороны, нежеланием принимать прозрачные правила игры, а с другой – указаниями «иметь точно в установленный срок» генеральные планы, правила землепользования и застройки городов. Профанация, которая обеспечивается отсутствием или нехваткой профессионалов, а также неадекватным законодательством по размещению муниципальных заказов в отношении подготовки документов градостроительного проектирования;
- падение уровня компетентности части прежних профессионалов – превращение антирыночных принципов социалистического градостроительства, утрата ими способности вести подлинно научные дискуссии

1 Доказательства неправомерности указанного решения см. на сайте Института экономики города: [http://www.urbanomics.ru/texts.php?folder\\_id=80&mat\\_id=442&page\\_id=11822](http://www.urbanomics.ru/texts.php?folder_id=80&mat_id=442&page_id=11822)

2 См.: Трутнев Э. Доказательство того, что Генеральный план Москвы противоречит федеральным законам и подлежит отмене в части «территорий реорганизации» // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2010. № 8 (107).

относительно судьбы городов и методов управления их развитием, формулировать проблемы и адекватные нынешним реалиям, а не мнимые цели, подходы и методы решения проблем в условиях рыночной экономики. В частности, речь идет о проблемах, обусловленных негативной демографической ситуацией, выбором трендов развития («расползание или собирание городов»<sup>1</sup>), ростом автомобилизации и проч.;

- неготовность профессионалов обучать молодежь методам градостроительства в стране, вставшей на путь развития рыночной экономики, и в связи с этим опасность утраты целого нового поколения специалистов по градостроительству.

## **Можно ли и как воздействовать на качество городской среды через совершенствование правовой среды?**

Очевидно, что горожане заинтересованы в улучшении качества городской среды. Менее очевидным является наличие субъектов, заинтересованных в улучшении качества правовой среды. Как известно, в России принято связывать решение всех проблем с совершенствованием законодательства, хотя пока на практике от законов до действительности – «дистанция огромного размера».

Значит, все разговоры о совершенствовании законодательства, включая данную статью, пустая болтовня? Похоже на то. Если только субъекты городского развития не будут заинтересованы в совместном исполнении законов на общее благо.

Что и кто может что-либо сделать в отношении качества правовой среды для улучшения качества городской среды? Есть два сценария развития событий.

*Сценарий первый*, самый вероятный. Есть симптомы того, что в 2011 г. состоится выбор в пользу среды эксклюзивного права – среды, ориентированной на количественные показатели застройки и декоративные образы города, которые отстраненно будут восприниматься «чужими» по отношению к городу жителями. Эти симптомы проявляются в возврате к «ведомственному законодательству» и подготовке к принятию новых законопроектов, в которых под лозунгом «упрощения» предлагается:

1) изъять из генеральных планов городов цели, задачи и реализационные мероприятия, ввести унифицирующие федеральные нормативы на манер социалистического нормирования<sup>2</sup>;

2) упразднить связь между территориальным планированием и градостроительным зонированием, а также между планировкой территории и землеустроительными действиями<sup>3</sup>.

Но возникает вопрос о времени: когда настанет момент понимания того, что далее невозможно использовать только методы ручного управления? А

1 Ложкин А. Пермь: выбор стратегии // *Grado*. 2011. № 1 (1). С. 102.

2 См. заключение Института экономики города на законопроект, подготовленный Министерством регионального развития Российской Федерации: [http://www.urbanecomics.ru/news/?mat\\_id=728](http://www.urbanecomics.ru/news/?mat_id=728). Настоящая статья была написана до того, как указанное намерение было воплощено посредством принятия Федерального закона № 41-ФЗ от 20 марта 2011 г. «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования».

3 См. заключение Института экономики города на законопроект, подготовленный Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации. URL: <http://www.urbanecomics.ru/>



также вопрос рисков: насколько далеко отстоит от данного момента точки невозврата, когда накопившиеся противоречия неизбежно приведут такую систему в тупик, но уже будет поздно возвращаться на путь выстраивания системы правового градостроительства? Почему поздно? Да потому что за это время можно нагромоздить столько и таких запутанных «узлов», что их, кроме как дамочным мечом, невозможно будет распутать. Тем более в отсутствие самого Дамочка...

*Сценарий второй* – продвижение по пути формирования системной правовой среды. Этот сценарий пока, к сожалению, гораздо менее вероятен, поскольку общественные субъекты, заинтересованные в таком продвижении пока не очень просматриваются. Федеральные власти хотят все «упростить и давать команды сверху, муниципальные власти – просто отчитаться о проделанной работе (за некоторыми исключениями), бизнес – построить подшефле и продать подороже, горожане готовы демонстрировать активность только когда доходит до нового строительства рядом с их домом (хотя и это уже прогресс). При этом немногочисленные эксперты-градостроители ни

как не договорятся о том, «что так хорошо и что такое плохо».

Чтобы реализовать желаемый второй сценарий, необходимо как минимум активно приступить к решению трех задач:

1) ликвидировать общераспространенную правовую безграмотность<sup>1</sup>;

2) заняться подготовкой новой г

нерации профессионалов в области градостроительства – юристов, планировщиков, экономистов, социологов, транспортников, профессионалов иных специальностей;

3) стимулировать всеми возможными средствами развитие местных городских сообществ.

Если перефразировать известную поговорку, она прозвучит так: скажите мне, какая у вас правовая среда, и я скажу, какая у вас городская среда. Поэтому и за качество правовой среды, и за качество городской среды ей предстоит «пострадать».

---

<sup>1</sup> См., например: Трутнев Э., Бандорин Л. Азбука землепользования и застройки: главное о правилах землепользования и застройки в популярном изложении. М.: Фонд «Институт экономики города», 2010.

**Д.В. Жигалов**

Руководитель сектора «Муниципальные финансы и межбюджетные отношения» фонда «Институт экономики города»

**Ю.Ю. Чалая**

Руководитель проекта сектора «Муниципальные финансы и межбюджетные отношения» фонда «Институт экономики города»

### **Управление муниципальными активами: идеология и основные направления совершенствования**

---

Проведение в России рыночных реформ, обусловивших значительную дифференциацию форм собственности, одновременно поставило на повестку дня серьезный финансово-экономический вопрос: как обеспечить оптимальную структуру активов публично-правовых образований всех уровней, и в частности муниципальных образований, полноту учета этих активов, рациональное и эффективное управление ими?

Задача повышения эффективности управления активами в государственном и муниципальном секторе, как правило, подразумевает сокращение бюджетных расходов либо, при сохранении их уровня, достижение более высоких результатов. Однако бюджет лишь часть (бывает, что и не самая значительная) муниципальных финансов. За пределами бюджета муниципальный сектор генерирует финансовые потоки, по объему сопоставимые с объемами местных бюджетов и даже порой превышающие их, оборот и обязательства муниципальных унитарных предприятий, хозяйствующих субъектов с участием муниципальных образований, финансовые потоки, генерируемые имущественно-земельным комплексом, находящимся в собственности или в распоряжении муниципалитета, и т.д.

В этой связи совершенствование системы учета и управления активами муниципальных образований является крайне важной и актуальной задачей. Если в сфере управления бюджетными ресурсами за годы реализации бюджетной реформы достигнуты значительные успехи, то активы во многих муниципальных образованиях сегодня даже не полностью учтены – не говоря уже о применении современных инструментов управления ими.

В настоящее время в Российской Федерации ведется учет муниципальных активов для целей налогового и бухгалтерского учета. При этом задача формирования учетной политики муниципальных активов для целей стратегического и оперативного управления реализована только частично, путем

формирования в отношении нефинансовых активов реестра муниципальной собственности, в отношении финансовых активов – применения инструментов бюджетирования, ориентированного на результат (трехлетний бюджет реестр расходных обязательств и проч.). Согласно требованию п. 5 ст. 4 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Закон № 131-ФЗ), введенному в конце 2008 г., органы местного самоуправления ведут реестры муниципального имущества в порядке, установленном уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти. В момент, когда во всех муниципальных образованиях Российской Федерации уже должен был быть сформирован реестр муниципальной собственности, правительство определило, что полномочие по определению порядка ведения органами местного самоуправления реестров муниципальной собственности относится к полномочиям Министерства экономического развития РФ (Постановление Правительства РФ от 27 февраля 2010 г.). Порядок

**Если в сфере управления бюджетными ресурсами за годы реализации бюджетной реформы достигнуты значительные успехи, то активы во многих муниципальных образованиях сегодня даже не полностью учтены – не говоря уже о применении современных инструментов управления ими**

ведения реестра муниципальной собственности Минэкономразвитием до сих пор не принят – и муниципалитетам каждый самостоятельно разработать форму и правила ведения реестра муниципальной собственности, в связи с чем их подходы к ведению реестра сильно различаются между собой.

Однако те реестры собственности, которые ведут муниципалитеты во-первых, не обеспечивают полную учета всех активов (так как не все а

тивы, которые должны стать объектом управленческих решений, находятся муниципальной собственности). Например, в муниципальной собственности находится не более 7–10% земли от площади территории муниципального образования. Основная часть муниципальных земель относится к землям государственной собственности на которые не разграничена и которые не учтены в реестре. Во-вторых – что еще важнее, – реестры не дают полную информации о каждом включенном в них конкретном объекте.

Цели и задачи, объекты и технология учетной политики муниципальной собственности по бухгалтерскому учету и реестру муниципальной собственности Российской Федерации различаются, причем существенно. Несовпадение классификаций активов по бухгалтерскому учету и имущества по реестру ограничивает возможность по объединению информации. Отсутствие единых требований к описанию нефинансовых активов, свободного доступа любого заинтересованного лица к реестру муниципальной собственности бухгалтерской отчетности не позволяет проводить сравнительный анализ информации муниципалитетам. Наиболее важной задачей учета муниципальных активов является своевременная актуализация баз данных. Если по бухгалтерскому учету активы проходят переоценку с учетом амортизации, то степень актуализации реестра целиком и полностью зависит от установленного местного администрацией порядка взаимодействия органов местного самоуправления по обмену данными и сроков сбора и обмена информацией.

Информация, доступная в реестре, практически не используется для принятия управленческих решений, управление активами, прежде все

нефинансовыми, осуществляется в ручном режиме. Предметом же управленческих решений, как правило, становятся активы, имеющие высокую экономическую отдачу.

Стремление к получению сиюминутной выгоды, пренебрежительное отношение к невыгодным с экономической точки зрения активам, неспособность увидеть, как будет развиваться ситуация в долгосрочном периоде, отсутствие преемственности в следовании принципам управления муниципальными активами – таковы сегодня негативные тенденции в этой сфере.

Федеральное законодательство содержит ряд ограничений по составу муниципальных активов, который в остальном определяется уполномоченными органами местного самоуправления. Ограничения содержатся, например, в положениях Бюджетного кодекса РФ, в том числе определяющих источники формирования доходов местного бюджета, нефинансовых активов, положениями ст. 50 Закона № 131-ФЗ о соответствии назначения имущества полномочиям органов местного самоуправления. Положения п. 5 ст. 50 Закона № 131-ФЗ определяют необходимость реперофилирования либо отчуждения имущества, которое не предназначено для обеспечения деятельности органов местного самоуправления, выполнения муниципальных полномочий или делегированных государственных полномочий.

Вектор государственной политики, требующий отчуждения всей муниципальной собственности, прямо не служащей выполнению полномочий, еще раз был подчеркнут в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 30 ноября 2010 г.: «Органы местного самоуправления не должны быть владельцами заводов, газет, пароходов. Каждый должен заниматься своим делом».

Согласно позиции Института экономики города, для того чтобы актив мог быть признан объектом управленческих решений в муниципальном образовании, он одновременно должен быть: 1) ресурсом, который контролируется субъектом управления; 2) тем, что обеспечивает субъекту управления либо потенциальную возможность предоставления услуг, либо экономическую выгоду.

Оба критерия важны – в соответствии с ними к активам муниципального образования (в целях принятия управленческих решений) относятся не только объекты, которые находятся в муниципальной собственности, но и активы, которыми муниципалитет может распоряжаться и (или) которые может использовать, выполняя свои обязательства перед населением.

По своей сути местное самоуправление представляет собой объединение людей, живущих на определенной территории, для самостоятельного решения насущных вопросов совместного хозяйства, жизни и благоустройства. При этом граждане, как непосредственно, так и через своих выбранных представителей, определяют расходные потребности для решения насущных вопросов местного значения и в соответствии с ними источники финансирования потребностей.

С этой точки зрения главным критерием нахождения актива в муниципальной собственности является социальная функция актива. Органы мест-

**Главным критерием нахождения актива в муниципальной собственности является социальная функция актива. Органы местного самоуправления не должны ориентированы на удержание актива в целях максимизации д**

ного самоуправления не должны быть ориентированы на удержание активе целях максимизации дохода. Затрачивая ресурсы на целенаправленное наращивание собственного капитала, муниципалитет:

а) отвлекает ресурсы (специалистов, средства) от обеспечения населения благами и услугами, т.е. не выполняет свои прямые обязанности;

б) искажает рыночные условия хозяйствования для предпринимателей (поскольку муниципалитет обладает административным ресурсом и имеет большую возможность «заработать», он, участвуя в «наращивании капиталов», начинает препятствовать нормальной работе рынка, провоцирует сращивание, в силу схожести интересов, местной власти с бизнесом).

Каковы идеологические критерии нахождения нефинансового актива долгосрочном периоде в муниципальной собственности с учетом положений п. 5 ст. 50 Закона № 131-ФЗ? Во-первых, это важность актива для жизнеобеспечения муниципального образования по тем полномочиям, осуществление которых частными собственниками нецелесообразно либо неэффективно. Во-вторых, это отсутствие инвестиционной привлекательности актива. Другими словами, бизнес не заинтересован в приобретении, распоряжении использовании объектом, в то время как со стороны населения существует спрос на актив, т.е. на осуществляемую на его базе деятельность.

Не могут являться критериями нахождения актива в муниципальной собственности в долгосрочной перспективе, во-первых, укрепление материально-финансовой основы местного самоуправления, так как данная задача должна быть решена системой межбюджетных отношений, эффективным налогообложением, формированием резервного фонда, а во-вторых, спекулятивные цели операций с активами.

Однако принцип соответствия актива социальным функциям муниципалитета не означает, что должен существовать «жесткий» перечень объектов которые могут находиться в муниципальной собственности. Предметом законодательного регулирования должно быть только ограничение на осуществление органами местного самоуправления отдельных видов хозяйственной деятельности (которыми должны заниматься исключительно хозяйствующие субъекты) – но не на состав муниципального имущества. Вполне достаточно ч. 5 ст. 50, согласно которой в случае возникновения у муниципальных образований непрофильного имущества такое имущество подлежит реперфилированию либо отчуждению.

Улучшить систему управления активами невозможно в отсутствие надежного источника информации о них. Поэтому ту информационную базу по активам, которую муниципалитеты сейчас ведут посредством реестров муниципального имущества, требуется усовершенствовать.

Однако, как было отмечено ранее, имеющиеся реестры не обеспечивают полного учета всех активов и не содержат всей необходимой информации каждом конкретном объекте.

Кроме того, сегодня управление активами «в ручном режиме» означает отсутствие единого основания для группировки активов в целях выбора подходов и методов управления. Такая группировка если и осуществляется, «от факта», т.е. от индивидуальной для каждого муниципалитета структуры активов. Отсутствие единого основания и принципов группировки активов не позволяет правильно анализировать и системно управлять отдельными категориями последних.

В целях совершенствования системы учета активов муниципального о

разования Институт экономики города предлагает сформировать систему *аналитического учета активов* – надежный, достоверный, достаточный, предметный источник информации о судьбе актива, принципах, формах и методах владения, распоряжения и пользования им для принятия управленческих решений. В систему аналитического учета активов должны входить:

- 1) классификация муниципальных активов; 2) реестр муниципальных активов; 3) сводный баланс активов/пассивов муниципального образования.

**Классификация муниципальных активов.** Для целей текущего и стратегического управления муниципальными активами необходимо сформировать единое основание для группировки активов, которым должно быть предназначение актива. Аналитический учет активов в строгом смысле должен базироваться на анализе четырех категорий активов:

1) *активы, связанные с оказанием услуг* (служат для оказания услуг населению и относятся к сфере взаимодействия граждан-потребителей с организациями – поставщиками услуг, т.е. к сфере гражданских правоотношений);

2) *общественные активы* (служат неопределенному кругу лиц либо местному сообществу в целом; услуги обществу, которые посредством них оказываются, обладают свойством неделимости, неисключаемости);

3) *административные активы* (активы, без которых организация работы органов местного самоуправления невозможна);

4) *инвестиционные активы* (активы, обладающие высокой ликвидностью и не отвлеченные на сферу услуг и общественных благ). Такие активы должны управляться органами местного самоуправления (от имени местного сообщества) в соответствии с выбранными приоритетами и публичными планами развития (стратегией, генеральным планом и т.д.). Примерами таких активов можно считать акции, облигации, объекты незавершенного строительства, доли в уставных капиталах хозяйственных обществ, активы, входящие в план приватизации, переданные имущественные права.

Основание для группировки активов по назначению и четыре сформированные на его базе группы активов должны быть заложены в концепцию управления муниципальными активами и служить своего рода объектом действий, направленных на соблюдение общих принципов управления активами. В то же время данные категории объектов являются основанием для оценки применимости либо неприменимости к ним отдельных форм и методов управления.

**Реестр муниципальных активов.** Реестр муниципальных активов должен стать практическим воплощением системы аналитического учета активов как источника достоверной информации для управления активами. Главная задача при разработке реестра муниципальных активов состоит в том, чтобы четко сформулировать вопросы, ответы на которые необходимо получить, проанализировав данные реестра. На основании этих ответов, в свою очередь, будут приниматься управленческие решения.

**Сводный баланс активов/пассивов муниципального образования.** Баланс активов и пассивов – это отражение в денежной оценке активов и пассивов по составу на определенную дату. Баланс муниципального образования по активам и пассивам позволит определить объем резерва муниципальных активов муниципального образования.

Анализ данных реестра, сводного баланса активов/пассивов муниципального образования должен стать основой для формирования планов повыше-

ния эффективности управления активами. На рисунке далее (с. 32) приведен пример алгоритма принятия решений о выборе формы управления активом. Выбор на каждой развилке по этому алгоритму должен быть основан на данных реестра муниципальных активов.

В основу алгоритма заложен принцип соответствия актива муниципальной полномочию, так как именно деятельность, осуществляемая на базе актива, определяет его назначение и значимость.

Рассмотрим первый сюжет: соответствие назначения актива муниципальной полномочию(ям).

На первом этапе необходимо оценить назначение актива целям и задачам развития муниципального образования, а также существующей системы предоставления услуг, выполнения работ. Ввиду того что цели и задачи развития муниципального образования могут носить стратегический характер не учитывать уже сформированную потребность в объеме и структуре активов, анализ проводится одновременно по обоим направлениям.

**Если назначение актива никак не связано с целями и задачами развития муниципального образования, необходимо оценить, необходим ли он для исполнения полномочия(ий) в долгосрочном периоде. Если актив в обозримом будущем необходим, то возможна его аренда, если нет – приватизация**

При соответствии актива данным критериям возникает самый важный вопрос: соответствует ли объем и структура муниципальных активов потребностям как при решении существующих задач муниципальной администрации, так и при реализации перспективных мероприятий развития. Чтобы ответить на этот вопрос, органам местного самоуправления необходимо провести инвентаризацию активов социальной отрасли и оценить потребность в услугах, оказываемых

на базе рассматриваемых объектов. Если объем активов будет превышать существующие и планируемые потребности, можно применить такие инструменты управления, как аренда излишков (например, в случае неадекватности актива) или реперофилирование имущества. Реперофилирование имущества в данном случае означает изменение характера деятельности, оказываемой на базе актива (например, передача в управление другой отрасли) в рамках муниципальных полномочий, а также целей и задач развития муниципалитета. Если же объем и структура активов отрасли не отвечают существующим и будущим потребностям, увеличение активов возможно: счет передачи «излишков» из другой отрасли либо принятия решения о реализации функций органа местного самоуправления по оказанию услуг с использованием метода «рыночного заказа» (аутсорсинг).

Если назначение актива никак не связано с целями и задачами развития муниципального образования, необходимо оценить, необходим ли он для исполнения полномочия(ий) в долгосрочном периоде. Если актив в обозримом будущем необходим, то возможна его аренда, если нет – приватизация.

Второй сюжет: отсутствие связи актива с муниципальным(и) полномочием(ями).

Несмотря на то что актив может находиться в собственности муниципального образования, а назначение его использования – не соответствовать перечню муниципальных полномочий, его присутствие может быть обусловлено потребностями населения, а также целями и задачами развития муницип

литета, если орган местного самоуправления не находится на завершающей стадии выполнения требований Закона № 131-ФЗ в части формирования «закрытого перечня имущества», соответствующего перечню полномочий. С одной стороны, следуя нормам законодательства, муниципалитет обязан до 1 января 2012 г. осуществить приватизацию, отчуждение либо реперофирование данного имущества. С другой стороны, основываясь на базовом принципе соответствия актива муниципальным полномочиям, подход Института экономики города учитывает и иные критерии, а именно социальную значимость и потребность в активе как базе оказания услуг.

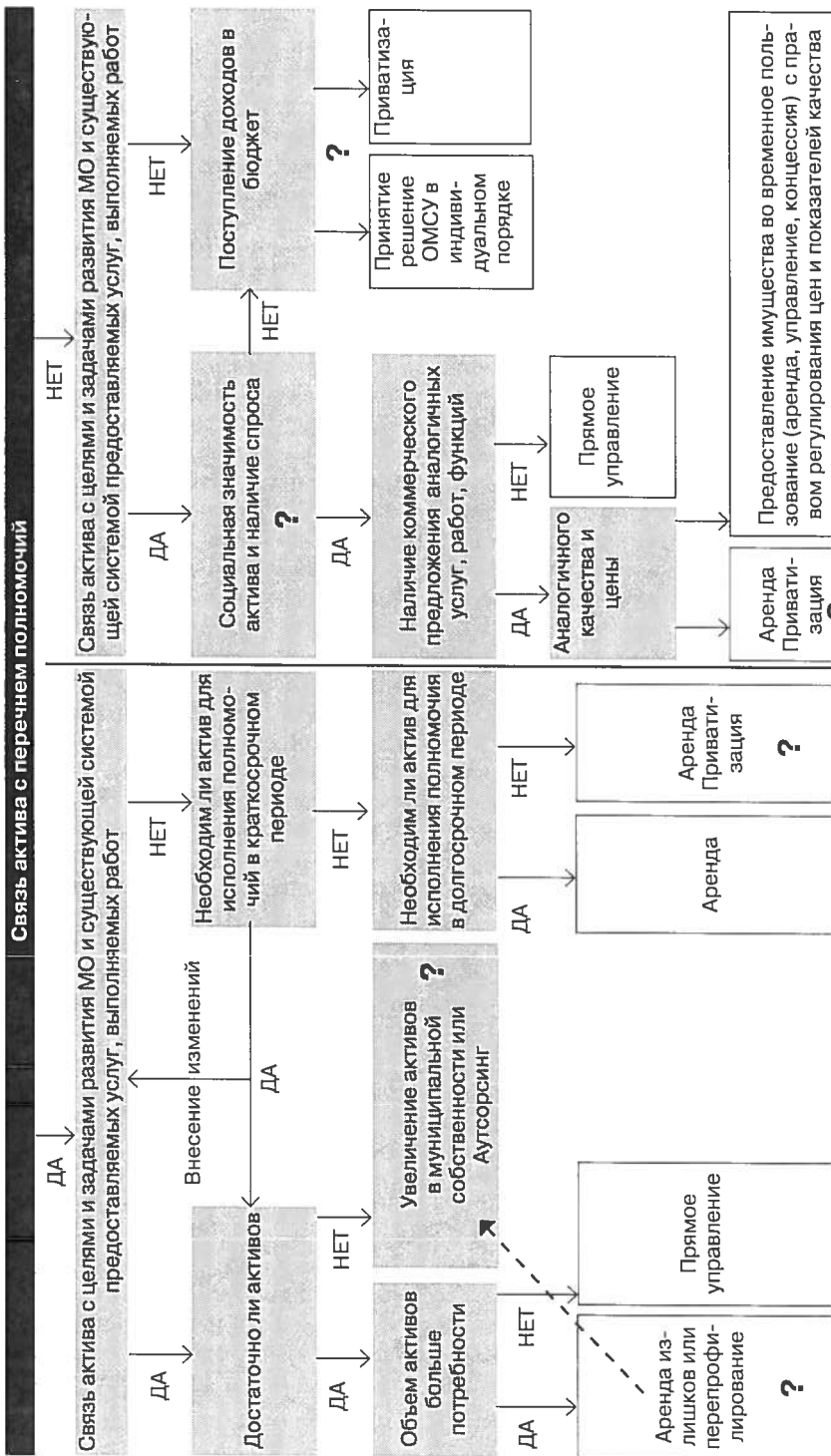
Так, если назначение актива отвечает существующим потребностям и (или) целям и задачам развития муниципалитета, но при этом не соответствует муниципальным полномочиям, необходимо оценить социальную значимость актива и наличие спроса населения в случае оказания на базе актива услуг, работ. Социальная значимость оценивается по таким критериям, как наличие аналогичных услуг, работ, функций на базе федеральных, региональных, частных активов, приемлемая цена и качество оказания данных услуг. В случае положительного ответа по данным основаниям целесообразно рассмотреть вариант приватизации либо отчуждения актива, в крайнем случае долгосрочной аренды. Если услуги, оказываемые на базе муниципальных активов, невозможно приобрести на рынке, муниципалитету необходимо рассмотреть такие формы управления, как аренда, доверительное управление, концессия (характеристика данных форм управления активами приведена в Концепции управления муниципальными активами). С их помощью муниципалитет может регулировать деятельность на базе переданных объектов и тем самым обезопасить потребителей от высоких цен и обеспечить соответствующее качество услуг, работ, функций.

При отсутствии спроса на актив с обязательством оказания услуг определенного характера со стороны частного бизнеса и при высокой социальной значимости актива с точки зрения его назначения целесообразно сохранить объект в структуре муниципальных активов. Именно к данному случаю неприменимо законодательное закрепление «закрытого перечня имущества». Более сложная ситуация складывается тогда, когда от реализации прав владения, пользования, распоряжения активом в местный бюджет поступают дополнительные доходы и при этом отсутствует связь актива с перечнем полномочий.

С позиции Института экономики города в данном случае актив может находиться в муниципальной собственности, если одновременно выполняются два условия: на базе актива оказываются социально значимые услуги и доходы от данной деятельности превышают среднюю доходность по аналогичному объекту. Если высокий доход получен в результате предоставления актива в пользование и на его базе не оказываются социально значимые услуги, необходимо принять решение о его приватизации. Если актив приносит доход и его на базе оказываются услуги, выполняются работы, осуществляются функции, то необходимо утвердить жесткие критерии выбора одной из форм прямого управления либо приватизации в зависимости от суммы полученных доходов. Для этого можно сравнить дисконтированную стоимость актива и ожидаемых доходов с учетом инфляции и рисков со средней доходностью аналогичного актива на рынке.



Алгоритм принятия решений о выборе формы управления активом



**К.Г. Чагин**

Руководитель проектов сектора «Социальная политика и общественные коммуникации» фонда «Институт экономики города»

## **Практические аспекты и проблемы реформирования государственных и муниципальных бюджетных учреждений**

Начало процессу реформирования государственных и муниципальных учреждений было положено принятием Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», который ввел в практику новый тип таких учреждений – автономные учреждения.

Однако если перевод существующих учреждений в «автономку» был и остается как для самих учреждений, так и для органов государственной власти и органов местного самоуправления делом добровольным (по крайней мере, формально), то с принятием Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных и муниципальных учреждений» (далее – Закон № 83-ФЗ) добровольности в процессе реформирования значительно поубавилось. Данный закон коренным образом изменяет правила, по которым функционируют бюджетные учреждения. Последние превращаются в так называемые *бюджетные учреждения нового типа*, или *бюджетные учреждения с расширенными правами*, или, как их еще называют, *новобюджетные учреждения*. Если говорить коротко, то жизнь бюджетных учреждений «полуавтономизируется», т.е. в значительной степени становится похожей на жизнь автономных учреждений.

В данном обзоре проводится системный сравнительный анализ изменений в жизни бюджетных учреждений, рассматриваются практические аспекты и проблемные моменты их функционирования по новым правилам, делается попытка осмыслить происходящие процессы и их последствия.

### **Изменения в правилах финансирования из бюджета**

Главным изменением является то, что, так же как и в случае с автономными учреждениями, финансирование деятельности бюджетных учреждений из бюджета того или иного уровня будет, согласно ч. 6 ст. 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон № 7-ФЗ), осуществляться в виде предоставления субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания, а не по утверждаемой учредителем смете, как это было раньше. При этом в бюджетном законодательстве (ч. 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ) такие субсидии называются «субсидиями, предоставляемыми бюджетным учреждениям на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (му-

ниципальных) услуг (выполнением работ)». Определение объема субсидии выделяемой бюджетному учреждению на выполнение государственного или муниципального задания, а следовательно, и нормативов финансирования должно осуществляться с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за бюджетным учреждением учредителем или приобретенных бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки (ч. 6 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ).

Приведенные формулировки означают следующее: чтобы предоставлять субсидию в четком соответствии с требованиями бюджетного законодательства, необходимо иметь утвержденные нормативы финансирования – если нет нормативов, то нет и субсидии. Здесь уместно напомнить, что такое норматив финансирования деятельности бюджетных учреждений. Но сразу о

**Чтобы предоставлять субсидию в четком соответствии с требованиями бюджетного законодательства, необходимо иметь утвержденные нормативы финансирования – если нет нормативов, то нет и субсидии. Однако разработка грамотных нормативов финансирования услуг достаточно сложная задача**

метим, что расчет нормативов финансирования бюджетных учреждений по выполнению государственных или муниципальных заданий является, наверное, самой сложной задачей, которую придется решать учредителям этих учреждений.

Вообще, нормативный подход, когда финансируется единица объем той или иной услуги (койко-день обслуживания клиента в доме-интернате и т.д.), в принципе является наиболее

прозрачным подходом к финансированию государственных или муниципальных услуг. Однако разработка грамотных нормативов финансирования услуг достаточно сложная методическая задача. Сложность ее как в том, чтобы включить в норматив все расходы, необходимые для оказания услуги, и учесть различные условия ее оказания, так и в том, чтобы не превратить нормативное финансирование услуги в профанацию. Обращаясь к уже имеющейся практике работы автономных учреждений, которые тоже должны финансироваться по нормативам, можно отметить, что утрата смысла нормативного подхода имеет место в случае, когда норматив не отражает структуры и объема расходов, необходимых для оказания услуги, а фактически доводится до исторически сложившегося уровня финансирования учреждения. Встречаются даже совсем абсурдные ситуации, когда годовым финансовым нормативом называется общая сумма средств, направляемых на обеспечение деятельности отдельного учреждения в течение года. Например, норматив финансирования услуг, оказываемых учреждением в 2010 г. составляет 10 млн руб., а аналогичный норматив по учреждению Б – 15 млн руб. и т.д. То есть нормируется не услуга, а само учреждение. Происходит это, как правило, из-за отсутствия либо достаточного времени для разработки нормальных нормативов, либо достаточной компетенции учредителей учреждений.

Кроме того, для разработки грамотных нормативов финансирования услуг необходимы полноценные и конкретные стандарты оказания услуг. Финансовый норматив должен рассчитываться от потребности оказания

услуги с четкими требованиями к ее объемам и качеству. Иными словами, стандарт услуги должен выступать в роли основы для разработки финансового норматива и, следовательно, быть таким, чтобы содержание стандарта можно было, условно говоря, «перевести в деньги». А такие стандарты – большая редкость. Следует иметь в виду и то, что не вся деятельность государственных и муниципальных учреждений может адекватно финансироваться через норматив. Финансово нормироваться могут расходы на оказание регулярных и более или менее унифицированных услуг (например, услуга дошкольного образования, стационарное социальное обслуживание и т.д.). А вот, скажем, деятельность таких учреждений, как агентство по привлечению региональных инвестиций или агентство социокультурных проектов, финансировать по нормативному подходу будет достаточно затруднительно, если вообще возможно, поскольку сложно представить себе финансовый норматив на привлечение одной инвестиции или запуск одного социокультурного проекта.

Вообще, если рассуждать логически, то разработка нормативов финансирования должна была бы предшествовать массовому переводу государственных и муниципальных учреждений в статус «новобюджетных». Однако, к сожалению, жизнь такова, что разрабатывать нормативы для финансирования «новобюджетных» учреждений придется, как говорится, «оказавшись перед фактом».

Таким образом, финансирование бюджетного учреждения сейчас тесно привязывается к государственному или муниципальному заданию. Это относится не только к этапу финансового планирования, но и к этапу финансирования задания во время его выполнения. Если раньше в случае нехватки средств объем сметного финансирования бюджетного учреждения мог быть уменьшен, например, в середине года, а задание остаться прежним (по крайней мере, в федеральном законодательстве для такой распространенной практики не было никаких препятствий), то сейчас уменьшение объема субсидии во время выполнения задания допускается только при условии соответствующего изменения задания (ч. 3 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ).

На первый взгляд, в этом случае логичнее было бы вести речь конкретно об уменьшении задания. Однако слово «изменение» здесь вполне оправданно, поскольку изменять задание учреждению в связи с уменьшением его финансирования можно не только путем уменьшения объемных показателей задания (например, количество получателей услуг), но и путем снижения требований к качеству услуг (используемое оборудование и материалы, квалификация персонала и т.д.). Хотя, конечно, если говорить строго, то данная формулировка допускает и такую абсурдную ситуацию, когда объем субсидии уменьшается, а объем задания при этом увеличивается, ведь увеличение объема – это тоже изменение.

На размер субсидии, предоставляемой бюджетному учреждению на выполнение государственного или муниципального задания, также будет влиять то обстоятельство, что если учреждение сдает в аренду недвижимое и особо ценное движимое имущество, закрепленное за учреждением учредителем или приобретенное учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества, то финансовое обеспечение содержания этого имущества не осуществляется (абзац третий ч. 6 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ). Следует отметить, что реализовать это положение возможно, только если нормативы финансирования бюджетного учрежде-

ния будут разработаны так, что позволят «вычленять» тот или иной объем сдаваемого в аренду имущества через соответствующие единицы, например квадратные метры недвижимого имущества.

Меняется и судьба не освоенных до конца года финансовых средств, вделяемых бюджетным учреждениям. Если при сметном финансировании такие средства возвращались в бюджет и финансовая жизнь учреждения следующего году начиналась «с чистого листа», то теперь законодательство определяет, что не использованные в текущем финансовом году средства субсидии на выполнение государственного или муниципального задания используются бюджетным учреждением в очередном финансовом году и те же цели (ч. 17 ст. 30 Закона № 83-ФЗ). Это, конечно же, приятное для учреждений новшество, но не будет ли учредитель при определении объема субсидии учреждению на следующий год как-то учитывать или, говоря прямо, вычитать эти средства из размера новой субсидии? Ответ на этот вопрос зависит от того, как будет построено нормативное финансирование бюджетного учреждения. Если, как описывалось выше, нормироваться будет само учреждение, то учредитель легко сможет это сделать, а если нормироваться будет единица услуги (посещение, койко-день, час работы, оказание услуги одному клиенту и т.п.), то сделать это будет невозможно, если объем задания учреждению на следующий год не уменьшается.

Также бюджетным учреждениям могут предоставляться субсидии и иные цели, не связанные с выполнением государственного или муниципального задания (ч. 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ). Что это за иные цели в законодательстве не разъясняется, но можно предположить, что имеется в виду капитализация государственного или муниципального имущества (приобретение основных средств, строительство, капитальный ремонт реконструкция). В отличие от субсидии на выполнение государственного или муниципального задания правила «освоения» данной субсидии такие же, как и правила освоения сметных средств: не использованные в текущем финансовом году средства субсидии подлежат возвращению в бюджет и могут быть возвращены учреждению в следующем финансовом году только по решению главного распорядителя бюджетных средств «при наличии потребности в направлении их на те же цели» (ч. 18 ст. 30 Закона № 83-ФЗ).

В заключение отметим, что субсидии бюджетным учреждениям, так же как и субсидии автономным учреждениям, не будут облагаться налогом на прибыль (п. 14 ч. 1 ст. 251 Налогового кодекса РФ).

## **Изменения в имущественных отношениях**

Начиная разговор об изменениях в имущественных вопросах деятельности бюджетных учреждений, необходимо прежде всего отметить, что «имущественной» жизни этих учреждений появляется понятие, которое существует у автономных учреждений, а именно *особо ценное движимое имущество*. К этому виду имущества относится движимое имущество, бы которого осуществление бюджетным учреждением своей уставной деятельности будет затруднено (ч. 11 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ). Эта формулировка, конечно, весьма неконкретна, поэтому порядок отнесения движимого имущества к категории особо ценного движимого имущества устанавливается Правительством РФ, виды этого имущества определяются в порядке

принимаемом собственником имущества (федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или местной администрацией), а непосредственные перечни этого имущества – органами, выполняющими функции и полномочия учредителя (см. ч. 11 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ).

Федеральные правила отнесения имущества к особо ценному движимому имуществу задают определенные рамки для бюджетных учреждений любого уровня. Главным измеримым критерием при этом является балансовая стоимость имущества.

Так, в отношении федеральных бюджетных учреждений их учредитель должен самостоятельно определить стоимостной порог в диапазоне 200–500 тыс. руб. и отнести к особо ценному движимому имуществу любое движимое имущество, балансовая стоимость которого выше установленного порога (п. «а» ч. 4 Порядка отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества, утвержденного постановлением Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 538; далее – Порядок).

В отношении бюджетных учреждений субъекта РФ правила сложнее. Здесь соответствующий диапазон составляет 50–500 тыс. руб., а самому субъекту РФ предлагается выбрать, будет ли единый стоимостной порог в отношении всех региональных бюджетных учреждений определен высшим исполнительным органом государственной власти субъекта или этот орган только определит, условно говоря, «диапазон в диапазоне» (можно оставить его и в указанных крайних пределах), а конкретный стоимостной порог будет определяться каждым учредителем для своих учреждений отдельно. К особо ценному движимому имуществу будет в обязательном порядке относиться то движимое имущество, чья балансовая стоимость выше установленного порога (см. там же).

В отношении муниципальных бюджетных учреждений правила такие же, как и в отношении бюджетных учреждений субъекта РФ, только изначальный диапазон здесь сужен – от 50 до 200 тыс. руб., а роль высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ играет местная администрация (см. там же).

Также к особо ценному движимому имуществу в обязательном порядке должно быть отнесено то движимое имущество, отчуждение которого осуществляется в специальном порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в том числе музейные коллекции и предметы, находящиеся в федеральной собственности и включенные в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации, а также документы Архивного фонда Российской Федерации и национального библиотечного фонда (п. «в» ч. 4 Порядка). Кроме того, учредитель может отнести к особо ценному движимому имуществу и то имущество, чья балансовая стоимость ниже установленного порога, если без этого имущества осуществление бюджетным учреждением предусмотренных его уставом основных видов деятельности будет «существенно затруднено» (п. «б» ч. 4 Порядка). Последнее положение фактически означает, что при желании учредитель может отнести к особо ценному движимому имуществу любое движимое имущество бюджетного учреждения вплоть до

дыркокола, поскольку понятие «существенно затруднено» может толковаться достаточно свободно.

Важность определения особо ценного движимого имущества обуславливается тем, что если раньше бюджетное учреждение без разрешения учредителя не могло распоряжаться никаким закрепленным за ним имуществом, то сейчас часть имущества оно может распоряжаться (продавать, сдавать в аренду, использовать в качестве залога, списывать) самостоятельно, а именно тем имуществом, которое не относится к недвижимому имуществу или особо ценному движимому имуществу. Кроме того, если раньше бюджетное учреждение отвечало по своим обязательствам только находящимися в его распоряжении денежными средствами, то теперь оно будет отвечать и имуществом, но опять же только тем, которое не относится к недвижимому имуществу или особо ценному движимому имуществу.

Наконец, еще одним значимым изменением в сфере имущественных отношений является то, что сейчас предоставление бюджетных инвестиций бюджетному учреждению будет влечь за собой соответствующее увеличение стоимости основных средств бюджетного учреждения, находящихся в оперативном управлении (ч. 5 ст. 79 Бюджетного кодекса РФ). Это означает, что осуществление таких инвестиций, например, в рамках адресных инвестиционных программ (через субсидии учреждению на «иные цели») будет увеличивать налоговую базу учреждения по налогу на имущество организаций.

## **Изменения в возможностях совершать сделки**

В прежнем статусе бюджетные учреждения не имели права совершать никакие сделки без разрешения своего учредителя, так как все расходование денежных средств и приобретения осуществлялись в рамках утверждаемых учредителем сметы доходов и расходов, нельзя было и самостоятельно распоряжаться никаким закрепленным за учреждением государственным или муниципальным имуществом.

В новом статусе бюджетные учреждения, как и автономные, смогут самостоятельно осуществлять сделки, которые не относятся к так называемым крупным сделкам; на совершение же крупных сделок бюджетные учреждения должны предварительно получать согласие учредителя (ч. 13 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ).

Под крупной сделкой понимается сделка (или несколько взаимосвязанных сделок), связанная с распоряжением денежными средствами, отчуждением иного имущества, которым учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, а также с передачей такого имущества в пользование или залог при условии, что цена такой сделки либо стоимость отчуждаемого или передаваемого имущества превышает 10% балансовой стоимости активов учреждения, определяемой по данным его бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату, если уставом бюджетного учреждения не предусмотрен меньший размер крупной сделки (см. там же).

Остановимся на трех моментах.

Во-первых, ограничения, связанные с крупными сделками, перекрывают самостоятельность бюджетного учреждения в распоряжении имуще-

ством, которое не относится к недвижимому или особо ценному движимому имуществу. Если, например, какой-нибудь автомобиль не является особо ценным движимым имуществом, но цена его продажи превышает установленный порог крупной сделки, то продать этот автомобиль без согласия учредителя учреждение не сможет.

Во-вторых, имея возможность устанавливать при утверждении устава учреждения (или изменений в уставе) сколь угодно малый размер крупной сделки, учредитель может вообще лишиться учреждение самостоятельности в совершении абсолютно любых сделок. Как и в случае с определением особо ценного движимого имущества, степень самостоятельности бюджетного учреждения в принятии решений целиком и полностью зависит от воли и позиции учредителя.

В-третьих, если руководитель учреждения все-таки совершит крупную сделку без получения на нее согласия учредителя, то эта сделка может быть признана недействительной по иску бюджетного учреждения или его учредителя, если будет доказано, что другая сторона в сделке знала или должна была знать об отсутствии предварительного согласия учредителя учреждения, а сам руководитель учреждения будет нести перед учреждением ответственность в размере убытков, причиненных учреждению в результате совершения такой сделки, независимо от того, была ли эта сделка признана недействительной (см. ч. 13 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ).

Еще одно ограничение заключается в том, что без согласия учредителя бюджетное учреждение не может осуществлять так называемые сделки с заинтересованностью. К ним относятся сделки учреждения с другой организацией или гражданином, если руководитель учреждения или его заместитель состоят с этой организацией или гражданином в трудовых отношениях, являются участниками или кредиторами этих организаций либо состоят с этими гражданами в близких родственных отношениях или являются кредиторами этих граждан (ч. 1 и 3 ст. 27 Закона № 7-ФЗ). Данное ограничение также может перекрыть самостоятельность учреждения в совершении «некрупной» сделки и/или сделки по распоряжению имуществом, которое не относится к недвижимому или особо ценному движимому имуществу. Как и крупная сделка, сделка с заинтересованностью, совершенная руководителем учреждения без получения на нее согласия учредителя, может быть признана судом недействительной, а руководитель и/или его заместитель будут нести перед учреждением ответственность в размере убытков, причиненных ими учреждению (ч. 4 ст. 27 Закона № 7-ФЗ).

Также сейчас четко прописывается запрет для бюджетных учреждений размещать денежные средства в кредитных организациях и совершать сделки с ценными бумагами, если иное не предусмотрено федеральными законами (ч. 14 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ).

Вместе с тем если положить деньги на банковский депозит нельзя, то взять деньги у банка займы можно – если раньше бюджетное законодательство запрещало бюджетным учреждениям брать кредиты или займы, то сейчас этот запрет относится лишь к новому типу государственных и муниципальных учреждений – к казенным учреждениям (ч. 10 ст. 161 Бюджетного кодекса РФ). Можно предположить, что это нововведение будет интересно тем бюджетным учреждениям, которые желали бы приобрести на заемные средства какое-нибудь оборудование для оказания платных услуг (например, развлекательные аттракционы, медицинское оборудование и т.д.).



Кроме того, сейчас бюджетные учреждения без опаски что-то наруши смогут пользоваться механизмом лизинга (финансовой аренды)<sup>1</sup>. Хотя раньше прямого запрета пользоваться этим механизмом для бюджетных учреждений не было, теперь эта возможность обозначена в федеральном законодательстве явным образом (ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 29 октября 1998 г. № 164-ФЗ «О финансовой аренде (лизинге)»). Единственным ограничением в отношении бюджетных учреждений как лизингополучателей является условие, что выбирать продавца имущества должен только лизингодатель (арендатор) с последующим несением ответственности: выполнение требований договора купли-продажи (ст. 665 Гражданского кодекса РФ). Кроме того, лизинговые платежи не могут осуществляться в натуральной форме (ч. 2 ст. 1 и абзац второй ч. 2 ст. 28 Федерального закона от 29 октября 1998 г. № 164-ФЗ «О финансовой аренде (лизинге)»). Этот механизм может быть даже более приемлемым для бюджетных учреждений, чем кредитный механизм, так как их возможности для самостоятельного и пользования своего имущества в качестве залога при взятии кредита могут быть серьезно ограничены (учредитель может не дать своего согласия и использование в качестве залога недвижимого или особо ценного движимого имущества), а при механизме лизинга такого залога не требуется.

Вместе с тем надо помнить, что как кредитная, так и лизинговая сделки могут попасть в разряд крупных сделок, а также в разряд сделок с заинтересованностью и потребуются получать разрешение от учредителя на осуществление такой сделки.

## Изменения в правилах получения и использования внебюджетных доходов

Прежде всего, необходимо отметить, что внебюджетные доходы бюджетного учреждения начинают сейчас более или менее подробно регулироваться в федеральном законодательстве и в этой сфере появляются следующие нововведения.

Во-первых, в учредительном документе (уставе) бюджетного учреждения теперь должен содержаться *исчерпывающий* перечень видов деятельности, которые учреждение может осуществлять в соответствии с целями своего создания (ч. 1 ст. 24 и ч. 3 ст. 14 Закона № 7-ФЗ). Следовательно, перечень тех видов деятельности, от осуществления которых учреждение может получать внебюджетные доходы, тоже должен быть закрытым, и никакие формулировки типа «а также иные виды деятельности, не запрещенные законом», часто встречающиеся в уставах учреждений, здесь уже не пройдут. Поэтому при внесении изменений в устав важно очень тщательно продумать, какими видами деятельности учреждение не только занимается в настоящий момент, но и, возможно, будет заниматься в будущем, иначе

---

1 Упрощенно этот механизм выглядит следующим образом: лизингодатель (арендодатель) приобретает на свои средства некое имущество и по договору лизинга отдает его лизингополучателю (арендатору) в пользование, за что взимает с последнего регулярные лизинговые платежи определенного объема в течение определенного срока. В конце срока аренды право собственности на имущество переходит к лизингополучателю (арендатору). Обычно в роли лизингодателей (арендаторов) выступают банки.

каждым появлением нового вида деятельности придется менять устав.

Отдельного внимания заслуживает то, что платные услуги и работы должны относиться к *основным видам* уставной деятельности учреждения (ч. 4 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ). Вопрос в том, какие виды деятельности учреждения считаются основными, а какие нет. Четкого ответа на этот вопрос в федеральной нормативной правовой базе не существует. Единственное разъяснение по этому поводу таково: основным видом экономической деятельности некоммерческой организации является тот вид, в котором по итогам предыдущего года было занято наибольшее количество работников организации (п. 9 Правил отнесения видов экономической деятельности к классу профессионального риска, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2005 г. № 713). Обратим внимание, что речь здесь идет о *виде*, т.е. о выборе одного из множества, а не о *видах*, поэтому применять это определение при разделении видов деятельности учреждения на основные и неосновные (иные) может быть не так просто. На практике же под основными видами деятельности учреждения понимаются те виды деятельности, которые непосредственно связаны с целями, ради которых учреждение создано. Применительно к «новобюджетным» учреждениям такой целью является реализация предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах (ч. 1 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ). В любом случае если учреждение собирается оказывать платные услуги или выполнять платные работы, то их характер должен соответствовать тому, что прописано в уставе учреждения в разделе «основные виды деятельности».

Во-вторых, сейчас в федеральном законодательстве прямо говорится о праве бюджетного учреждения оказывать услуги и выполнять работы для граждан и юридических лиц за плату, однако при этом имеют место следующие ограничения (ч. 4 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ).

1. Платные услуги или платные работы могут оказываться или выполняться «сверх» установленного государственного или муниципального задания. При этом слово «сверх» здесь можно, вероятно, понимать так: учреждение может за плату оказывать услугу, содержащуюся в задании, большему числу получателей, т.е. если услуга задана для оказания 100 клиентам, то 101-му клиенту ее можно оказывать уже на платной основе либо на платной основе можно оказывать ту услугу, которая в задании отсутствует. Очевидно, что чем конкретнее будет прописываться само задание (в частности, номенклатура услуг и объемные показатели), тем проще будет определять это понятие – «сверх задания».

2. Платные услуги или платные работы могут оказываться или выполняться в рамках государственного или муниципального задания, но только «в случаях, установленных федеральными законами». Если учредитель ожидает, что какая-то включенная в задание услуга будет оказываться учреждением на платной основе, и не закладывает в расчет субсидии на выполнение задания все расходы, необходимые учреждению для оказания этой услуги, рассчитывая на софинансирование со стороны ее получателей, то для оказания данной услуги учреждением за плату необходимы основания в каком-либо федеральном законе. Например, такие основания имеются в отношении услуг дополнительного образования (ст. 45 Федерального зако-

на от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»), а в отношении услуг дошкольного образования подобные основания в федеральных законах отсутствуют.

3. Условия оказания одной и той же услуги на бесплатной и платной основе должны быть одинаковы. Это новое положение крайне неоднозначно, потому что в федеральной нормативной правовой базе отсутствует определение того, что должно считаться «условием оказания услуги». В первую очередь, для учреждений очень актуален вопрос, является ли цена услугом ее оказания. Далеко не всегда учредитель сможет оценить стоимость услуги, оказываемой в рамках задания, в том размере, который бы удовлетворял учреждение. Поэтому если в рамках задания оказывать услугу «за копейки» учреждению все равно придется (ч. 3 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ) то оказывать эту же услугу за плату *сверх задания* учреждению вполне может захотеться и за другие деньги. Очевидно, что при неопределенности понятия «условие оказания услуги» и учредители, и контролирующие органы скорее всего, будут относить к этому понятию не только качество и порядок оказания услуги, но и ее стоимость. А учреждения, в свою очередь, вероятно, могут пытаться маскировать «ту же самую» услугу под каким-то другим названием и выдавать ее учредителям и контролирующим органам: какую-то совершенно другую услугу.

4. Порядок определения платы за услугу или работы устанавливается учредителем. Следует обратить внимание на то, что речь идет об установлении цены, не тарифа, а только порядка их определения. Иными словами, в самом «мягком» случае учредитель может установить такой порядок, что цена услуги будет определяться самим учреждением, а в самом жестком – самим учредителем. Однако следует учитывать, что, если учреждение является муниципальным, никаких «мягких» вариантов здесь быть не может – в соответствии с федеральным законодательством о местном самоуправлении тарифы и услуги муниципальных учреждений устанавливают органы местного самоуправления (п. 4 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Если же учреждение является государственным, то «мягкие варианты» возможны, так как органы государственной власти имеют право устанавливать тарифы на платные услуги такого учреждения только в том случае, если данные услуги относятся к услугам, по которым осуществляется государственное регулирование цен (тарифов) или по которым требуется или допускается введение государственного регулирования тарифов. Например, к таким услугам относятся социальные услуги, оказываемые государственными и муниципальными учреждениями.

В-третьих, что касается использования внебюджетных доходов, то бюджетное учреждение получает самостоятельность в расходовании таких средств<sup>2</sup>. Эти средства, которые называются «средствами от деятельности приносящей доход» должны учитываться на отдельном балансе (ч. 2 ст. 292 Гражданского кодекса РФ).

1 Исчерпывающий перечень этих услуг определен Постановлением Правительства РФ от 7 марта 1995 г. № 239 «О мерах по упорядочиванию государственного регулирования цен (тарифов)».

2 См. ч. 2 ст. 298 Гражданского кодекса РФ и ст. 41–42 Бюджетного кодекса РФ (из числа доходов бюджета исключены доходы бюджетных учреждений от оказания платных услуг и доходы бюджетных учреждений от использования государственного или муниципального имущества).

Вместе с тем нельзя не отметить, что такими средствами могут, в принципе, считаться не только внебюджетные доходы, но и бюджетные средства субсидии, предоставляемой учреждению на выполнение государственного или муниципального задания, так как выполнение задания – это тоже «деятельность, приносящая доход». Дело в том, что налоговое законодательство относит эту субсидию именно к понятию «доход» (п. 1 ч. 14 ст. 251 Налогового кодекса РФ). Таким образом, следуя букве закона, необходимо признать, что и средства субсидии тоже должны поступать в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения.

## **Изменения в степени открытости деятельности**

Если прежде бюджетное учреждение было подотчетно фактически только своему учредителю, то сейчас оно, как любое государственное или муниципальное учреждение, будет обязано в соответствии с п. 3.3 ч. 3 ст. 32 Закона № 7-ФЗ обеспечивать открытость и доступность ряда своих документов, к числу которых относятся:

- 1) устав учреждения;
- 2) свидетельство о государственной регистрации учреждения;
- 3) решение учредителя о создании учреждения;
- 4) решение учредителя о назначении руководителя учреждения;
- 5) положение о филиалах, представительствах учреждения;
- 6) план финансово-хозяйственной деятельности учреждения;
- 7) годовая бухгалтерская отчетность учреждения;
- 8) сведения о проведенных в отношении учреждения контрольных мероприятий и их результатах;
- 9) государственное или муниципальное задание на оказание услуг (выполнение работ);
- 10) отчет о результатах деятельности учреждения и об использовании закрепленного за ними государственного или муниципального имущества.

Обеспечение открытости и доступности означает, что бюджетное учреждение будет обязано не только знакомить с перечисленными документами всех интересующихся, но и передавать эти документы для размещения на сайте Федерального казначейства (п. 3.5 ч. 3 ст. 32 Закона № 7-ФЗ). Правда, такая прозрачность должна наступить только с 1 января 2012 г. (ч. 5 ст. 33 Закона № 83-ФЗ).

## **Изменения в функциональном статусе**

Пожалуй, самым главным изменением в функциональном статусе бюджетных учреждений является утрата ими, как и автономными учреждениями, «защиты» со стороны своего учредителя (собственника имущества учреждения) при возникновении обязательств перед третьими лицами – учредитель перестает нести ответственность по таким обязательствам учреждения (абзац шестой ч. 2 ст. 120 Гражданского кодекса РФ). В принципе, это может в определенной мере повлиять на отношения учреждения с поставщиками товаров, работ и услуг. Ведь если раньше поставщик знал, что в случае

возникновения задолженности со стороны учреждения он через суд может взыскать эту задолженность с местной или региональной администрации. Сейчас такой возможности у него нет, взыскание можно обратить только на денежные средства, имеющиеся у учреждения, или на движимое имущество учреждения, которое не относится к категории особо ценного движимого имущества. А если таких объектов взыскания нет, то получается, что взятая с учреждения кредитором, как говорится, нечего. Определенный риск этого нововведения заключается в том, что, поскольку в соответствии с ч. 1 ст. 65 Гражданского кодекса РФ учреждения не подлежат процедуре банкротства, поставщик, конечно же, может отказаться иметь дело с «новобюджетным» учреждением, особенно если ранее кредиторская задолженность со стороны учреждения носила хронический характер и погашалась только при угрозе обращения кредитора в суд с иском к учредителю.

«Новобюджетное» учреждение перестает быть получателем бюджетных средств, а также не сможет выступать в роли распорядителя бюджетных

средств или администратора доходов бюджета<sup>1</sup>. Практическая значимость этого изменения может быть особенно актуальна в случае, если в какой-то отрасли функцию главного распор

### Условия оказания одной и той же услуги на бесплатной и платной основе должны быть одинаковы

дителя бюджетных средств выполнял не орган исполнительной власти, бюджетное учреждение. В частности, такая ситуация часто встречается в муниципальных районах, где главным распорядителем бюджетных средств был не исполнительный орган местного самоуправления (районная администрация), а районное учреждение здравоохранения (как правило, центральная районная больница). В новых условиях районной администрации необходимо или брать на себя эту функцию, создавая внутри себя новое подразделение либо вводя специальную штатную единицу, или превращая центральную районную больницу в казенное учреждение. Однако здесь не все просто: если учреждение здравоохранения участвует в реализации территориальных программ обязательного медицинского страхования, а это, как правило, и бывает, то превращать такое учреждение в казенное запрещается (ч. 19 ст. 31 Закона № 83-ФЗ). Поэтому у районной администрации в этом случае фактически только один выход – самой становиться главным распорядителем бюджетных средств в сфере здравоохранения.

Вместе с тем, несмотря на эти функциональные изменения, «новобюджетное» учреждение в случае соответствующего решения исполнительного органа субъекта РФ или местной администрации по-прежнему сможет выполнять их полномочия по выполнению публичных обязательств перед физическими лицами, если эти обязательства подлежат исполнению в денежной форме (ч. 5 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ). В частности, это позволяет сохранить свой тип тем бюджетным учреждениям, которые осуществляют выплаты населению, – например, центрам социальных выплат.

Следующее нововведение. Сейчас в федеральном законодательстве прямо обозначено, что бюджетное учреждение не вправе отказаться от выполнения государственного или муниципального задания (абзац третий ч. ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ). О таком праве и раньше в законодательстве не упо

1 В соответствии с изменениями, внесенными в ст. 6 Бюджетного кодекса РФ, данные функции могут выполняться только казенными учреждениями.

миналось, однако сейчас ситуация стала абсолютно однозначной. По всей видимости, это сделано для того, чтобы у «новобюджетного» учреждения не возникало даже мысли «манкировать» заданием в пользу оказания платных услуг. Следует отметить, что такое же уточнение внесено и в федеральное законодательство об автономных учреждениях (ч. 2.1 ст. 4 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»).

Наконец, еще одно важное изменение в функциональном статусе бюджетного учреждения заключается в том, что при согласии учредителя оно сможет создавать (участвовать в создании) некоммерческие организации и передавать им в качестве их учредителя или участника денежные средства и иное имущество, за исключением особо ценного движимого имущества, а также недвижимого имущества (ч. 4 ст. 24 Закона № 7-ФЗ). Такое право было у бюджетных учреждений до 2006 г., пока в федеральное законодательство о некоммерческих организациях не был внесен соответствующий запрет (ст. 3 Федерального закона от 10 января 2006 г. № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»), и многие бюджетные учреждения в свое время пользовались этим правом, создавая «дочерние» некоммерческие организации, в частности, для того, чтобы иметь возможность принимать участие в различных грантовых конкурсах, участие в которых было доступно только для негосударственных/немуниципальных организаций. Сейчас это право им возвращается.

Следует обратить внимание на то, что в отличие от автономных учреждений, которые могут создавать (или участвовать в создании) юридические лица без ограничения их организационно-правовой формы (ч. 6 ст. 3 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»), «новобюджетные» учреждения могут «порождать» только некоммерческие организации.

## Прочие изменения

К числу прочих изменений в жизни бюджетных учреждений можно отнести то, что для них отменяются особенности ведения налогового учета – этот учет будет вестись на общих основаниях<sup>1</sup>. Кроме того, у бюджетных учреждений, как и у автономных учреждений, меняются правила ведения бухгалтерского учета<sup>2</sup>. Примечательной особенностью новых правил является то, что сейчас явно обозначается право руководителя учреждения передать ведение бухгалтерского учета по договору другому учреждению или организации<sup>3</sup>.

1 С 1 января 2011 г. утратила силу ст. 321.1 Налогового кодекса РФ «Особенности ведения налогового учета бюджетными учреждениями».

2 С 1 января 2011 г. вступил в силу новый Единый план счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений, а также инструкция по применению этого плана, утвержденные приказом Министерства финансов РФ от 1 декабря 2010 г. № 157н. Прежняя инструкция по бюджетному учету, утвержденная приказом Министерства финансов РФ от 30 декабря 2008 г. № 147н, утратила силу.

3 Пункт 5 Инструкции по применению единого плана счетов бухгалтерского учета для государственных органов власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений, утвержденной приказом Министерства финансов РФ от 1 декабря 2010 г. № 157н.

Также бюджетные учреждения утрачивают освобождение от уплаты пошлины за право использования наименований «Россия», «Российская Федерация» и образованных на их основе слов и словосочетаний в своих наименованиях<sup>1</sup>.

Наконец, очень значимым изменением являются особые требования содержанию трудового договора между учредителем и руководителем бюджетного учреждения. В этом договоре в обязательном порядке должны быть отражены показатели оценки эффективности и результативности деятельности руководителя, а также условие о расторжении трудового договора по инициативе работодателя при наличии у бюджетного учреждения просроченной кредиторской задолженности, превышающей предельно допустимые значения, установленные учредителем (ч. 27 ст. 30 Закона № 83-ФЗ). Такие нововведения, безусловно, значительно повышают ответственность руководителя бюджетного учреждения.

## Что остается по-старому?

Рассматривая изменения в жизни бюджетных учреждений, нельзя не упомянуть те важные аспекты их деятельности, которые не меняются.

Прежде всего, «новобюджетное» учреждение остается государственным или муниципальным учреждением (ч. 2 ст. 120 Гражданского кодекса РФ) а собственником имущества этого учреждения остается Российская Федерация (в отношении государственных федеральных учреждений), субъект РФ (в отношении государственных региональных учреждений) или муниципальное образование (в отношении муниципальных учреждений). Об этом говорится в абзаце первом ч. 9 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ. При этом имущество бюджетного учреждения продолжает закрепляться за ним на праве оперативного управления, а земельный участок, необходимый для выполнения уставных задач, – на праве постоянного (бессрочного) пользования (абзац первый и второй ч. 9 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ).

Главный распорядитель бюджетных средств по-прежнему формирует и утверждает для бюджетного учреждения (как и для казенных и автономных учреждений) государственное или муниципальное задание (ст. 69.2 и п. ч. 1 ст. 158 Бюджетного кодекса РФ).

В отличие от автономного учреждения бюджетное учреждение по-прежнему должно в обязательном порядке применять положения законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, причем независимо от источников финансового обеспечения их исполнения<sup>2</sup>.

1 Такая льгота, предусмотренная п. 1 ч. 1 ст. 333.35 Налогового кодекса РФ, переходит от бюджетных учреждений к казенным учреждениям. Льгота продолжает действовать в отношении бюджетных учреждений, если они являются средствами массовой информации (за исключением средств массовой информации рекламного характера).

2 Часть 1 ст. 4 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Несмотря на то что бюджетные учреждения, как и автономные, сейчас не считаются получателями бюджетных средств, они выделены в отдельную категорию государственных или муниципальных заказчиков.

Кроме того, в отличие от автономных учреждений лицевые счета бюджетных учреждений, как и раньше, открываются и ведутся только в территориальных органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов РФ, финансовых органах муниципальных образований (ч. 1 ст. 30 Закона № 83-ФЗ).

Назначает руководителя бюджетного учреждения, как и раньше, учредитель учреждения в виде заключения с ним трудового договора<sup>1</sup>.

### **С.Б. Сиваев**

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

### **Д.Н. Гладков**

Студент магистратуры факультета государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики»

### **Т.А. Шакиров**

Эксперт направления «Городское хозяйство» фонда «Институт экономики города»

### **В.Ю. Прокофьев**

Заместитель директора направления «Городское хозяйство» фонда «Институт экономики города»

## **Анализ практики проведения конкурсов на заключение договоров государственно-частного партнерства в коммунальном секторе**

---

Выбор критериев конкурса представляется крайне важным этапом на пути к эффективному использованию механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП). Правильно определенные критерии конкурса обеспечивают условия для достижения необходимого результата – привлечения инвестиций в модернизацию существующих и строительство новых объектов коммунального комплекса, повышение показателей операционной деятельности организации коммунального комплекса и, как следствие, повышение качества предоставляемых потребителям коммунальных услуг.

Российское законодательство обязывает проводить конкурсный отбор претендентов на право заключения концессионного соглашения в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессион-

---

2 Прямое указание на это сейчас содержится в ч. 27 ст. 30 Закона № 83-ФЗ.



ных соглашениях» (далее – Закон № 115-ФЗ), а для заключения договоров аренды – в соответствии с Приказом ФАС от 10 февраля 2010 г. № 67 в порядке проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, и перечне видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса» (далее – Приказ ФАС).

Специалисты Института экономики города провели исследование с целью анализа практики проведения конкурсов на заключение договоров ГЧП. В ходе исследования была собрана и проанализирована документация муниципальных образований по конкурсам на право заключения договоров аренды или концессионного соглашения в отношении объектов водоснабжения/водоотведения и теплоснабжения, опубликованная органами г

**Правильно определенные критерии конкурса обеспечивают условия для привлечения инвестиций в модернизацию существующих и строительство новых объектов коммунального комплекса, повышение показателей операционной деятельности организации коммунального комплекса и, как следствие, повышение качества предоставляемых потребителям коммунальных услуг**

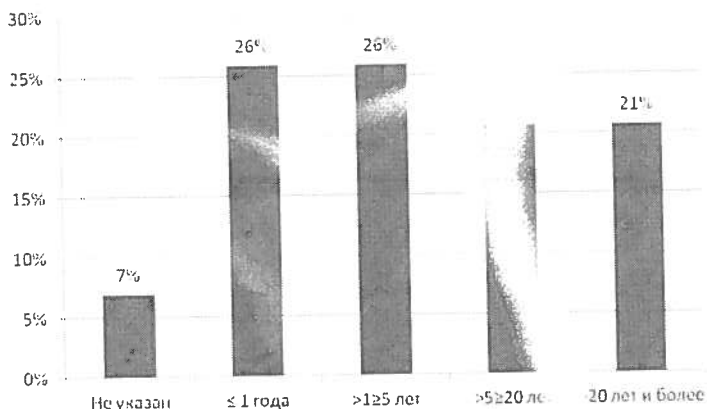
бличной власти на соответствующих официальных порталах в Интернет. Предметом анализа стали критерии оценки участников конкурса. Указанная конкурсная документация датирована 2010–2011 гг.

Всего было собрано 38 пакетов конкурсных документов на право заключения договоров ГЧП в водном секторе и 20 – в секторе теплоснабжения. В 38 из 58 случаев конкурсов проводился на право аренды объектов коммунальной инфраструктуры в остальных случаях предметом конкурсных торгов выступало право заключения концессионного соглаше-

ния. Тем не менее предмет всех договоров (управление и улучшение систем коммунальной инфраструктуры) позволяет рассматривать их в одном пуле. Спрос на ГЧП предъявлялся городскими поселениями (17 случаев), муниципальными районами (8 случаев) сельскими поселениями (27 случаев) городскими округами (6 случаев).

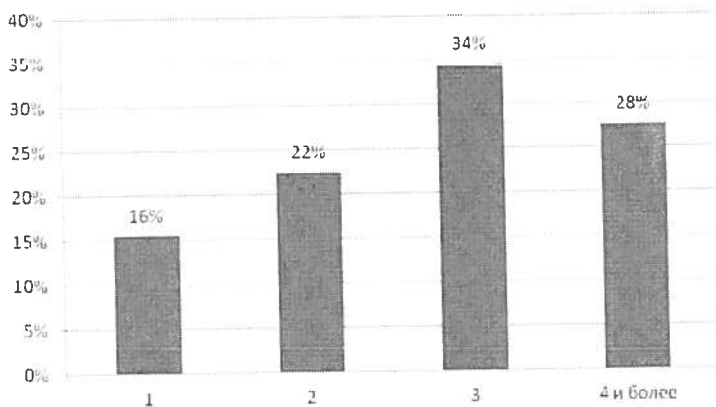
Привлечение частного оператора к управлению системами коммунальной инфраструктуры должно обеспечивать улучшение ее технико-экономических показателей. Для достижения поставленной цели необходимо в числе привлечение инвестиций. В этой связи срок соглашения договоров ГЧП должен быть достаточным для осуществления инвестиционного цикла. За период соглашения частным оператором должны быть привлечены средства в реализацию инвестиционных проектов по модернизации и развитию инфраструктуры. Но соглашение должно также предусматривать время и возврат вложенных средств с определенной доходностью. Окупаемость серьезных инвестиционных проектов в коммунальном секторе значительна и срокам ввиду как капиталоемкости сектора, так и социальной чувствительности, а значит, невозможности быстрого роста тарифов. Таким образом краткосрочные и среднесрочные соглашения (до пяти лет) не соответствуют срокам окупаемости, характерным для серьезных инвестиционных проектов.

в коммунальном секторе. В 59% конкурсных документаций срок соглашения ГЧП не превышал пяти лет, что свидетельствует об отсутствии значимых инвестиционных обязательств со стороны частного партнера (рис. 1).



**Рис. 1.** Распределение конкурсов в секторах ВКХ и теплоснабжения по продолжительности периода соглашений

Качественным показателем подготовки конкурса может являться количество критериев, используемых при оценке заявок участников. Большое количество критериев не гарантирует того, что конкурсная документация составлена квалифицированно. Однако использование всего одного или двух критериев говорит о низком качестве подготовки конкурса. В рассмотренных конкурсных документациях в 38% случаев использовался всего один или два критерия (рис. 2).



**Рис. 2.** Количество используемых критериев в рамках одного конкурса в секторах ВКХ и теплоснабжения

Используемые в конкурсной документации критерии можно сгруппировать следующим образом:

- оптимизация экономических показателей;
- оптимизация технических показателей;
- оптимизация времени решения задачи;
- качественные оценки заявки и участника.

Рис. 3 демонстрирует, насколько часто в рассмотренной документации сектора ВКХ и теплоснабжении встречались критерии каждой группы. В всех конкурсных документах отмечены по три критерия экономических, технических, два временных и один качественный.



**Рис. 3. Частота встречаемости критериев, % от общего количества пакетов конкурсной документации**

Можно наблюдать редкое (12%) применение критериев, направленных на *минимизацию тарифа*, что может объясняться существующей регуляторной политикой. Поскольку тариф сегодня регулируется на региональном уровне, а соглашение ГЧП в коммунальном секторе заключается между муниципалитетом и частным бизнесом, то использование напрямую тарифа в качестве критерия представляется организаторам конкурса затруднительным.

*Величина арендной/концессионной платы* – самый часто встречающийся критерий в силу того, что в соответствии с Гражданским кодексом РФ арендная плата является существенным условием любого договора аренды. В отличие от арендной платы поправки, внесенные в Закон № 115-ФЗ от 2008 г., предусматривают возможность отсутствия концессионной платы. Это возможно в двух случаях: во-первых, если концессионер оказывает услуги по регулируемым тарифам и, во-вторых, если условиями концессионного соглашения предусмотрено принятие концедентом на себя части расходов на создание и/или реконструкцию, использование (эксплуатацию) объектов

концессионного соглашения. Данные поправки представляются разумными, так как арендная плата по соответствующему договору, равно как и концессионная плата, будет создавать дополнительное бремя расходов частного оператора, которое в конечном счете должно быть компенсировано увеличением тарифов для потребителей. Очевидно, что максимизация размера платы не должна выступать в качестве значимого критерия.

Второй по частоте встречаемости критерий – *срок реконструкции / строительства объекта соглашения*. Срок реконструкции/строительства важен при выборе арендатора/концессионера в случае недостатка соответствующих мощностей коммунальной инфраструктуры или модернизации объектов. Однако достаточно часто этот критерий используется и для обеспечения потребностей в коммунальных ресурсах вновь возникающих объектов нового строительства. В таких случаях использование критерия минимизации срока строительства неправильно, так как построенный объект коммунальной инфраструктуры будет простаивать из-за отсутствия спроса со стороны потребителей.

Критерии, направленные на *повышение эффективности операционной деятельности*: расход энергоресурсов на производство 1 Гкал тепловой энергии или поднятие/транспортировку 1 м<sup>3</sup> воды (встречаются в 9% конкурсных документаций) и уровень потерь воды / тепловой энергии (встречаются в 19% конкурсных документаций). Для этих критериев только в 10% случаев указан срок их достижения, отличный от конца действия договора, или сам срок повышения эффективности является самостоятельным критерием. В остальных случаях, когда значение критериев расхода энергоресурсов или уровня потерь определяется на момент окончания договора без системы мониторинга их достижения, следует ожидать, что потенциальные арендаторы/концессионеры просто выставят минимально или максимально возможное значение (в зависимости от критерия), так как к моменту завершения договора ГЧП с большой вероятностью уже нельзя будет применить санкции к арендатору/концессионеру в случае, если конкурсное значение критерия останется недостижимым.

В 17% проанализированных пакетов конкурсной документации в качестве критерия отбора использовался *объем вложенных инвестиций*, выраженный либо в фиксированных суммах, либо в процентной доле от выручки. В случае отсутствия ключевых показателей операционной эффективности нет гарантий, что вложенные инвестиции повысят качество предоставляемых услуг. Кроме того, при существующем сроке установления тарифов для организаций коммунального комплекса спрогнозировать выручку будущих периодов практически невозможно. Представляется, что задачей должна быть не максимизация вложенных в инфраструктуру средств, а решение конкретных технических и технологических задач, в первую очередь – повышение качества услуг, эффективности и надежности работы коммунальной инфраструктуры. В соответствии с этим данный критерий представляется неправильным.

Еще одним аналогичным примером неверного критерия служит *объем оказания услуг по водоснабжению/теплоснабжению*, который представлен в 12% случаев. Очевидно, что объем потребляемых услуг в коммунальном секторе должен определяться спросом. Максимизация данного критерия может стать обременением для коммунальной организации из-за простоя мощностей.

В 24% случаях в конкурсной документации использовался такой критерий, как *качественная характеристика объекта договора и квалификация участника*, который, как правило, состоит в оценке подготовленной участником инвестиционной программы модернизации и/или развития систем ВТ или теплоснабжения. Критерий основан на выставлении экспертных оценок. Но не субъективность является его главным слабым местом. Проблема в том, что если при этом нет критерия, связанного с тарифной политикой об изменении тарифов ничего не говорится в договоре (а именно так бывает в подавляющем большинстве случаев), то обязательства, которые качественно оцениваются по этому критерию, остаются невыполненными из-за неопределяемых инвестиционных рисков.

Стоит отметить, что Приказ ФАС запрещает включать в конкурсную документацию требование наличия у участника конкурса опыта работы, производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых финансовых и иных ресурсов, а также требования к его деловой репутации. В то же время Закон № 115-ФЗ разрешает включать в конкурсную документацию, но *на этапе предварительного отбора*, требования к квалификации профессиональным, деловым качествам конкурсантов, что представляет более правильный подход.

Ряд пакетов конкурсной документации (19% случаев) содержали критерии конкурса, не соответствующие Приказу ФАС и Закону № 115-ФЗ или поддающиеся количественной оценке:

- соответствие учредительных документов конкурсанта законодательству;
- проведение ежегодных профилактических мероприятий;
- финансовая стабильность конкурсанта;
- наличие у участника конкурса специального опыта выполнения работ (количество аналогичных заказов, по которым получено положительное заключение экспертизы);
- оснащенность специализированным оборудованием;
- осуществление ремонтно-восстановительных работ (реконструкции модернизации) арендуемых объектов теплоснабжения в объеме, необходимом для нормального обеспечения теплоснабжения в осенне-зимний период, за счет собственных или привлекаемых (заемных) средств.

Подобные нарушения и ошибки могут свидетельствовать как о низкой квалификации организаторов конкурсов, так и о желании подстроить конкурс под «своего» претендента.

Существующее законодательство позволяет организовать конкурс таким образом, чтобы решение о победителе при прочих равных условиях принималось на основе субъективного мнения комиссии. В качестве примера можно привести конкурсную документацию на право аренды водоканала города Томска в 2010 г.

В рамках конкурса в документации были установлены следующие критерии отбора победителя (табл. 1).

Таблица 1. Критерии конкурса с параметрами оценки и пояснениями (Томск)

№	Критерий конкурса	НЗ	Т	КЗ
1	Размер годовой арендной платы без учета НДС (цена договора), руб.	2 231 695,61	▲	0,06
2	Сроки реконструкции объектов договора (создания имущества в рамках исполнения договора):	-	-	0,32
2.1	водопроводных насосных станций 4-го подъема (ВНС-11, 13, 15, 16, 23, 28, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40) с заменой насосного оборудования и автоматизацией	3 года	▼	0,06
2.2	канализационных насосных станций КНС-5, 7, 11, 12, 13 с заменой насосного оборудования и автоматизацией	2 года	▼	0,06
2.3	системы водоснабжения на основе гидравлического моделирования и зонирования	2 года	▼	0,1
2.4	системы водоотведения на основе гидравлического моделирования	3 года	▼	0,1
3	Технико-экономические показатели систем водоснабжения и водоотведения на момент окончания срока договора:	-	-	0,42
3.1	уровень потерь питьевой воды в водопроводных сетях, % от подачи в сеть	20,0	▼	0,08
3.2	соответствие результатов химических анализов воды в сети требованиям СанПиН 2.1.4.1074-01, %	99,6	▲	0,08
3.3	соответствие результатов микробиологических анализов воды в сети требованиям СанПиН 2.1.4.1074-01, %	99,8	▲	0,08
3.4	концентрация железа (Fe) в промывных водах на станции водоподготовки подземного водозабора, мг/дм <sup>3</sup>	0,1	▼	0,05
3.5	сброс сточных вод через канализационные аварийные выпуски, м <sup>3</sup>	1000	▼	0,05
3.6	обеспеченность приборами учета воды на вводах в многоквартирные дома по состоянию на 30 ноября 2011 г., %	95,0	▲	0,08
4	Качественная характеристика инженерно-технических или функционально-технологических решений для обеспечения реконструкции объектов договора (создания имущества в рамках исполнения договора) и квалификация участника конкурса <b>Оценка в баллах от 1 до 5</b>	-	-	0,2
5	ИТОГО (Общий вес критериев)	X	X	1,00

*Примечание.* Сокращения и условные обозначения: НЗ – начальное значение показателя, Т – требование к изменению начального значения, КЗ – коэффициент значимости, удельный вес критерия в суммарной оценке, ▲/▼ – увеличение/уменьшение начального значения.

Анализ критериев оценки в конкурсной документации Томска позволяет сделать ряд выводов.

*Критерий 1* – арендная плата. Исходя из конкурсной документации, невозможно определить, будет ли арендная плата перечисляться в бюджет или расходоваться на восстановление основных фондов (это возможно, если арендодателем и балансодержателем является МУП). Кроме того, важно заметить, что выплата арендной платы – это прямые расходы, которые закладываются в тариф и фактически оплачиваются населением. Максимизация арендной платы представляется неверным критерием, поскольку рассматривает аренду коммунальной инфраструктуры как источник пополнения бюджета путем увеличения тарифов для населения.

*Критерии группы 2* призваны оценить инвестиционный потенциал арендатора. Однако, по существу, они не несут в себе серьезной инвестиционной нагрузки (критерии 2.1, 2.2). Реконструкция насосных станций без тех-

нических показателей не особенно обременительный критерий. Оценить исполнение критериев 2.3, 2.4 практически невозможно, так как оптимизация системы водоснабжения/водоотведения на основе гидравлического моделирования и зонирования также является неформализованным показателем. Вариативность значений критериев в группе 2 практически отсутствует. В результате случилось то, что легко можно было предсказать. Практически все участники конкурса (а их было семь) поставили по всем критериям этой группы единственное значение – один год. А это означает, что все эти критерии просто не работали. Иными словами, критерии с весом в 32% превращаются в фикцию.

*Группа критериев 3* имеет наибольший удельный вес – 0,42. Согласно конкурсной документации оценка этих критериев (кроме критерия 3.6) происходит в момент окончания договора аренды. Соответственно, участники конкурса могут выставить любые значения ввиду отсутствия системы мониторинга достижения этих критериев, а также маловероятности применения санкций за их неисполнение. Но это еще не все проблемы этой группы критериев. Рассмотрим каждый из них.

Критерий 3.1 – минимизация потерь воды в водопроводных сетях. Казалось бы, правильный критерий. Только сформулирован неправильно. Участники конкурса заявляли практически недостижимые уровни потерь – в 5 и менее. В международной практике потери в 10% считаются хорошим показателем, который редко кто превосходит, потому что дешевле оставить такие потери, чем сокращать их. Поэтому правильный критерий выглядел бы по-другому, например минимизация срока доведения потерь воды в водопроводных сетях до 10%.

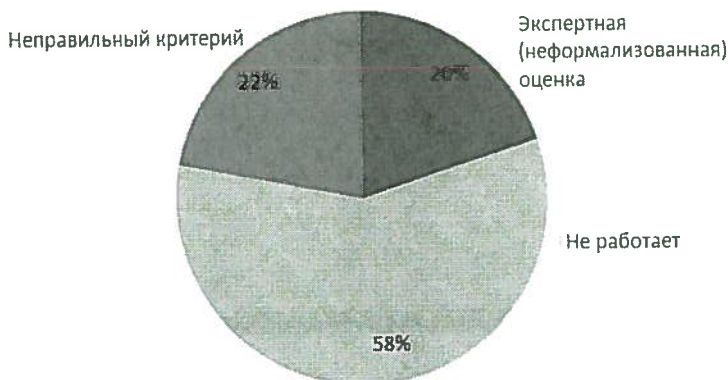
Критерии 3.2–3.4 отражают требования к химическому и бактериологическому составу воды. Но это не тема оптимизации, это требования санитарных норм, которые надо выполнять. Поэтому такие показатели должны быть ограничениями, а не критериями.

Критерий 3.6 также неправильный, поскольку в нем предприятию В1 предписывается действие (установка приборов учета в жилищном фонде), которое законодательно находится не в его компетенции, а в компетенции собственников жилищного фонда.

Таким образом, большинство критериев группы 3 либо неработающие, потому что все участники показывают одинаковые результаты, либо заведомо невыполнимые показатели, либо противоречат закону.

Квалификация участника конкурса (*критерий 4*) представляет собой качественный критерий. При этом он включает в себя, по сути, два традиционных используемых для экспертной оценки критерия – квалификацию участника и понимание поставленных им задач. Оценка за данный критерий определяется экспертной группой.

Содержательный анализ критериев на право аренды систем ВКХ показывает, что большинство из них не работало, поскольку все участники по понятным и очевидным причинам выставляли одинаковые значения. Часть критериев была неправильной по своей содержательной природе. При этом реальный вес экспертной оценки (за счет того, что не работало больше половины критериев с одинаковыми оценками) увеличился более чем в три раза и имел определяющее значение при подведении итогов конкурса. А значит, возможности для получения заданного результата были чрезвычайно высоки. На рис. 4 представлена оценка эффективности применяемых в этом случае критериев.



**Рис. 4. Оценка критериев, применяемых в конкурсе на право аренды водоканала в Томске**

В целом на основании анализа конкурсных документаций в коммунальном секторе приходим к достаточно жестким выводам:

1) существующая конкурсная документация часто содержат критерии: а) содержательно неверные, способные ухудшить реализацию ГЧП; б) не работающие;

2) отсутствует должное понимание целей и задач ГЧП со стороны публичной власти, что ведет к ошибкам в построении системы критериев при конкурсной оценке;

3) крайне важный критерий цены (тарифа) не применяется должным образом из-за существующей системы тарифного регулирования, что приводит к практическому отсутствию реальных инвестиционных обязательств частного оператора.

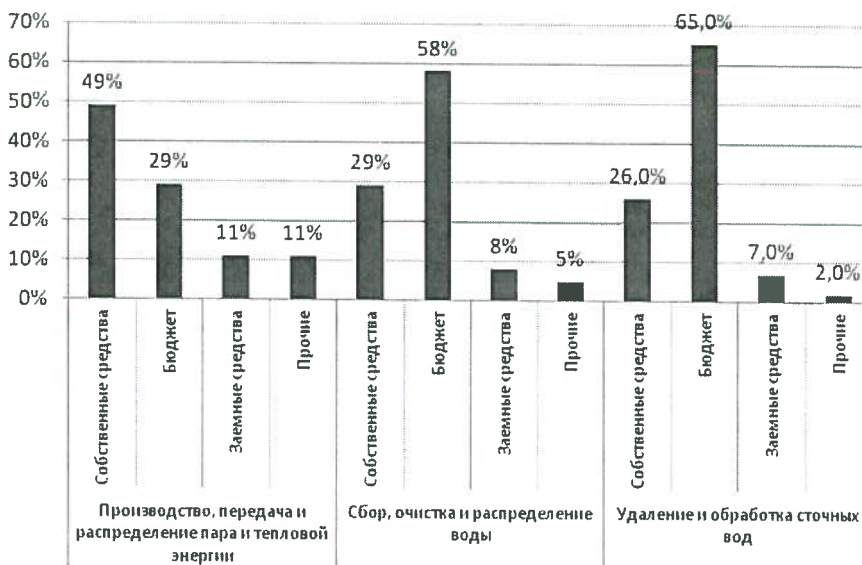
Хотя политическая ставка делается на развитие в нашей стране государственного партнерства, практика заключения как договоров аренды, так и концессионных соглашений свидетельствует о том, что не решается одна из главных задач ГЧП – привлечение частных российских операторов достаточно скромны. Большинство частных компаний показывают в качестве своих инвестиционных вложений инвестиционные расходы из текущей выручки. Это значит, что в сектор по-прежнему практически не привлекаются заемные средства, что и подтверждает рис. 5 (с. 56).

Причина отсутствия привлеченных средств в коммунальном секторе заключается в том, что конкурсная документация не накладывает на операторов реальных обязательств по инвестиционным вложениям, что в свою очередь связано с неопределенностью в долгосрочной тарифной политике.

Можно ли повысить эффективность проведения конкурсов на право заключения договоров ГЧП и что для этого нужно делать?

Хотя политическая ставка делается на развитие в нашей стране государственного партнерства, практика заключения договоров аренды, так и концессионных соглашений свидетельствует о том, что не решается одна из главных задач ГЧП – привлечение в сектор частных финансовых ресурсов





Источник: Росстат («Российский статистический ежегодник»).

**Рис. 5. Инвестиции в сектор ВКХ и теплоснабжение по источникам финансирования за 2005–2010 гг.**

Результативность конкурсных процедур для заключения договоров ГЧ основывается на выборе оптимального соотношения технических показателей работы системы, сроков достижения этих показателей и цены их достижения, которая отражается в тарифах для потребителей. При отсутствии абсолютно естественного экономического баланса между качеством предоставления коммунальных услуг и его стоимостью договор ГЧП грозит остаться декларацией без обязательств. Поэтому в целях улучшения показателей качества предоставления коммунальных услуг и привлечения в сектор частных инвестиций конкурсная документация должна содержать:

- технологические критерии, т.е. обязательства арендатора/концессионера по улучшению показателей операционной деятельности или сроков достижения предполагаемых показателей операционной деятельности;
- экономические критерии, которые бы ограничивали финансовые потребности частных операторов для реализации принятых на себя обязательств.

Критически важно наличие экономических критериев. Модели ГЧП предполагают, что привлеченные инвестиции в модернизацию и развитие объектов коммунальной инфраструктуры должны окупаться за счет продаж товаров и услуг, производимых на этих объектах, т.е. за счет ведения хозяйственной деятельности. Но будущие доходы от этой деятельности зависят от того, по какой цене (тарифу) будет реализовываться продукция. Если тарифы предсказуемы, то достаточно легко оценить размер возможных инвестиций и срок их окупаемости. Соответственно, наиболее важным экономическим критерием конкурса должен стать *тарифный план* потенциального арендатора/концессионера. При этом принципиально важно, что тарифные

план должен предлагаться в приведенных ценах (т.е. в ценах текущего года, без учета будущей инфляции).

Следует особо подчеркнуть, что проведение конкурсов на заключение договоров ГЧП в коммунальном секторе формирует особую ситуацию конкурентной борьбы за монопольные рынки. А конкурентная борьба в экономике не может быть без конкурентных цен. У нас есть все экономические предпосылки для того, чтобы в рамках конкурсов на заключение договоров ГЧП в коммунальном секторе перейти от регулируемых органами власти тарифов к конкурсным нерегулируемым тарифам. Причем эти тарифы, по условиям конкурса, не могут быть выше уровня, заданного при проведении конкурса.

Исходя из инвестиций, которые необходимы для достижения технологических критериев конкурса и строительства/реконструкции объектов коммунальной инфраструктуры, участники, согласно разработанным финансовым моделям, прогнозируют тарифы будущих периодов в ценах базового года. Оценка участников происходит согласно среднему тарифу, который считается по следующей формуле:

$$T = \frac{\sum_{j=1}^n (t_0 \times \prod_{i=1}^j (1 + k_i))}{n}$$

где  $T$  – среднее значение тарифа;  $t_0$  – начальное значение тарифа на срок заключения договора;  $k_i$  – изменение тарифа в  $i$ -м году (в долях к тарифу в предшествующем периоде; величина  $k_i$  может быть как положительной, так и отрицательной, а также равной нулю);  $n$  – число периодов тарифного регулирования (в годах).

На рис. 6 представлен вариант заявки конкурсанта по тарифному плану.

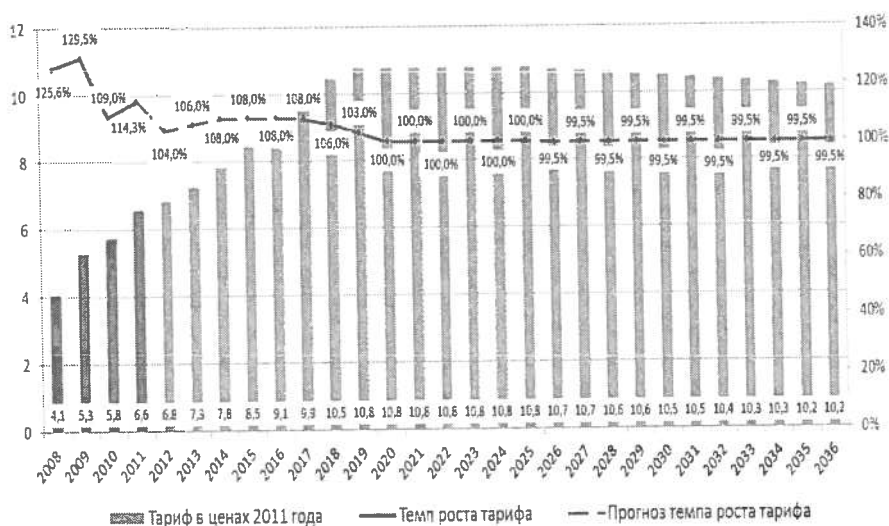


Рис. 6. Вариант тарифного плана для договора ГЧП

Для параметра  $k_i$  может вводиться ограничение по положительным значениям для того, чтобы избежать резкого роста тарифов. Если принимается, что разовый рост тарифа в приведенных ценах не должен превышать 5% то принимается, что  $k_i \leq 0,05$ .

С учетом политических реалий текущего момента можно установить, что на ближайшие два года тарифы не будут расти выше уровня инфляции, т. е.  $k_{1,2} \leq 0$ .

Реальный тариф в соответствующий период тарифного регулирования будет определяться как предложенный для этого периода номинальный тариф, умноженный на индекс потребительских цен за время, прошедшее момента проведения конкурса.

Чем меньше среднее значение тарифа потребуется участнику для улучшения показателей операционной деятельности (аварийность, потери воды тепловой энергии, расход энергоресурсов на производство 1 Гкал тепловой энергии или поднятие/транспортировку 1 м<sup>3</sup> воды и т.д.) и строительства

модернизации объектов коммунальной инфраструктуры, тем выше его шанс стать победителем конкурса.

Однако существующее в настоящее время тарифное законодательство не позволяет использовать в качестве экономического критерия тарифные планы из-за ежегодно утверждаемых предельных индексов и отсутствия муниципалитетов полномочий устанавливать тарифы.

Означает ли это, что экономические критерии невозможно ввести? На наш взгляд, нет. Необходимо разработа

**При определении целей соглашений ГЧП следует руководствоваться не максимизацией частных инвестиций, а оптимизацией параметров операционной деятельности коммунальной инфраструктуры, которые обеспечат улучшение качества коммунальных услуг, повышение надежности и эффективности работы системы**

другой экономической критерий, который бы позволил инвестору взять на себя обязательства по модернизации, реконструкции и новому строительству основных фондов коммунальной инфраструктуры, и при этом инвестор понимал бы механизм возврата вложенных инвестиций. С этой целью рекомендуется в конкурсную документацию в качестве критерия конкурса и в следующие договорные отношения включать механизм установления *рачетных тарифов*. Существующее законодательство позволяет использовать данный критерий при проведении конкурсов как на право аренды, так и на право заключения концессионного соглашения. Например, он был использован при проведении конкурса на право заключения договора ГЧП с целью реконструкции систем теплоснабжения города Новошахтинска.

Концепция «расчетных» тарифов предусматривает, что участники конкурса указывают индексы ежегодного увеличения тарифа, который позволит достичь технико-экономических показателей и модернизировать объекты коммунальной инфраструктуры.

При этом, несмотря на введение в договор «расчетных» тарифов, регулирование тарифов организаций коммунального сектора продолжается осуществляться в соответствии с положениями действующего законодательства и с учетом установленных им ограничений, например предельных индексов роста тарифов. При возникновении разницы между «расчетным» и реально установленным тарифом должны применяться соответствующи

положения договора ГЧП, регулирующие последствия возникновения данной ситуации.

Если в соответствии с положениями действующего законодательства «расчетный» тариф будет выше, чем установленный, стороны могут договориться о том, что бюджет компенсирует оператору недостающую разницу или продлевается срок соглашения ГЧП. Закон № 115-ФЗ предусматривает в ч. 1 ст. 20 продление срока договора в случае, «если положение концессионера ухудшается таким образом, что он в значительной степени лишается того, на что был вправе рассчитывать при заключении концессионного соглашения».

Анализ практики проведения конкурсов на право заключения договоров ГЧП позволяет сделать ряд выводов.

**1.** При определении целей соглашений ГЧП следует руководствоваться не максимизацией частных инвестиций, а оптимизацией параметров операционной деятельности коммунальной инфраструктуры, которые обеспечивают улучшение качества коммунальных услуг, повышение надежности и эффективности работы системы. Чтобы этого достичь, частному оператору необходимо привлечь инвестиции. Но публичную власть должен интересовать конечный результат, а не размер инвестиций.

**2.** Публичная власть в лице арендодателя или концедента должна иметь возможность отслеживать выполнение поставленных в конкурсной документации и в договоре ГЧП задач с помощью системы мониторинга, а также возможность в случае невыполнения этих задач расторгнуть с оператором договор ГЧП.

**3.** Использование в качестве экономического критерия тарифного плана оператора, который позволит ему достичь технико-экономических показателей и модернизировать коммунальную инфраструктуру в оговоренный срок, является наиболее оптимальным экономическим критерием, но требует изменения существующего законодательства.

**4.** Ввиду невозможности использовать в настоящее время тарифный план организаторы конкурсов могут применять подходы, основанные на концепции «расчетных» тарифов.

**Д.М. Ланцев**

Руководитель проектов направления «Муниципальное экономическое развитие» фонда «Институт экономики города»

## **Комплексное планирование: рекомендации эксперта**

---

Анализ плановой деятельности муниципальных образований показывает, что тема совершенствования комплексного социально-экономического планирования на муниципальном уровне остается актуальной и постоянно обогащается новыми сюжетами, подходами и решениями. Документ

**Идеи объединения усилий муниципалитетов в решении проблем даже в рамках одного района практически нигде не находят конкретного воплощения в проектах, планах совместных действий и других формах межмуниципального сотрудничества**

комплексного планирования (ДКП) подготовленные в конце 1990-х – начале 2000-х гг., сегодня по большей части реализованы, и многие муниципалитеты, опробовав этот инструмент управления, готовят программы и стратегии на новый плановый период. По-прежнему побудительным мотивом для подготовки ДКП является позиция регионов и федерального центра, которые часто связывают во

возможность выделения финансовой помощи или каких-либо других преференций за счет государственного бюджета с наличием четко выстроенной стратегии развития муниципалитета, закреплённой в соответствующих документах. Последним примером является государственная программа поддержки моногородов, начатая в период кризиса 2008–2009 гг., в которой претендентам на государственную помощь предписывается обязательная разработка так называемых комплексных инвестиционных планов.

Разрабатывая ДКП на новый срок, муниципалитеты предъявляют возросшие требования к такого рода документам, исходя из того, что они сегодня являются не столько декларацией о намерениях, как раньше, сколько реальным инструментом управления, который должен быть интегрирован в систему муниципального управления и занять в ней подобающее место. Опыт Института экономики города последних лет позволяет сформулировать рекомендации по подготовке ДКП.

Прежде всего, сегодня можно говорить о большей определенности статуса документа, как и его формы. Если на рубеже веков готовились стратегии, планы, концепции, то в настоящее время все больше муниципалитетов отдают предпочтение формату комплексной программы, в которой пятилетний горизонт очерчен достаточно подробно, но одновременно присутствует и оценка перспектив на 10–15 лет. В чем преимущество такой формы? Главное, она позволяет оптимально сочетать среднесрочное и долгосрочное планирование. Определяя шаги, которые будут сделаны в ближайшие 5 лет, муниципалитет не утрачивает ощущения перспективы развития. В свою очередь, реалистичность достижения глобальных целей

определяется тем, что движение к ним начинается уже в первые годы реализации программы – она содержит набор определенных действий и шагов, наполненных конкретным содержанием и сбалансированных с текущими и перспективными возможностями муниципалитета.

Следующий важный вопрос – соотношение объекта планирования и вопросов местного значения (полномочий) муниципального образования. Введение фактически двухуровневой системы организации управления в муниципальных районах после принятия Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» серьезно затруднило использование комплексного подхода в планах социально-экономического развития поселений и районов. Для того чтобы отвечать требованиям комплексности, ДКП, подготовленные в муниципальных районах, неизбежно должны были вторгаться в планы по исполнению полномочий, закрепленных за другим уровнем местного самоуправления. Существует несколько способов решения этой проблемы.

Как вариант, документ комплексного планирования может не приниматься нормативным актом представительного органа муниципального образования, а получить статус межмуниципального соглашения. Этот способ был опробован Институтом экономики города в Шелеховском районе Иркутской области<sup>1</sup>. С тех пор, насколько известно, эта практика не получила продолжения и развития. Причина в том, что идеи объединения усилий муниципалитетов в решении проблем даже в рамках одного района практически нигде не находят конкретного воплощения в проектах, планах совместных действий и других формах межмуниципального сотрудничества. Во взаимоотношениях муниципалитетов доминируют мотивы конкуренции и взаимные претензии, закрывая очевидные выгоды от объединения ресурсов координации усилий. Кроме того, горизонтальные связи на муниципальном уровне не вписываются в господствующую сегодня идеологию «властно-вертикали» и поэтому не поддерживаются на региональном уровне. Это касается и координации плановых документов поселений внутри района, взаимодействия района с поселениями.

Для районов с преимущественно сельскохозяйственной специализацией комплексные документы готовятся, как правило, на уровне района, который при этом не ограничивается собственной компетенцией, рассматривая поселения в качестве подчиненных территориальных единиц. При таком подходе для соблюдения юридической чистоты ДКП району необходимо получить соответствующие полномочия от поселений, оформленные в установленном порядке. Эта схема не работает, если на территории района есть крупные поселения, концентрирующие основные экономические и людские ресурсы района. Такие поселения, как правило, стремятся иметь собственные ДКП. Практика показала, что возникающее при этом дублирование и повышает качества планирования ни в районах, ни в поселениях. Именно с такой проблемой столкнулся Институт экономики города при подготовке Плана развития городского поселения «Город Амурск» на 2011–2015 гг. Комплексность в этом документе и в параллельно разрабатываемой районной программе достигалась за счет перекрестного цитирования и использования ссылок на соответствующие разделы программы другого уровня. Следует признать, что этот компромиссный подход не позволил получи

1 См.: Социально-экономическое развитие муниципальных образований. М.: Фонд «Институт экономики города», 2007.

документ, отвечающий всем требованиям комплексного планирования прежде всего потому, что не удалось четко согласовать взаимные обязательства района и городского поселения. Отработка оптимальной схемы это дело будущего, но уже сегодня очевидно, что поиски будут вестись в направлении повышения статуса районных ДКП и расширения использованной процедуры согласования.

Тема ограничения полномочий муниципалитета при комплексном планировании не исчерпывается коллизиями, возникающими в муниципальных районах. Перед любым, даже крупным муниципалитетом всегда стоит дилемма, отражать ли в ДКП всю совокупность проблем и направлений социально-экономического развития или ограничиться лишь теми областями, которые законодательством отнесены к компетенции местного самоуправления. В качестве примера можно взять сферу профессионального образования. Повсеместно наблюдаемое несоответствие номенклатуры специализаций выпускников образовательных учреждений реальным

требованиям рынка труда является сегодня одним из основных факторов сдерживающих муниципальное развитие. В то же время законодательство ограничивает возможности местного самоуправления влиять на ситуацию в этой сфере. Хотя именно комплексный подход, при котором интерес

**Комплексный подход, при котором интересы учащихся, работодателей и местных властей увязываются в программу согласованных действий, мог бы дать ощутимый результат**

учащихся, работодателей и местных властей увязываются в программу согласованных действий, мог бы дать ощутимый результат. Бесспорность данного факта подтверждается крайней востребованностью методик и внедрению практических схем и механизмов повышения роли муниципалитета в формировании кадрового потенциала в рамках работы над ДКП.

Другой пример связан с отражением в ДКП перспектив хозяйствующих субъектов и с координацией деятельности территориальных структур федерального и регионального управления. Тема эта также не нова, но, к сожалению, положение в данной области за последние годы ухудшилось. Действующие на территории муниципальных образований хозяйствующие субъекты все в меньшей степени готовы координировать свою деятельность с муниципальными структурами, тем более брать на себя какие-либо обязательства в рамках программ муниципального развития. В лучшем случае муниципалитеты располагают весьма аморфной информацией с инвестиционных планах предприятий, и к моменту завершения работ над ДКП эти планы зачастую устаревают. Анализ деятельности муниципалитетов показывает, что качество, обоснованность и информационная наполненность программ в экономической части напрямую зависят от активности муниципалитета в формировании инвестиционной политики. Активные инвестиционно ориентированные муниципалитеты располагают не только всей необходимой информацией о деятельности хозяйствующих субъектов, но, что особенно важно, включают в программу конкретные мероприятия по основным направлениям взаимовыгодного сотрудничества субъектами экономической деятельности, и прежде всего с новыми предприятиями, формируют для них привлекательные условия на специальных производственных территориях (технопарки, особые экономические зоны и т.д.). Экономические разделы в программах выглядят особенно убед

тельно, если в них бывают отражены договоренности муниципалитета и субъекта РФ по координации действий в области экономического развития. Пример – город Невинномысск Ставропольского края<sup>1</sup>.

Следующий вопрос – это использование в программах типовых рекомендаций и модельных схем. Сегодня рекомендации по подготовке комплексных программных документов для муниципалитетов существуют во многих субъектах РФ, а в Сибири эта работа вынесена на уровень федерального округа<sup>2</sup>. Перед разработчиками таких методуказаний стоит сложная задача подогнать под единый трафарет программы развития очень разных муниципалитетов. По идее, стандартизация подходов позволяет муниципалитетам (прежде всего небольшим) не тратить усилия на разработку и обоснование структуры и логики документа, стиля изложения, понятийного аппарата. Возникает понимание того, как правильно работать с информационной базой, какие показатели собирать и как их обрабатывать и интерпретировать, как переходить от первичных показателей к комплексным индикаторам. В идеальном случае методические указания должны содержать перечень вопросов, на которые предстоит ответить муниципалитетам в ходе подготовки ДКП, а также формы представления этих ответов. На практике же большинство методуказаний выходят за рамки этих разумных ограничений и содержат в себе не только подходы к получению результата, но и готовые результаты планирования. Программа, подготовленная в таком формате перегружена описаниями, проблемы местного развития сводятся к трудностям наполнения бюджета, а используемый набор типовых индикаторов слабо отражает текущее и перспективное состояние муниципалитета. Цели приоритеты и направления развития оказываются заданными еще до начала работы над ДКП. Отсутствие реальных рекомендаций, способных активизировать имеющиеся ресурсы данной территории, в таких методуказаниях часто камуфлируется целым набором наукообразных и новомодных терминов (кластеры, инновации, форсайты и т.д.), которые при переносе в муниципальные программы и планы должны, по мнению авторов методуказаний, придать им современное звучание.

Хотя методические указания по статусу носят рекомендательный характер, муниципалитеты, как правило, рассматривают их как руководство к действию и стремятся неукоснительно соблюдать. В результате достигается эффект, противоположный ожидаемому. Стремясь вооружить муниципалитеты инструментом, который помогал бы им сделать практически значимый инструмент планирования, региональные власти во многих случаях выхолащивают смысл работы. Полученная на выходе «программа города» будет неизбежно отторгаться всеми субъектами муниципального развития, включая и саму администрацию муниципалитета. Рекомендация муниципалитетам в данном случае может быть только одна: нужно в полной мере пользоваться имеющейся методической базой, творчески ее адаптировать к условиям конкретного муниципалитета, стараясь при этом избегать стереотипов и готовых решений.

Практика показывает, что самобытность ДКП достигается путем сущ

1 См. подробнее материалы на сайте администрации города Невинномысска. URL: <http://www.nevinsk.ru>

2 См.: Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований. Новосибирск, 2010.



ственного расширения числа участников его подготовки. Опыт Института экономики города говорит о том, что можно использовать все доступные формы привлечения представителей бизнес-сообщества, местных экспертов, социально активных групп населения к процессу планирования. Арсенал средств может включать в себя обследования и анкетирования, специальные технологии проведения групповых и общественных мероприятий по обсуждению проектов выходных документов, интерактивные форматы в средствах массовой информации<sup>1</sup>. Комплексная программа или стратегия – это шанс муниципалитета заявить о себе, вступить в заочный диалог потенциальными партнерами, инвесторами. Унылый, шаблонный документ с такой задачей справиться, конечно, не может.

Экспертизу документов комплексного планирования на предмет соответствия их современным требованиям удобно начинать с последних разделов, которые, как правило, описывают процедуры реализации ДКП, порядок мониторинга и оценки. Что позволяет говорить о том, что продукт подготовлен

качественно? Прежде всего перечислить индикаторы, которые выбраны для мониторинга достижения целей и решения задач<sup>2</sup>. Анализ этого перечня позволяет оценить качество планирования сразу по нескольким характеристикам.

Как минимум можно понять, насколько обоснованно сформулирована основная цель развития. Сегодня

**Отсутствие реальных рекомендаций, способных активизировать имеющиеся ресурсы данной территории, часто камуфлируется целым набором наукообразных и новомодных терминов (кластеры, инновации, форсайты и т.д.)**

формулировка цели должна быть не только позитивной, достижимой в перспективном периоде, охватывать все направления развития, но и, что особенно важно и что редко встречалось в программах и планах прошлых лет, иметь четкую количественную интерпретацию. Формулировки типа «создание качественной среды городского округа, понимаемой как совокупность благоприятных условий для жизни населения и деятельности хозяйствующих субъектов» (из Программы комплексного социально-экономического развития городского округа Тольятти на 2010–2020 гг.) уже не могут быть признаны удовлетворительными. В качестве цели не может быть выбрана линия горизонта, удаляющаяся по мере приближения; иными словами, достижение цели всегда должно быть соотносимо с окончанием планового периода. Муниципалитет должен иметь возможность с помощью специальной группы индикаторов однозначно понимать, достигнута ли цель и если не достигнута, то почему.

В этом смысле гораздо более адекватной задачам целеполагания выглядит, например, формулировка из Программы социально-экономического развития города Тулы на 2011–2015 гг. и на перспективу до 2025 г., подготовленной при участии Института экономики города: «Тула – лидер среди сопоставимых городов Центральной России по показателям качества жи

1 См. статью Г.Ю. Ветрова, В.В. Ладыгина «Общественное участие в процессе стратегического планирования» в материалах X Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России», Санкт-Петербург, 17–18 октября 2011 г. URL: <http://www.forumstrategov.ru/rus/program/sto18.html>

2 Как правило, эти две группы индикаторов в современных комплексных программах различаются.

ни населения». Перечень показателей, по которым будет проводиться сопоставление, приложен к программе в качестве набора целевых индикаторов, а в аналитической части работы именно по этим показателям проводилось сравнение Тулы с другими центрами субъектов РФ и определялись ее сегодняшние позиции в Центральном федеральном округе.

В то же время возможность количественной интерпретации не сделала формулировку цели менее амбициозной, с одной стороны, и не оторвала ее от реальности – с другой. В программе вполне четко обосновано, каким образом мобилизация имеющихся ресурсов на реализацию программных мероприятий по выбранным направлениям позволит достичь заявленной цели развития в установленные сроки.

Другим источником информации для оценки качества планирования является набор индикаторов, привязанных к решению задач по выбранным приоритетным направлениям. Сами задачи, которые муниципалитет планирует решать в перспективном периоде, должны логично вытекать из выводов аналитического раздела ДКП. Современные программы и планы предполагают, что ни одна задача не может возникнуть, если в аналитическом разделе не обозначена соответствующая проблема и не оценена степень ее решения, в том числе с использованием количественных индикаторов. Именно индикаторы, а точнее их сопоставление с некими «эталонными» значениями, если таковые имеются, или с достигнутым среднерегionalным уровнем, или со значениями сопоставимого круга муниципалитетов могут стать главным аргументом для включения задачи по решению данной проблемы в число задач планового периода. В свою очередь нет необходимости подробно описывать проблемы, которые муниципалитет не планирует решать в перспективном периоде вследствие как их относительной малозначимости, так и недостатка ресурсов и возможностей.

Индикаторы количественной оценки степени насущности проблемы после реализации запланированных мероприятий логично становятся индикаторами ее решения. Чем теснее удастся увязать проблемы с задачами, а аналитические индикаторы – с индикаторами решения задач, тем более цельной становится документ, в нем появляется «стержень», на который крепится логика и аргументация предлагаемых действий.

Нельзя обойти вниманием и проблему доступности информации как один из критериев, определяющих возможность включения того или иного индикатора в число целевых или относящихся к блоку программных задач. Информация для расчета значений индикаторов собирается на основе государственной статистики, и в очередной раз можно констатировать, что серьезных подвижек по сравнению с началом 2000-х гг. в этой области не произошло. Перечень показателей, которые могут предоставить статистические органы, далек от того, чтобы считать его исчерпывающим: по-прежнему целые области муниципального развития остаются вне зоны внимания государственной статистики. В свою очередь, сроки предоставления имеющейся информации таковы, что организовать системный мониторинг выполнения программ развития чрезвычайно затруднительно. Таким образом, формирование собственной статистической базы остается актуальной задачей для муниципалитетов, которые хотят понимать, что происходит на их территории, почему это происходит и как к происходящему относится население. Препятствием для включения результатов собственных обследований в число оценочных индикаторов ДКП часто является невозможность

получить базовые показатели, задать точку отсчета. В данном случае можно рекомендовать использовать для базового периода оценочные значения их последующей корректировкой задним числом. Для этого обследования проводимые в период реализации программы, должны не только ориентироваться на выявление достигнутого уровня значений показателей, но и отражать их изменения с начала планового периода.

Необязательными, но крайне желательными являются разделы ДКП, посвященные составлению прогнозов и описанию сценариев развития муниципального образования. При разработке программ и планов начала 2000-х гг. многие муниципалитеты не вполне понимали, для чего нужны эти разделы и это непонимание отражалось на содержании последних. Методически указания предлагали муниципалитетам разрабатывать оптимистически-пессимистические и реалистические варианты сценариев и прогнозов развития. При этом выбор сценария был заранее predetermined, а наличие вариантов оправдывалось необходимостью иметь запасные альтернативы и

### **Формирование собственной статистической базы остается актуальной задачей для муниципалитетов, которые хотят понимать, что происходит на их территории, почему это происходит и как к происходящему относится население**

особенно крупные, включали в программы разделы с описанием сценариев условий социально-экономического развития. В этих разделах за рассуждениями о влиянии на перспективы муниципального развития макроэкономических тенденций, интеграционных процессов и глобализации мирового экономики, изменения паритета покупательной способности рубля к основным мировым валютам и интенсивности инновационного обновления скрылась одна-единственная и сверхбанальная мысль о том, что если будет кризис, то будет хуже, а если кризиса не будет, то немного лучше. Соответственно, вариантность прогноза достигалась за счет изменения значений коэффициентов экстраполяционных моделей, которые меняли кривизну соответствующих трендов роста показателей в перспективе. Естественно, такая игра в поддавки сегодня уже не может удовлетворять муниципалитеты, стремящиеся превратить процесс комплексного планирования в осмысленную деятельность, когда каждый раздел и каждое положение четко работают на конечную цель подготовки плана или программы.

Рекомендации по совершенствованию подготовки прогнозов и сценариев состоят в том, чтобы готовить прогноз в двух вариантах. Первый вариант – *инерционный*<sup>1</sup>, отражающий количественную оценку изменений основных показателей развития при отсутствии каких-либо специальных действий и усилий со стороны муниципалитета для решения имеющихся проблем. Второй вариант, который может условно называться *активным*, предполагает, что усилия предпринимаются, потенциал развития задействован максимальной степени, партнеры выполняют все обязательства, а внешние

1 В советской плановой науке и практике использовался термин «естественный рост».

факторы благотворно влияют на развитие муниципалитета. Эти два варианта значений основных индикаторов социально-экономического развития в совокупности определяют коридор возможностей для развития муниципалитета. Задавая значения индикаторов на перспективу и проводя мониторинг по ходу выполнения планов, можно получить информацию для оценки хода выполнения ДКП и принятия обоснованных решений по их корректировке.

Сценарий представляет собой некоторую гипотезу, оценку перспектив в форме имитационной модели, параметры которой жестко не формализованы и математически не интерпретированы, а изложены с использованием стилистики повествовательного жанра. В отличие от прогноза сценарий – это, по существу, качественное описание желаемого состояния муниципалитета в зависимости от того, какие группы возможностей, преимуществ и сильных сторон будут задействованы. Прогнозная модель сохраняет свое значение как каркас будущей ситуации, но основная смысловая нагрузка ложится на сценарии с понятийным аппаратом, предназначенным для сообщения сути и смысла планируемых преобразований в форме, доступной что называется, «простому человеку».

Из двух способов построения сценария, а именно сценария как альтернативного вектора развития муниципального образования и сценария как альтернативного пути в рамках одного намеченного вектора развития большей популярностью пользуется второй вариант, и это вполне объяснимо и оправданно. Инерционность развития, ограниченные ресурсы, узкий спектр возможностей для самоопределения позволяют муниципалитету искать свое место в общем тренде развития, но не позволяют выйти за рамки этого тренда.

При подготовке сценариев решается сразу несколько задач. Во-первых именно сценарный блок становится предметом повышенного внимания со стороны местного сообщества, стимулируя, таким образом, интерес к всей работе по подготовке ДКП. Сознательное снижение уровня изложения сценарного блока за границу внутрипрофессиональной и экспертной стилистики адаптирует его к неподготовленной аудитории и дает возможность расширить число заинтересованных участников обсуждения. Во-вторых обсуждение сценариев позволяет выйти на согласованное и поддержанное в местном сообществе определение миссии, цели и перспектив развития муниципального образования.

Следует подчеркнуть, что сценарный блок необязательно должен присутствовать в ДКП. Многие муниципалитеты не имеют реальных альтернатив развития, и это не является признаком их ущербности или бесперспективности. Взвешенная оценка собственных возможностей свидетельствует о зрелости управленческих структур на местном уровне в отличие от натушных попыток в погоне за модой или навязанными стереотипами заниматься «ненаучной фантастикой» в серьезных документах планирования.

Для крупных муниципалитетов реальные альтернативы, как правило, существуют, и выбор базового сценария может быть формализован через использование специальных процедур и технологий. Методики обоснования выбора сценариев были разработаны Институтом экономики города апробированы на практике при подготовке ДКП в Перми и Туле.

По-прежнему остается дискуссионной тема координации комплексных программных документов с другими видами планирования. Теоретические стратегии и комплексные программы должны предварять разработку люб

го другого документа планирования. Бюджетные, территориальные, градостроительные, отраслевые, инфраструктурные планы должны быть основаны на комплексных плановых документах, конкретизировать их положения краткосрочной и среднесрочной перспективе. На практике такая идеальная картина практически нигде не встречается. Комплексные программы и стратегии разрабатываются тогда, когда плановый комплекс в муниципалитете уже сформирован, программы и проекты утверждены и по ним ведется работа. Естественно, подготовка ДКП не останавливает все остальную плановую работу муниципалитетов и не перечеркивает имеющийся в этой области задел. В то же время рассматривать стратегию или комплексную программу как некий сборник, в котором размещены выжимки из отраслевого бюджетных, территориальных планов, тоже было бы неверно. Муниципалитеты, пошедшие по этому пути, получают вторичный продукт, не играющий самостоятельной роли в процессе управления.

Рекомендация заключается в использовании итерационной схемы согласования документов планирования. Как она выглядит в общем виде? На аналитическом этапе в раздел, посвященный анализу практики муниципального управления, включается подраздел анализа практики планирования. Этот подраздел анализируется практика разработки и реализации долгосрочных, ведомственных и других программ и проектов без оценки их обоснованности с точки зрения приоритетов развития. Ненадлежащее исполнение программы может служить основанием для ее закрытия. Это первая итерация. Вторая итерация предполагает увязку действующего комплекса программ и проектов с положениями концептуального раздела ДКП в части целей, приоритетов, направлений и перечня решаемых задач. Практика показывает, что существующий в муниципалитете программный комплекс процентов на 60–70 отвечает перспективным задачам развития. Естественно, он нуждается в уточнении, корректировке, дополнениях, которые и вносятся на стадии обоснования механизмов решения программных задач.

Следующая итерация возникает уже по ходу реализации программ, когда по результатам мониторинга и оценки могут вноситься изменения как в отраслевые программные документы, так и в сам ДКП.

Следует отметить, что Бюджетным кодексом РФ не предусмотрена возможность расходования бюджетных средств на социально-экономическое развитие посредством прямого финансирования мероприятий комплексных программ и стратегий. Программно-целевой метод в бюджетном процессе законодательно ограничен использованием долгосрочных целевых ведомственных целевых и инвестиционных программ. Поэтому их исполнение в качестве механизмов решения задач ДКП обоснованно и позволяет выстроить алгоритм перехода от долгосрочных целей и задач развития к конкретным действиям в краткосрочной и среднесрочной перспективе соответствии с законодательными нормами. Поскольку реализация ДКП требует определенных затрат, в том числе и в первую очередь из местного бюджета, необходимо оценить, насколько бюджет способен выдержать такую нагрузку. При балансировке бюджетных возможностей и требуемых расходов, без которой ДКП не может рассматриваться как реалистичный документ управления, используются суммы расходов на целевые и инвестиционные программы и приоритетные инвестиционные проекты – действующие и предлагаемые к реализации. Следует особо подчеркнуть, что балансировка расходов должна носить в ДКП предварительный характер.

Тогда утверждение ДКП представительным органом муниципального образования не повлечет за собой нарушение требований ст. 179 Бюджетного кодекса РФ, которая относит подготовку и утверждение целевых программ к компетенции администрации муниципального образования.

Помимо финансовых балансов в ДКП могут быть представлены и другие балансы, в частности трудовые, энергетические, балансы территорий, денежных доходов и расходов и т.д. Институт экономики города использует балансовый метод по специальным разработанным методикам прежде всего в тех разделах ДКП, мероприятия которых требуют углубленной оценки потенциала муниципалитета и привлечения сторонних ресурсов.

Следует также подчеркнуть, что проект ДКП проходит процедуру многократного согласования со всеми подразделениями администрации, в том числе и с будущими разработчиками новых программ и проектов. По существу, подготовка ДКП становится начальным этапом разработки целевых программ и инвестиционных проектов, на котором подразделения муниципальной администрации имеют возможность соотнести собственные планы с общим контекстом развития муниципального образования. Очевидно, что в этом случае ДКП не только становится серьезным аргументом и основанием для разработки среднесрочных плановых документов по решению важнейших муниципальных проблем, но и, что не менее важно, позволяет облегчить процедуру выделения бюджетных ресурсов для их реализации в представительных органах местного самоуправления.

### **Г.Ю. Ветров**

Директор направления «Муниципальное экономическое развитие» фонда «Институт экономики города», кандидат экономических наук

### **А.С. Пузанов**

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

### **Л.В. Смирнягин**

Профессор географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, научный консультант фонда «Институт экономики города», доктор географических наук

## **Моногорода России сегодня: оценка ситуации и предложения по совершенствованию их государственной поддержки**

---

### **О проблеме моногородов**

Создание моногородов, их кризис и даже исчезновение – это процесс который идет до сих пор в том числе и в самых развитых странах Запада. При этом моногород всегда сталкивается с дилеммой: эффективность ил устойчивость?

Создание поселка или небольшого города при изолированном крупном предприятии – весьма эффективная (по крайней мере, в среднесрочной перспективе) форма организации производства, поэтому она будет использоваться постоянно. Однако динамичность хозяйственной среды, в том числе ее территориальной структуры, неизбежно меняет условия работы таких предприятий, и «города при заводах» постоянно становятся жертвами изменений экономической конъюнктуры. Даже в США, стране с одной из наиболее мобильных систем расселения, можно насчитать сотни «городов призраков» – бывших моногородов, которые были полностью или почти полностью покинуты своими жителями после того, как факторы развития этих городов переставали действовать.

По мере уменьшения роли отраслей, основанных на переработке локализованных природных ресурсов, уменьшения среднего размера фирмы и повышения гибкости территориальной структуры в условиях новой экономики уровень остроты проблемы моногородов как проблемы национального уровня в развитых странах снижается. В России динамизм этих процессов меньше, и проблема моногородов еще долго будет одной из болевых точек национального масштаба.

В последнее время эта проблема приобрела в нашей стране широкий общественный резонанс и привлекла внимание органов государственной власти. В 2010 г. была разработана методология подготовки комплексных инвестиционных планов (КИП) модернизации моногородов<sup>1</sup>. 14 февраля 2011 г. на совещании «Проблемы моногородов» под председательством Президента Российской Федерации выступил с докладом министр регионального развития Российской Федерации В.Ф. Басаргин и представил основные результаты деятельности по данному направлению<sup>2</sup>.

По состоянию на февраль 2011 г. такие комплексные планы подготовили 264 из 335 моногородов (79%), были рассмотрены 204 плана и вынесены решения о государственной поддержке 35 моногородов. В 13 моногородах уже подготовлена вся техническая и разрешительная документация для реализации инфраструктурных проектов. В трех моногородах (Камские Планы, Нижний Тагил и Ленинск-Кузнецкий) завершено строительство объектов. По оценке министра, по итогам 2010 г. социально-экономическое положение большинства моногородов стабилизировалось. Средний уровень безработицы в них снизился с 5,7 до 3,8% и в 206 городах (61,5% от общего числа) не превышает среднероссийский (2,1%).

Одновременно был отмечен целый ряд негативных тенденций. В частности, это дальнейшее отставание роста доходов от среднероссийского: в стране среднемесячная зарплата в 2010 г. увеличилась на 13,2%, а в моногородах лишь на 9,3%. Это также снижение предпринимательской активности (численность работников на предприятиях малого и среднего бизнеса сократилась с 1,38 тыс. до 1,08 тыс. человек, или на 21,8%) и сокращение инвестиций в основной капитал (с 715 млрд руб. в 2009 г. до 493 млрд руб. в 2010 г. – на 31%). В 2010 г. продолжала сокращаться численность населения моногородов (на 661 тыс. человек, или на 4,4%) и численность эконом

1 См.: Тезисы доклада статс-секретаря – заместителя министра регионального развития Российской Федерации Осинцева Ю.В. к заседанию Правительства Российской Федерации по вопросу «Об итогах государственной поддержки моногородов» 7 декабря 2010 г. URL: [http://www.minregion.ru/press\\_office/terms/945.html](http://www.minregion.ru/press_office/terms/945.html)

2 URL: [http://www.minregion.ru/press\\_office/terms/1088.html](http://www.minregion.ru/press_office/terms/1088.html)

чески активного населения сократилась на 392 тыс. человек, или на 6,4%.

Более благоприятно в докладе оценена ситуация в монопрофильных муниципальных образованиях, которые получили государственную поддержку. В этих 35 моногородах отмечается рост предпринимательской активности, 60% опрошенных их представителей полагают, что в городе появилась возможность самостоятельного трудоустройства, 60% удовлетворительно оценили деятельность органов власти.

Минрегион обозначил следующие основные проблемы, снижающие эффективность господдержки:

- у жителей моногородов отсутствует уверенность в долгосрочном характере государственных мер поддержки; в федеральном бюджете на 2011 г. нет специально выделенных для этого средств, и моногородам можно рассчитывать лишь на средства в рамках дотаций на сбалансированность;
- в силу ограниченного масштаба господдержки финансированием обеспечиваются лишь 1–2 проекта, в итоге уход таких городов от монозависимости проблематичен;
- поддержка оказывалась лишь крупным городам с максимальным абсолютным числом безработных; помощь населенным пунктам с числом жителей менее 5 тыс. и сел была отдана на региональный уровень, при этом в ряде регионов отсутствует должное внимание к этой проблеме;
- собственники градообразующих предприятий не воспринимают задачу содействия модернизации моногородов как свою собственную, поскольку считают, что этим должно заниматься исключительно государство;
- дефицит кадров – как специалистов для вновь созданных производств, так и управленцев в регионах и муниципальных образованиях, занимающихся проектами модернизации, – приводит к дефициту проектов, отвечающих банковским стандартам инвестирования, отсутствует необходимая инфраструктура для их реализации, сохраняются длительные процедуры формирования технической и разрешительной документации.

**Дальнейшая деятельность федеральных органов власти в отношении моногородов должна строиться на основе модернизации экономики, создания большего количества мелких и средних предприятий, привлечения новых инвестиций и развития инфраструктуры не только конкретного предприятия**

Дальнейшая деятельность федеральных органов власти в отношении моногородов должна строиться на основе модернизации экономики, создания большего количества мелких и средних предприятий, привлечение новых инвесторов, развития инфраструктуры города, а не только конкретного предприятия. Главное внимание предполагается уделить переходу на долгосрочную основу реализации государственной поддержки модернизации моногородов, завершения разработки КИПов, повышения их качества, поиску якорных проектов. Главным критерием отбора проектов станет заложена в них возможность комплексного решения проблем, обеспечивающего максимальную дополнительную занятость, достижение синергетического и мультипликативного эффекта.

Господдержку инвестиционных проектов, в том числе за счет федерального бюджета, предлагается ориентировать на софинансирование строительства и реконструкцию инфраструктурных проектов (коммунальн



сети, электроэнергоснабжение, дорожное хозяйство). На эти цели потребуются от 100 до 200 млрд руб.

С целью повышения эффективности работ Минрегион предлагает скоординировать деятельность различных ведомств в рамках модернизации моногородов. Каждое ведомство может в рамках своих программ в приоритетном порядке выделить ресурсы на решение этой задачи.

Ожидается, что если предлагаемые подходы будут последовательно реализовываться, то уже в семилетней перспективе возможно обеспечить устойчивое развитие моногородов. Модернизация моногородов в свою очередь станет основой для изменения экономики малых и средних городов по всей стране. По прогнозам Минрегиона, к 2015 г. в рамках реализации комплексных планов модернизации в 2,5 раза снизится уровень регистрируемой безработицы (с 3,8% в 2010 г. до менее чем 2% в 2015 г.). Будет создано не менее 200 тыс. постоянных рабочих мест, привлечено более 190 млрд руб. на реализацию комплексных планов. На рубль федеральных

средств за 5 лет предполагается привлечь не менее 10 руб. из внебюджетных источников.

Многие из предлагаемых мер выйдут из кризисной ситуации, в том числе включенных в программу действий Минрегиона России, вполне разумными. В то же время ряд важных позиций не нашли, на наш взгляд, адекватного отражения в этой программе, а некоторые акценты были расставлены недостаточно четко.

Во-первых, при формировании рекомендаций по развитию моногородов, включая возможные меры государственной поддержки, не в полной

мере учитывается то обстоятельство, что преодоление структурного кризиса будет происходить в условиях нарастающей конкуренции с другими городами, в том числе не относящимися к категории моногородов, которые также будут стараться повысить свою конкурентоспособность.

Во-вторых, недостаточно учитываются особенности различных моногородов (социальная структура, традиции и др.), требующие модификации традиционных мер государственной поддержки. Предлагаемые меры недостаточно дифференцированы по типам моногородов, а сами эти типы выделены нечетко.

В-третьих, местным властям в основном отводится пассивная роль «нижней части бюрократической цепочки».

В настоящей статье делается попытка сформулировать необходимые, на наш взгляд, уточнения для внесения в предлагаемую систему мер по поддержке моногородов.

## Причины кризиса моногородов

Есть как минимум два независимых друг от друга источника кризиса моногорода – отраслевой и географический. Отраслевая причина – э

падение цен на продукцию, упадок спроса на нее, обветшалость оборудования, устаревшая технология и т.п. Географическая причина – изменение географического положения моногорода в худшую сторону (закрытие железнодорожной ветки, речного порта, удаленность заводов-смежников или потребителей). С первой причиной борются репрофилированием, модернизацией предприятий (причем это дело прежде всего их владельцев, а не властей), со второй – развитием инфраструктуры (а это, как правило, уже дело государства).

Особый случай – плохое управление головным предприятием или нежелание владельца его поддерживать (по внутрикорпоративным причинам). В подобных случаях, если две первые причины отсутствуют, на Западе иногда прибегают к национализации (металлургический комбинат в г. Сидни, провинция Новая Шотландия, Канада, 1970-е гг.) или выкупу завода трудовым коллективом с помощью профсоюза (металлургический завод в г. Янгстаун, штат Огайо, США, 1980-е гг.).

Если все три причины действуют одновременно и сильно, то нужно рассматривать вариант «эвакуации» города (содействии переселению его жителей).

**Искусственное поддержание конкурентоспособности убыточного предприятия – это не трата бюджетных средств, кажение нормальных р импульсов во всей эконо**

## **Какие особенности российских моногородов необходимо учитывать при формировании программ поддержки**

Российские моногорода обладают рядом общих особенностей, которые могут как затруднить выход из кризиса в условиях межгородской конкуренции, так и, при грамотном управлении, стать конкурентным преимуществом. Ниже перечислены, на наш взгляд, наиболее существенные из них.

### **Низкое качество управления на местном уровне**

Моногорода отстали по качеству муниципального управления как в том случае, если они «богаты» (что обусловлено благополучием градообразующего предприятия), так и в том случае, если они «бедны» и находятся в кризисном состоянии. Имеющиеся исключения (например, Большой Камень в Приморском крае) лишь подтверждают это правило.

В первом случае, в силу высокой обеспеченности бюджетными и внебюджетными средствами (патронаж градообразующего предприятия), не требовалось повышать эффективность бюджетных расходов. Оказавшись в кризисе, эти города продемонстрировали сравнительную неэффективность муниципального управления. Во втором случае перманентный недостаток бюджетных средств, отсутствие вложений в жизнеобеспечивающую инфраструктуру и ряд других причин не только не стимулировали появления управленческих новаций, но и привели к определенной деградации муниципального управления.

В результате моногорода, как правило, оказываются в конце цепочки диффузии инноваций в сфере муниципального управления (бюджетирование, ориентированное на результат, конкурсное предоставление муницип

пальных услуг, использование механизмов государственно-частного партнерства и др.).

### **Качество взаимодействия муниципалитета и градообразующего предприятия**

Классической моделью взаимодействия города и градообразующего предприятия является доминирование последнего, ибо от него всегда зависит не только местный рынок труда, но и наполнение бюджета, потоки внебюджетных средств, в значительной, а иногда определяющей мере развитие городской инфраструктуры и состояние системы социальной поддержки жителей. Ситуация усугубляется, когда центры принятия решений градообразующем бизнесе находятся за пределами города, по месту расположения штаб-квартир корпораций, и интересы города могут не совпадать с политикой компании в целом.

Передача объектов жизнеобеспечивающей инфраструктуры в муниципальную собственность в период перестройки коснулась моногородов меньшей степени: в некоторых случаях это было просто невозможно (например, когда город отапливается заводской котельной), в других – руководители предприятий старались «придержать» эти объекты, сохранить их вместе с ними системы социальной поддержки своих работников.

Такой «патернализм» предприятий носит двойной характер. С одной стороны, муниципальные власти несамостоятельны (администрация города = социальный отдел завода), не мотивированы на какие-либо улучшения в системе муниципального управления, многим из них свойственна иждивенческая психология (надежда на предприятие, на государство). С другой стороны, такая система обуславливает повышенную «управляемость», часто – профессионализм муниципальных работников, наличие серьезного социального капитала, пусть и с налетом патриархальности.

### **«Качество» населения**

Узкий спектр социальных ролей для населения, дефицит альтернатив на рынке занятости и кризисные явления привели во многих моногородах к оттоку активной части трудовых ресурсов. Оставшейся в городе основной массе населения, как правило, свойственны иждивенческие настроения, ожидание определенной компенсации за «отработанные годы», нежелание и неспособность менять профессию, немобильность и неготовность к переселению, общая депрессия и пессимизм, вызванные отсутствием понятных жизненных альтернатив. Это создает проблему низкой предпринимательской активности населения, сложности запуска программ переподготовки кадров. Программы социальной поддержки также должны разрабатываться с учетом данных особенностей.

В то же время в моногородах нередко складывается особый социальный психологический климат, характеризующийся повышенным чувством местной солидарности, местной идентичности, единства судьбы, а потому и интересов, и это может служить хорошей почвой для мобилизации местной общественной активности. Подобный ресурс обязательно надо использовать, он большая редкость в современной России.

## Общие принципы поддержки моногородов

### Баланс государственных интересов – экономических, социальных и геостратегических

Не имеет особого смысла поддерживать город только ради него самого. Если у города нет никаких перспектив самостоятельного развития, следует стимулировать отток жителей в другие части страны или прямо оплачивать их переезд. Однако здесь нельзя руководствоваться лишь экономическими соображениями.

Система расселения в России и без того страдает разреженностью, и во многих случаях изолированно расположенные моногорода (а именно они чаще всего впадают в кризис) важны для целостности территориальной структуры страны. Многие моногорода часто являются единственными значительными населенными пунктами на обширной территории, поэтому они имеют хороший потенциал стать торгово-распределительными центрами районного значения. При этом зачастую моногорода играют недостаточную роль в обслуживании прилегающей территории, оказываясь сплошь и рядом «инородными включениями» – анклавными.

В Норильске около 200 тыс. жителей, при этом практически все столичные функции в Таймырском автономном округе выполняет административный центр округа Дудинка (около 25 тыс. жителей). Естественно, это сказывается на качестве «столичных» услуг, предоставляемых жителям округа.

Пикалево (23 тыс. жителей) является крупнейшим населенным пунктом Бокситогорского района (Ленинградская обл.), имеет удобное транспортно-географическое положение и при этом не является районным центром, функции которого исполняет г. Бокситогорск (16 тыс. жителей). Отсутствие дороги, связывающей Бокситогорск и Пикалево кратчайшим путем (расстояние по прямой – около 18 км, а по имеющейся дороге – более 30 км с железнодорожными переездами), не позволяет эффективно использовать «столичный» потенциал Пикалево в интересах района.

«Раздвоенный» районный центр, когда, при концентрации на небольшой территории серьезного человеческого потенциала, ни один из городов не может полноценно выполнять «столичные» функции, – характерный признак существования моногорода.

В данном случае меры по поддержке моногородов могут быть нацелены на стимулирование развития связей с этой территорией, создание соответствующей инфраструктуры (прежде всего строительство дорог), в том числе в формах межмуниципальной кооперации, на превращение по крайней мере некоторых моногородов в «центральные места» для смежных территорий.

Кроме того, наращиванию этой функции может способствовать мощный резерв развития сферы услуг как главного генератора рабочих мест (в том числе из-за невысокой по сравнению с промышленностью производительности труда). В России этот источник наращивания вакансий «по традиции» недооценивают. Хороший пример – Елабуга в Татарстане: там налицо явный кризис градообразующих предприятий, но в городе, например, 16 (!) музеев, и в целом сфера услуг смогла демпфировать упадок занятости в промышленности.

Кроме того, поддержка моногородам может оказываться исходя из их культурного или геостратегического значения.

## **«Рыночный» подход к поддержке градообразующих предприятий и муниципальных образований**

Государство должно помогать в первую очередь людям, во вторую очередь – данному моногороду и лишь в третью очередь – компании, владеющей градообразующим предприятием, да и то лишь в виде способа решить первые две задачи.

Но в случае поддержки градообразующих предприятий необходимо тщательно соблюдать рыночный подход. Надо всемерно избегать поддержки заведомо нерентабельных предприятий, если они обречены в силу неблагоприятной конъюнктуры или неудачного географического положения. Искусственное поддержание конкурентоспособности убыточного предприятия – это не только растрата бюджетных средств, но и искажение рыночных импульсов во всей экономике.

Необходимы внятные акценты на то, что важнейшую роль в решении проблем моногородов играют объективные рыночные процессы и суще-

**Зарубежный опыт показывает, что магистральный путь решения проблемы моногородов – самоорганизация общества, которому государство лишь помогает**

ственная часть государственной поддержки должна быть направлена на снятие барьеров (инфраструктурных, психологических и т.п.), затрудняющих развитие таких процессов. Государственные органы в странах Запада, как правило, весьма осторожны

стараясь не создавать впечатления, что они разрушают естественный ход экономической жизни или тем более субсидируют конкретные компании ради искусственного повышения их конкурентоспособности и тем самым дают им необоснованные преимущества перед конкурентами за счет налогоплательщиков. Их действия обычно направлены не на противодействие объективным процессам, а на ослабление удара по городам, потерявшими значимость в территориальной структуре общества.

## **Баланс краткосрочных и долгосрочных целей и задач развития моногородов**

Одной из системных проблем развития моногородов является противоречие между краткосрочными целями и задачами, ориентированными, как правило, на восстановление устойчивого развития по инерционной траектории (и связанными с восстановлением производства на градообразующем предприятии), и долгосрочными стратегическими целями, предполагающими выход на новую траекторию устойчивого развития.

Продолжение развития по инерционной траектории в современных экономических условиях, для которых характерна высокая скорость изменений, включает в себе высокие риски, поэтому ориентация только на краткосрочные меры неизбежно приведет к новой волне кризиса в моногороде в более или менее отдаленной перспективе.

Разработка долгосрочных стратегических программ социального экономического развития в данных условиях абсолютно необходима, одна из моногородах при этом придется столкнуться со следующими сложностями

- прямое противоречие некоторых стратегических направлений развития мерам, реализуемым в рамках других антикризисных программ;

- неготовность значительной части региональных и местных руководителей и местных сообществ рассматривать варианты коренного изменения экономического профиля города;
- возрастание межгородской конкуренции за людей, за качественный человеческий потенциал.

Урегулирование ситуации в Пикалево связано сегодня с восстановлением производственных связей между крупнейшими предприятиями города (поставки шлама и другой продукции между «Базэл-цемент» и «Пикалево-цемент»). Это воспроизводит ситуацию, когда остановка одного предприятия приводит к остановке всех трех предприятий, расположенных в одном городе. Между тем городские власти в странах с рыночной экономикой пытаются привлекать на свою территорию предприятия, между которыми **отсутствуют** интенсивные производственные связи.

Очевидно, что в условиях обострения межгородской конкуренции все города будут стараться диверсифицировать экономическую базу, развивать малый и средний бизнес и т.п. В этих условиях моногорода должны не просто предусматривать стратегические меры в сфере диверсификации, но и определять, за счет чего они могут не увеличить, а сократить отставание или даже превзойти города с более сбалансированной структурой экономики.

В частности, в ряде моногородов, как уже отмечалось, весьма высок уровень доверия внутри местного сообщества, развиты неформальные связи и отношения между людьми. Все это в условиях новой экономики является конкурентным преимуществом, которое при определенных обстоятельствах может «сработать».

Внешний, нетрадиционный взгляд на стратегические перспективы развития города может оказаться весьма полезным местному сообществу. Как правило, на местах неявно предполагается, что возможности, предоставляемые новой экономикой, не для большинства моногородов. Между тем новая экономика – это не только развитие высокотехнологичных отраслей и «продвинутых» услуг, но и большая гибкость производственных процессов, расширение возможностей для аутсорсинга, которыми могут воспользоваться и большинство моногородов (например, создание колл-центров и т.п.).

### **Стимулирование разработки местных программ развития**

Одна из позитивных особенностей складывающейся системы государственной поддержки моногородов в России – требование от местных властей четкой программы антикризисных действий. Это соответствует урокам зарубежного опыта, а в российских условиях еще и существенно повышает возможности контроля за расходованием государственных средств. Отдельная проблема – возможности муниципалитетов по составлению подобных программ, а также экспертиза последних. Целесообразно предусмотреть помощь городским властям по финансированию таких программ и по оплате внешней (внегосударственной) экспертизы их качества.

Кроме того, целесообразно поддержать предложение Минрегиона России о совместном участии всех уровней публичной власти в реализации антикризисных программ. На Западе в таких случаях строго соблюдается принцип софинансирования: федеральные деньги в США, например, поступают по соответствующим программам только в том случае, если поступили оговоренные средства и от других участников.

## **Общественное участие**

Зарубежный опыт показывает, что магистральный путь решения проблемы моногородов – самоорганизация общества, которому государство лишь помогает. В подавляющем большинстве моногородов на Западе их проблемы решались с упором на инициативы самих граждан. Жители активистически искали новые места работы за пределами города, переезжая из него: на свой собственный счет, организуя новые рабочие места в самом городе или участвуя в перепрофилировании экономической специализации города через местные общественные организации или избранные муниципальные власти. Именно активизация жителей должна стать существенным направлением поддержки со стороны государства при разработке мер преодоления кризиса в моногородах.

Меры поддержки моногородов должны быть прозрачными. Гласность – надежная гарантия того, что у жителей моногородов не будет накапливаться раздражение из-за кажущегося бездействия властей. Участие жителей в обсуждении программ развития, вовлечение активистов в процесс принятия решений и, главное, широкое информирование граждан о положении дел и намечаемых мерах – все это наверняка позволит снизить уровень социальной напряженности и перевести общественную активность в конструктивное русло.

## **Повышение мобильности населения**

Это одна из самых действенных государственных мер поддержки моногородов: люди должны иметь возможность уехать, и не только уехать, но найти работу и жилье на новом месте. Среди общепринятых на Западе мер поддержки моногородов широко используются дотации государства на транспортные расходы, распространение информации о рабочих вакансиях и другая помощь по переезду. В российской практике необходимо, кроме того, повысить эффективность программ содействия переселению жителей моногородов, жилищному строительству, в том числе индивидуальному, занятости и развитию малого и среднего бизнеса для «переселенцев» и про

Проблема мобильности, однако, не исчерпывается переездом. Гораздо чаще идет речь о том, чтобы население моногорода могло найти работу в близлежащих городах, не меняя места жительства. Иными словами, нужно помочь людям совершать трудовые маятниковые поездки – улучшая транспортную инфраструктуру, дотируя общественный транспорт и т.п. Следует, однако, учитывать, что при этом встает тяжелая проблема «вывоза» жителями моногорода своего подоходного налога в соседние города, так как в России подоходный налог взимается по месту работы. Из-за этого бюджет моногорода может сильно пострадать. Это еще один аргумент в пользу данных, но обсуждаемых предложений по изменению системы взимания подоходного налога – с места работы на место жительства. В текущих же условиях возможно, следует предусмотреть некую компенсацию бюджетам моногородов в рамках оказываемой им федеральной помощи. Например, можно было бы предложить в качестве эксперимента принять закон, согласно которому в моногородах подоходный налог будет взиматься только по месту жительства.

## **Использование механизма общественных работ для снижения уровня безработицы**

Зарубежный опыт отмечает многочисленные примеры использования данного инструмента. Конечно, в наше время общественные работы вроде строительства дорог не смогут поглотить большого количества безработных из-за возросшей производительности труда и высокой механизированности работ. Однако многие текущие проблемы обеспечения занятости в моногородах могли бы решаться путем привлечения потерявших работу местных жителей, например, к ремонту жилья и дорожного покрытия, сносу ветхого жилого фонда, озеленению и т.п. Главное преимущество такого рода работ, помимо увеличения количества рабочих мест, в возможности наглядно показать местным жителям прямой и быстрый результат государственных и муниципальных мероприятий по «спасению» моногорода.

Разумеется, подобные меры могут быть только временными и носить характер кампании. Впрочем, участники общественных работ обычно и сами понимают это (прежде всего из-за невысокого уровня зарплаты на таких работах) и редко прекращают попытки найти более достойную работу.

## **Мониторинг социально-экономической ситуации в моногородах**

Очевидно, что любое решение нуждается в серьезном обосновании, вытекающем из качественного анализа проблем в моногородах. Минрегион России вполне оправданно видит главную свою задачу в том, чтобы предвидеть кризисные ситуации в моногородах и своевременно на них реагировать. Для этого прежде всего необходимо организовать постоянный мониторинг социально-экономической и политической ситуации в моногородах (вообще говоря, такой мониторинг следовало бы вести по всем городам страны). Поскольку уровень муниципальной статистики в России очень низкий, необходимы срочные и кардинальные улучшения в этой области. Кстати, многие нужные для мониторинга индикаторы уже собираются низовыми звеньями Росстата, но не «поднимаются» вверх, где данные в региональном и особенно в муниципальном разрезе присутствуют в избыточно агрегированном виде, что не позволяет оперативно реагировать на изменение ситуации.

## **Классификация моногородов**

Для повышения эффективности поддержки моногородов к ним необходимо подходить дифференцированно – какой-то единый подход здесь практически невозможен и даже вреден. При этом следует классифицировать моногорода по разным основаниям, затем выделить основные типы моногородов и для каждого из таких типов разработать свой специфический комплекс мер.

Если бы власти располагали достаточным временем, то нужно было бы тщательно, предметно изучить положение в каждом моногороде и лишь потом, собрав и обобщив эти материалы, приступить к выработке вариантов государственной политики в этой области. Подобное изучение вовсе не утопия, оно вполне по силам научной общественности почти каждого субъекта нашей Федерации. Однако это заняло бы как минимум несколько лет, недопустимо долгий срок, в то время как требуется принимать оперативные



меры для решения проблемы, которая уже вошла в острую фазу развития. Следовательно, нужно уже сейчас наметить некие общие подходы к описанию разнообразия моногородов, чтобы на этой основе выработать вариативную государственную политику. Иными словами, нужна черновая типология моногородов, построенная на уже имеющихся данных и экспертных оценках специалистов.

Можно предложить несколько оснований для классификации моногородов:

### **Степень изолированности**

Проблема моногорода обостряется только в том случае, если он расположен изолированно и поэтому его жители не могут найти другую работу без переезда. Общеизвестно, что в силу обширности своей территории Россия страдает острой нехваткой городов для образования полноценной городской сети. Однако на этой территории есть зоны, в пределах которых подобная сеть не так уж редка, а порою приближается по насыщенности европейским стандартам. Сугубо приблизительно можно оконтурить такую зону с востока и севера линией Санкт-Петербург – Ярославль – Нижний Новгород – Екатеринбург – Оренбург. Моногорода, расположенные западу или югу от этой линии, в большинстве случаев соседствуют с близлежащими городами достаточно тесно, чтобы у работников моногородов потерявших работу на головном предприятии, оставались хорошие шансы найти ее по соседству, не меняя места жительства. За пределами этой зоны подобные шансы гораздо меньше. Соответственно, кризис в моногороде где закрылось градообразующее предприятие, к востоку и северу будет гораздо болезненнее ощущаться его жителями, чем к югу и западу.

Таким образом, проблемными моногородами могут быть названы только те, что расположены далеко от крупных городов или «сгустков» населения. Моногорода, расположенные в пределах полутора- или двухчасовой транспортной доступности до городов или агломераций с населением более 500 тыс. жителей (т.е. в зоне доступности маятниковых трудовых поездок), не следует причислять к кризисным, так как их жители имеют возможность искать работу в других населенных пунктах, не переселяясь из своего города.

Типы моногородов по степени изолированности:

- изолированные – Норильск, Мирный (Якутия), Мончегорск (Мурманская обл.), Вятские Поляны (Кировская обл.);
- «близлежащие» – Дзержинск, Заволжье (Нижегородская обл.), Новокуйбышевск (Самарская обл.), большинство городов Московской и Ленинградской областей.

### **Численность населения**

Формально большой город, с населением, например, более 100 тыс. человек, может подпасть под критерии моногорода и в случае кризиса градообразующего предприятия окажется перед лицом серьезных проблем. Однако в отличие от малого моногорода это почти никогда не будет полной катастрофой. Экономика крупного города относительно диверсифицирована, гораздо устойчивее и имеет потенциал адаптации. В еще большей степени это касается городов крупных, с населением 250–500 тыс. человек и более.

Типы моногородов по численности населения:

- малые (до 50 тыс. человек) – Верхняя Салда (Свердловская обл.), Удомля (Тверская обл.);

- средние (50–100 тыс. человек) – Шелехов (Иркутская обл.), Выкса (Нижегородская обл.), Губкин (Белгородская обл.);
- большие (100–400 тыс. человек) – Череповец (Вологодская обл.), Дзержинск (Нижегородская обл.), Норильск, Старый Оскол (Белгородская обл.);
- крупные (более 400 тыс. человек) – Тольятти (Самарская обл.).

## **Статус градообразующего предприятия**

Если градообразующее предприятие принадлежит государству, то ответственности такого предприятия перед жителями города несравнимо более серьезные, чем в том случае, если предприятие частное. Для моногородов с государственными предприятиями должна быть разработана особая программа с прямым государственным финансированием и инвестициями, которые в других случаях могут быть необязательны или вообще неуместны.

Имеется также существенная разница между так называемыми корпоративными городами: в одних размещены базовые производства, в других – непрофильные активы, как, например, завод автомобильных двигателей в г. Заволжье, принадлежащий корпорации «Северсталь» (базовый город – Череповец). Можно с высокой степенью вероятности предположить, что риски городов с непрофильными активами гораздо выше.

Моногорода с государственными предприятиями – Большой Камень (Приморский край), Северодвинск (Архангельская обл.).

## **Генезис моногородов**

Многие моногорода были основаны «в чистом поле» – либо на месторождениях полезных ископаемых, либо на вновь прокладываемых транспортных артериях, либо исходя из геостратегических интересов и т.д. Другой тип – моногорода, сформировавшиеся на месте исторически сложившихся поселений. Города второго типа обладают определенной самоценностью, имеют исторические, культурные корни и соответствующий потенциал развития, например туристический, рекреационный.

Моногорода с «корнями» – Копейск (Челябинская обл.), Лысьва (Пермский край), Кулебаки (Нижегородская обл.).

## **Глубина кризиса**

Все моногорода могут считаться проблемными, потому что узкая специализация экономики – это всегда угроза для развития. Однако среди них нужно выделять города, где эта угроза уже начала реализовываться, а среди этих последних – те, в которых ситуация уже стала очень острой. Именно применительно к таким городам зачастую возникает прямое противоречие между необходимыми для спасения города краткосрочными мерами (восстановление работы градообразующего предприятия, восстановление производственных цепочек) и долгосрочными стратегическими мерами (перепрофилирование или закрытие градообразующего предприятия, диверсификация производственных связей с разрушением внутригородских производственных цепочек).

Типы моногородов по глубине кризиса:

- относительно благополучные – Елабуга (Татарстан), Новошахтинск (Ростовская обл.);
- неблагополучные – ряд городов на Урале, в Республике Коми, в «текстильных» регионах (Ивановская, Костромская обл.).

## Траектория развития

### «Умирующие» моногорода

В эту группу попадают моногорода, в которых градообразующие предприятия либо фактически прекратили свое существование, либо имеют очевидно ограниченный срок существования, связанный, например, со сроком исчерпания месторождения полезных ископаемых. Такие предприятия подлежат модернизации или перепрофилированию, а потенциал для развития новых функций, в том числе функций по обслуживанию окружающей территории, в них отсутствует.

По отношению к таким городам применяется крайняя мера – содействие переселению основной части жителей, затем город перестает существовать как таковой. Меры поддержки таких городов, по сути, антикризисные – это программы поддержки переселения, социальной помощи населению, связанные с ликвидацией либо выводом существующих производств, в том числе программы профессиональной переподготовки.

Пример «умирающего» города – Ковдор (Мурманская область).

### «Сжимающиеся» моногорода

Это моногорода, в которых градообразующее производство либо сокращается ввиду уменьшения объемов выпуска продукции, либо серьезно перепрофилируется, опять же с сокращением общего количества занятых. Однако в таких городах существует потенциал для развития новых функций и он с большим или меньшим успехом реализуется. Город как таковой не исчезает, но кардинальным образом перепрофилируется его экономическая база, серьезно сокращается численность населения, нередко основатели меняют облик города, характеристики городской среды. Нередко в результате такого «сжатия» в городе повышается роль функций, связанных с обслуживанием населения прилегающей территории (административные функции, а также функции предоставления услуг, торгово-распределительные проч.), локального культурно-туристического центра и т.д. Один из традиционных примеров такого пути – американский Питсбург, превратившийся в «стального сердца» США в центр корпоративного управления, науки, культуры и отличной экологии, но потерявший при этом более половины своего населения (677 тыс. жителей в 1950 г. и 306 тыс. в 2010 г.).

Меры по поддержке таких городов могут заключаться в помощи, направленной на санацию, реорганизацию инфраструктуры, экологические программы, программы развития альтернативных бизнесов, в том числе малого и среднего, а также на содействие переселению части жителей. Кроме того, формирование или резкое усиление новой функции «центрального места обслуживающего окружающую территорию, требует существенной централизованной помощи для создания соответствующей инфраструктуры первую очередь транспортной. Существенную роль должны в этом случае сыграть программы в рамках государственно-частного партнерства.

Примеры «сжимающихся» городов – Ленинск-Кузнецкий (Кемеровская обл.), Рубцовск (Алтайский край).

## **Моногорода со стабильными перспективами развития, требующие повышения эффективности своего функционирования**

К этому типу относятся города, сохраняющие в перспективе свой текущий функционал. Как правило, это города с промышленными предприятиями базовых отраслей – металлургии, энергетики, химической промышленности и проч., испытывающими конъюнктурные сложности, но вполне способными самостоятельно восстановиться по мере прекращения кризиса.

Здесь требуются меры по содействию модернизации производства, по «доставанию» экономической структуры предприятиями малого бизнеса. Стимулирование, насколько это возможно, диверсификации производственной базы, связанные с этим меры по поддержке программ развития малого и среднего бизнеса, привлечения инвестиций, переобучения кадров. Санация, модернизация городского хозяйства, развитие инфраструктуры – коммунальной, транспортной, социальной.

Примеры таких городов – Липецк, Череповец (Вологодская обл.).

## **Моногорода, имеющие потенциал нового стратегического развития**

У моногородов данного типа есть потенциал стратегического «поворота». Это города, которые могут найти себя как:

- места размещения предприятий «новой экономики» (города со специализацией на ВПК, ЗАТО), как, например, Северск (Томская обл.);
- места размещения новых инвестиций («отверточная сборка», агропромышленный комплекс и др.) – Тольятти (Самарская обл.);
- новые «центральные места» (в соответствии с приоритетами государственной региональной политики, например, на Дальнем Востоке, на Севере, на Кавказе) – Арсеньев, Лучегорск (Приморский край), Буденновск (Ставропольский край);
- места развития культурно-исторического, рекреационного потенциала – Ростов (Ярославская обл.).

Меры поддержки городов данного типа могут быть разными, в зависимости от направлений стратегического развития, но в любом случае они подразумевают стимулирование внешних инвестиций, вложения в коммунальную и транспортную инфраструктуру, маркетинговую поддержку, содействие развитию местных сообществ. Необходимо также стимулировать участие таких городов в региональных и федеральных программах (необязательно связанных с прямой поддержкой моногородов).

Комбинация классификационных признаков дает достаточно большое количество типов моногородов. Возможный вариант такой типологии представлен в табл. 1 (с. 84).

Для каждого типа моногородов может быть предложена более детальная модель системы мер государственной поддержки и мониторинга ситуации. Наличие таких базовых типовых моделей реагирования со стороны органов государственной власти повысит вероятность своевременного предупреждения о кризисной ситуации и эффективность антикризисных действий там, где обострения проблем избежать не удалось.

Таблица 1. Типы моногородов России и соответствующие примеры

		Людность города	Кризисные	Группа А. РЫНОЧНЫЕ	
				Тревожные	Устойчивые
Густая сеть городов	В агломерации	Малые Средние Крупные	Тольятти	Шатура Балахна	Б. Вяземы Кстово
	Прочие	Малые Средние Крупные	Пикалево	Елабуга Наб. Челны	Сегежа Череповец, Лесосибирск Тверь, Липецк
Редкая сеть городов	Изолированные	Малые Средние Крупные	Карабаш Заринск Магнитогорск	Кувандык Сургут	Сокол, Зeya Норильск, Усть-Илимск
	Промежуточные	Малые Средние Крупные	Кировск Серов	Красавино Назарово	Соликамск
	В агломерации	Малые Средние Крупные	Кирово-Чепецк Новокузнецк	Новодвинск Саяногорск	Новодвинск Шелехов

		Людность города	Кризисные	Группа Б. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ	
				Тревожные	Устойчивые
Густая сеть городов	В агломерации	Малые Средние	Лыткарино Чапаевск	Луховицы Реутов	Дубна Королев, Жуковски
	Прочие	Малые Средние	Сосенский Арзамас	Унеча Нижний Тагил	Кузнецк Рыбинск
Редкая сеть городов	Изолированные	Малые Средние	Вятские Поляны Амурск	Сарапул Бийск	
	Промежуточные	Малые Средние Крупные	Эльбан Северодвинск	Кыштым Златоуст	Воткинск Ижевск
	В агломерации	Малые Средние	Железногорск	Большой Камень Северск	

## Варианты политики

Государственную политику воздействия на российские моногорода в соответствии с необходимостью придется дифференцировать в соответствии с множественностью их типов. Главным критерием этой дифференциации должна быть сила воздействия государственных мер – от прямого управления и финансовых ассигнований до косвенных мер и мониторинга. Как уже отмечалось, следует прежде всего разделить виды политики по признаку принадлежности градообразующего предприятия государству или частной организации.

### 1. «Рыночные» моногорода

**1.1. Необратимый кризис.** Это худший случай. Речь идет о полной утрате городом каких-либо перспектив развития, кроме тех, которые связаны с его возможным геостратегическим положением (контроль за прилегающей безлюдной территорией – см. выше). Надо признать, что такие случаи в реальности встречаются гораздо реже, чем принято думать, преувеличение же их числа связано обычно с недостаточной глубиной исследования.

ситуации. Сеть городов в России и без того слишком редка, чтобы идти на ликвидацию существующего города без особых на то оснований. И здесь надо тщательно оценивать возможности такого моногорода развивать свою функцию торгово-распределительного и организационного центра прилегающей территории, если последняя достаточно хорошо заселена. Однако если необратимость кризиса не вызывает сомнений и моногород изолирован, то встает вопрос о ликвидации поселения или резком сокращении его плотности. Государству придется активно участвовать в переселении жителей и организационно, и в виде финансовой поддержки. На переходный период в городе возможно введение государственного управления вместо МСУ. Стоит отметить, что у нас в стране уже налажена добротная практика переселения людей из городов Севера в обжитую полосу. Например, в генеральном плане города Орла (2008 г.) предусматривается некоторый рост плотности города за счет притока населения с «Северов», который уже идет (новое жилье в этом городе покупают северяне с некоторой кредитной помощью своих местных и региональных властей). В течение многих лет в России складывалась практика управляемого или координируемого государством переселения жителей из одних регионов (как правило, северных) в другие (как правило, обжитые), притом зачастую по линии взаимодействия соответствующих органов власти «отдающих» и принимающих регионов и городов, а также крупных бизнес-структур (например, «Норильский никель» и др.).

**1.2. Обратимый кризис.** У головного предприятия трудности весьма серьезные, но временного свойства. Это «эпицентр» государственной помощи моногородам, тут применяется весь арсенал государственного воздействия по трем главным линиям – финансовой, административной и инфраструктурной. Разумеется, именно в этом случае особенно много вариантов, зависящих от конкретной ситуации в конкретном моногороде. Следует отметить особую важность следующей проблемы: государственная помощь может быть адресована непосредственно конкретной компании – владельцу головного предприятия, но только в тех объемах, которые нужны не для ее процветания, а для повышения занятости местных жителей, да и то при жестком условии принятия со стороны компании встречных мер. Иначе местное сообщество может воспринять государственную помощь как результат коррупционного воздействия компании-владельца на государственные органы, и политические последствия этого могут оказаться весьма негативными.

**1.3. Особый случай.** Первые меры воздействия государства на моногорода показывают, что эти меры могут приниматься под влиянием ситуационных и преходящих соображений, однако они весьма важны с общеполитической точки зрения и потому настоятельно нуждаются в реализации. Было бы серьезной ошибкой относить такие случаи исключительно на счет несовершенства политической жизни в нашей стране – они типичны для многих развитых стран, в том числе со старинными демократическими традициями. Здесь уместно привести пример Тольятти. Это крупный город, в котором помимо АвтоВАЗа есть и крупные химические предприятия, и развитая социальная инфраструктура со множеством рабочих мест. В радиусе 100 км от Тольятти, при отличной транспортной связи, город-миллионник Самара, старый Ставрополь, Сызрань. Таким образом, общий пул рабочих мест, по-видимому, достаточно велик, чтобы поглотить работников АвтоВАЗа даже при крупных увольнениях, если эти работники окажутся доста-

точно сговорчивыми для того, чтобы самостоятельно искать работу. Однако на деле ситуация здесь перешла в острую кризисную фазу, и государству придется вмешиваться в нее самым активным образом. Похожая ситуация может сложиться и в других городах такого типа (в Норильске, например или Комсомольске-на-Амуре). Государственная политика в таких городах должна быть предметно приспособлена к местной ситуации, прописать ее заранее невозможно.

**1.4. Тревожное состояние.** Появление первых признаков кризиса – это сигнал государству, которому целесообразно вмешаться на этой, самой ранней стадии, чтобы не допустить перегрева ситуации. Здесь все еще может идти речь о льготах компании – владельцу головного предприятия, и на жестких условиях и под жестким контролем, главное же внимание должно быть уделено активизации местного сообщества разными способами от стимулирования мелкого бизнеса до субсидий местной администрации для проведения общественно значимых мероприятий или совершенствования ЖКХ. Особого внимания заслуживает развитие транспортной инфраструктуры для улучшения связи моногорода с прилегающей местностью городами-соседями, чтобы в случае дальнейшего сокращения занятости в головном предприятии уволенные работники могли попытаться найти работу по соседству, без перемены места жительства. Возможна программа ограниченных льгот при развитии иных видов занятости, кроме градообразующей отрасли.

**1.5. Стабильность.** Если положение моногорода стабильно, то государству нет нужды вмешиваться в его жизнь только потому, что это моногород. Тем не менее стоит наблюдать и за моногородами этого типа. Наблюдать, конечно как уже было отмечено, следовало бы за всеми городами – в рамках государственного мониторинга силами Минрегиона, но уж, коль скоро политические обстоятельства привлекли особое внимание к моногородам, стоит воспользоваться этим для организации мониторинга хотя бы в отношении них.

## **2. «Государственные» моногорода**

Здесь государство не только может, но и обязано проводить более жесткую политику прямого воздействия на жизнь моногорода, и прежде всего в его градообразующее предприятие, принадлежащее государственному ведомству. В зависимости от остроты проблемы можно выделить следующие четыре вида такой политики.

**2.1. Необратимый кризис.** Головное предприятие утратило перспективы развития, его продукция либо производится со слишком большими издержками, либо вовсе не нужна (это особенно часто встречается в оборонной промышленности, при закрытии военных баз). В особых случаях встает вопрос о ликвидации поселения, однако он непременно должен решаться с учетом важности данного города как организующего начала для прилегающей территории (если она заселена достаточно плотно, моногород вполне может переродиться в организационно-торговый центр существенной части территории страны). К тому же сокращение числа жителей может вести и к улучшению ситуации: снижается давление на ЖК, дешевеет жилье и т.д. При ликвидации же города или массовом отселении его жителей все расходы на этот счет обязано брать на себя государство, включая трудоустройство жителей на новом месте работы (может быть хотя бы работников государственного предприятия). На переходный п

риод ряд полномочий местного самоуправления (в режиме чрезвычайного положения) может быть передан уполномоченному федеральному органу исполнительной власти или уполномоченному органу соответствующего субъекта РФ. Следует учитывать, что такие города зачастую оказываются единственными населенными пунктами в обширной безлюдной местности и их ликвидация чревата утратой реального контроля государства над обширной частью своей территории. Это недопустимо по геостратегическим соображениям, поэтому нужно рассмотреть возможности по поддержанию минимальной заселенности таких моногородов, опираясь на то, что в них, как правило, остается мощная инфраструктура, пригодная для гражданского использования.

**2.2. Обратимый кризис.** Трудное экономическое положение головного предприятия связано с преходящими факторами, или же предприятие может быть эффективно репрофилировано для других целей. Подобное репрофилирование берет на себя государство, с последующей продажей основных фондов частной организации, если таковая найдется. Здесь также возможна временная передача полномочий МСУ (хотя бы частичная – в пределах бюджетных служб), причем руководящую роль было бы целесообразно возложить на соответствующее федеральное ведомство (например, Минобороны, Росатом). Государство устанавливает в рамках специальной программы помощи льготный режим инвестирования в пределах такого моногорода, выделяет субсидии на каждое новое рабочее место и т.п.

**2.3. Предкризисное состояние.** Появились трудности в развитии города, и анализ показывает, что они ведут к неизбежному кризису. Здесь нужна активная, но косвенная поддержка государства (через развитие инфраструктуры прежде всего). Большую роль играют меры по активизации местного сообщества.

**2.4. Стабильное положение.** В этом случае достаточно организовать мониторинг состояния моногорода под ответственность соответствующего ведомства.

**Таблица 2. Дифференциация государственной политики по типам моногородов**

		Людность города	Группа А. РЫНОЧНЫЕ			Группа Б. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ		
			Кризисные	Тревожные	Устойчивые	Кризисные	Тревожные	Устойчивые
Густая сеть городов	В агломерации	Малые	1,2*	1,4	1,4	2,1	2,2	2,4
		Средние	1,3	1,5	1,5	2,2	2,4	2,4
		Крупные	1,3	1,3	1,5	2,3	2,4	2,4
	Прочие	Малые	1,1	1,4	1,4	2,1	2,2	2,4
		Средние	1,3	1,4	1,5	2,2	2,3	2,4
		Крупные	1,3	1,3	1,5	2,2	2,3	2,4
Редкая сеть городов	Изолированные	Малые	1,1	1,2	1,4	2,1	2,2	2,4
		Средние	1,2	1,2	1,4	2,1	2,2	2,4
		Крупные	1,3	1,2	1,5	2,2	2,3	2,4
	Промежуточные	Малые	1,1	1,3	1,4	2,1	2,2	2,4
		Средние	1,2	1,5	1,5	2,2	2,3	2,4
		Крупные	1,3	1,3	1,5	2,2	2,3	2,4
	В агломерации	Малые	1,3	1,4	1,5	2,1	2,2	2,4
		Средние	1,4	1,5	1,5	2,2	2,3	2,4
		Крупные	1,3	1,3	1,5	2,3	2,3	2,4

\* Номера в ячейках соответствуют типам моногородов, представленным на стр. 84—87.



**Р.А. Попов**

Заместитель директора направления «Муниципальное экономическое развитие фронда «Институт экономики города», кандидат географических наук

**Н.И. Шевырова**

Доцент кафедры экономики города и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики», кандидат географических наук

## **Комплексный инвестиционный план как инструмент управления развитием моногорода**

---

За последние годы понятие «моногород» из научного термина и журнального штампа стало наконец почти официальным обозначением категории населенных пунктов<sup>1</sup>. Хотя законодательно оно по-прежнему не закреплено (законопроект о моногородах находится в стадии разработки<sup>2</sup>), на федеральном уровне появилась единая его трактовка, отраженная в ряде подзаконных актов Министерства регионального развития Российской Федерации. Были выработаны, в частности, официальные критерии отнесения населенных пунктов к категории моногородов<sup>3</sup>, сформирован их перечень, и, главное, провозглашена внятная государственная политика по отношению к моногородам.

Приветствовать можно уже сам факт появления такой политики – до сих пор целенаправленных государственных программ удавалось лишь выделить отдельные категории моногородов, к примеру шахтерские города на рубеже 1990-х и 2000-х. Но разумной представляется и лежащая в основе этой политики идеология: перейти от безадресного дотирования местных бюджетов к целевому субсидированию под конкретные инвестиционные проекты «локомотивы», направленные на диверсификацию экономики и преодоление зависимости от состояния крупнейшего предприятия (отрасли). При этом качество проекта становится условием оказания поддержки. Моногородам предложено самостоятельно проанализировать сложившееся социальное экономическое положение, оценить свои возможности и перспективы разработать конкретные действия по расширению экономической базы. Определен и инструмент реализации этих действий: так называемый комплексный инвестиционный план (КИП).

---

1 В научном обиходе традиционно использовались различные термины для обозначения этого типа населенных пунктов: «монофункциональный город», «монофункциональное поселение», «моноотраслевой город» и др. Однако сейчас очевидно их вытеснение терминами «монопрофильный город» (полный) и «моногород» (сокращенный). В то же время подход Минрегиона России допускает отнесение к моногородам сельских населенных пунктов, что не очень хорошо согласуется с этими терминами.

2 См.: <http://monogorod.org/pages/1102.html>

3 Согласно этим критериям на долю градообразующего предприятия или их группы должно приходиться более 25% экономически активного населения, более 50% объема промышленного производства и не менее 20% налогов и сборов, поступающих в местный бюджет от всех организаций и предприятий. Последний критерий назван дополнительным (<http://archive.minregion.ru/OpenFile.ashx/krit.doc?AttachID=2891>). Однако неясно, должны ли два первых критерия выполняться одновременно или достаточно соответствия одному из них.

Но, к сожалению, предложенный способ воплощения в жизнь здоровой, в принципе, идеи не был в должной мере продуман, что отчасти исказило позитивную составляющую самой идеи и обусловило не вполне удовлетворительные результаты государственной моногородской политики, наблюдаемые сегодня.

Вопросы возникли уже при знакомстве с предъявленным перечнем моногородов. Мы привыкли, что формируемые на федеральном уровне по представлению из регионов списки городов, рассчитывающих на те или иные государственные субсидии, производят порой странное впечатление. Так было, к примеру, с перечнем исторических поселений России, в который не вошли Псков и Великий Новгород, но вошло село Крапивна. Сходные ощущения случайности и недостаточной продуманности оставил и моногородской список.

Всего Минрегион насчитал 335 населенных пунктов, соответствующих им же установленным критериям монопрофильности. Как минимум этот список неполон: экспертные организации обычно приводят большие цифры. Скажем, по данным Экспертного института, в 2000 г. в стране было 467 моногородов и 332 монофункциональных поселка городского типа<sup>1</sup>, и едва ли с тех пор их число столь резко сократилось. Фактически повторяет эти данные Институт региональной политики, отмечая, что в 2008 г. в стране было 460

монофункциональных городов и все те же 332 монофункциональных поселка<sup>2</sup>. Можно, конечно, отнести сравнительную краткость правительственного списка на счет более жестких критериев монопрофильности (у Экспертного института и Института региональной политики они довольно расплывчаты). Однако в нем есть и пробелы, очевидные при любом подходе. К примеру, закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО) – моногорода фактически по определению, но почему-то из 43 ЗАТО страны в списке представлены только 10<sup>3</sup>. Даже из числа ЗАТО, имеющих статус города, Минрегионом не учтено больше половины.

Наряду с пробелами в списке есть и сомнительные позиции. С одной стороны, несмотря на использование термина «моногород», собственно городов в списке лишь две трети. Остальное – поселки городского типа и даже несколько сельских населенных пунктов (включая две станицы), для которых монопрофильность – состояние естественное, никак не аномальное. Если и распространять понятие «моногород» на села, что, в принципе, довольно абсурдно, то вновь встает вопрос о неполноте перечня: сложно

**Моногородам предложено самостоятельно проанализировать сложившееся социально-экономическое положение, оценить свои возможности и перспективы и разработать конкретные действия по расширению экономической ба**

1 См.: Монопрофильные города и градообразующие предприятия: обзорный доклад / под ред. И.В. Липсица. М.: Хроникер, 2000.

2 См.: Моногорода России: как пережить кризис? Анализ социально-экономических проблем моногородов в контексте мирового финансового кризиса, влияющего на состояние градообразующих корпораций / Институт региональной политики. М., 2008.

3 К курьезам можно отнести включение в «список-335» ЗАТО Снежногорск, в то время как с 2010 г. этот город является административным округом в составе ЗАТО Александровск. При этом два других города, входящие на правах округов в состав этого ЗАТО, Гаджиево и Полярный, в список не попали.

поверить, что в России не более десятка монопрофильных сельских населенных пунктов. С другой стороны, около 10% позиций в списке приходится напротив, на большие города с численностью населения свыше 100 (а то 500) тыс. человек. Такие города даже при наличии крупного бюджетобразующего предприятия все же едва ли могут считаться в классическом понимании монопрофильными, так как неизбежно (сама численность населения подталкивает к этому) обладают достаточно развитой по среднероссийским меркам сферой услуг. Даже если установленные Минрегионом формальные критерии монопрофильности для каждого из населенных пунктов списка выполняются, по сути это очень и очень разные населенные пункты по отношению к которым не может применяться единый подход в решении проблемы монопрофильности.

Между тем предлагаемый подход именно что универсален, и в этом его слабость. Необходимым условием получения моногородом государственной поддержки поставлено наличие комплексного инвестиционного плана выполненного на определенном качественном уровне (качество оценивается рабочей группой при Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции). Опять-таки идея неплоха – она полностью лежит в русле идеологии муниципального стратегического планирования. По сути КИП – та же муниципальная стратегия долгосрочного развития<sup>1</sup>, тесно привязанная к специфическим условиям моногорода и тесно скоординированная с бизнес-планами инвестиционных проектов. Это проявление так называемого проектного подхода к разработке стратегий, широко распространенного на Западе и пока с трудом пробивающего дорогу в России, где стратегии традиционно в основном трактуются как комплекс управленческих действий по полному фронту отраслевых направлений деятельности.

Проблема не в идее КИПов как таковой, а в требованиях, предъявляемых к их разработке. Эти требования парадоксально сочетают негибкость, унифицированность, с одной стороны, и неконкретность, расплывчатость – другой. Ни то, ни другое не способствует достижению поставленных целей.

Прежде всего, необходимо отметить, что разработка КИПов не регламентируется никакими нормативными правовыми актами. Основания для их разработки, установленными на федеральном уровне, служат два поручения (Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 г. и заместителя Председателя Правительства РФ от 10 августа 2009 г.) и два протокола заседаний (Президиума Коллегии Минрегиона России и Общественного совета при Минрегионе от 18 декабря 2009 г. и Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики от 22 декабря 2009 г.). Именно на эти документы ссылаются в преамбуле большинство утвержденных КИПов. К сожалению, в открытом доступе их не

Отсутствие прозрачной законодательной основы провоцирует понятию неопределенность, что порождает немало сложностей. Неясно даже официальное полное название требуемого документа: в разных источниках оно варьирует в отношении того, что является объектом планирования. После неизменного элемента «Комплексный инвестиционный план...» исполняются варианты «...модернизации моногорода», «...развития моногорода

1 Правда, на практике КИПы моногородов чаще получают статус не стратегий, а целевых программ, причем в ряде субъектов РФ (Кемеровская, Кировская, Нижегородская, Челябинская области и др.) эти программы не муниципальные, а региональные.

«...социально-экономического развития моногорода», «...модернизации и развития моногорода» и др. Существует даже точка зрения, согласно которой «Комплексный инвестиционный план» и «Комплексный план (программа) развития моногорода» – два разных документа, причем первый является частью второго<sup>1</sup>.

Эти разночтения, конечно, не облегчают положения разработчиков КИПов, но носят все-таки больше формальный характер. Хуже, что не определен правовой статус КИПа как документа планирования, его место в системе планирования. Прежде всего, нет четкого понимания, элементом муниципальной или региональной системы планирования является КИП. Методическими рекомендациями (см. ниже) предписывается объединенное управление реализацией КИПа с участием администраций муниципального образования и субъекта РФ (а также общественности и бизнеса). Однако опыт создания и функционирования подобных коллегиальных структур в России отсутствует и действующее законодательство не предусматривает совместного социально-экономического планирования органами государственной власти и местного самоуправления в таком формате.

Далее, может ли КИП быть приравнен к стратегии или комплексной программе социально-экономического развития? Или к долгосрочной целевой программе? Если нет, то как он соотносится с этими документами планирования, первичен или вторичен по отношению к ним? Может ли пересекаться с ними, включать их в свой состав в виде приложений или сам служить приложением к стратегии? Надо иметь в виду, что практически во всех субъектах РФ и муниципальных образованиях процедура разработки и утверждения целевых программ (а в некоторых – и комплексных программ и стратегий) жестко регламентирована правовыми актами и появление нового планового документа может потребовать внесения в них изменений.

На практике, как увидим ниже, эти вопросы разрешаются по-разному и даже официально одобренные и включенные в программу финансирования КИПы имеют, по сути, различный статус.

Наконец, нет определенности и с содержательным наполнением документа. Согласно информации с сайта <http://monogorod.org> в качестве ориентиров для разработки КИПов Минрегионом предложены «Методические рекомендации по подготовке и реализации комплексных инвестиционных планов развития монопрофильных населенных пунктов» (далее – Методические рекомендации), а также «реальные образцы КИП, которые экспертным сообществом рассматриваются в качестве наиболее продвинутых образцов КИП»<sup>2</sup>. Однако, как именно следует учитывать эти ориентиры и насколько это обязательно, не оговорено.

Методические рекомендации – документ крайне подробный, формализованный и оставляющий городам мало свободы в отношении формы планирования. По сути, это детальная пошаговая инструкция, регламентирующая процесс подготовки и реализации плана в мелочах, вплоть до формата представления информации – и в то же время адресованная всем моногородам, вне зависимости от численности их населения, финансового состояния и иных, также существенно варьирующих характеристик.

При этом требования, содержащиеся в Методических рекомендациях, весьма высоки. Так, для разработки своего КИПа (при существующей веро-

1 См.: [www.imcmontan.ru/team/publication/Presentation.pdf](http://www.imcmontan.ru/team/publication/Presentation.pdf)

2 <http://monogorod.org/pages/12.html>

ятности того, что он может быть не утвержден и не профинансирован) администрации монопрофильного города необходимо провести:

- детальный социально-экономический анализ, объектом которого являются:
  - демографическая ситуация и ситуация на рынке труда в моногороде
  - финансово-экономическое положение и технологические связи градообразующего предприятия;
  - экономическое состояние и платежеспособный спрос на услуги малого предпринимательства;
  - кадровая и материально-техническая и финансовая обеспеченность основных отраслей социальной сферы (здравоохранение, образование, ЖКХ, транспорт и др.);
  - бюджетная система моногорода;
- подкрепленное расчетами экономическое обоснование необходимости участия федеральных органов исполнительной власти в реализации КИПа;
- анализ рисков моногорода;
- выбор целей и разработку сценариев развития моногорода (согласованных со стратегией развития соответствующего субъекта РФ);
- разработку системы конкретных мероприятий по реализации КИПа в кратко-, средне- и долгосрочный периоды по широкому спектру направлений (при условии, что положительный эффект должен наступить не позднее, чем через три года после начала реализации);
- разработку системы управления реализацией плана с обоснованием оптимальности выбранной системы управления (причем ряд элементов этой системы объявляются обязательными).

Этот список еще и не полон. Каждый из его пунктов предполагает серьезную аналитическую и творческую работу, требующую существенных временных, информационных, финансовых и кадровых (причем именно профессиональных кадров высокой квалификации) ресурсов, которыми располагает далеко не каждый даже крупный город – что говорить о малых муниципальных образованиях. Да и города, имеющие опыт комплексного планирования, при попытке соблюсти все формальные требования к составлению КИПа могут столкнуться с трудностями, поскольку Методические рекомендации содержат ряд инноваций, прежде не применявшихся в муниципальном планировании. К примеру, вводится довольно спорное понятие «сальдо моногорода», под которым понимается модель взаимосвязки доходов и расходов местного бюджета, населения моногорода и градообразующего предприятия.

Очевидная нереалистичность требований, содержащихся в Методических рекомендациях, привела к тому, что на практике разработчики КИПа принимают их во внимание лишь отчасти, если вообще принимают. Соответственно, и в рабочей группе при рассмотрении представленных КИПа строгость соответствия формату Методических рекомендаций не принимается в расчет. Анализ 35 одобренных в 2010 г. на федеральном уровне КИПов показывает, что подавляющее большинство из них не следуют Методическим рекомендациям сколько-нибудь строго – в лучшем случае соблюдена требуемая структура документа, и то не везде. Отсутствуют, в единичными исключениями, анализ рисков, паспорта мер, расчеты «сальдо моногорода»; если же эти элементы присутствуют, то в упрощенном и

сравнению с требуемым виде. Такой, по идее, элемент, как система альтернативных сценариев будущего моногорода, присутствует не более чем в трети одобренных КИПов; в ряде случаев (в частности, в КИПах городов Свердловской области) сценарии непосредственно в КИПах не рассматриваются, но дается отсылка к сценариям, выбранным в рамках стратегий развития городов. И это подчеркивает официально одобренные, т.е. «образцово-показательные», статус. В большинстве же разработанных КИПов степень свободы от рекомендательного формата еще выше.

Практически повсеместное игнорирование рекомендаций Минрегиона объясняется, скорее, «почтовой» значимостью рекомендаций, но и вышеупомянутой «непригодностью» правового статуса документа. Чтобы ее разрешить, КИПу, как правило, присваивался статус долгосрочной целевой программы (ДЦП) – характерно и для большинства КИПов, получивших государственную поддержку<sup>1</sup>. В ряде случаев, к слову, возникает подозрение, что под КИП откровенно переформатировались целевые программы, что видно по терминологическим противоречиям внутри документов. Но в таких случаях документ обязан соответствовать действующим положениям о разработке ДЦП, которые, как правило, противостоят юридическим рекомендациям по подготовке КИПов.

Таким образом, Методические рекомендации фактически приобрели статус необязательного документа, носящего именно рекомендательный характер. Это, наверное, по большому счету разумно – рекомендации, но возникает вопрос, стоило ли вообще тогда готовить заведомо невыполнимый документ и не проще ли было ограничиться набором пожеланий более общего характера?

Что касается второго рекомендуемого источника для подготовки КИПа – уже одобренных планов «передовых» городов (под ними логично понимать 35 официально утвержденных КИПов), то их ценность в качестве образца для подражания неравнозначна, поскольку даже эти, лучшие, КИПы весьма неравноценны как по глубине проработки, так и в конечном счете по качеству. Критерии оценки КИПов и основания для их одобрения также нигде не прописаны достаточно детально, и это не может не дезориентировать разработчиков.

Отсутствие жестких требований к содержанию КИПов не снимает тем не менее проблемы нереалистичности их подготовки. Ресурсы все равно нужны. Ситуацию в какой-то мере спасает содействие субъектов Федерации в подготовке КИПов для своих моногородов. Формы содействия варьируют от методической и информационной поддержки до непосредственной разработки, иногда даже без участия администрации моногорода. В последнем случае КИП обычно имеет статус ДЦП субъекта Федерации, и среди 35 КИПов, получивших финансирование в 2010 г., преобладают именно такие. В паспортах некоторых КИПов администрация муниципального образования не фигурирует даже в качестве исполнителя мероприятий плана (Байкальск) или фигурирует с пометкой «по согласованию» (Павлово). В ряде регионов (Иркутская, Мурманская области) используется схема, при

1 Среди исключений – КИПы городов Свердловской области (Каменск-Уральский и Нижний Тагил), которые по своему статусу и содержанию фактически соответствуют муниципальной стратегии (целевые программы рассматриваются как механизмы их реализации). При этом, правда, не ясна их связь с действующими стратегиями социально-экономического развития этих городов, также упоминаемыми по тексту КИПов.

которой региональная программа развития моногорода не подменяет собой разработанный муниципалитетом КИП, а принимается дополнительно к целям обеспечения государственной поддержки его реализации.

Однако возможности субъектов тоже не безграничны. Усугубляет проблему крайняя сжатость сроков, отпущенных на разработку КИПа. Изначально установленный срок составил всего 3 месяца (опять же, для *всех* моногородов, без исключения). Между тем, по опыту Института экономики город на разработку «под ключ» стратегии социально-экономического развития крупного города, центра субъекта РФ, уходит в среднем 1–1,5 года; для малого или среднего города этот срок обычно короче, но, как правило, и менее полугода. Неудивительно, что спустя год после истечения изначально установленного срока в пятой части моногородов из списка Минрегион (в основном в малых городах и сельских населенных пунктах) планы так и не были подготовлены, что вызвало недовольство президента страны<sup>1</sup>. Там же где результат предъявить своевременно удалось, качество получивших

**То, что было задумано как предоставление городам шанса на оздоровление социально-экономической ситуации, зачастую оборачивается малопонятной и обременительной «обязаловкой»**

документов в большинстве случаев и устроило принимающие инстанции. Чего, в общем-то, и стоило ожидать.

И тут следует отметить, весьма главный порок модели Минрегион – весьма типичный для отечественной управленческой логики. Моногорода же не спросили, желают ли они войти в федеральный список, а включи-

туда принудительно. Казалось бы, спрашивать странно, речь ведь о потенциальных субсидиях, кто от них по своей воле откажется? Дают – бери. И на практике условия, которыми оговорено получение поддержки, оказались для многих городов крайне трудно выполнимыми, притом что выполнять их надо: за этим строго надзирают и Федерация, и субъект РФ. В итоге то что было задумано как предоставление городам шанса на оздоровление социально-экономической ситуации, обернулось для них малопонятной обременительной «обязаловкой».

И как закономерный результат появились первые примеры муниципальных образований, попросивших исключить их из официального перечня моногородов и тем самым снять с них обязательства по разработке КИПа. В частности, руководители пяти моногородов Карелии (Вяртсиля, Лахденпохья, Надвоицы, Пиндуши и Пудож) обратились с такой просьбой в Министерство экономического развития республики, а то переадресовало просьбу Минрегиону России. Это симптоматично – не так уж часто в патерналистском российском обществе потенциальные получатели государственных субсидий добровольно отказываются от притязаний на таковые. Можно, конечно, списать это на пассивность и лень муниципалитетов (как и поступили федеральные чиновники, комментируя инцидент), но в действительности аргументы «отказников» вполне резонны: у них при численности населения менее 12 тыс. человек нет ни финансовых, ни кадровых ресурсов для разработки полноценных комплексных планов, а шансы привлечь инвесторов с серьезными проектами весьма призрачны. Очень вероятно, что ряды с казавшихся будут множиться.

И все же нет худа без добра. Как ни парадоксально, но именно трудное

кость подготовки КИПов может в итоге оказаться стимулом для монопрофильных муниципальных образований к поиску собственных альтернативных путей развития, в том числе при поддержке субъектов Федерации. Те же отказавшиеся карельские муниципалитеты не собираются сидеть сложа руки. К примеру, в одном из них, поселке Вяртсиля, по сообщениям СМИ, уже готов проект расширения местного погранично-пропускного пункта в рамках ФЦП «Государственная граница Российской Федерации». Этот завязанный на местные особенности (приграничное положение) проект не является коммерческим, но позволит создать новые рабочие места в объеме, достаточном для загрузки жителей трехтысячного поселка.

Таким образом, даже в тех моногородах, где система КИПов бесперспективна в качестве инструмента непосредственной финансовой поддержки, она способна выполнить как минимум стимулирующую функцию – «разбудить» местные власти, спровоцировать их на проявление стратегической инициативы. Именно этого эффекта, по большому счету, и предполагалось достичь, и как будет называться документ, определяющий развитие моногорода – КИП, стратегия, программа или как-то еще, – будут ли в него заложены федеральные деньги и в какой форме, в конечном счете неважно.

### **В.В. Ладыгин**

Эксперт направления «Муниципальное экономическое развитие» фонда «Институт экономики города»

## **Механизмы общественного участия в процессе стратегического планирования**

---

Одной из важнейших задач, которые призваны решать органы местного самоуправления на своей территории, является стратегическое планирование. В наиболее общем смысле этот термин принято трактовать как алгоритм действий, увязанных по исполнителям и срокам и ориентированных на достижение стратегических целей. Применительно к муниципальному управлению стратегическое планирование подразумевает разработку направлений и плана оптимального социально-экономического развития территории, а также реализацию конкретных мер по претворению данного плана в жизнь. Причем решать задачи долгосрочного планирования, ограничиваясь лишь рамками внутриведомственных и межведомственных взаимодействий муниципальных органов не просто малоэффективно – это противоречит духу местного самоуправления и букве закона. Важнейшим элементом процесса стратегического планирования является общественное участие (ОУ).



Необходимость включения общественности в решение вопросов стратегического развития территории обусловлена двумя факторами, которые условно можно назвать демократическим и экспертным.

Что мы понимаем под «демократическим» фактором? Общественное участие – один из фундаментальных принципов местного самоуправления. ст. 130 Конституции РФ указывается, что «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» и «осуществляется гражданами путем референдумов, выборов, *других форм* (здесь и далее по тексту цитаты курсив мой. – В. Л.) прямого волеизъявления через выборные и *другие органы* местного самоуправления». В силу того что стратегическое планирование затрагивает интересы всех членов местного сообщества, уровень такс «самостоятельности» должен быть максимальным – вплоть до прямого волеизъявления граждан.

Что касается «экспертного» фактора, то он заключается в следующем: Сотрудники органов МСУ и внешние консультанты по отдельным вопросам развития отраслей экономики или социальной сферы могут быть недостаточно компетентны для того, чтобы выбрать оптимальные направления движения и принять верные управленческие решения. Работа с населением помогает точнее понять и описать специфику территории и ее имидж. Кто лучше самих граждан способен составить как краткосрочный, так и долгосрочный план развития того места, где они живут? Кто лучше местных предпринимателей представляет себе перспективы развития их бизнеса проблемы поддержки предпринимательства на данной конкретной территории? И так далее.

Таким образом, существующее сегодня многообразие механизмов общественного участия в процессе долгосрочного планирования объясняется жизненной необходимостью создать условия для консолидации, активного взаимодействия формальных институтов местного самоуправления и граждан.

Настоящая статья подготовлена на основе материалов проектов, реализованных в последние годы Институтом экономики города (ИЭГ), прежде всего проекта по разработке «Стратегии социально-экономического развития муниципального образования город Пермь до 2030 года» (2009–2010 гг.) «Проекта Белоомут» (2010 г.), направленного на возрождение поселка городского типа Белоомут Луховицкого района Московской области.

## Планирование развития территории

На практике процесс стратегического планирования не имеет единого алгоритма действий и стандартного набора элементов. Все зависит от специфики территории и круга решаемых задач, от ресурсов, которыми располагает муниципальное образование (МО). В наиболее общем случае позиции общественного участия этот процесс можно разделить на два этапа: 1) разработка документа стратегического планирования, 2) реализация этого документа.

Этап разработки документа состоит из следующих стадий:

1) *запуск процесса разработки документа*. Ключевую роль в запуске играет инициативная группа, которая может быть сформирована сотрудниками администрации МО, представителями бизнеса, гражданами, внешними эк

пертами и т.д. На этой стадии осуществляется подбор исполнителей, формируется план работ, цели и предстоящие мероприятия освещаются в СМИ;

2) *анализ уровня социально-экономического развития (СЭР) муниципального образования*. Рабочая группа, сформированная на предыдущей стадии, осуществляет анализ социально-экономического развития муниципального образования, продолжается процесс легитимации;

3) *формирование концептуальной части документа*. Рабочая группа проводит презентацию результатов анализа СЭР, в режиме диалога формируются основные направления развития муниципального образования, подготавливается концепция документа стратегического планирования;

4) *формирование содержательной части документа*. Рабочая группа совместно с экспертами более подробно излагает систему ориентиров перспективного развития муниципального образования – с детализацией по конкретным мероприятиям и с индикаторами;

5) *сведение отдельных элементов в единый документ*. Из утвержденных на предыдущих стадиях промежуточных документов формируется и доводится до сведения общественности согласованный проект документа;

6) *принятие документа местным представительным органом*. При участии рабочей группы проводится презентация и обсуждение документа с депутатами, документ принимается.

На этапе реализации документа параллельно идут два процесса:

1) собственно процесс реализации документа – «техническая» работа компетентных специалистов муниципальной администрации по соответствующим направлениям стратегического плана;

2) процесс мониторинга и оценки достигнутых результатов, подразумевающий периодическое системное отслеживание хода реализации документа путем сбора и анализа информации, подведение предварительных итогов и корректировку документа.

## **Механизмы общественного участия в процессе стратегического планирования**

Комплекс механизмов общественного участия можно разделить на три группы: информационные, консультационные и механизмы по совместной разработке и реализации стратегических документов.

Подобное деление достаточно условно, так как функции этих механизмов весьма разнообразны и зачастую определяются ситуационно. Например, открытые семинары могут проводиться в информационных целях (знакомить представителей местного сообщества с задачами и различными элементами процесса стратегического планирования или учить работать с готовыми стратегическими документами), а могут быть направлены на выявление ключевых позиций стейкхолдеров и нести консультационную нагрузку.

Данная классификация позволяет характеризовать различные механизмы общественного участия с позиций интенсивности и конструктивности взаимодействия граждан и органов местного самоуправления. Наименьшей интенсивностью обладают «информационные» механизмы, а наибольшей – механизмы совместной разработки и реализации стратегических документов.

## МЕХАНИЗМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ

Информационная функция

- Аналитические и информационные публикации в СМИ (пресса, ТВ, Интернет и т.д.).
- Программные статьи и интервью ключевых участников.
- Тематические рубрики в СМИ / выпуск тематических локальных газет и информационных листов.
- Виртуальный информационный центр (специализированный сайт/ страница в Интернете).
- Распространение материалов, популяризирующих стратегию (листовки, плакаты, буклеты и др.).
- Прямая рассылка писем.
- Брифинги и пресс-конференции организаторов.
- Проведение открытых информационных и обучающих семинаров и др.
- *Проведение общественных слушаний.*

Консультационная функция

- Проведение опросов и анкетирования.
- Проведение экспертных опросов и интервью (стейкхолдеры).
- Телефонные «горячие линии», общественные приемные.
- Обсуждение на интернет-форумах.
- Проведение общественных слушаний.
- Проведение открытых информационных и обучающих семинаров и др.
- *Тематические рубрики в СМИ / выпуск тематических локальных газет и информационных листов.*
- *Виртуальный информационный центр (специализированный сайт/ страница в Интернете).*
- *Прямая рассылка писем;*
- *Проведение открытых информационных и обучающих семинаров.*
- *Создание иных дискуссионных и переговорных площадок, проведение форумов.*
- *Публичные круглые столы.*

Совместная разработка и реализация

- Деятельность формализованных институтов ОУ:
- некоммерческие организации социально-экономического развития;
- фонд местного сообщества;
- общественный совет;
- тематические группы
- Создание иных дискуссионных и переговорных площадок, проведение форумов.
- Публичные круглые столы.
- Проведение общественных экспертиз.
- Собрания и сходы граждан.

**Увеличение степени общественного участия**

*Примечание.* Курсивом обозначены «второстепенные» функции механизмов общественного участия

## Информационные механизмы общественного участия

*Аналитические и информационные публикации в СМИ* (местная/ региональная пресса, радио, ТВ, официальный сайт муниципального образования / администрации МО, блоги специалистов администрации и работников стратегии) по следующим направлениям: общая информация о документе стратегического планирования, цели и задачи разработки стратегии; этапы создания документа; возможности граждан по участию в разработке документа; промежуточные и основные итоги реализации д

кумента; работа с документом. Данный механизм предполагает пассивное восприятие гражданами транслируемой информации.

Общий план применения механизмов общественного участия должен утверждаться на этапе запуска процесса разработки документа стратегического планирования.

Так, одним из первых шагов в ходе реализации в 2010 г. «Проекта Белоомут», направленного на возрождение поселка городского типа Белоомут Луховицкого района Московской области, стала подготовка аналитической записки «Предложения по организации работы с общественностью в ходе реализации "Проекта Белоомут"». Документ разрабатывали эксперты Института экономики города при поддержке местного сообщества, бизнеса и специалистов ОМСУ.

Главными направлениями работы были признаны:

- SWOT-анализ территории;
- разработка Стратегии возрождения Белоомута при активном участии местного сообщества;
- реализация с использованием механизмов ОУ пилотных проектов Стратегии;
- создание механизмов устойчивого развития Белоомута, опирающихся на широкое общественное участие.

*Программные статьи и интервью ключевых участников* – инструмент аналитический и частично легитимационный. В ходе интервью эксперты (сотрудники администрации МО, депутаты, деятели культуры, эксперты-разработчики и др.) дают разъяснения и комментарии относительно предстоящей деятельности, обосновывают логику принятия решений и выбора направлений, выражают свое отношение к стратегическому документу и процессу его формирования. Кроме того, подобный механизм может служить одной из форм отчетности ОМСУ перед гражданами о проделанной работе и достигнутых результатах в области стратегического планирования.

*Тематические рубрики в СМИ / выпуск тематических локальных газет и информационных листов* – в отличие от первых двух механизмов ОУ данный инструмент предполагает создание регулярного специализированного информационного бюллетеня или рубрики в СМИ, посвященной вопросам разработки и реализации документа стратегического планирования. Тем самым осуществляется переход от дискретной публикации информации к систематическому обзору деятельности.

*Виртуальный информационный центр (специализированный сайт / страница в Сети)* – упорядоченное хранилище информации о ходе и результатах реализации процесса стратегического планирования в МО. Кроме того, аналогично «физическому» информационному центру, создаваемый в Интернете открытый виртуальный центр предоставляет гражданам целый комплекс услуг, в частности возможность:

- знакомиться с документами и отчетами, аналитическими статьями и экспертными мнениями;
- участвовать в создании и реализации документа стратегического планирования;
- задавать вопросы компетентным должностным лицам;
- участвовать в обсуждении в рамках интернет-форума.

Создание в Интернете виртуального информационного центра, обладающего теми же функциями, что и центр «реальный», позволяет значительно снизить издержки, а также, в некоторых случаях, увеличить оперативность принятия решений органом местного самоуправления. Помимо этого вир-

туальный центр экономит время граждан, а также позволяет участвовать в процессе стратегического планирования и развития территории инвалиды и прочим социально значимым группам населения (молодые матери, пожилые люди и т.д.), мобильность которых по разным причинам ограничена.

*Распространение материалов, популяризирующих стратегию (листовки, плакаты, буклеты и др.)* – с помощью этого механизма граждане получают общую информацию о ходе создания и реализации документа стратегического планирования. В целях самого широкого распространения такой информации соответствующие плакаты, стенды с буклетами и т.д. размещаются в государственных и муниципальных органах, школах, поликлиниках, других помещениях, где предоставляются наиболее востребованные государственные и муниципальные услуги; по согласованию с ТСЖ – в подъездах. Козырь данного механизма является его яркость, наглядность и доступность.

*Прямая рассылка писем* проводится в том случае, если необходимо ознакомить конкретных заинтересованных лиц с проектом документа стратегического планирования. Адресатов можно поделить на две категории: те, кто сам заявил о желании получить текст (отдельные граждане, депутаты, представители бизнеса и др.), и те, чье мнение о проекте документа хотелось бы узнать разработчикам (региональные чиновники, сторонние эксперты и др.).

*Брифинги и пресс-конференции организаторов* – как правило, это первый шаг на пути формирования документа стратегического планирования. Механизм выполняет ярко выраженную легитимационную функцию и призван сформировать у СМИ и граждан позитивное отношение к предстоящему проекту, а также доказать последним, насколько важно их участие в процессе разработки документа. Успешностью данного шага во многом определяется степень интенсивности общественного участия в дальнейшем.

Первым публичным мероприятием в ходе разработки Стратегии социально-экономического развития муниципального образования город Пермь до 2030 г. было проведение Институтом экономики города стартового семинара, на котором утверждались этапы работы, схемы взаимодействия субъектов разработки Стратегии, а также основные содержательные предпосылки ее формирования. Позже, в процессе работы над Стратегией, проводился семинар «Итоги аналитического этапа разработки стратегии», ряд семинаров для депутатов Пермской городской думы, семинар по обсуждению системы задач и индикаторов приоритетного направления «Образование».

*Проведение открытых информационных и обучающих семинаров.* Информационные семинары являются площадкой для обмена мнениями о проблемах развития города, а также о ходе процесса стратегического планирования. Обучающие семинары, как правило, проводятся на этапе реализации документа. Основная их цель – познакомить исполнителей существующими практиками реализации конкретных механизмов и мер, заложенных в документе стратегического планирования, помочь исполнителям и экспертам выработать оптимальные подходы к его созданию и реализации. Также на семинарах разъясняются конкретные вопросы участия граждан, предприятий, предпринимателей, сотрудников ОМСУ в разработке и реализации документов стратегического планирования. Это создает предпосылки для поддержки проекта со стороны городского сообщества и активного участия целевых групп в осуществлении планируемых мероприятий и проектов.

В вышеприведенном списке информационных механизмов ОУ перечислены лишь базовые и хорошо зарекомендовавшие себя технологии. Муниципальные образования продолжают экспериментировать в этом направлении, искать новые эффективные инструменты. Например, в перечне отсутствует целый блок механизмов, которые можно условно назвать *наружной рекламой*, – размещение информации о реализации процесса стратегического планирования (о конкретных общественных мероприятиях, дискуссионных площадках, достигнутых результатах, ярких проектах и т.д.) на автобусных остановках, растяжках, рекламных щитах и даже фасадах домов. Значительные затраты на использование этого механизма ОУ окупаются не только за счет повышения уровня информированности населения. Возникают и положительные внешние эффекты: граждане воспринимают такую «наружку» как свидетельство открытости и прозрачности деятельности органов местного самоуправления – соответственно, растет уровень доверия к ним и число гражданских инициатив.

Таким образом, список информационных механизмов является открытым и может дополняться по мере методической разработки и апробации новых технологий ОУ.

### **Консультационные механизмы общественного участия**

*Опросы и анкетирование* могут проводиться уже на начальной стадии разработки документа стратегического планирования. Для анализа социально-экономического положения муниципального образования разработчикам необходима информация о явлениях и процессах, которые недоступны прямому наблюдению и не находят достаточного отражения в документах и статистических формах, используемых в практике муниципального управления. К таким видам информации относятся, в частности, мотивы, интересы, предпочтения граждан, лежащие в основе их поведения и жизненных планов, их мнение по тем или иным актуальным вопросам, неформальные взаимоотношения внутри различных групп местного сообщества.

Оптимальным методом получения такого рода информации является проведение социологических опросов населения. Наибольшую ценность для разработчиков представляет следующая информация:

- оценка гражданами текущей ситуации в муниципальном образовании;
- оценка произошедших за определенный период изменений;
- видение перспектив муниципального образования;
- отношение к самому факту разработки документа.

Результаты опроса, касающиеся каждой из перечисленных тем, учитываются на разных стадиях разработки документа стратегического планирования и используются для дополнения аналитического отчета «качественной» информацией, полученной из первых рук; «проверки» достоверности статистических данных; определения перспектив муниципального образования и выделения основных направлений его развития; уточнения целевой аудитории и графика проведения информационной кампании; мониторинга изменений, произошедших за определенный период стратегического планирования, и т.д.

Чтобы выявить точку зрения всей совокупности населения муниципального образования, целесообразно использовать метод выборочных опросов на основе корректной репрезентативной выборки. В этом случае опрос

можно проводить путем *телефонного обзвона* или *поквартирного обхода*.

*Экспертные опросы и интервью со стейкхолдерами.* Мнение тех представителей местного сообщества, которые оказывают непосредственное влияние на развитие муниципального образования и имеют свои интересы в ходе планирования, не менее важно, чем мнение населения. В число людей, облеченных той или иной формой власти, принимающих решения реально влияющих на ситуацию в МО, могут входить работники ОМСУ, государственные служащие, лидеры общественных организаций, руководители градообразующих предприятий, депутаты представительных муниципальных и региональных органов; наконец, просто авторитетные граждане, мнению которых в муниципальном образовании традиционно прислушиваются. Таких лиц условно можно назвать местными экспертами, или стейкхолдерами. Внутри группы экспертов в отдельную категорию можно выделить бизнес-сообщество, под которым понимаются как субъекты малого предпринимательства, так и руководители крупных предприятий – своего рода деловая элита местного значения.

В качестве одного из основных инструментов изучения общественного мнения в процессе разработки Стратегии социально-экономического развития Перми эксперты Института экономики города использовали неформальные интервью со стейкхолдерами.

Всего было проведено 39 интервью – с руководителями местных политических объединений и общественных организаций, представителями малого, среднего и крупного бизнеса Перми, СМИ, научного и культурного сообщества, а также не афилированными с какими-либо структурами уважаемыми горожанами, к мнению которых в Перми традиционно прислушиваются.

Интервью проводились по условному вопроснику, предполагающему содержательную гибкость в зависимости от сферы деятельности стейкхолдера. Например, задавались вопросы о наиболее острых проблемах и конкурентных преимуществах Перми, о сложившихся чертах образа города, его образовательном и кадровом потенциале, возможных угрозах и ресурсах развития.

Итоги интервьюирования в части констатации проблем города были использованы при подготовке аналитического отчета о социально-экономическом положении Перми. В свою очередь, мнения экспертов по поводу возможных направлений перспективного развития города послужили одной из отправных точек при формировании Концепции развития Перми – основы будущей Стратегии. По итогам анализа была сделана попытка в свободной форме описать интегральный «портрет города», сложившийся из суждений, высказанных в интервью.

Для опроса экспертов наиболее подходящим следует признать *метод акетирования* с рассылкой анкет по конкретным адресам. Анкеты, составленные для экспертов, должны отличаться от анкет, рассчитанных на широкие слои населения, но в то же время пересекаться с ними по ряду принципиальных моментов, что дает возможность сопоставить общее мнение – граждан – и экспертную оценку по одним и тем же вопросам.

*Телефонные горячие линии, общественные приемные*, по сути, расширяют инструментарий виртуального информационного центра. Подобные

В Перми общественные обсуждения проекта Стратегии проводились во всех восьми районах города. В этих обсуждениях участвовали жители, представители ТОСов, работники общественных центров, представители бизнеса, сотрудники районных администраций и разработчики Стратегии. Все соображения, замечания и предложения были зафиксированы и впоследствии учтены в тексте документа.

механизмы позволяют увеличить охват потенциальных участников за счет граждан, испытывающих затруднения с доступом в Интернет или его использованием. Аналогично механизм ОУ, подразумевающий обсуждение различных этапов стратегического планирования на *интернет-форумах*, является редукцией виртуального общественного центра до нескольких дискуссионных площадок.

Отличительной особенностью данных механизмов является двусторонний характер обмена информацией, что позволяет приписать им консультационную функцию.

Информация об адресах форумов и общественных приемных, телефонах горячих линий должна максимально широко распространяться. Помимо ее размещения на сайте администрации МО и в СМИ целесообразно использовать информационные стенды в муниципальных учреждениях, брошюры, буклеты и т.п.

*Общественные слушания* – один из важнейших механизмов в ОУ, позволяющий наладить диалог между разработчиками стратегического документа, с одной стороны, и широкими слоями общественности – с другой, в ходе которого обсуждаются спорные вопросы и согласовываются позиции.

У участников публичных слушаний должна быть возможность заранее ознакомиться с проектом документа. В начале общественных слушаний их организаторы выступают с краткой информацией по теме – презентацией проекта предназначенного для обсуждения документа. Затем выступления участников, как предварительно записавшихся, так и выступающих в порядке живой очереди. Каждое выступление обсуждается. Отклики, получаемые от аудитории в ходе слушаний, служат материалом для дальнейшей корректировки текста.

## **Механизмы совместной разработки и реализации документа стратегического планирования**

*Деятельность формализованных институтов общественного участия (тематические группы, общественный совет, некоммерческие организации социально-экономического развития, фонд местного сообщества и т.п.).* Институты ОУ создаются на постоянной основе или на время работы над документом стратегического планирования при участии представителей местной общественности, специалистов администрации и др. Они периодически собираются, чтобы оценить деятельность рабочей группы. Эти институты проигрывают другим механизмам ОУ в массовости, но их вклад в конечный результат максимален. Это один из наиболее действенных механизмов, но он же и один из самых затратных.

Примером организации тематической группы может служить заседание Пермской торгово-промышленной палаты, проходившее в рамках формирования Стратегии социально-экономического развития Перми. На этом заседании согласовывались стратегии развития бизнеса и города, обсуждались вопросы, связанные с административными барьерами, информационной и логистической поддержкой бизнеса, его участием в муниципальном заказе и поддержке предприятий, работающих в сфере науки и инноваций.

Организация тематических групп – наиболее распространенная форма институционализации процесса общественного участия. Тематиче-



ские группы – это органы, выполняющие совещательную функцию в ход обсуждения разделов и окончательного текста документа, а также в ход мониторинга его реализации. Они, как правило, формируются из представителей местной общественности, руководителей некоммерчески и научно-исследовательских организаций, бизнес-ассоциаций и т.п. г принципу общности рассматриваемых на группе тематических аспектов социально-экономического развития. Если рабочая группа, непосредственно ведущая разработку документа стратегического планирования сформирована исключительно из числа сторонних специалистов, то в тематических группах, как правило, широко представлены сотрудники местной администрации. На каждой стадии разработки документа стратегического планирования и мониторинга его реализации участники тематических групп по отдельности и на совместных заседаниях обсуждают предъявляемые и результаты, корректируют их по итогам обсуждения и затем передают замечания разработчикам для учета при доработке проектов.

Хорошо зарекомендовала себя практика работы над документами стратегического планирования специального общественного органа с широким представительством, который можно условно назвать общественным советом. Такой орган может формироваться специально под задачу выработки конкретного документа или работать на постоянной основе. Общественный совет максимально широко включает в свой состав представителей местного сообщества, периодически собирается на заседания (например, 2–3 раза в год), на которых обсуждается ход разработки (а впоследствии и реализации) документа стратегического планирования. Принципиально важным является участие в работе общественного совета депутатов местного органа представительной власти. При наличии совета представительство общины непосредственно в рабочей группе и в тематических группах может быть сокращено.

Выразительным примером создания некоммерческой организации социально-экономического развития является некоммерческое партнерство «Проект Белоомут». У этой НКО есть свой Устав, и целью ее деятельности является возрождение территории через оптимизацию механизмов местного самоуправления.

В числе учредителей НП администрация муниципального образования, представители бизнеса и общественности. В настоящий момент при участии НКО определяется долгосрочный план развития Белоомута, разрабатываются пилотные проекты.

*Некоммерческая организация социально-экономического развития (НКО СЭР)* – наиболее сложная и «продвинутая» форма институционализации общественного участия в разработке и реализации документов стратегического планирования. Такая организация представляет собой структуру, которая, не входя в состав местной администрации, профессионально занимается вопросами местного социально-экономического планирования развития. Юридической формой, в наибольшей степени соответствующей целям, задачам и функциям НКО СЭР, является фонд или некоммерческое партнерство (негосударственная некоммерческая организация).

НКО действует исключительно на постоянной основе и не просто выполняет совещательные функции, а непосредственно занимается организацией социально-экономического планирования. НКО СЭР может создавать и одновременно с запуском процесса разработки документа как основной исполнитель, но с прицелом на продолжение деятельности и после заве-

шения реализации документа. Несмотря на то что создание подобных организаций инициировано уже во многих муниципальных образованиях, до сих пор НКО СЭР остается скорее теоретической конструкцией, чем реально действующим институтом.

*Фонд местного сообщества* представляет собой независимую, коллегиально управляемую (финансовую/грантодающую) организацию, ставящую перед собой цель улучшения качества жизни в местном сообществе. Такие фонды финансируют программы и проекты общественных организаций и отдельных граждан, направленные на социально-экономическое развитие территории, решение социальных и других общественно значимых задач. Как правило, в состав правления фонда местного сообщества входят представители коммерческих и некоммерческих организаций, государственных и муниципальных структур, а также отдельные граждане, которые выступают донорами по отношению к фонду. Социально ориентированные задачи и проекты, реализуемые фондом, могут совпадать с задачами и программами стратегического развития территории. В этом случае фонд местного сообщества играет роль более упрощенной и специализированной версии НКО СЭР. Ресурсы фонда используются на стадии реализации документа, он становится полноценным механизмом ОУ в долгосрочном планировании.

*Публичные круглые столы* организуются на этапе разработки документа стратегического планирования и являются механизмами непосредственного активного общественного участия, так как в отличие от формализованных институтов подключают к процессу более широкие слои населения. Однако этот механизм не предусматривает глубокого погружения в материал. Степень его влияния на содержание документа стратегического планирования относительно невысока, поскольку по итогам работы круглых столов выдвигаются в основном замечания общего характера. Задача круглых столов – «прощупать» общественное мнение на предмет того, устраивают или не устраивают местное сообщество в принципе основные положения документа или отдельные его составляющие. Можно сказать, что организация тематических групп – это «интенсивная» форма общественного участия, а круглые столы – «экстенсивная».

В ходе разработки Стратегии социально-экономического развития Перми с июня 2009 г. по октябрь 2010 г. Институтом экономики города было проведено 3 форума межрегионального характера и общероссийского масштаба, в том числе 5-й Пермский экономический форум «Территория конкурентного развития» (2009), и 2 общероссийских форума по стратегическому планированию в Санкт-Петербурге (2009 и 2010), на которых презентовалась и обсуждалась Стратегия развития Перми.

*Организация иных дискуссионных и переговорных площадок, проведение форумов* – этот механизм является, по сути, редукцией формализованных институтов ОУ, ориентированной на минимизацию ресурсных затрат при организации диалога. Подобные переговорные площадки формируются под конкретный этап стратегического планирования или проект и прекращают свою работу сразу после его завершения. Участие в форумах, как правило, принимают не только граждане и организации муниципального образования, но и внешние независимые эксперты, федеральные и региональные чиновники и другие заинтересованные лица. Основная цель такого

мероприятия – превращение документа (процесса) стратегического развития в информационный повод национального или мирового масштаб. Формально считается механизмом общественного участия, форумы одновременно уже сами по себе являются способом реализации стратегически направлений развития территории. К сожалению, этот механизм является высокзатратным.

*Проведение общественных экспертиз* – привлечение различных и институтов общественного контроля к мониторингу хода реализации плана стратегического развития территории. Общественная экспертиза может проводиться в самых разных формах, начиная от опросов и интервью с стейкхолдерами и заканчивая использованием выводов и оценок различных общественных организаций при анализе итогов очередного этапа реализации вышеозначенного плана. Выделением общественной экспертизы в отдельный механизм ОУ, несмотря на то что применяется он на практике редко, подчеркивается важность учета общественного мнения и гражданских инициатив при оценке проделанной работы и корректировке направлений дальнейшего развития. В случае же игнорирования данного механизма снижается уровень легитимности и социальной ориентации документов стратегического планирования.

*Собрания и сходы граждан.* Проведение собраний и сходов для обсуждения документов стратегического планирования целесообразно только определенных типов муниципальных образований, небольших по размеру

## **Матрица использования механизмов общественного участия в процессе стратегического планирования**

Привлечение общественности к формированию и реализации документов стратегического планирования достаточно сложный и ресурсоемкий процесс, во время которого приходится учитывать как минимум два обстоятельства. Во-первых, муниципальные администрации будут сталкиваться с задачей «максимизации» уровня общественного участия в рамках существующих ресурсных ограничений. Использовать при разработке и реализации документа одновременно все механизмы общественного участия нерационально – потенциальные затраты могут значительно превысить очевидные выгоды. Во-вторых, на решение по использованию тех или иных механизмов общественного участия могут влиять факторы, обусловленные размерами и спецификой муниципального образования.

Предлагаемая матрица составлена с учетом указанных ограничений. В ней сделана попытка увязать механизмы общественного участия и стадии работы над документом развития территории с размером муниципально образования (условно – большой, средний и малый город). Авторская оценка целесообразности использования того или иного механизма общественного участия в муниципальных образованиях разных размеров обозначена следующим образом: «+» – желательный элемент; «++» – необходимый элемент, «+++» – обязательный элемент.

Приведенная матрица может служить, на наш взгляд, методическим инструментом организации процесса общественного участия при формировании и реализации документов стратегического планирования на местном уровне.

Приблизительный алгоритм применения матрицы муниципальной администрации или иными инициаторами процесса стратегического планирования местного развития может выглядеть следующим образом:

1) после обсуждения со всеми заинтересованными сторонами принимается совместное решение об использовании инструмента ОУ;

2) исходя из характеристик муниципального образования отбираются механизмы из числа предлагаемых в матрице;

3) выбирается базовая цель и анализируются имеющиеся ресурсы. Подобный анализ позволяет наиболее оптимальным образом осуществить выбор между альтернативными механизмами ОУ, различающимися по ресурсоемкости и конечному эффекту. Итого – окончательный отбор механизмов, планируемых к реализации;

4) наконец, запускается процесс стратегического планирования. При этом на каждой его стадии применяются соответствующие механизмы ОУ.

В основе логики принятия решения об использовании инструмента общественного участия лежит убеждение в том, что вовлечение населения в процесс стратегического развития муниципального образования способствует не только созданию комплексного документа стратегического планирования, учитывающего мнения и ожидания различных социальных групп, но и стимулирует формирование гражданского общества в целом.

Механизмы ОУ, использованные в матрице, подбирались на основе существующих зарубежных и отечественных методик и практик. Как уже отмечалось, приведенный перечень не является конечным и должен дополняться по мере разработки и успешного применения новых механизмов общественного участия в стратегическом планировании<sup>1</sup>.

---

1 При написании статьи были использованы следующие источники: Ветров Г.Ю., Попов Р.А. Участие общественности в разработке и реализации муниципальных программ социально-экономического развития. М.: Фонд «Институт экономики города», 2006; Визгалов Д.В. Методы оценки муниципальных программ. М.: Фонд «Институт экономики города», 2005; Зендриков К.Ю. Общественные информационные кампании на местном уровне: теоретические зарисовки и практические рекомендации. М.: Фонд «Институт экономики города», 2005; Лукша О.П., Сушков П.В., Яновский А.Э. Участие городского сообщества в реализации программы местного развития. Обнинск, 2003; Chetwynd E., Chetwynd F., Serban D. A Practical Guide to Citizen Participation in Local Government in Romania. 2001; William B. Shore. Public Participation in Regional Planning: A Report of the Second Regional Plan. Regional Plan Association, 1967.

**Э.К. Трутнев**

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

### **Территориальное планирование по-новому, или Создание новых административных барьеров посредством «упрощений»**

Градостроительный кодекс Российской Федерации упрощен посредством недавно принятого Федерального закона от 20 марта 2011 г. № 41-ФЗ «внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопроса территориального планирования» (далее – Закон № 41-ФЗ).

Цель упрощения – обеспечить к 31 декабря 2012 г. утверждение всех документов территориального планирования, включая генеральные планы.

Чтобы достичь цели, надо понимать средства. Итак, о понимании территориального планирования согласно Закону № 41-ФЗ<sup>1</sup>.

Упрощение – это удаление лишнего. Здесь возникает главная проблема Закона № 41-ФЗ. Дело в том, что он «выплеснул ребенка»: «лишним» теперь предлагается считать то, без чего территориальное планирование вообще не существует как институт либо существует в виде имитации. «Лишнее» согласно Закону № 41-ФЗ – это зоны планируемого размещения объектов, которые удалены из документов территориального планирования всех уровней.

### **Псевдологика Закона № 41-ФЗ**

Покажем сначала псевдологику Закона № 41-ФЗ, а затем те последствия, к которым приведет реализация на практике такого «упрощенческого подхода».

Удалили границы зон планируемого размещения объектов – теперь документы территориального планирования являются просто «безответственными» документами, поскольку невозможно определить конкретную привязку территории того, что планируется.

Именно поэтому упразднили и ответственность (убрали ч. 1 ст. 59 из Градостроительного кодекса РФ). Теперь государство – Российская Федерация и субъекты РФ – не несет ответственности за принимаемые им докумен

<sup>1</sup> Излагаемые ниже положения в развернутом и доказательном виде представлены на сайте Института экономики города ([www.urbanomics.ru/publications/?mat\\_id=126](http://www.urbanomics.ru/publications/?mat_id=126)), а также размещены в информационно-правовой системе «Гарант».

территориального планирования. При этом органы местного самоуправления не освобождены от подобной ответственности. Здесь не будем углубляться в этическую сторону этой асимметрии.

Более того, Закон № 41-ФЗ возлагает теперь на органы местного самоуправления обязанность при подготовке генеральных планов обосновывать варианты размещения объектов «вышестоящего уровня» – объектов федерального и регионального значения. То есть государство выступает в роли «кукушки», несмотря на ст. 133 Конституции и несмотря на Закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», поскольку такая обязанность является типичным нефинансируемым мандатом.

Дальше: удалили цели, задачи и мероприятия из генеральных планов – совсем станет просто делать документы, не ориентированные на реализацию, документы «на полку».

Дальше: удалили формализованные предметы согласования документов территориального планирования – возврат в неопределенность, когда можно действовать «по усмотрению».

Дальше: удалили институт совместного территориального планирования на добровольной основе. Под совместной подготовкой документов территориального планирования теперь предлагается понимать действия, осуществляемые только при наличии уже ранее подготовленных автономно (не совместно) и утвержденных документов территориального планирования «вышестоящего уровня». Фактически тема реального взаимодействия органов управления различных уровней в процессе планирования упраздняется.

Дальше: введена, казалось бы, правильная норма – со дня утверждения документов территориального планирования Российской Федерации иные документы территориального планирования не подлежат применению в части, противоречащей документам Российской Федерации. Однако по причине упразднения границ зон планируемого размещения объектов (в том числе федерального значения) невозможно определить, в какой части имеется несоответствие. Поэтому стоп, машина, – всё не соответствует! Хочешь разблокировать ситуацию – обосновывай за «старшего товарища» варианты размещения объектов «вышестоящего уровня» – объектов федерального значения.

## **Последствия применения Закона № 41-ФЗ?**

И для Российской Федерации, и для муниципалитетов возникают большие риски: если Российская Федерация начнет делать свои документы территориального планирования, то может возникнуть ступор на местах там, где «прошла» Федерация. До сих пор Российская Федерация не утвердила ни одного документа территориального планирования. У нее есть другой способ – внесистемный способ предварительного согласования мест размещения объектов (согласно ст. 31 Земельного кодекса РФ). Фактически посредством Закона № 41-ФЗ Федерация загнала себя в ловушку: делать документы территориального планирования – плохо, это значит застопорить развитие на местах (остановить применение генпланов); «точно» размещать федеральные объекты без системной подготовки указанных документов также плохо и рискованно (вспомним скандал с федеральной автомобильной дорогой в Химкинском лесу).

Теперь последствия для системы законодательства: создан опасный прецедент закона вне логики и смыслов. Есть опасность заражения псевдологикой Закона № 41-ФЗ других федеральных законов.

Последствия для органов местного самоуправления: утрата возможности подготавливать документы, ориентированные на реализацию. Муниципалитетам теперь придется нести дополнительные расходы, работая: «других» – тех, кто не выполнил свое дело. Возникает неотвратимая необходимость в будущем переделывать то, что было упрощенно сделано для формальной отчетности.

Последствия для бизнеса: возрастание неопределенности и риск сохранения избыточных административных барьеров при отсутствии системного подхода к их устранению. Для справки: Россия по числу административных барьеров в строительстве находится на 182-м месте в ряду 183 стран<sup>1</sup>.

И наконец, последствия для профессионалов – планировщиков: дискредитация профессии, утрата доверия к профессии со стороны молодых людей, выбирающих свой путь.

Подведем баланс упрощений и усложнений, вызванных принятием Закона № 41-ФЗ.

Главные результаты анализа воплощенной нормами Закона № 41-ФЗ концепции упрощенного территориального планирования могут быть сведены к трем положениям, отражающим идеологию, риски и баланс упрощений и усложнений.

**Теперь государство – Российская Федерация и субъекты РФ – не несут ответственности за принимаемые ими документы территориального планирования. При этом органы местного самоуправления не освобождены от подобной ответственности**

## **Идеология Закона № 41-ФЗ**

Она проста, но изложена сложными для понимания формулировкам подлинный смысл которых удастся обнаружить только посредством специального логического анализа, что не может быть случайным. Идеология Закона заключается в неразрывной связи двух положений, причем второе положение необходимо порождается первым:

1) упразднение из института территориального планирования зон планируемого размещения объектов равнозначно фактическому упразднению этого института и неизбежно создает противоречия и неопределенности;

2) неопределенности – искусственно созданные и узаконенные недоработки в «вышестоящих» документах территориального планирования – должны дорабатываться органами местного самоуправления, на плечи которых неправомерно перелаживаются обязанности выполнять отдельные государственные полномочия, заключающиеся в необходимости обосновывать в генеральных планах варианты планируемого размещения линейных объектов федерального, регионального значения.

Эта идеология могла бы существовать вне досягаемости критики, если бы удалось доказать, что инкорпорирование в вопросы местного значения (посредством соответствующих формулировок) отдельных государственных

<sup>1</sup> См.: Doing Business 2010: Reforming Through Difficult Times / The World Bank, IFC and Palgrave MacMillan, 2010. P. 26.

полномочий элиминирует эти полномочия как государственные, автоматически превращая их в вопросы местного значения. Поскольку вероятность получения такого доказательства равна нулю, идеология Закона № 41-ФЗ, построенная на предположении о наличии такого доказательства, также близка к нулю в содержательном смысле. Поэтому можно утверждать, что Закон № 41-ФЗ противоречит Конституции РФ и Закону № 131-ФЗ.

## Риски Закона № 41-ФЗ

Помимо указанных выше правовых рисков, порождаемых нормами Закона № 41-ФЗ, существуют риски административные и технологические, которые состоят в следующем:

- согласно Закону № 41-ФЗ ранее существовавшее одноэтапное территориальное планирование упраздняется и превращается в двухэтапное и, будучи незавершенным и на втором этапе, переводится на третий этап, осуществляемый уже в рамках института планировки территории;
- указанным способом неоправданно усложненное и ставшее неопределенным и избыточно трудоемким<sup>1</sup> территориальное планирование обременено большими правовыми рисками и существует в условиях конфликта с альтернативным институтом предварительного согласования мест размещения объектов строительства, который, напротив, предельно прост и не подвержен рискам публичного взаимодействия органов власти между собой и с населением. Предельно прост прежде всего в части подготовки решений об изъятии недвижимости для государственных и муниципальных нужд.

В силу наличия указанных рисков и сложностей, с одной стороны, и наличия внесистемной, зато «простой» альтернативы – с другой, институт территориального планирования имеет мало шансов на выживание, особенно на уровне Российской Федерации. На местном же уровне институт территориального планирования может быть подавлен государственными полномочиями, неправомерно перелагаемыми на плечи органов местного самоуправления.

## Баланс упрощений и усложнений Закона № 41-ФЗ

Не вызывает сомнений реализованная Законом № 41-ФЗ необходимость введения федеральной государственной информационной системы территориального планирования. Создание и налаживание функционирования такой системы упростит технологическую часть процесса подготовки документов территориального планирования на всех уровнях. Однако все иные

<sup>1</sup> Трудоемким с позиции достижения не промежуточных, но окончательных результатов территориального планирования, которыми (в соответствующих случаях) могут быть только границы зон планируемого размещения объектов.

**Институт территориального планирования номинально упрощен фактически неоправданно усложен противоречиями и неопределенностями. Территориальное планирование в России ныне лишено того, что является абсолютно необходимым для его существования: как правового института**



новеллы Закона № 41-ФЗ, декларативно направленные на упрощение указанного процесса, перевешиваются их последствиями, определяющими неизбежное достижение прямо противоположного результата – усложнение территориального планирования. Такой вывод следует из проведенного анализа, который, в частности, показывает в концентрированном виде следующую баланс упрощений и усложнений.

Основные упрощения, осуществленные посредством упразднения из Градостроительного кодекса РФ соответствующих положений:

- упрощение 1 (неправомерное): упразднение из института территориального планирования зон планируемого размещения объектов и границ таких зон;
- упрощение 2 (неправомерное): упразднение формализованных методов согласования документов территориального планирования;
- упрощение 3 (неправомерное): упразднение ответственности государства (Российской Федерации и субъектов РФ) за утвержденные документы территориального планирования.

Основные усложнения для государства – Российской Федерации и субъектов РФ, неизбежно возникающие как следствия неправомерных упрощений:

- усложнение 1 (следствие неправомерного упрощения 1): необходимость обеспечить финансирование внесения изменений органами местного самоуправления в генеральные планы в части выполнения отдельных государственных полномочий по обоснованию вариантов планируемого размещения линейных объектов федерального, регионального значения (необходимость выполнения требования ч. 7 ст. 1 Закона № 131-ФЗ<sup>1</sup>);
- усложнение 2 (следствие неправомерного упрощения 1): необходимость определять в проектах планировки территории границы зон планируемого размещения объектов – границы, которые в проектах планировки уже не нужны.

Основные усложнения для органов местного самоуправления, неизбежно возникающие как следствия неправомерных упрощений:

- усложнение 3 (следствие неправомерных упрощений 1 и 2): необходимость внесения изменений в генеральные планы в части выполнения отдельных государственных полномочий по обоснованию вариантов планируемого размещения линейных объектов федерального, регионального значения при условии выполнения требований в части финансирования, определенных ч. 7 ст. 19 Закона № 131-ФЗ;
- усложнение 4 (следствие неправомерного упрощения 1): необходимость определять в проектах планировки территории границы зон планируемого размещения объектов – границы, которые в проектах планировки уже не нужны;

1 Текст указанной нормы: «*Положения федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год при условии, если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий (курсив мой. – Э. Т.)*».

- усложнение 5 (следствие неправомерного упрощения 1): необходимость преодоления рисков, связанных с запретом применения генерального плана в связи с утверждением схемы территориального планирования Российской Федерации и созданием правовых неопределенностей и противоречий;
- усложнение 6 (следствие неправомерного упрощения 3): необходимость нести бремя ответственности, переложенное с государства на муниципалитеты (в связи с неправомерным упразднением ч. 1 ст. 59 при сохранении ч. 2 ст. 59 Градостроительного кодекса РФ).

Мы видим, что баланс упрощений и усложнений не в пользу первых. Это значит, что вместо упрощения территориального планирования, что являлось главной целью Закона № 41-ФЗ<sup>1</sup>) достигнут противоположный результат: институт территориального планирования номинально упрощен, но фактически неоправданно усложнен противоречиями и неопределенностями. Территориальное планирование в России не лишено того, что является абсолютно необходимым для его существования как правового института.

Щедрый на упрощения, но скупой в отношении смыслов делает одно и то же дважды и трижды, но всегда плохо.

Прогноз: шила в мешке не утаишь. Закон № 41-ФЗ поживет некоторое время – чтобы к установленному сроку можно было отчитаться о подготовке в авральном режиме упрощенных документов. Но уже сейчас необходимо подготавливать изменения для возвращения Градостроительного кодекса РФ к его исходным концептуальным основам, разрушенным и извращенным Законом № 41-ФЗ.

Но это оптимистический прогноз. Не исключено противоположное развитие событий – продолжение демонтажа законодательных основ градостроительства, возврат к любимому «ручному управлению». А может, в этом и был реальный смысл изменений?<sup>2</sup>

1 См.: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=369212-5&02>, где размещена пояснительная записка к проекту Закона № 41-ФЗ с определением его цели: «...законопроект направлен на упрощение требований к документам территориального планирования, в том числе исключение излишних сведений, включаемых в утверждаемую часть...»; «реализация предусмотренных законопроектом положений позволит в значительной степени облегчить подготовку и согласование проектов документов территориального планирования с целью обеспечить их утверждение к 2012 году (курсив мой. – Э. Т.)».

2 Статья подготовлена с использованием текста выступления автора 22 апреля 2011 г. на заседании Совета по местному самоуправлению при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Полномочия органов местного самоуправления в сфере землепользования и градостроительства: проблемы законодательного регулирования и реализации».

### **Т.Д. Полиди**

Руководитель проекта, научный советник президента фонда  
«Институт экономики города»

### **А.А. Туманов**

Заместитель директора направления «Реформы в сфере  
недвижимости» фонда «Институт экономики города», кандидат

## **Оценка уровня административных барьеров в жилищном строительстве**

---

Национальное объединение саморегулируемых организаций, осуществляющее деятельность в сфере строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства, и Институт экономики города в 2010 г. провели опрос ведущих строительных, девелоперских проектных компаний с целью выявления и анализа основных административных барьеров в жилищном строительстве<sup>1</sup>. В данной статье будут рассмотрены результаты опроса строительных компаний. По отдельным позициям эти результаты сравниваются с данными, полученными в ходе исследования административных барьеров в строительстве в 2003 г.<sup>2</sup>

Всего в опросе 2010 г. приняли участие 36 компаний, занимающихся строительством жилой недвижимости в России<sup>3</sup>. Большинство компаний (64% работают в Приволжском федеральном округе, 47% – в Центральном, 25% в Северо-Западном, а одна компания реализует проекты не только в России но и в Казахстане.

### **Общая оценка административных барьеров**

Большинство компаний (78%) оценивают административные барьеры в строительстве как высокие, в том числе 25% – как за пределами высоких. Только одна строительная компания (2,8%) признала их низкими.

Преодоление всех административных барьеров в жилищном строительстве стоит строительным компаниям в среднем 15% затрат на реализацию строительного проекта и занимает 30% времени. При этом каждая третья компания затрачивает на решение данной проблемы менее 10% средств, каждая четвертая – от 20 до 50%. Каждой третьей компании требуется на это более 30% времени реализации проекта, и только каждая седьмая компания укладывается в 10%.

### **Средняя структура затрат строительных компаний при реализации инвестиционно-строительного проекта**

В структуре затрат на реализацию проекта жилищного строительства (рис. 1) в среднем 60% составляет сметная стоимость строительства, 9,5% – з

1 В статье также использованы результаты, полученные в ходе выполнения проекта «Исследование структурных изменений в российской экономике (отраслевой подход)» в рамках программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2010 г.

2 См.: Оценка масштабов и динамики изменения платежеспособного спроса на жилье и объемов жилищного строительства в России. М.: Фонд «Институт экономики города», 2004.

3 В аналогичном опросе, проведенном в 2003 г., приняли участие 45 строительных компаний.

траты на приобретение земельного участка (в Санкт-Петербурге этот показатель достигает 25%), 6,7% – на подготовку проекта и прохождение государственной экспертизы (в Самаре – 28%), а 14% – на выполнение технических условий и подключение к инженерно-технической инфраструктуре (в Самаре – 70%). Около 8,6% составляют расходы на привлечение заемного финансирования (оплата процентов за пользование банковскими кредитами). На другие инвестиционные обременения (строительство детских садов, дорог и др.) и прочие затраты (страхование, реклама и др.) в среднем приходится 1% расходов на реализацию проекта.

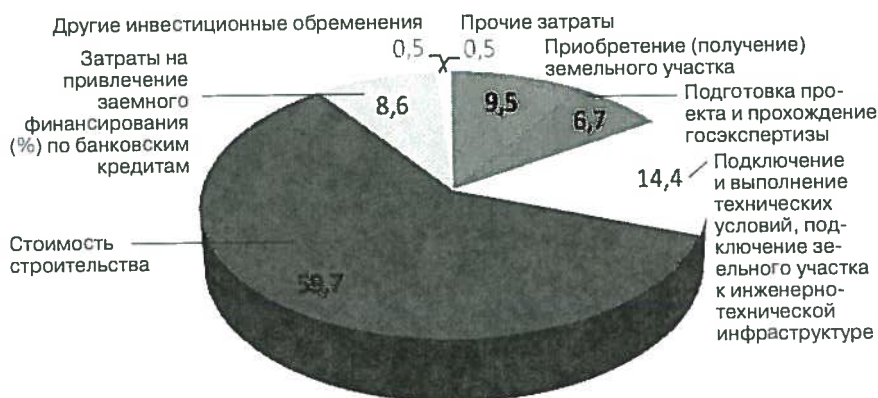


Рис. 1. Средняя структура затрат строительных компаний при реализации проекта жилищного строительства, 2009 г.

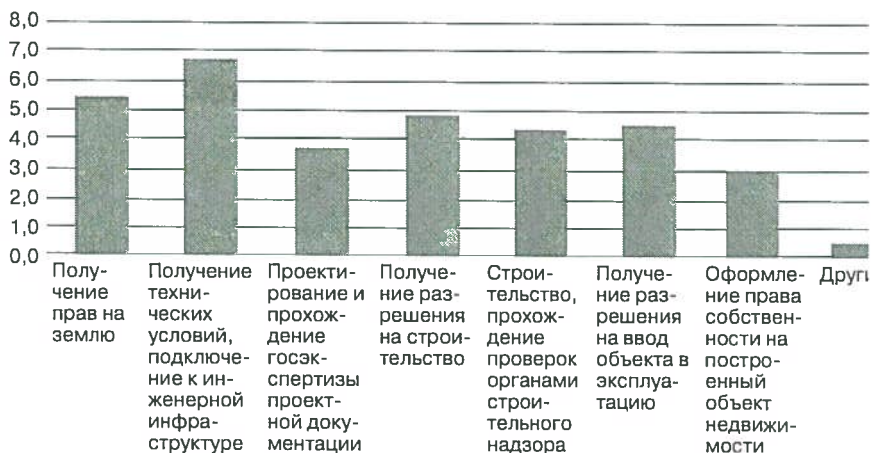
По сравнению со средней структурой затрат на реализацию проекта жилищного строительства в 2003 г. доля сметной стоимости строительства в 2009 г. уменьшилась на 15 п.п., а затраты на подготовку проекта и прохождение государственной экспертизы увеличились в 1,7 раза (с 4 до 6,7%).

## Оценка степени актуальности для застройщиков существующих барьеров в жилищном строительстве

Результаты анализа ответов представителей строительных компаний на этапах реализации строительного проекта, на которых возникают основные административные барьеры, ограничивающие эффективность деятельности компании, представлены на рис. 2 (с. 116). Величина среднего балла который застройщики, участвовавшие в опросе, присваивали каждому и предложенных этапов реализации проекта в сфере жилищного строительства, прямо пропорциональна актуальности для них соответствующих административных барьеров.

На рисунке видно, что в 2009 г. наиболее значимыми для застройщиков были барьеры, связанные с получением технических условий и подключением к инженерным сетям, на втором месте по значимости – получение права на землю, затем идут административные процедуры получения разрешения на строительство. Эти же барьеры респонденты называли и в 2003 г. Тогда самыми приоритетными для застройщиков были задачи по совершенствованию

ванию системы согласований, в частности сокращению количества организаций, участвующих в согласовании и проведении экспертиз, и времен затратываемого на эти процедуры. Наименее значимыми и, соответственно, наименее проблемными в 2009 г. были вопросы оформления права собственности на построенный объект недвижимости. Среди прочих барьеров не указанных на рис. 2, респонденты отметили передачу построенных инженерных сетей на баланс эксплуатирующих организаций.



**Рис. 2.** Статистика ответов представителей строительных компаний на вопрос «На каком этапе реализации строительного проекта, на Ваш взгляд, возникают основные административные барьеры, ограничивающие эффективность Вашей компании (распределите нижеследующие позиции по приоритетности, считая, что 8 обозначает наивысший приоритет, 7 – следующий по значению и т.д., 0 – препятствия на этапе отсутствуют)», 2009 г.

## Оценка административных барьеров на отдельных этапах реализации проектов в жилищном строительстве

По мнению застройщиков, необоснованные административные барьеры существуют на любом этапе реализации инвестиционно-строительного проекта, начиная с подачи заявки на предоставление земельного участка для строительства и заканчивая регистрацией прав на построенный объект.

### Доступ к земле

По мнению респондентов, наиболее важной проблемой, связанной с предоставлением земельных участков под жилищное строительство на аукционах, является большой размер и/или высокая стартовая стоимость участков (данную проблему отметило 59% опрошенных), что делает участие на аукционах недоступным для небольших строительных компаний.

Вторая по значимости проблема – высокая итоговая стоимость участка как результат высокой конкуренции среди участников аукциона (52% опрошенных).

Несмотря на то что в 2004 г. были приняты поправки в Земельный кодекс РФ, согласно которым с октября 2005 г. участки для целей жилищного строительства должны в обязательном порядке предоставляться через процедуру открытых аукционов, местные власти довольно часто нарушают этот порядок и открытые аукционы не проводят. Эту проблему отметили около 37% респондентов.

Каждая четвертая компания считает проблемой плохое территориальное расположение земельных участков, выставляемых на аукцион, а каждая пятая – требования предоставить большое количество документов для участия в аукционе.

Среди прочих проблем респонденты (11%) указывали на неподготовленность земельных участков: отсутствие инженерных коммуникаций, огромная арендная плата, нерешенный вопрос с отселением.

Все это свидетельствует о том, что уже на первом этапе инвестиционно-строительного проекта строительные компании сталкиваются с серьезными административными барьерами (в общем рейтинге данная группа барьеров занимает второе место – см. рис. 2).

### **Подключение к инженерно-технической инфраструктуре**

Не менее тяжело получить технические условия и подключиться к инженерно-технической инфраструктуре. В Федеральном законе от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» закреплён механизм расчета тарифов на подключение на основании муниципальной комплексной программы развития коммунальной инфраструктуры и соответствующей ей инвестиционной программы организации коммунального комплекса. Это было сделано для того чтобы равномерно распределить затраты на строительство магистральных сетей между всеми, кто подключается к сетям в рамках инвестиционной программы.

Однако девять респондентов из десяти в качестве основной проблемы указали на отсутствие таких программ в регионах своего присутствия. Это приводит к тому, что застройщик вынужден нести все расходы по строительству сетей, генерирующей и распределительной инфраструктуры, а за тем безвозмездно передавать их на баланс коммунальных компаний.

В такой ситуации вопрос подключения к сетям решается при содействии местных властей и руководителей сетевых компаний (как правило, монополистов), что находит свое отражение в высокой цене подключения (81% респондентов считают это основной проблемой). Помимо этого 48% респондентов отметили, что на этапе подготовки земельного участка (проведение аукциона) им предоставляются технические условия и условия подключения к инженерно-технической инфраструктуре, не соответствующие действительности, а 42% сталкивались с невыполнением сетевыми компаниями условий, установленных в рамках инвестиционной программы.

### **Государственная экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий**

С 1 января 2007 г. установлена единая государственная экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий (Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ и постановление Правительства

Российской Федерации от 5 марта 2007 г. № 145). Ликвидирован институт предварительных согласований проектной документации для представления на государственную экспертизу. Тем не менее самой важной проблемой на этом этапе застройщики считают именно наличие большого числа предварительных согласований и большого числа документов, которые необходимо представить на государственную экспертизу, что ведет к высоким стоимости и длительным срокам последней.

В среднем в согласованиях, экспертизе проектной документации участвуют 11 организаций и необходимо получить 17 подписей. По результатам проведенного опроса (табл. 1 на с. 121–124), в среднем сроки разработки проектной документации для жилищного строительства составляют 9 месяцев (до 28 месяцев в Самаре), а сроки проведения государственной экспертизы составляют 5 месяцев (до двух лет в Якутске). По мнению 59% респондентов такие длительные сроки являются основной проблемой на данном этапе.

Затраты на прохождение государственной экспертизы составляют 2,2 стоимости проекта, но во многих городах достигают 10%, и это, по мнению 59% опрошенных, также проблема.

В среднем строительные компании вынуждены 4 раза повторно проходить государственную экспертизу, а в некоторых случаях – 43 раза (Самара). 21% опрошенных считают такую ситуацию основной проблемой на данной стадии реализации строительного проекта.

Среди других проблем указывалось ожидание очереди на рассмотрение проектной документации в рамках государственной экспертизы.

### **Получение разрешения на строительство**

На этапе получения разрешения на строительство у застройщиков возникают проблемы, аналогичные тем, что сопровождают этап государственной экспертизы. По текущему законодательству при наличии полного комплекта документов разрешение на строительство выдается в течение 10 дней без каких-либо предварительных согласований. Но застройщики сталкиваются с большим количеством предварительных согласований на этапе представления документов на получение разрешения на строительство, что отметили 89% респондентов.

Второй по значимости проблемой, на которую указали 67% опрошенных является требование о предоставлении многочисленных документов для получения разрешения на строительство, хотя Градостроительным кодексом РФ (п. 7 ст. 51) определен закрытый перечень из 4–6 документов. Согласно Градостроительного кодекса РФ в целях строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства застройщик направляет в уполномоченные органы выдачи разрешений на строительство в соответствии с частями 4–6 ст. 51 Градостроительного кодекса РФ федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления заявление о выдаче разрешения на строительство. К указанному заявлению прилагаются следующие документы:

- 1) правоустанавливающие документы на земельный участок;
- 2) градостроительный план земельного участка;
- 3) материалы, содержащиеся в проектной документации;
- 4) положительное заключение государственной экспертизы проектной документации (применительно к проектной документации объектов, пре-

усмотренных ст. 49 ГрК РФ), положительное заключение государственной экологической экспертизы проектной документации в случаях, предусмотренных ч. 6 ст. 49 ГрК РФ;

5) разрешение на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции (в случае если застройщику было предоставлено такое разрешение в соответствии со ст. 40 ГрК РФ);

6) согласие всех правообладателей объекта капитального строительства в случае реконструкции такого объекта.

Почти каждый второй застройщик жалуется на длительные сроки выдачи разрешений, а каждый четвертый – на частые отказы в выдаче разрешения на строительство. В среднем процедура получения разрешения на строительство занимает 38 дней, однако, например, в Санкт-Петербурге, Якутске, Южно-Сахалинске разрешение можно получить за один день, а в Самаре – за 1,3 года (табл. 1). Среднее число участвующих в выдаче разрешения на строительство организаций – 7, необходимо получить 11 подписей, однако в ряде городов (в том числе в Липецке) достаточно посетить одну организацию и получить одну подпись.

### **Строительный надзор**

Федеральным законом № 232-ФЗ установлено объединение всех ранее существовавших видов ведомственных и специализированных надзоров при строительстве (в том числе пожарный надзор, санитарно-эпидемиологический и экологический) в единый государственный строительный надзор, осуществляемый Ростехнадзором или контрольными органами власти субъектов РФ.

На практике наблюдаются значительные отклонения от норм закона – 70% респондентов считают главной проблемой процедуры строительного надзора большое количество организаций, высокую частоту проверок. Результаты опроса показывают, что в среднем 4 организации принимают участие в процедурах строительного надзора, а в Южно-Сахалинске, Санкт-Петербурге, Уфе, Удмуртской Республике их число достигает 10. До сих пор часты случаи привлечения ведомственных служб к исполнению функций строительного надзора.

По мнению опрошенных компаний, второй по значимости проблемой (26%) является необходимость предоставлять результаты платных экспертиз, которые осуществляются частными организациями и навязываются застройщикам.

### **Получение разрешения на ввод объекта в эксплуатацию**

В 2007 г. институт коллективных приемочных комиссий объектов капитального строительства был замещен институтом выдачи разрешений на ввод объектов в эксплуатацию. Иными словами, если предоставлен полный комплект документов, то уполномоченный орган власти обязан в десятидневный срок выдать разрешение на ввод объекта в эксплуатацию.

На данном этапе реализации инвестиционно-строительного проекта, как и на этапе выдачи разрешения на строительство, наиболее серьезным барьером (его отметили 86% опрошенных) является наличие большого числа предварительных согласований для представления документов на ввод объекта в эксплуатацию.



По сравнению с данными опроса 2003 г. в 2009 г. количество организаций, участвующих в приемке объекта в эксплуатацию, сократилось на 54 (с 13 до 7), а количество требуемых подписей – на 30% (с 17 до 12). Стоит отметить, что в 2003 г. минимальное количество участвовавших в процессе организаций было 6, а подписей – 7, в то время как в 2009 г. и тот и другой показатель составлял 1. Максимальное же количество организаций и подписей в 2003 г. составляло соответственно 35 и 75, а в 2009 г. – 30 и 60.

Застройщики тратят на прохождение процедуры ввода объекта в эксплуатацию в среднем 52 дня (с момента завершения строительства до ввода объекта в эксплуатацию), что на 9% меньше, чем в 2003 г. (57 дней).

Второй по значимости проблемой на данном этапе являются сложности с получением положительного заключения органа государственного строительного надзора, которые испытывают 35% респондентов.

31% опрошенных считают важной проблемой высокую стоимость и сложность подготовки документов, необходимых для получения разрешения на ввод, а также длительные сроки выдачи разрешений.

**Практически каждая третья компания считает высокой стоимостью регистрации прав собственности и проведения предварительных кадастровых работ. Каждая четвертая компания отмечает частые отказы в выдаче свидетельства о праве собственности, а каждая пятая – затягивание или отказы в приеме документов на регистрацию**

### **Кадастровый учет и регистрация прав собственности на построенный объект недвижимости**

По закону на процесс регистрации прав на новый объект недвижимости отведен месяц. Постановление на кадастровый учет объекта недвижимости осуществляется в срок не более че

20 рабочих дней со дня получения органом государственного кадастрового учета соответствующего заявления о государственном кадастровом учете, если иное не установлено законодательством. На практике постановление объекта на государственный кадастровый учет занимает гораздо более длительные сроки, что отметили 70% опрошенных компаний.

На необходимость проведения предварительных кадастровых работ и длительные сроки указали 52% респондентов. Длительными сроками регистрации считают 48% опрошенных. В среднем на это уходит 3 месяца, максимальное время (30 месяцев) отметила компания, ведущая строительство в Вологодской области. В среднем 4 организации принимают участие в процедуре оформления прав собственности на построенный объект (в Уф и Удмуртской области – до 10 организаций).

Практически каждая третья компания считает высокой стоимостью регистрации прав собственности и проведения предварительных кадастровых работ. Каждая четвертая компания отмечает частые отказы в выдаче свидетельства о праве собственности, а каждая пятая – затягивание или отказы в приеме документов на регистрацию.

Следует, однако, отметить, что в общем рейтинге административных барьеров регистрация прав собственности занимает последнее место, т. е. ситуация в целом оценивается как наиболее благополучная по сравнению с другими стадиями реализации строительного проекта.

## Общая продолжительность реализации проектов жилищного строительства

Суммарная продолжительность периода со дня подписания протокола о результатах аукционов по предоставлению земельных участков для жилищного строительства (а в 2003 г. – со дня подачи заявки) до получения разрешения на строительство составила в 2009 г., по данным опроса, 12 месяцев, что на 22% дольше, чем в 2003 г., когда существовала возможность предоставления земельных участков по процедуре выбора. Наибольший срок получения земельных участков в 2009 г. – 48 месяцев – был отмечен в Якутске, а наименьший – 1 месяц – в городах Россось и Липецк. В 2003 г. данные показатели составляли 42 и 1 месяц соответственно. Количество организаций, участвующих в согласованиях, экспертизе проектной документации, предоставлении разрешения на строительство и приемке объекта в эксплуатацию, в 2009 г. составило в среднем не более 24,3; количество подписей – 41<sup>1</sup>, что на 24,1% и 21,2% меньше соответствующих показателей 2003 г. (32 организации и 52 подписей).

Общая средняя продолжительность реализации проектов жилищного строительства с момента подписания протокола о результатах аукционов по предоставлению земельных участков для жилищного строительства до момента получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию составила в 2009 г. 38,2 месяца, увеличившись на 6% по сравнению с данными 2003 г. (35,9 месяцев)<sup>2</sup>.

**Таблица 1. Организационные условия и административные барьеры в жилищном строительстве (результаты опроса строительных компаний)**

Проектирование, государственная экспертиза проектной документации, получение разрешения на строительство	
Продолжительность периода со дня подписания протокола о результатах аукционов по предоставлению земельных участков для жилищного строительства до получения разрешения на строительство	
<i>Единица измерения</i>	мес.
<i>Количество ответов</i>	21
<i>Среднее значение</i>	12
<i>Наибольшее значение</i>	48
<i>Город, регион</i>	Якутск
<i>Наименьшее значение</i>	1
<i>Город, регион</i>	Россось (Воронежская область), Липецк
Продолжительность периода разработки проектной документации	
<i>Единица измерения</i>	мес.
<i>Количество ответов</i>	27
<i>Среднее значение</i>	8,9
<i>Наибольшее значение</i>	28
<i>Город, регион</i>	Самара
<i>Наименьшее значение</i>	1
<i>Город, регион</i>	Россось, Санкт-Петербург, Ханты-Мансийск, пос. Шексна (Вологодская область)

- 1 Данные показатели посчитаны как сумма показателей по позициям «выдача разрешений на строительство» и «согласование, экспертиза проектной документации». Таким образом, возможно завышение данного показателя в случаях, когда организация участвует в обоих процессах.
- 2 Общая средняя продолжительность реализации проектов жилищного строительства с момента подачи заявки до момента приемки объекта в эксплуатацию.

Продолжительность периода прохождения государственной экспертизы проектной документации	
<i>Единица измерения</i>	мес.
<i>Количество ответов</i>	25
<i>Среднее значение</i>	5,2
<i>Наибольшее значение</i>	24
<i>Город, регион</i>	Якутск
<i>Наименьшее значение</i>	0,5
<i>Город, регион</i>	Санкт-Петербург, Липецк
Продолжительность периода прохождения процедуры предоставления разрешения на строительство	
<i>Единица измерения</i>	дней
<i>Количество ответов</i>	28
<i>Среднее значение</i>	37,8
<i>Наибольшее значение</i>	468
<i>Город, регион</i>	Самара
<i>Наименьшее значение</i>	1
<i>Город, регион</i>	Пос. Шексна, Южно-Сахалинск, Санкт-Петербург, Якутск
Количество повторных процедур прохождения государственной экспертизы (не считая проектов повторного применения)	
<i>Единица измерения</i>	ед.
<i>Количество ответов</i>	19
<i>Среднее значение</i>	4
<i>Наибольшее значение</i>	43
<i>Город, регион</i>	Самара
<i>Наименьшее значение</i>	0
<i>Город, регион</i>	Воронеж, Белгород, Железногорск
Размер расходов компании на прохождение экспертизы проектной документации (доля от общих затрат на строительство жилого объекта)	
<i>Единица измерения</i>	%
<i>Количество ответов</i>	24
<i>Среднее значение</i>	2,2
<i>Наибольшее значение</i>	10
<i>Город, регион</i>	Москва, Самара, Уфа, Астраханская, Волгоградская, Воронежская, Московская, Ростовская, Пензенская, Саратовская области, Республика Калмыкия, Удмуртская Республика
<i>Наименьшее значение</i>	0,1
<i>Город, регион</i>	Республика Башкортостан
<b>Ввод объекта в эксплуатацию и регистрация прав на недвижимость</b>	
Время оформления разрешения на ввод объекта в эксплуатацию (с момента завершения строительства до момента получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию)	
<i>Единица измерения</i>	дней
<i>Количество ответов</i>	28
<i>Среднее значение</i>	52,3
<i>Наибольшее значение</i>	430
<i>Город, регион</i>	Санкт-Петербург, Ленинградская область
<i>Наименьшее значение</i>	1
<i>Город, регион</i>	Вологодская область
Продолжительность реализации проектов жилищного строительства с момента выдачи разрешения на строительство до момента получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию	
<i>Единица измерения</i>	мес.
<i>Количество ответов</i>	25
<i>Среднее значение</i>	26,2
<i>Наибольшее значение</i>	100
<i>Город, регион</i>	Самара
<i>Наименьшее значение</i>	4
<i>Город, регион</i>	Якутск

Продолжительность процедуры оформления права собственности на построенный объект	
<i>Единица измерения</i>	мес.
<i>Количество ответов</i>	23
<i>Среднее значение</i>	3
<i>Наибольшее значение</i>	30
<i>Город, регион</i>	Вологда, Вологодская область
<i>Наименьшее значение</i>	1
<i>Город, регион</i>	Липецк, Санкт-Петербург, Череповец, Якутск, Белгородская, Воронежская, Ленинградская, Сахалинская области, Республика Башкортостан
<b>Количество организаций</b>	
Участвующих в согласованиях, экспертизе проектной документации	
<i>Единица измерения</i>	ед.
<i>Количество ответов</i>	28
<i>Среднее значение</i>	10,5
<i>Наибольшее значение</i>	35
<i>Город, регион</i>	Уфа, Удмуртская Республика
<i>Наименьшее значение</i>	1
<i>Город, регион</i>	Липецк
Участвующих в выдаче разрешения на строительство	
<i>Единица измерения</i>	ед.
<i>Количество ответов</i>	12
<i>Среднее значение</i>	7
<i>Наибольшее значение</i>	40
<i>Город, регион</i>	Уфа, Удмуртская Республика
<i>Наименьшее значение</i>	1
<i>Город, регион</i>	Железногорск, Липецк, Уфа, Шексна, Республика Бурятия
Принимающих участие в проведении процедур строительного надзора	
<i>Единица измерения</i>	ед.
<i>Количество ответов</i>	33
<i>Среднее значение</i>	4,1
<i>Наибольшее значение</i>	10
<i>Город, регион</i>	Санкт-Петербург, Уфа, Шексна, Южно-Сахалинск, Ленинградская область, Удмуртская Республика
<i>Наименьшее значение</i>	1
<i>Город, регион</i>	Липецк, Брянская, Московская, Курганская области, Карачаево-Черкесская Республика, Удмуртская Республика
Обычно участвующих в выдаче разрешения на ввод	
<i>Единица измерения</i>	ед.
<i>Количество ответов</i>	29
<i>Среднее значение</i>	6,8
<i>Наибольшее значение</i>	30
<i>Город, регион</i>	Санкт-Петербург, Ленинградская область
<i>Наименьшее значение</i>	1
<i>Город, регион</i>	Липецк, Воронежская область, Республика Башкортостан
Принимающих участие в процедуре оформления права собственности на построенный объект	
<i>Единица измерения</i>	ед.
<i>Количество ответов</i>	25
<i>Среднее значение</i>	3,7
<i>Наибольшее значение</i>	10
<i>Город, регион</i>	Уфа, Удмуртская Республика
<i>Наименьшее значение</i>	1
<i>Город, регион</i>	Липецк, Санкт-Петербург, Якутск

Количество подписей, которые необходимо получить	
На стадии согласования и экспертизы проектной документации	
Единица измерения	ед.
Количество ответов	27
Среднее значение	17,3
Наибольшее значение	70
Город, регион	Санкт-Петербург
Наименьшее значение	1
Город, регион	Железногорск, Липецк
На стадии выдачи разрешения на строительство	
Единица измерения	ед.
Количество ответов	26
Среднее значение	11,3
Наибольшее значение	60
Город, регион	Уфа, Удмуртская Республика
Наименьшее значение	1
Город, регион	Железногорск, Липецк
Для получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию	
Единица измерения	ед.
Количество ответов	26
Среднее значение	12,4
Наибольшее значение	60
Город, регион	Санкт-Петербург, Ленинградская область
Наименьшее значение	1
Город, регион	Липецк, Белгородская, Воронежская области

## Ранжирование отдельных видов административных барьеров в жилищном строительстве по степени их важности

Итак, на каждом этапе реализации инвестиционно-строительного проекта были выявлены наиболее важные проблемы. Для определения проблем решение которых является приоритетным, был построен сводный рейтинг административных барьеров.

Относительная важность отдельных проблем определяется по следующей формуле:

$$R = EtRE \quad (1),$$

где  $R$  – относительная важность проблемы;  $Et$  – средний балл, присвоенный респондентами соответствующему этапу реализации проекта в сфере жилищного строительства, по степени влияния административных барьеров (от 0 до 8);  $RE$  – частота упоминания проблемы респондентами в качестве основной на соответствующем этапе реализации проекта (%).

Рассчитанная таким образом относительная важность отдельных проблем ( $R$ ) лежит в диапазоне от 0 до 8. Чем больше значение  $R$ , тем более актуальной, по мнению респондентов, является данная проблема, тем более приоритетным должно быть ее решение (с учетом важностей отдельных этапов реализации строительного проекта). В табл. 2 приведены результаты ранжирования проблем (административных барьеров).

Таблица 2. Ранжирование отдельных видов административных барьеров в жилищном строительстве по степени их важности

Ранг	Тип административного барьера	Этап инвестиционно-строительного проекта	Балл (R)
1	Отсутствие инвестиционных программ развития инженерных сетей у организаций коммунального комплекса	Получение технических условий, подключение к инженерной инфраструктуре	5,977
2	Наложение на застройщика инвестиционных обременений по развитию инженерных сетей, генерирующей и распределительной инфраструктуры	Получение технических условий, подключение к инженерной инфраструктуре	5,538
2	Высокая цена подключения	Получение технических условий, подключение к инженерной инфраструктуре	5,538
3	Наличие большого числа предварительных согласований для представления документов на получение разрешения на строительство	Получение разрешения на строительство	4,352
4	Наличие большого числа предварительных согласований для представления документов на ввод объекта в эксплуатацию	Получение разрешения на ввод объекта в эксплуатацию	3,987
5	Предоставление технических условий и условий подключения к инженерно-технической инфраструктуре на этапе подготовки земельного участка (проведения аукциона), не соответствующих действительности	Получение технических условий, подключение к инженерной инфраструктуре	3,320
6	Большое количество документов, которые необходимо представить для получения разрешения на строительство	Получение разрешения на строительство	3,264
7	Большие участки и/или высокая стартовая стоимость участков	Получение прав на землю	3,263
8	Непрозрачный порядок определения цены подключения	Получение технических условий, подключение к инженерной инфраструктуре	3,095
9	Большое количество организаций / высокая частота осуществления проверок	Строительство, прохождение проверок органами строительного надзора	3,001
10	Невыполнение сетевыми компаниями и муниципалитетом своих условий, установленных в рамках инвестиционной программы	Получение технических условий, подключение к инженерной инфраструктуре	2,882
11	Высокая конкуренция среди участников и/или высокая конечная цена участка	Получение прав на землю	2,848
12	Большое количество документов, которые необходимо представить на государственную экспертизу	Проектирование и прохождение государственной экспертизы проектной документации	2,488
12	Наличие большого числа предварительных согласований для представления документов на государственную экспертизу	Проектирование и прохождение государственной экспертизы проектной документации	2,488
13	Длительные сроки государственной экспертизы	Проектирование и прохождение государственной экспертизы проектной документации	2,221
13	Высокая стоимость процедур государственной экспертизы	Проектирование и прохождение государственной экспертизы проектной документации	2,221
14	Длительные сроки выдачи разрешения	Получение разрешения на строительство	2,176
15	Длительные сроки постановки объекта на государственный кадастровый учет	Оформления права собственности на построенный объект недвижимости	2,138

Как видно из табл. 2, самой серьезной проблемой для застройщика являются административные барьеры, существующие на этапе получения технических условий и подключения к инженерной инфраструктуре (первые три позиции в рейтинге и пять позиций в первой десятке). Лидером рейтинга является проблема отсутствия инвестиционных программ развития и инженерных сетей у организаций коммунального комплекса. Относительная важность этой проблемы на 50% выше, чем проблемы наличия большого числа предварительных согласований для представления документов и получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, занимающей четвертое место в рейтинге.

На втором месте рейтинга расположены проблемы наложения на застройщика инвестиционных обременений по развитию инженерных сетей генерирующей и распределительной инфраструктуры и высокая цена подключения к объектам инженерной инфраструктуры.

**Институт единой государственной экспертизы проектной документации нуждается в дополнительной настройке, так как два застройщика из трех сталкиваются с требованием большого числа предварительных согласований для представления документов на государственную экспертизу, что влечет за собой общее удорожание данной процедуры**

условий и подключения к инженерной инфраструктуре в первую пятерку наиболее актуальных проблем входит наличие большого числа предварительных согласований для представления документов на получение разрешения на строительство и ввод объекта в эксплуатацию (третье и четвертое место соответственно).

Проблемы, связанные с получением прав на землю, смогли подняться лишь до седьмой строчки в рейтинге. Наиболее актуальные из них – большие размеры участков, выставляемые

на аукцион, и/или их высокая стартовая стоимость.

Наиболее важная проблема, связанная со строительством и прохождением проверок органами строительного надзора, занимает девятое место – это большое количество организаций / высокая частота осуществления проверок.

Места с 12 и 13 занимают административные барьеры, связанные с проектированием и прохождением государственной экспертизы проектной документации, наиболее актуальная проблема – большое количество документов, которые необходимо представить на государственную экспертизу.

Среди проблем, связанных с оформлением права собственности на построенный объект недвижимости, длительные сроки постановки объекта и государственный кадастровый учет занимают в рейтинге 15-е место.

## **Выводы**

Анализ опроса строительных компаний показал, что в целом застройщики оценивают уровень административных барьеров в строительстве как высокий, затрачивая на их преодоление в среднем 15% средств и 30% времени. Наибольшие барьеры существуют на этапе получения технических условий и подключения к инженерной инфраструктуре и на этапе получения прав на землю. Наиболее благоприятная ситуация сложилась с оформлением пра

собственности на построенный объект недвижимости, хотя и там имеются проблемы, отмечаемые практически всеми компаниями-респондентами.

На стадии получения земли для жилищного строительства основной проблемой для участников рынка, особенно мелких и средних, стала высокая стоимость земли в сочетании с малым количеством проводимых аукционов.

Общая средняя продолжительность периода с момента подписания протокола о результатах аукционов по предоставлению земельных участков для жилищного строительства до момента получения разрешения на строительство<sup>1</sup> увеличилась на 22%, притом что количество организаций, участвующих в предоставлении разрешения на строительство, уменьшилось на 8%, а количество подписей – на 23%.

На стадии подключения к инженерно-технической инфраструктуре в настоящее время сконцентрированы наиболее важные проблемы, требующие решения. К их числу относятся отсутствие у организаций коммунального комплекса инвестиционных программ по развитию системы коммунальной инфраструктуры, высокая стоимость подключения и сохранение практики наложения дополнительных инвестиционных обременений на застройщика.

Институт единой государственной экспертизы проектной документации нуждается в дополнительной настройке, так как два застройщика из трех сталкиваются с практикой требования большого числа предварительных согласований для представления документов на государственную экспертизу, что влечет за собой общее удорожание данной процедуры.

Аналогичные проблемы возникают у застройщиков и на этапах строительного надзора, получения разрешения на строительство и на ввод объекта в эксплуатацию. Застройщики также сталкиваются с необходимостью проводить предварительные кадастровые работы, весьма длительные, что затягивает процесс регистрации прав на объект недвижимости.

Следует отметить достижения в части ликвидации ряда барьеров на этапе получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. По данным опроса, количество организаций, участвующих в этом процессе, сократилось по сравнению с 2003 г. на 54%, а количество требуемых подписей – на 30%. Срок прохождения данной процедуры уменьшился на 9%.

Общая продолжительность реализации проектов жилищного строительства с момента подписания протокола о результатах аукционов по предоставлению земельных участков для жилищного строительства до момента получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию в 2009 г. увеличилась на 6% по сравнению с 2003 г.

<sup>1</sup> В 2003 г. – общая средняя продолжительность реализации проектов жилищного строительства с момента подачи заявки до момента выдачи разрешения на строительство.



**А. А. Туманов**

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

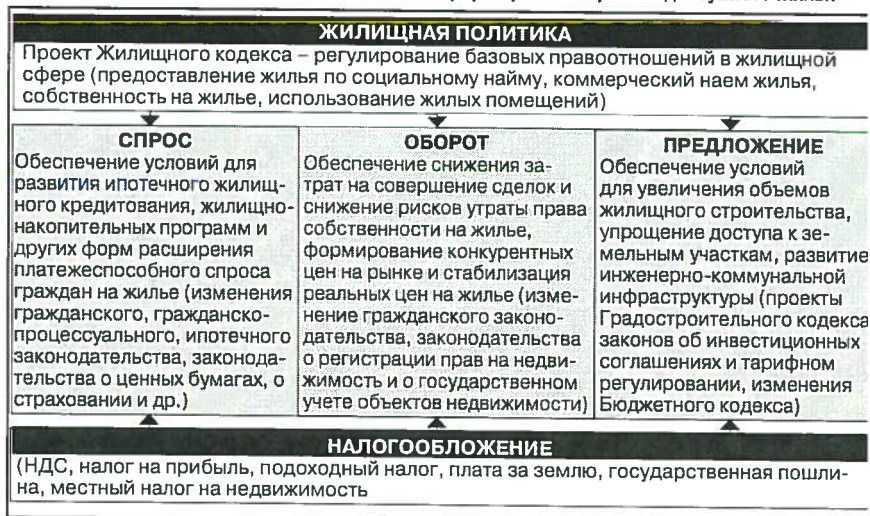
**К. В. Колесова**

Студентка 5-го курса факультета государственного и муниципального управления, кафедра экономики города и муниципального управления НИУ ВШЭ

## Влияние изменений административных барьеров на объемы жилищного строительства: анализ за последние 10 лет

29 декабря 2004 г. был принят целый ряд федеральных законов, направленных на формирование рынка доступного жилья (см. рис.). В состав этого комплексного законодательного пакета были приняты новые Жилищный и Градостроительный кодексы Российской Федерации (соответственно № 188-ФЗ и № 190-ФЗ). Они обеспечили правовую возможность повышения эффективности рынка жилья за счет снижения транзакционных издержек и усиления защиты прав граждан; формирования социального жилья для обеспечения малоимущих граждан и применения других форм и пользования жилищного фонда, соответствующих новым экономическим условиям; внедрения градостроительного планирования для упорядочения отношений по землепользованию и застройке; применения открытых аукционов предоставления прав на земельные участки застройщикам и упрощения согласования и государственной экспертизы проектной документации кредитования застройщиков и финансирования инвестиционных программ организаций коммунального комплекса на базе разработки муниципальных программ развития коммунальной инфраструктуры и установления специальных регулируемых тарифов; совершенствования ипотечного кредитования приобретения жилья и индивидуального жилищного строительства; налоогобложения, которое повышало прозрачность рынка жилья.

**Структура пакета законов, направленных на формирование рынка доступного жилья**



В данной статье использованы результаты, полученные в ходе выполнения проекта «Исследование структурных изменений в российской экономике (отраслевой подход)» в рамках программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2010 г. Основной целью этого исследования было оценить влияние на объемы строительства жилья принятого в конце 2004 г. пакета законов, направленных на создание рынка доступного жилья в России.

## Описание данных

В качестве ключевого параметра при анализе используется показатель объемов ввода жилья, который складывается из двух основных компонент – ввода индивидуального жилья населением и ввода жилья профессиональными застройщиками (ввод индустриального жилья). Учитывая существующие сложности со сбором объективных данных об объемах индивидуального жилищного строительства и предполагая иную модель зависимости объемов ввода индивидуального жилья от макроэкономических, демографических и институциональных факторов<sup>1</sup>, объектом данного исследования является ввод индустриального жилья, определяемый как разность между общими объемами ввода жилья и объемом индивидуального жилья, построенного населением за свой счет и с помощью кредитов.

В соответствии с Указаниями по заполнению формы федерального статистического наблюдения № 1-ИЖС, утвержденными приказом Росстата от 10 июля 2009 г. № 132, источниками данных о вводе индивидуального жилья являются:

1) форма разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, утвержденная постановлением Правительства РФ от 24 ноября 2005 г. № 698;

2) формы технического паспорта на жилой дом, объект индивидуального жилищного строительства, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 17 августа 2006 г. № 244;

3) формы технического паспорта домовладения и технического паспорта здания (строения) – прил. 11, 12 «Инструкции о проведении учета жилищного фонда в Российской Федерации», утвержденный приказом Министерства по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству от 4 августа 1998 г. № 37;

4) кадастровый паспорт объекта индивидуального жилищного строительства.

Сведения о жилых домах отражаются за тот период (год), в котором был впервые подтвержден факт их создания (ввода) по одной из указанных выше форм, что требует от участвующих в заполнении формы организаций активного взаимодействия, которое на практике часто не осуществляется.

Источником большинства показателей исследования является Федеральная служба государственной статистики России (Росстат). Исключение составляют показатели доступности жилья, которые рассчитывал Институт экономики города по данным Росстата и Агентства по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК).

Для анализа использовались данные по 80 регионам Российской Федерации за 1998–2008 гг. Из анализа были исключены автономные округа, входящие в состав других субъектов РФ.

В качестве объясняемой переменной был использован показатель «общая площадь ввода в действие индустриальных жилых домов ( $m^2/чел.$ )» (*Vvod*), который рассчитывается как разность между общей площадью вве-

<sup>1</sup> См., например: Модель рыночного равновесия на региональных рынках жилья России: Исследоват. отчет / Trade Marketing Research. URL: <http://www.grouptrm.com/realstate>

денных в действие жилых домов и общей площадью введенных в действие индивидуальных жилых домов.

Выбор объясняющих переменных основывается на выводах из модели предложения жилья Потербы<sup>1</sup> и ее последующих практических применениях в различных исследованиях<sup>2</sup>. В соответствии с моделью Потербы объемы предложения жилья влияют издержки (прибыльность) строителя и спрос на жилье (потребность и платежеспособность). К сожалению мы не смогли учесть такие факторы, как доступность земельных участков кредитов для строительных компаний, так как ряды данных в региональном разрезе по ним отсутствуют. Кроме того, мы вслед за Линдом и Малмберг<sup>3</sup> в качестве объясняющей переменной спроса на жилье использовали демографические показатели.

Таким образом, в качестве базовых объясняющих переменных и пользовались:

- показатели потребности в жилье, включая показатель обеспеченности жильем в расчете на одного человека и показатели изменения численности населения;
- показатели доступности жилья, включая коэффициент доступности жилья и индекс возможности приобретения жилья с помощью ипотечного кредита;
- показатель прибыльности индустриального жилищного строительства для застройщика.

*Потребность в жилье* оценивалась следующим набором показателей:

- *All\_sq* – обеспеченность жильем ( $m^2/чел.$ ), которая рассчитывается как отношение общего объема жилищного фонда к численности населения. Предполагается, что чем ниже обеспеченность, тем выше потребность в жилье и, следовательно, при прочих равных условиях будут выше объемы строительства жилья;
- изменение численности населения:
  - *MIGR\_P* – миграционный прирост населения (чел. / тыс. чел. населения);
  - *NAT\_P* – естественный прирост населения (чел. / тыс. чел. населения);
  - *TOTAL\_P* – общий прирост населения (чел. / тыс. чел. населения).

Предполагается, что прирост населения в регионе (особенно миграционный, так как он отражает уровень экономического развития региона) положительно влияет на объемы строительства жилья через расширение спроса. В то же время естественный прирост населения помимо увеличения потребности населения в жилье может вызывать и сокращение платежеспособности, так как увеличиваются расходы на содержание детей. В результате увеличение естественного прироста может и отрицательно повлиять на объемы строительства жилья.

1 См.: Poterba J. Tax subsidies to owner-occupied housing: an asset-market approach // The Quarterly Journal of Economics. 1984. N 99 (4). P. 729–752.

2 Свежий обзор работ в области моделирования предложения жилья представлен в: Модель рыночного равновесия на региональных рынках жилья России : Исследоват. отчет / Trade Marketing Research. URL: <http://www.groupmtmr.com/realstate>

3 См.: Lindh T., Malmberg B. Demography and housing demand – What can we learn from residential construction data? / Institute for Futures Studies. 2005.

Доступность жилья оценивалась двумя способами.

1. С использованием коэффициента доступности жилья – *Koef\_ac* (лет). Он отражает число лет, в течение которых семья может накопить на приобретение жилого помещения при предположении, что все получаемые денежные доходы будут откладываться на приобретение жилого помещения<sup>1</sup>:

$$Koef\_ac = \frac{V}{I},$$

где *V* – средняя стоимость жилого помещения площадью в 54 м<sup>2</sup>, руб., *I* – совокупный доход средней семьи из трех человек за год, руб.

2. С использованием индекса возможности приобретения жилья с помощью ипотечного кредита<sup>2</sup> – *HAI* (%). Индекс показывает соотношение доходов среднего домохозяйства из трех человек и доходов, которые необходимо иметь для приобретения стандартного жилья площадью 54 м<sup>2</sup> с помощью ипотечного кредита, выдаваемого на стандартных условиях:

$$HAI = \beta * \frac{R}{C} * 100\%,$$

где *HAI* — индекс возможности приобретения жилья с кредитом, *R* — среднемесячный доход семьи, руб.; *C* — требуемый ежемесячный платеж по кредиту на приобретение типового жилья площадью 54 м<sup>2</sup> по средним ценам, руб.;  $\beta$  — доля платежа по кредиту в доходах семьи, которая рассчитывается по формуле:

$$\beta = \frac{P * r * n}{R * (1 + r)^n},$$

где *R* — среднемесячный доход семьи, руб.; *P* — сумма ипотечного кредита; *n* — общее число платежей по кредиту за весь срок кредита (количество месяцев); *r* — процентная ставка по кредиту за месяц (десятичная дробь)<sup>3</sup>.

Предполагается, что чем выше доступность жилья, тем больше спрос, что, в свою очередь, будет стимулировать дальнейшее увеличение предложения жилья.

Прибыльность жилищного строительства, которая должна положительно влиять на объемы строительства жилья, измерялась косвенным способом, так как в настоящее время такие данные отсутствуют. Мы использовали обратный показатель – «долю издержек на строительство в цене жилья на первичном рынке» (*COSTS*). Этот показатель рассчитывался как отношение средней фактической стоимости строительства 1 м<sup>2</sup> общей площади жилого помещения к средней цене 1 м<sup>2</sup> общей площади на первичном рынке жилья. Предполагается, что при увеличении подобного отношения норма прибыли строительства уменьшается и, как следствие, общая площадь ввода в действие индустриального жилья в следующем строительном периоде уменьшается. Мы рассмотрели этот показатель в трех вариантах: с лагом в один

1 См.: Косарева Н.Б., Туманов А.А. Что показывает коэффициент доступности жилья // Доступно ли жилье россиянам (электр. документ). URL: <http://demoscope.ru/weekly/2007/0307/tema03.php>

2 См. там же. URL: [http://demoscope.ru/weekly/2007/0307/tema07.php#\\_FN\\_26](http://demoscope.ru/weekly/2007/0307/tema07.php#_FN_26)

3 См.: Инструменты ипотечного жилищного кредитования. М.: Фонд «Институт экономики города», 2004.

год, в два года и без лага. Это было сделано для того, чтобы выяснить, какова доля издержек на строительство в цене жилья на первичном рынке жилья на ввод жилья: незамедлительно или по истечении текущего периода строительства. Гипотеза о том, что издержки влияют на объемы строительства жилья с лагом в один год, не подтвердилась ни в одной из моделей. При этом в зависимости от спецификации модели значимой оказалась переменная без лага и с лагом в два года. Иными словами, одни модели отражают мгновенное влияние издержек на строительство на ввод жилья, в то время как другие – с лагом в средний период строительства (два года).

Влияние изменений законодательства на объемы строительства жилья оценивалось с помощью фиктивной переменной. Поскольку сложно однозначно определить год, в который изменения законодательства начали оказывать влияние на объемы строительства жилья<sup>1</sup>, были рассмотрены две гипотезы:

- изменения стали заметны непосредственно после вступления их в действие. В этом случае фиктивная переменная равна 0 до 2004 г. включительно и 1 с 2005 г. (*Dummy1*);
- изменения стали заметны с лагом в один год. В таком случае фиктивная переменная равна 0 до 2005 г. включительно и 1 с 2006 г. (*Dummy2*).

Для оценки параметров модели использовались эконометрические методы анализа панельных данных. Оценка выполнялась на основе данных по субъектам РФ с 1998 по 2008 г. Учитывая панельную структуру данных отсутствие большой генеральной совокупности, из которой могли бы случайным образом взяты объекты для наблюдения, и коррелированность объясняющих переменных с ошибками, мы не рассматриваем панельные модели со случайными эффектами, а концентрируемся на моделях с фиксированными индивидуальными эффектами, которые позволяют получить несмещенные оценки в условиях корреляции объясняющих переменных регрессионных ошибок.

## Формальная модель

В ходе исследования мы рассматривали модели вида:

$$y_t = a + bx_t + cd_t + fx_t d_t + \varepsilon_t,$$

где  $y$  – общая площадь введенных в действие индустриальных жилых домов ( $\text{м}^2/\text{чел.}$ );  $a$  – константа;  $b$ ,  $c$ ,  $f$  – коэффициенты при соответствующих переменных;  $x$  – объясняющая переменная;  $\varepsilon$  – ошибка;  $t$  – год;  $d$  – фиктивная переменная *Dummy*, введенная, как сказано выше, в уравнение для учета фактора изменений законодательства.

Предполагается, что до 2005 или 2006 г., в зависимости от спецификации модели, значение  $d$  равно нулю, поскольку влияние изменений законодательства на общую площадь ввода в действие индустриальных жилых домов отсутствовало. При этом после указанного выше периода можно наблюдать непосредственное влияние изменений законодательства на общую пл

1 С одной стороны, изменения вступили в силу в 2004 г. и, соответственно, могли в этом же году оказать влияние на объемы строительства. С другой стороны, изменения, регулирующие предоставление земельных участков для жилищного строительства через аукционные процедуры, вступили в силу лишь в сентябре 2005 г. Таким образом, на объемы ввода жилья они могли повлиять только спустя определенное время, зависящее от продолжительности строительства и приемки объектов в эксплуатацию, что в среднем составляет 1–2 года.

щадь ввода в действие индустриальных жилых домов в размере коэффициента  $c$ , а также косвенное, через изменение влияния косвенных переменных. Размер косвенного влияния изменений законодательства на общую площадь ввода в действие индустриальных жилых домов определяется как  $(b+fd) \cdot bx_i = fd \cdot x_i$ . Иными словами, в результате реформ при изменении  $x_i$  на 1 единицу  $y_i$  будет увеличиваться на  $fd$  единиц больше.

Однако согласно нашим расчетам значимые изменения влияния на зависимую переменную претерпели только такие показатели, как  $All\_sq$ ,  $Nat\_p$  и  $Costs$  (а также их логарифмические преобразования).

Мы рассмотрели различные варианты спецификации зависимости. Лучшие характеристики имели модели двух видов – полулогарифмические и логарифмические. Ниже будут рассмотрены наиболее удачные, на наш взгляд, модели обоих типов с различным набором значимых переменных для двух вариантов базовой гипотезы: вариант 1 – реформы оказали влияние начиная с 2005 г., вариант 2 – реформы оказали влияние начиная с 2006 г.

## Вариант 1. Реформы оказали влияние начиная с 2005 г.

### Модель 1

$$\begin{aligned} \ln(Vvod_i) = & a + b * HAI_i + c * MIGRP_i + d * COSTS_{i-2} + e * All\_sq_i + f * NAT\_P_i + \\ & + g * Dummy1_i + h * Dummy1_i * All\_sq_i + i * Dummy1_i * NAT\_P_i + j * HAI_i * Dummy1_i + \\ & + k * Dummy1_i * MIGRP_i + l * Dummy1_i * COSTS_{i-2} + \varepsilon_i \end{aligned}$$

где  $a$  – константа;  $b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l$  – коэффициенты при соответствующих переменных;  $\varepsilon$  – ошибка;  $t$  – год.

### Модель 2

$$\begin{aligned} \ln(Vvod_i) = & a + b * \ln(HAI_i) + c * \ln(All\_sq_i) + d * \ln(COSTS_{i-2}) + e * MIGR\_P_i + f * NAT\_P_i + \\ & + g * Dummy1_i + h * Dummy1_i * \ln(All\_sq_i) + i * Dummy1_i * \ln(HAI_i) + \\ & + j * Dummy1_i * \ln(COSTS_{i-2}) + k * Dummy1_i * NAT\_P_i + l * Dummy1_i * MIGR\_P_i + \varepsilon_i \end{aligned}$$

где  $a$  – константа;  $b, c, d, e, f, g, h, j, k, l$  – коэффициенты при соответствующих переменных;  $\varepsilon$  – ошибка;  $t$  – год.

## Вариант 2. Реформы оказали влияние начиная с 2006 г.

### Модель 3

$$\begin{aligned} \ln(Vvod_i) = & a + b * HAI_i + c * MIGR\_P_i + d * NAT\_P_i + e * COSTS_i + f * All\_sq_i + g * Dummy2_i + \\ & + h * Dummy2_i * All\_sq_i + i * Dummy2_i * NAT\_P_i + j * Dummy2_i * COSTS_i + \\ & + k * Dummy2_i * MIGR\_P_i + l * NAT\_P_i + m * COSTS_i + \varepsilon_i \end{aligned}$$

где  $a$  – константа;  $b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l, m$  – коэффициенты при соответствующих переменных;  $\varepsilon$  – ошибка;  $t$  – год.

### Модель 4

$$\begin{aligned} \ln(Vvod_i) = & a + b * \ln(HAI_i) + c * \ln(All\_sq_i) + d * \ln(COSTS_{i-2}) + e * MIGR\_P_i + f * NAT\_P_i + \\ & + g * Dummy2_i + h * Dummy2_i * \ln(All\_sq_i) + i * Dummy2_i * NAT\_P_i + \\ & + j * Dummy2_i * \ln(HAI_i) + k * \ln(COSTS_{i-2}) + l * MIGR\_P_i + \varepsilon_i \end{aligned}$$

где  $a$  – константа;  $b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l$  – коэффициенты при соответствующих переменных;  $\varepsilon$  – ошибка;  $t$  – год.

**Модель 5**

$$\begin{aligned} \ln(V_{\text{вод}}) = & a + b * \ln(HAI_t) + c * \ln(COSTS_t) + d * MIGR\_P_t + e * NAT\_P_t + f * \ln(All\_sq_t) \\ & + g * Dummy2_t + h * Dummy2_t * \ln(All\_sq_t) + i * Dummy2_t * NAT\_P_t + \\ & + j * Dummy2_t * \ln(COSTS_t) + k * Dummy2_t * \ln(HAI_t) + l * Dummy2_t * MIGR\_P_t + \end{aligned}$$

где  $a$  – константа;  $b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l$  – коэффициенты при соответствующих переменных;  $\varepsilon$  – ошибка;  $t$  – год.

**Результаты оценки моделей**

Результаты оценивания рассмотренных моделей приведены в табл. (с.136). Незначимые переменные исключены из модели методом пошагового исключения. Во всех приведенных моделях все переменные значимы, гипотеза об одновременном равенстве нулю всех коэффициентов при объясняющих переменных отвергается. К сожалению, в случае панельных данных уже невозможно однозначно определить долю дисперсии зависимой переменной, объясненной уравнением регрессии, поскольку существует по крайней мере, три способа ее подсчета<sup>1</sup>. Во всех моделях гипотеза о отсутствии индивидуальных эффектов отвергалась на однопроцентном уровне значимости.

Основная часть коэффициентов эластичности (при таких переменных, как **НАИ**, обеспеченность жильем, миграционный прирост, отношение средней фактической стоимости строительства квадратного метра к средней цене на первичном рынке жилья) имеют ожидаемый знак. Исключение не составили коэффициенты при показателе естественного прироста – при увеличении естественного прироста общая площадь ввода в действие индустриального жилья сокращается. Это подтверждает выдвинутую нами ранее гипотезу естественный прирост населения помимо увеличения потребности населения в жилье может приводить к снижению уровня платежеспособности, так как **увеличиваются расходы на содержание детей, и отрицательно влияют на объемы строительства жилья.**

**Интерпретация коэффициентов модели**

Общая интерпретация коэффициентов в полулогарифмической модели выглядит следующим образом: при увеличении объясняющей переменной на единицу  $Y$  изменяется на  $(e^{coef} - 1) \cdot 100\%$ , где  $coef$  – оценка коэффициента при объясняющей переменной. Эта формула верна и для фиктивных переменных: если  $Dummy$  равна нулю, она не оказывает влияния на  $Y$ , если же  $Dummy$  равна единице,  $Y$  меняется на  $(e^{coef} - 1) \cdot 100\%$ .

В логарифмических моделях коэффициенты при логарифмированных переменных интерпретируются как процент, на который изменится зависимая переменная при изменении независимой на 1%. Коэффициенты при нелогарифмированных переменных интерпретируются так же, как и коэффициенты при переменных в полулогарифмической модели.

В табл. 2 (с.137) представлены сравнительные характеристики влияния объясняющих переменных на объемы ввода индустриального жилья по различным моделям.

<sup>1</sup> О методах подсчета коэффициента детерминации в моделях панельных данных см., например: Baltagi B. H. *Econometric Analysis of Panel Data* : 4th ed.

Из табл. 2 видно, что во всех рассмотренных моделях увеличение индекса доступности жилья ведет к росту объемов строительства индустриального жилья. В полулогарифмических моделях (модели 1 и 2) увеличение индекса доступности жилья на 1 п.п. приводит к росту объемов строительства жилья на 1%, а в логарифмических моделях увеличение индекса доступности жилья на 1% ведет к 0,3–0,76%-му росту объемов ввода жилья.

Показатель «обеспеченность жильем» оказывал отрицательное влияние на объемы ввода индустриального жилья до момента проведения реформ (в моделях 3 и 4) и положительное – после (во всех рассмотренных моделях).

Увеличение миграционного прироста на одного человека на тысячу человек населения приводит к росту объемов строительства индустриального жилья в среднем на 5,5–8%.

Связь показателей «естественный прирост населения» и «объем ввода индустриального жилья» менее очевидная: в двух рассмотренных моделях (2 и 5) увеличение естественного прироста приводит к уменьшению объемов строительства жилья как до проведения реформ, так и после (хотя величина негативного влияния после проведения реформ сокращается). В трех других моделях (1, 3 и 4) увеличение естественного прироста оказывает положительное влияние на объемы строительства жилья, но только после проведения реформ.

Увеличение доли себестоимости строительства жилья в цене жилья на первичном рынке до реформ оказывало отрицательное влияние на объемы строительства жилья во всех рассмотренных моделях. После проведения реформ в двух моделях (2 и 5) влияние стало положительным. Данный факт, возможно, связан с усилением конкуренции между строительными компаниями после проведенных реформ и, как следствие, с уменьшением доли прибыли в цене жилья (что означает увеличение доли себестоимости строительства). Данная гипотеза требует дополнительного анализа.

В целом результаты реформ положительным образом сказались на объемах строительства индустриального жилья. Моделирование показывает потенциальное влияние проведенных реформ на увеличение объемов строительства индустриального жилья на уровне 26–56% в первый год, когда реформы начали оказывать влияние (в зависимости от спецификации модели – 2005 или 2006 г.). В последующие годы это влияние может быть оценено в среднем на уровне 25–50% в год. При этом такое положительное влияние проведенных реформ нивелировало отрицательное влияние отдельных факторов, описанных выше.

## Выводы

1. Ни в одной из рассмотренных нами моделей не удалось обнаружить существенного влияния на ввод в действие общей площади индустриального жилья со стороны таких переменных, как коэффициент доступности жилья и общий прирост населения.

2. Из двух рассмотренных показателей, отражающих доступность приобретения жилья (коэффициент доступности жилья и индекс возможности приобретения жилья с помощью ипотечного кредита) большую объясняющую способность в рассмотренных моделях имеет второй показатель, который является значимым во всех рассмотренных моделях. Он учитывает не только соотношение цен на жилье и доходов населения, но и условия ипо-



Таблица 1. Результаты оценивания моделей

Переменная	Год начала влияния реформ				
	Модель 1 2005	Модель 3 2006	Модель 2 2005	Модель 4 2006	Модель 5 2006
HA1	0,688* (0,279)	0,691** (0,198)			
ln(HA1)			0,502** (0,167)	0,764** (0,173)	0,3** (0,09)
ln(All_sq)			-3,307* (1,522)	-4,931** (1,728)	
Migr_p	0,054* (0,027)	0,058** (0,023)	0,076* (0,03)	0,07* (0,03)	0,066* (0,026)
Nat_p		-0,029** (0,006)			-0,034** (0,006)
Costs	-0,271* (0,134)	-0,513** 0,168			
ln(Costs)			-0,579** (0,157)	-0,59** (0,157)	-0,919** (0,203)
Dummy	-2,532** (0,547)	-2,139** (0,738)	-9,361** (1,824)	-6,734** (1,855)	-4,424* (2,152)
Dummy*All_sq	0,133** (0,025)	0,077** (0,031)			
Dummy*ln(All_sq)			3,22** (0,603)	2,383** (0,612)	1,624* (0,701)
Dummy*Costs		1,09** (0,394)			
Dummy*ln(Costs)					0,822** (0,278)
Dummy*Nat_p	0,01** (0,003)	-0,015** (0,003)	0,0105** (0,003)	0,009** (0,004)	-0,0168** (0,003)
Cons	-9,301** (0,113)	-9,409** (0,118)	0,965 (4,649)	6,086* (5,3)	-9,548** (0,119)
R2 within	0,2006	0,1583	0,238	0,234	0,1843
R2 between	0,02	0,072	0,0061	0,0001	0,0704
R2 overall	0,1341	0,0001	0,1982	0,1136	0,0005
Число наблюдений	561	707	503	503	651
F	20,16**	14,69**	18,97**	18,45**	16,07**
Количество регионов (в среднем с 2005 по 2008 г.): с положительным влиянием реформ	66	63	71	74	64
с отрицательным влиянием реформ	14	17	9	6	16

\* Переменная значима при 5%-м уровне значимости.

\*\* Переменная значима при 1%-м уровне значимости.

*Примечание.* В скобках указаны абсолютные значения стандартных ошибок.

3. Общий прирост населения не влияет на ввод в действие общей площади индустриального жилья, поскольку этот показатель составлен из двух показателей – естественного прироста и миграционного прироста, раз направленно влияющих на объем ввода индустриального жилья. В рассмотренных моделях миграционный прирост оказывал положительное влияние на объемы ввода индустриального жилья, в то время как естественный прирост до момента проведения реформ – отрицательное, а после – в трех моделях из пяти положительное, а в двух других – отрицательное.

4. Во всех рассмотренных моделях удалось обнаружить значимое влияние проведенных реформ, которые были предусмотрены пакетом законов по развитию рынка доступного жилья, на объемы ввода индустриального жилья. Фиктивная переменная оказалась значимой. Потенциальное влияние проведенных реформ на увеличение объемов строительства индустриального жилья

**Таблица 2. Сравнительные характеристики влияния объясняющих переменных на объемы ввода индустриального жилья по различным моделям**

Переменная	Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4	Модель 5
	Год начала влияния реформ				
	2005	2006	2005	2006	2006
Индекс доступности жилья	+1 п.п. ▼ +0,99%	+1 п.п. ▼ +0,996%	+1% ▼ +0,50%	+1% ▼ +0,764%	+1% ▼ +0,3%
Обеспеченность жильем до реформ	–	–	+1% ▼ -3,30%	+1% ▼ -4,93%	–
Обеспеченность жильем после реформ	+1 м <sup>2</sup> ▼ +14,17%	+1 м <sup>2</sup> ▼ +7,99%	1% ▼ +3,22%	+1% ▼ +2,38%	+1% ▼ +1,62%
Миграционный прирост	+1 чел./тыс. чел. населения ▼ +5,53%	+1 чел./тыс. чел. населения ▼ +5,99%	+1 чел./тыс. чел. населения ▼ +8%	+1 чел./тыс. чел. населения ▼ +7,28%	+1 чел./тыс. чел. населения ▼ +6,8%
Естественный прирост до реформ	–	+1 чел./тыс. чел. населения ▼ -2,83%	–	–	+1 чел./тыс. чел. населения ▼ -3,42%
Естественный прирост после реформ	+1 чел./тыс. чел. населения ▼ +0,997%	+1 чел./тыс. чел. населения ▼ -1,47%	+1 чел./тыс. чел. населения ▼ +1,05%	+1 чел./тыс. чел. населения ▼ +0,92%	+1 чел./тыс. чел. населения ▼ -1,67%
Доля себестоимости строительства в цене жилья на первичном рынке до реформ	+1 п.п. ▼ -0,24%	+1 п.п. ▼ -0,401%	+1% ▼ -0,57%	+1% ▼ -0,59%	+1% ▼ -0,92%
Доля себестоимости строительства в цене жилья на первичном рынке после реформ	–	+1 п.п. ▼ 1,97%	–	–	+1% ▼ +0,82%
Оценка совокупного влияния реформ в первый год	+29,37%	+55,83%	+26,13%	+42,88%	+38,06%
Оценка совокупного влияния реформ в последующий год, в среднем	+39,37%	+39,65%	+35,13%	+50,02%	+24,49%

ального жилья оценивается на уровне 26–56% в первый год, когда реформы начали оказывать влияние (в зависимости от спецификации модели – 2005 или 2006 г.). В последующие годы это влияние оценивается в среднем на уровне 25–50% в год. При этом положительное влияние проведенных реформ нивелировало отрицательное влияние других отдельных факторов.

5. Величина и направление влияния реформ определяются особенностями развития отдельных регионов и состоянием их жилищной сферы. В большинстве регионов, и это отражают все рассмотренные модели, положительное влияние изменений в законодательстве наблюдалось в первый же год (2005 или 2006 – в зависимости от спецификации модели), и к 2008 г. положительное влияние можно было наблюдать в 65–75 регионах (из 80), в то время как в 2005 г. – в 59–66, а в 2006 г. – в 62–72 регионах (табл. 3. на с. 138).

**Таблица 3. Количество регионов с положительным (отрицательным) влиянием реформ**

	2005	2006	2007	2008
Модель 1	59 (21)	64 (16)	69 (11)	73 (7)
Модель 3	66 (14)	70 (10)	74 (6)	74 (6)
Модель 2	–	62 (18)	65 (15)	63 (17)
Модель 4	–	72 (8)	75 (5)	75 (5)
Модель 5	–	67 (13)	60 (20)	65 (15)

6. Выявлены две группы регионов: в одной группе положительное влияние реформ не наблюдалось, в другой влияние изменений в законодательстве было различным, в зависимости от спецификации модели. В первую группу вошли такие субъекты Российской Федерации, как Чеченская Республика, республики Дагестан, Ингушетия и Тыва. Во вторую – Мурманская область и Санкт-Петербург, Кабардино-Балкарская и Карачаево-Черкесская республики, республики Башкортостан, Алтай и Бурятия, а также весь Дальневосточный федеральный округ, за исключением Республики Саха (Якутия). Чтобы определить причины, по которым регионы вошли в эти группы, следует провести дополнительный анализ.

7. Выбор лучшей из рассмотренных выше моделей крайне затруднен, тем же модели не отличаются высокой объясняющей способностью. При этом несколько: отсутствие длинных рядов данных, отсутствие данных по объемам кредитования жилищного строительства, стоимости и предложения земельных участков для жилищного строительства. Кроме того, показатель себестоимости строительства жилья не учитывает издержек преодоления административных барьеров.

В 2009 г. компанией Trade Marketing Research было выполнено похожее исследование<sup>1</sup>, целью которого было построить функцию предложения индустриального жилья. Авторы использовали аналогичные источники данных (Росстат) и анализировали те же факторы, что и в нашем исследовании (спрос на жилье – потребность и платежеспособность, издержки строительства). При рассмотрении моделей с фиксированными эффектами удалось обнаружить значимое влияние только объемов кредитования проведенных реформ. По их оценкам, вклад реформ в увеличение объема строительства индустриального жилья составил 10–12%. Больше количество значимых переменных (ввод жилья в прошлом году, расчетная себестоимость строительства, индекс инвестиционных рисков региона, цена жилья на вторичном рынке) авторы смогли выделить, рассматривая модели со случайными эффектами, что, на наш взгляд, неприменимо к ситуации анализа региональных данных. Кроме того, хорошие значения коэффициента детерминации могут являться следствием использования нестационарных рядов, от которых мы пытались уйти, переходя к удельным показателям. И указание только одного, абстрактного,  $R^2$  вызывает вопросы, поскольку как было показано выше, при работе с панельными данными есть три метода для его расчета, которые дают разные результаты.

1 См.: Модель рыночного равновесия на региональных рынках жилья России: Исследоват. от-

**Д. С. Сиваев**

Эксперт направления «Реформы в сфере недвижимости» фонда «Институт экономики города»

## **Международный опыт борьбы с административными барьерами в строительном секторе: с кого России стоит брать пример?**

Острота проблемы высоких административных барьеров в строительном секторе в России уже ни для кого не является секретом<sup>1</sup>. Появившаяся некоторое время назад информация о том, что Россия занимает 182-е место из 183 в рейтинге «Простота прохождения согласований в строительстве», составленном в рамках исследования «Ведение бизнеса» (Doing Business), которое проводили МБРР и Всемирный банк<sup>2</sup>, привлекла к себе огромное общественное внимание, в том числе и первых лиц государства.

Казалось бы, результатом повышенного внимания к проблеме должны были стать некоторые преобразования в данной области. Однако в последней версии рейтинга Россия по-прежнему предпоследняя. Возможно, положение изменится уже в ближайшем будущем. Пока же эффективность осуществляемых преобразований неочевидна, и имеет смысл обратиться к международному опыту, чтоб понять, какие модели регулирования строительной деятельности существуют, на чем они основаны и как позволяют решать в процессе согласований проблемы бюрократизации, коррупции, других проявлений административных барьеров в данной области.

В статье рассматриваются некоторые примеры зарубежных моделей администрирования строительства, а также основные международные тенденции реформирования в этой сфере. В качестве основного источника информации используется база данных исследования «Ведение бизнеса».

Анализируя различные модели администрирования строительного рынка, автор пытается ответить на вопрос, какие подходы и методики реформирования в области регулирования и административного управления строительством, используемые за рубежом, могут быть применены в России. Страны для анализа были выбраны на основании таких критериев, как сходство с Россией по социально-экономическим параметрам или истории развития рынка недвижимости, статус лидирующей экономики в мире, высокая позиция в рейтинге простоты получения строительных согласований в исследовании «Ведение бизнеса». Таким образом, представленная выборка должна дать достаточно целостное представление о методиках администрирования строительного сектора и реформирования в данной области.

1 В статье использованы результаты выполнения проекта «Исследование структурных изменений в российской экономике (отраслевой подход)», реализованного в рамках программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2010 г.

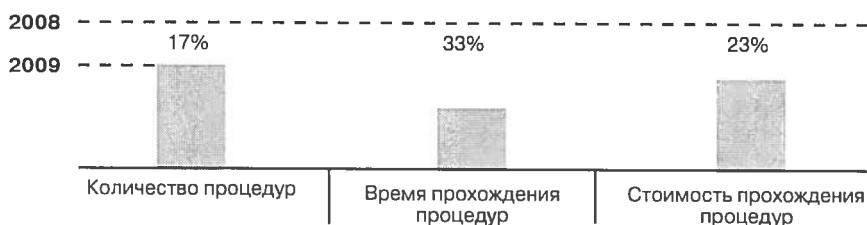
2 См.: Doing Business 2010. Reforming thought difficult times. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, IFC, 2010.

**Россия занимает 182-е место из 183 в рейтинге «Простота прохождения согласований в строительстве», составленном в рамках исследования «Ведение бизнеса» (Doing Business), которое проводили МБРР и Всемирный банк**

## Глобальные тенденции в сфере регулирования строительной деятельности

В рамках исследования «Ведение бизнеса» важное значение придает анализу опыта реформ и выявлению доминирующих трендов реформирования в отдельных областях. Согласно результатам, полученным при сопоставлении данных за 2008 и 2009 гг., в исследовании «Ведение бизнеса 2010» сделаны следующие выводы о глобальных трендах в реформировании системы регулирования строительной деятельности.

Во-первых, в среднем во всех странах, участвующих в исследовании, ситуация в отношении получения разрешений на строительство<sup>1</sup> динамично улучшается (рис. 1).



Источник: Doing Business 2010 Russian Federation. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, 2009.

**Рис. 1. Общемировые изменения в процедуре получения разрешения на строительство**

Во-вторых, в 2009–2010 гг. реформы были зарегистрированы в 19 странах, в число которых попали Украина, Казахстан и Россия. В целом же регион Восточной Европы и Средней Азии оказался самым активным с точки зрения реформ, осуществленных на протяжении последних шести лет.

В-третьих, рейтинг наиболее популярных направлений реформирования в сфере администрирования строительства выглядит следующим образом:

- внедрение служб одного окна<sup>2</sup>;
- введение процедур, основанных на оценке риска;
- сокращение срока рассмотрения заявок на получение согласований;
- снижение налогов и сборов при прохождении согласований;
- внедрение новых регламентов регулирования строительного процесса
- введение предоставления электронных услуг застройщикам в режим онлайн;
- усовершенствование процесса строительного надзора.

Рассматривая ситуацию в нашей стране относительно глобальных трендов, стоит отметить, что до недавнего времени развитие событий здесь не соответствовало мировым тенденциям. Однако в соответствии с обновленными данными 2010 г. количество процедур в России сократилось с 63 до 5, причем это было достигнуто благодаря внедрению службы одного окна<sup>3</sup>.

1 В исследовании «Ведение бизнеса» используется формулировка «получение разрешения на строительство» (dealing with construction permits).

2 Данная реформа отмечается в рамках отчетов «Ведение бизнеса» как одна из ключевых на протяжении нескольких лет подряд.

3 Для корректной интерпретации этих результатов необходимо учитывать специфику методологии исследования «Ведение бизнеса». В частности, тот факт, что в международном рейтинге страны

Внедрение данной службы и прочие меры по оптимизации бюрократической системы администрирования, безусловно, способны привести к весомым положительным изменениям. Однако они едва ли смогут привести к сокращению количества процедур в России с 54<sup>1</sup> (последнее место в рейтинге по данному показателю) до, например, 10 (Грузия, 10-е место в рейтинге), сократить срок получения согласований с 704 дней (179-е место) до хотя бы 100 (Германия, 30-е место) или 10 (США, 5-е место) или уменьшить стоимость согласований с 2141% среднего душевого дохода (175-е место) до 100% (Канада, 78-е место). Другими словами, пропасть между Россией и ведущими экономиками мира в абсолютных значениях огромна. Причины ее возникновения не могут заключаться лишь в низкой эффективности работы существующих регулирующих инстанций, а значит, и решение не может быть сугубо административным.

Вывод о недостаточности результатов исследования «Ведение бизнеса» для определения механизмов преобразований, которые могли бы быть ценными для России, по большому счету не является неожиданным. Недостаток заключается в том, что в отчетах находят отражение реформы, приносящие краткосрочный результат и напрямую сказывающиеся на результатах следующего периода. Это либо реформы административного характера (изменения регламентов, объединение регулирующих инстанций, создание служб одного окна), либо изменения в стоимости прохождения тех или иных процедур.

Кроме того, важно понимать, что требования к системе администрирования во многом определяются масштабами и сложностью строительного рынка. Неслучайно в рейтинге исследования «Ведение бизнеса» лидируют маленькие страны: Гонконг, Сингапур, Сент-Винсент и Гренадины, Белиз, Сент-Китс и Невис, в которых строительная деятельность менее вариативна, условия ее ведения однотипны и рынок в целом достаточно прост. Бесспорно, в России условия совсем другие – соответственно, и задача оптимизации системы администрирования строительства менее тривиальна. Ведущие крупные мировые экономики мира занимают места с 20-го по 50-е и по абсолютным значениям показателей существенно отстают от лидеров. Вопрос в том, каковы должны быть приоритеты России и на кого нам равняться при реформировании системы административных процедур в строительстве.

## **Анализ практик регулирования строительной деятельности в разных странах**

### **Белоруссия**

Как и в России, в Беларуси рынок земли находится в стадии формирования. Экспертные оценки указывают на то, что в частной собственности в стране пока не более 20% земель<sup>2</sup>. Поэтому именно процедура приобретения земли на рынке обрывает самыми существенными барьерами, и чаще всего участки предоставляются на правах долгосрочной аренды.

представляет крупнейший город, при этом не учитывается степень его репрезентативности на национальном рынке (Москва совсем не похожа на типичный российский город; соответственно, нетипичен и ее строительный рынок). Подробное описание методологии исследования см.: <http://www.doingbusiness.org/methodology/dealing-with-construction-permits>

- 1 Все значения в этом разделе отражают количество процедур, сроки и затраты на строительство объекта, предусмотренного методологией исследования «Ведение бизнеса».
- 2 См.: Csaki C., Lerman Z., Sotnikov S. Farm sector restructuring in Belarus: progress and constraints. Process and construction // World Bank technical paper. N 475.

**Таблица 1. Краткая характеристика страны (по данным исследования «Ведение бизнеса»)**

Страна	Место в рейтинге 2011	Изменение рейтинга за год	Количество процедур, обязательных к прохождению	Срок получения разрешения на строительство (дни)	Стоимость прохождения согласований (% от подушевого дохода)
Белоруссия	44	+10	16	151	50,9
Грузия	7	0	10	98	23,2
Черногория	161	-4	19	230	1215
Китай	181	-1	37	336	523,4
ОАЭ	26	-2	17	64	35,8
США	27	-1	19	40	12,8
Гонконг	1	0	7	67	19,4
Сингапур	2	0	11	25	19,7
Россия	182	0	53	550	4141
Среднее значение для стран ОЭСР	-	-	15,8	166,3	62,1

После осуществления реформ в белорусском законодательстве закреплено положение об обязательном предоставлении земельных участков в аренду или собственности под строительство на аукционах, однако существует большое количество исключений. Обязательность или необязательность проведения аукциона определяется тем, что государственные структуры должны сохранять максимальный контроль над рынками, привлекаемыми для инвестиций, и не создавать дополнительных преград для инвестирования в рынки, на которых уровень конкуренции за земельные участки существенно ниже. Такая логика подкрепляется следующими нормами, закрепленными в белорусском законодательстве<sup>1</sup>:

- предоставление участков без аукционов под индивидуальное жилищное строительство за пределами крупнейших городов страны;
- предоставление участков без аукциона под строительство коммерческих и производственных объектов в городах с численностью населения менее 50 тыс. человек, а также в ряде других случаев.

В тех случаях, когда аукцион обязателен, процедура подачи заявки достаточно проста. Например, в Минске необходимо предоставить всего четыре документа<sup>2</sup>.

Белорусское законодательство при использовании той же логики реализации процедур, что и в России, позволяет снизить административную нагрузку на сторону, заинтересованную в получении земельного участка. Особый интерес представляет применение дифференцированного подхода различным территориям в отношении предоставления земельных участков. Этот инструмент позволяет регулировать величину административных барьеров входа в строительные проекты в зависимости от востребованности земель на том или ином рынке.

Согласно данным исследования «Ведение бизнеса», получить технические условия, градостроительные и архитектурные согласования в последнее время стало проще благодаря упрощению административных

1 Информация с официального сайта Минского городского центра недвижимости. URL: <http://mgcn.by/land/general/overview>

2 См. там же.

структуры, сокращению нормативных сроков рассмотрения документов, внедрению информационной системы обработки заявок. Были сокращены сроки экспертизы проектной документации и строительного контроля, некоторые процедуры упразднены. Отдельные процедуры по-прежнему занимают времени больше нормативного срока (приемная комиссия, регистрация права собственности), однако в целом улучшения очевидны.

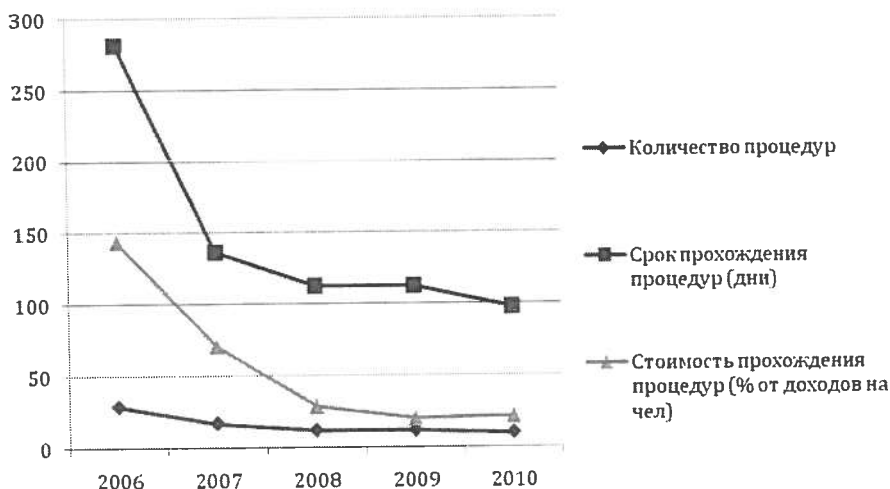
Важным преимуществом является то, что подключение ко всем видам коммуникаций при реализации проекта в Минске не должно занимать более 13 дней, что свидетельствует о высокой административной интегрированности коммунальных служб.

По большому счету существующая сегодня в Белоруссии модель является усовершенствованным и облегченным вариантом российской модели.

Однако при всех своих положительных чертах белорусская модель не является идеальной и общеприменимой из-за небольших размеров рынка и небольшого количества участников. Такая ограниченная по масштабу система легче поддается регулированию в рамках вертикально интегрированной модели управления. Именно поэтому в Белоруссии столь успешно проходят реформы по оптимизации процедуры получения административных согласований.

## Грузия

За время присутствия в рейтинге исследования «Ведение бизнеса» Грузия совершила настоящий прорыв в описываемой сфере, перебравшись из числа аутсайдеров в число безоговорочных лидеров. Существенные улучшения всех измеряемых показателей позволили ей переместиться с 152-го на 7-е место в рейтинге всего за пять лет (рис. 2).



Источник: Реформ много не бывает : Официальный доклад правительства Грузии о результатах реформ в Грузии в 2003–2010 годах. URL: [http://www.georgia.gov.ge/pdf/2010\\_08\\_10\\_12\\_32\\_34\\_1.pdf](http://www.georgia.gov.ge/pdf/2010_08_10_12_32_34_1.pdf)

**Рис. 2.** Изменение значений отдельных компонент индекса простоты прохождения согласований при реализации строительного проекта («Ведение бизнеса») для Грузии



Начиная с середины 1990-х гг. в Грузии был проведен целый ряд реформ земельного рынка. Изменения в законодательстве позволили осуществить масштабную приватизацию земли. В ходе реформ полномочия по регулированию земельного рынка и контролю за оборотом земли перешли к вновь созданному Государственному департаменту управления землей (State Department of Land Management), была внедрена новая система регистрации и кадастрового учета земельных участков. Ключевым этапом реформ стало внедрение земельного налога, сумма которого рассчитывается на основании результатов массовой оценки рыночной стоимости земельных участков<sup>1</sup>. В итоге порядка 60% сельскохозяйственных земель перешли в частную собственность<sup>2</sup>. Государство перестало быть монополистом на рынке предоставления земли под застройку. Государственные земли могут предоставляться только на аукционе<sup>3</sup>. Исключение составляет предоставление земли по прямому решению президента Грузии.

Другие реформы, существенно облегчившие получение согласований, включают в себя объединение услуг по подключению к коммунальным сетям в результате передачи всех сетей в управление муниципалитета (все подключения теперь выполняются за пять дней), упрощение процедуры получения технических условий, отмена одной из процедур согласования архитектурной документации. В случае с Тбилиси существенную роль сыграло, что была завершена разработка планировочной и градостроительной документации для города.

Кроме того, в Грузии применяется дифференцированный подход к экспертизе проектной документации (и предоставлению разрешения на строительство в целом) в зависимости от уровня риска, связанного с реализацией строительного проекта (риск определяется в зависимости от сложности строительного проекта и функционального назначения постройки). В законодательстве зафиксированы критерии, согласно которым любой проект и уровень риска относится к одной из пяти групп. Для проектов каждой группы предполагается свой набор процедур, обязательных для прохождения. Для объектов, попадающих в три наименее рискованные группы, экспертиза проектной документации не требуется.

Не менее важную роль в улучшении положения в области администрирования строительного сектора в Грузии сыграли комплексные институциональные реформы, проведенные в стране в 2003–2010 гг. В этот период согласно официальным данным, были достигнуты существенные успехи в борьбе с коррупцией и преступностью, проведена реформа правоохранительных органов, существенно смягчен налоговый режим для бизнеса, ликвидированы многие административные барьеры, связанные с другими аспектами деятельности организаций. По сути, в Грузии была проведена всесторонняя кампания, нацеленная на комплексную перестройку ключевых государственных институтов, качественное функционирование которых

1 См.: Salukvadze J. Land Reform And Land Management In Post-Soviet Georgia / Tbilisi State University ; Massachusetts Institute of Technology.

2 См.: Land Policy Development in the South Caucasus Region: The South Caucasus Regional Land Policy Conference Proceedings. URL: <http://www.landcoalition.org/pdf/ev03ciscp.pdf>

3 См. ч. 8 ст. 3 Закона Грузии об управлении и распределении несельскохозяйственной земли, находящейся в государственной собственности (Management And Disposal Of State-Owned Non-Agricultural Land). URL: <http://www.napr.gov.ge/uploads/law/sakhelmsakarasas.pdf>

является необходимым условием для привлечения инвестиций в национальную экономику.

Прорыв, совершенный Грузией в области упрощения и оптимизации административных процедур, не может не впечатлять. Однако, по сути, все изменения в области администрирования строительного сектора сводятся к концентрации и оптимизации работы административного аппарата. Такие меры способны приносить весьма быстрый результат, однако их эффективность во многом зависит от сложности и размера рынка. Таким образом, ввиду несопоставимости масштабов, применимость грузинского опыта в России стоит оценить как ограниченную.

## Черногория

В целом Черногория со своей небогатой историей и весьма непродолжительным опытом реформирования занимает место в самой нижней части международного рейтинга<sup>1</sup>. Однако большая часть проблем связана с ненадежностью процедуры подключения к коммунальным сетям, в целом же система весьма неординарна и интересна.

В принятом в 2008 г. законе «О развитии территорий и строительстве» заложены следующие весьма прогрессивные принципы<sup>2</sup>.

1. Застройщик сам назначает организацию для проведения экспертизы проектной документации. При этом качество услуг гарантируется государственной лицензией, а требования к процедуре формализованы. По сути, это пример института частной экспертизы проектной документации, которая при этом существует не в качестве альтернативы государственной экспертизе, а как отдельный сегмент свободного рынка. Регулирование такого рынка является важной и нетривиальной задачей. Рациональный бизнес-агент здесь будет сталкиваться с неизбежным соблазном привлекать клиентов (застройщиков) низкими ценами и быстрым выполнением экспертизы, однако это чревато ухудшением качества экспертизы и снижением ее точности. Лицензирование – это один из вариантов создания такой системы, а в качестве альтернативы может рассматриваться вариант с созданием саморегулируемых организаций, экспертных агентств с обязательным членством для всех участников рынка.

2. Система администрирования строительной деятельности в Черногории основывается на принципе ответственности каждого из участников строительного процесса (инвесторы, проектировщики, архитекторы, эксперты, подрядчики, поставщики материалов и т.д.) за качество проделанных им работ. При наступлении негативных последствий ответственность за понесенный ущерб не будет разделена с экспертами (государственными или частными), проводившими контроль качества работ; при этом отдельные специалисты, ответственные за работы, от качества которых зависит безопасность строений (архитекторы, инженеры, планировщики и др.), могут понести личную уголовную или административную ответственность.

1 Раздел подготовлен на основании материала «Прохождение согласований в строительстве в Черногории». URL: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/montenegro/dealing-with-licenses>

2 Закон «О развитии территорий и строительстве» (Law On Spatial Development And Construction Of Structures) см.: [www.mipa.co.me/userfiles/old/pdf/zakoni/Law%20on%20spatial%20development%20and%20construction%20of%20structures.pdf](http://www.mipa.co.me/userfiles/old/pdf/zakoni/Law%20on%20spatial%20development%20and%20construction%20of%20structures.pdf)

Гарантией функционирования такой системы является обязательное страхование, которое гарантирует, что компания всегда будет способна погасить свои обязательства перед пострадавшей стороной. Кроме того, в конкурентном рынке страховых услуг складывается ситуация, когда репутация и высокое качество предоставляемых строительной компанией услуг становятся чрезвычайно важными факторами, поскольку страховщики рассчитывают размер страховых взносов на основании оценки уровня риска наступления страхового случая, а этот риск во многом является функцией от репутации компании и уровня ее экспертизы. В результате у участника рынка появляется чисто финансовая заинтересованность в поддержании своего положительного имиджа.

3. Основанием для предоставления разрешения на строительство является заверченный проект, прошедший частную экспертизу и соответствующий требованиям закона, что существенно упрощает процедуру.

4. Аналогичным образом организована процедура прохождения заключительной инспекции заверченных объектов, совмещающая функции строительного надзора и приемной комиссии.

В целом подход, заложенный в системе администрирования строительного сектора Черногории, противоположен принятому в Грузии с точки зрения вовлеченности государства в администрирование строительства. Множество процедур, которые в Грузии осуществляются при участии чиновников, в Черногории выполняют частные компании. Так какой же из этих двух подходов эффективнее?

Прямое сопоставление мест в рейтинге сегодня свидетельствует о преимуществах системы, реализуемой в Грузии, однако необходимо учитывать, что она формировалась значительно дольше, чем в Черногории. Кроме того, система, основанная на подавляющем административном контроле со стороны властей. Система, реализованная в Черногории, напротив, была принята совсем недавно (ключевой закон принят в июле 2008 г.), и результаты ее внедрения еще не оказали влияния на позицию Черногории в рейтинге. Предложенные в ходе реформ нововведения требуют реакции рынка. Фактически необходимо формирование новых рыночных сегментов, которые должны прийти в равновесие, что также может потребовать административного вмешательства.

## Китай

Ситуация, сложившаяся в Китае, судя по его месту в рейтинге, аналогична российской<sup>1</sup>. Более того, некоторые наши города вполне смогли бы занять более высокие строчки в рейтинге, чем Шанхай.

Китайская система страдает от тех же болезней, что и российская. Во городских землях в Китае находятся в собственности государства, что и приводит к сложным процедурам получения земли под строительство. Эта система весьма сложна и бюрократизирована. В результате, чтобы пройти большинство процедур, на каждую нужно потратить не менее 2–3 недель. Функции различных ведомств многократно дублируются. Например, пр

---

1 Раздел подготовлен на основании материала «Прохождение согласований в строительстве в Китае». URL: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/china/dealing-with-licenses>

получении разрешения на строительство и согласовании проекта застройщику необходимо обратиться в четыре различные инстанции. Проблема дублирования функций и прохождения однотипных согласований во многом вызвана ведомственной организацией системы администрирования. Встречаются и весьма странные процедуры. Так, в банке необходимо подтвердить наличие достаточных средств для реализации проекта. Строительный надзор осуществляется несколькими ведомственными инстанциями, так же как и приемка здания по завершении его строительства. Подключение к инженерным сетям предполагает не только согласование параметров и само подключение, но и инспекцию, осуществляемую после непосредственного завершения работ. Наибольшее недоумение вызывает процедура по проверке постройки на устойчивость к ударам молнии, которая проводится департаментом пожарной охраны и занимает 15 дней.

С Россией Китай также объединяет то обстоятельство, что обе системы выглядят очень непрозрачно и заставляют задуматься о возможности многократных злоупотреблений со стороны чиновников. В отличие от России, где, при наличии весьма качественной законодательной базы, сложности по большей части возникают на уровне правоприменения, в Китае ситуация иная. Закон 1998 г. об администрировании строительной деятельности является весьма запутанным и предусматривает множество уровней контроля за строительным процессом. Обращает на себя внимание наличие открытых перечней документов, которые требуются для получения разрешения на строительство. Такая норма позволяет муниципальным властям варьировать процесс выдачи согласований по собственному желанию<sup>1</sup>.

## **Объединенные Арабские Эмираты**

Объединенные Арабские Эмираты в 2010 г. совершили феноменальный скачок в рейтинге, поднявшись сразу на 29 позиций<sup>2</sup>. Более того, по абсолютной длительности прохождения согласований ОАЭ уступают только странам из первой десятки рейтинга (Сингапур, Новая Зеландия и др.).

Система, созданная в этой стране, весьма примечательна. С одной стороны, здесь большое количество ведомственных инспекций и согласований с организациями коммунального комплекса, с другой – уровень автоматизации, отлаженности и скорости выполнения отдельных административных процедур очень высок.

Взаимодействие с застройщиками осуществляется дистанционно. Через Интернет в цифровом виде подается заявка на выдачу разрешения на строительство и передается проект застройки. Через 10 дней точно таким же образом выдается разрешение. Через Интернет подаются и заявки на проведение ведомственных инспекций, причем все инспекции проводятся бесплатно и по большей части не занимают более одного дня.

Такая модель регулирования представляется чрезвычайно интересной с точки зрения ее изучения и копирования, однако вызывают вопросы механизмы обеспечения безопасности. Очевидно, что при предоставлении всех

1 См. Закон о строительстве в Народной Китайской Республике (Construction Law of the People's Republic of China). URL: [http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI\\_EN/Laws/GeneralLawsandRegulations/BasicLaws/P020060620320083907114.pdf](http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI_EN/Laws/GeneralLawsandRegulations/BasicLaws/P020060620320083907114.pdf)

2 Раздел подготовлен на основании материала «Прохождение согласований в строительстве в ОАЭ». URL: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/united-arab-emirates#dealing-with-licenses>

документов виртуально и их рассмотрении за 10 дней увеличиваются риски неполной/некачественной проверки технических тонкостей конструкции.

Автоматизация регистрационных процедур, а также процедур сбора информации о технических условиях, градостроительных регламентах прочих ограничениях, процедур подачи заявок на проведение инспекций аукционов является важным шагом в направлении упрощения согласовательных процедур и повышения эффективности работы регуляторов.

## **США**

США являются одним из мировых лидеров с точки зрения эффективности организации работы по регулированию частного сектора<sup>1</sup>. Это подтверждается 4-м местом, которое США занимают в сводном рейтинге исследования «Ведение бизнеса». Создание условий для развития бизнеса исторически является одним из основополагающих принципов и основ американской государственности.

Ключевой особенностью американской системы государственного управления является высокая степень децентрализации. Этот принцип распространяется на большинство регулятивных функций, в том числе и на администрирование строительного сектора. По сути, система полностью формируется на уровне отдельных штатов, а на федеральном уровне в Конституции и в основных документах гражданского и процессуального права устанавливаются фундаментальные принципы ее функционирования. Одним из основополагающих принципов, зафиксированным в Конституции в момент ее принятия, является частная собственность на землю. Сегодня в США 60% земель находятся в частной собственности<sup>2</sup>. В результате именно открытый рынок является главным источником приобретения земельных участков для нового строительства.

Системы администрирования строительства в США различаются даже на муниципальном уровне, а всего их 3140, и проанализировать все в рамках одной статьи не представляется возможным. Поэтому, чтобы читатель мог получить представление об основных принципах организации таких систем, рассмотрим систему регулирования самого крупного строительного рынка страны – муниципальное образование Нью-Йорк, штат Нью-Йорк.

По большому счету система, существующая в Нью-Йорке, похожа на российскую. При этом процесс регулирования включает множество однотипных ведомственных инспекций (например, разрешение на начало строительных работ необходимо получать отдельно в департаменте строительства в департаменте энергетики, в департаменте транспорта и в экологическом управлении). Отдельные согласования необходимы при установке лифтов и внутридомовых отопительных систем. В отдельные процедуры выделено получение разрешения на строительство и получение разрешения на начало строительных работ. Имеется еще обязательное требование об уведомлении собственников соседних участков о начале ведения работ, а также о экспертизе уровня шумового загрязнения.

Система является достаточно сложной и в высшей степени бюрократизи-

1 Раздел подготовлен на основании материала «Прохождение согласований в строительстве в США». URL: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/united-states#dealing-with-licenses>

2 См.: Major Uses of Land in the United States, 2002/EIB-14, Economic Research Service/USDA. URL: <http://www.ers.usda.gov/publications/EIB14/eib14j.pdf>

рованной. Для простых проектов предусмотрены упрощенные процедуры. Например, получение разрешения на строительства возможно на основании письма участников проекта (архитекторов, инженеров, проектировщиков и самого застройщика) о том, что проект выполнен в соответствии со всеми требованиями законодательства, при условии, что все участники имеют соответствующие лицензии.

Ключевой чертой описываемой системы, нивелирующей ее организационную сложность, является высокая эффективность работы административных структур. Самая длительная процедура – подключение к сети электроснабжения, занимает лишь 14 дней, а большинство ведомственных комиссий, согласований и инспекций укладываются в один день.

О механизмах достижения такой эффективности на основании открытых источников информации судить сложно. Однако есть все основания полагать, что ключевое значение имеет простота получения информации. Так, на сайте строительного департамента Нью-Йорка приводятся инструкции по прохождению согласовательного процесса<sup>1</sup>, начиная с общей схемы процесса и закаявая детальными пояснениями. Необходимо отметить высокую четкость работы муниципальных служб, которая может достигаться только благодаря регламентации, качественной организации работы и достаточному финансированию. Огромное значение имеет доступ к информации о градостроительных регламентах территорий. На сайте департамента можно получить доступ к подробным картам зонирования города с описанием регламентов и ограничений<sup>2</sup>. Все это требует значительных финансовых затрат, которые, впрочем, окупаются за счет привлечения средств в регион в результате улучшения инвестиционного климата.

## Гонконг

Залогом прорыва Гонконга<sup>3</sup> на верхнюю строчку рейтинга стала реформа 2008 г., в ходе которой был сформирован многопрофильный центр одного окна и все согласования, связанные со строительным проектом, были объединены в два этапа:

- первый этап – экспертиза проектной документации, ведомственные согласования, согласование технических условий подключения, получение разрешения на строительство. Отдельно проводится процедура инспекции строительной площадки;
- второй этап – технический контроль, приемная комиссия (включая ведомственную), подача заявок на подключение к инженерным сетям, получение сертификата о завершении строительных работ.

Таким образом, эти два этапа объединяют все процедуры, за исключением тех, что связаны с непосредственным подключением объекта к инженерным сетям.

Успех гонконгской системы кроется в эффективном взаимодействии различных ведомств, что, на наш взгляд, представляет интерес с точки зрения копирования на уровне муниципальных образований Российской Федерации.

1 См.: [www.nyc.gov/html/dob/html/applications\\_and\\_permits/applications\\_and\\_permits.shtml](http://www.nyc.gov/html/dob/html/applications_and_permits/applications_and_permits.shtml)

2 См.: [www.nyc.gov/html/dcp/html/subcats/zoning.shtml](http://www.nyc.gov/html/dcp/html/subcats/zoning.shtml)

3 Раздел подготовлен на основании материала «Прохождение согласований в строительстве в Гонконге». URL: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/hong-kong,-china#dealing-with-licenses>

## Сингапур

Сингапур неслучайно занимает первое общее место в сводном рейтинге исследования «Ведение бизнеса»<sup>1</sup>. Модель администрирования строительства в этой стране сочетает в себе многие положительные черты других систем в части упрощения согласований и в то же время не является излишне упрощенной. Она предполагает согласование проекта с градостроительным управлением, а также с организациями коммунального комплекса, в нем присутствует проектная экспертиза и ведомственные инспекции. Ключевой особенностью является то, что почти все согласования можно проходить одновременно, поскольку для ряда согласований не требуется предоставлять документы, полученные в других инстанциях ранее.

Насколько целесообразен такой подход и в какой степени он повышает риск снижения качества контроля в связи с несогласованностью действий различных инстанций – это предмет отдельного обсуждения. Здесь же стоит подчеркнуть, что по общему сроку прохождения согласований Сингапур занимает первое место в мире. Кроме того, очень активно используется электронный документооборот, и большая часть документов подается электронном виде через Интернет.

Несмотря на то что общая логика модели состоит в высоком уровне концентрации полномочий, доступе к информации и качественном административном менеджменте, эту систему можно признать уникальной именно из-за возможности проходить различные согласования параллельно.

## Выводы

Анализ международного опыта в сфере регулирования строительного сектора позволил выделить следующие основные тенденции.

1. Крупнейшие экономики мира не входят в число лидеров по простоте получения согласований при реализации строительных проектов. Их ключевым недостатком является сложность и неоднородность строительных рынков. В этой связи неслучайным является тот факт, что наиболее эффективная из систем крупнейших стран мира – американская система – основана на максимальном делегировании полномочий на муниципальный уровень. Это позволяет избежать проблемы низкой эффективности и негибкости административного аппарата, вызванной сложной, многоуровневой системой ведомственных органов. Концентрация ответственности на локальном уровне также позволяет адаптировать систему к требованиям местного строительного рынка (например, регулировать строгость прохождения экспертизы строительных проектов в зависимости от сложности строительства в регионе и уровня сейсмической активности).

2. Крупнейшие среди экономик развивающихся стран (страны БРИИ) испытывают серьезные трудности с построением эффективной системы администрирования строительного сектора, что во многом объясняется неспособностью решить проблемы, обозначенные в предыдущем пункте.

3. Максимально успешными являются системы регулирования строительного сектора в странах, рынок которых относительно мал, благодаря чему ей

---

1 Раздел подготовлен на основании материала «Прохождение согласований в строительстве в Сингапуре». URL: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/singapore#dealing-with-licenses>

можно контролировать чисто административными методами без чрезмерного раздувания бюрократического аппарата и усложнения его структуры.

4. Механизмы делегирования полномочий по администрированию отдельных аспектов строительной деятельности частному сектору применяются некоторыми странами и в ряде случаев показывают свою эффективность, в том числе это верно и для крупных экономик и объясняется снижением прямой административной нагрузки. Проблема, однако, в том, что делегирование любой процедуры частному сектору предполагает формирование системы контроля за новым рынком. Сам по себе этот процесс требует времени и в итоге может привести к еще большему разрастанию административного аппарата.

5. Ключевыми инструментами оптимизации работы систем регулирования строительства сегодня являются:

- повышение доступности информации, включая информацию о процедурах согласования, земельных участках (в том числе градостроительные регламенты) и возможности подключения к инженерным сетям;
- оптимизация работы административного аппарата путем регламентирования межведомственных взаимодействий в форматах служб одного окна;
- формализация и налаживание взаимодействия с организациями коммунального комплекса через посредничество муниципалитетов.

Относительно российской ситуации можно сказать следующее.

1. Россия, имея одну из крупнейших мировых экономик и являясь страной со сложной экономической, социальной и территориальной структурой, относится к категории стран, которым чрезвычайно сложно построить эффективную систему регулирования и администрирования строительного рынка. Соответственно, не следует ожидать от проводимых реформ моментального результата, а необходимо планомерно выстраивать эту систему, руководствуясь лучшими зарубежными практиками и одновременно учитывая российские особенности.

2. Исходя из анализа мирового опыта наиболее эффективным подходом для России могло бы быть построение децентрализованной системы, в которой формат регулирования и администрирования определялся бы на уровне регионов и муниципалитетов, как в США. Проблема, однако, в том, что такой подход противоречит основам системы управления, существующей сейчас в России.

3. В рамках централизованной системы регулирования и администрирования строительного сектора наиболее эффективным является вариант создания системы жесткого административного регулирования, возможно с передачей ряда полномочий частным структурам. С учетом масштабов и сложности действующей системы переходный (адаптационный) период может занять существенное время.

4. Система регулирования и администрирования строительного сектора не может эффективно функционировать без эффективно работающих институтов правоохранительной и судебной системы, без защиты частной собственности.

**Не следует ожидать от проводимых реформ моментального результата, а необходимо планомерно выстраивать эту систему, руководствуясь лучшими зарубежными практиками и одновременно учитывая российские особенности**



5. В практике зарубежных стран можно выделить ряд подходов, которые уже сегодня можно было бы внедрить в России, с тем чтобы повысить эффективность администрирования строительства. К ним можно отнести:

- дифференцированный подход к регулированию рынков земли в зависимости от интенсивности спроса (по аналогии с белорусским опытом);
- разработку единых регламентов для инстанций, задействованных в подготовке и оформлении земельного участка для аукционов, с целью оптимизации их деятельности;
- некоторое наращивание присутствия частного сектора в администрировании строительной деятельности, например усиление институ частной экспертизы проектной документации;
- внедрение дифференцированного подхода к экспертизе проектной документации в зависимости от уровня риска, связанного с проектом;
- развитие автоматизированных информационных систем документооборота;
- облегчение доступа к информации о правилах прохождения согласований, повышение степени прозрачности процедур.

**Д.В. Жигалов**

Руководитель сектора «Муниципальные финансы и межбюджетные отношения» фонда «Институт экономики города»

**Л.В. Перцов**

Руководитель проектов сектора «Муниципальные финансы и межбюджетные отношения» фонда «Институт экономики города»

### **Финансовые основы местного самоуправления: итоги 2000-х гг.**

Бюджетное устройство любой страны должно соответствовать ее государственному устройству. Россия является федерацией; в бюджетной системе это подразумевает самостоятельность бюджетов всех уровней, способность самим принимать и исполнять расходные обязательства, принимать решения об управлении доходной базой, т.е. проводить самостоятельную бюджетную политику.

Для того чтобы выстроить в государстве бюджетную систему, предполагающую наличие независимых друг от друга бюджетов различного уровня, необходимо провести децентрализацию расходных и доходных полномочий: закрепить за каждым уровнем бюджетной системы собственные расходные полномочия и доходные источники, которые обеспечивают выполнение этих полномочий. В федеративных государствах доходные, в том числе налоговые, полномочия должны быть децентрализованы для обеспечения определенного уровня финансовой самостоятельности субфедеральных уровней публичной власти в управлении доходами. В международной практике считается, что субфедеральные власти должны иметь как минимум полномочия по установлению налоговых ставок и по крайней мере один существенный налоговый источник.

В 2003–2005 гг. в России была проведена реформа местного самоуправления и реформа межбюджетных отношений. Результатом их стало перераспределение и долговременное закрепление полномочий и доходных источников за разными уровнями бюджетной системы. Было создано три единых для всей страны типа муниципальных образований – городские округа, муниципальные районы и входящие в их состав городские и сельские поселения. Бюджетная система после реформы стала четырехуровневой: бюджет РФ, бюджеты субъектов РФ, местные бюджеты «верхнего» (муниципальные районы и городские округа) и «нижнего» (городские и сельские поселения) уровней.

Одной из ключевых заявленных целей реформы местного самоуправления было обеспечение финансово-экономической независимости местного самоуправления, приведение экономической и финансовой базы муниципальных образований в соответствие с объемами полномочий. Анализ произо-

шедших после реформ изменений финансового состояния муниципальных образований однозначно свидетельствует о том, что эта цель не просто не была достигнута – произошло обратное: финансовое положение и фискальная самостоятельность муниципальных образований ухудшились по сравнению с их состоянием до реформы.

Во-первых, с момента утверждения Федерального закона от 6 октября 2005 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) и до июня 2011 г. в нем было внесено 49 изменений, т.е. примерно одно изменение за два месяца, этот процесс продолжается.

За прошедшие годы перечень полномочий муниципалитетов непрерывно расширялся, причем это расширение происходило без соответствующего изменения финансово-экономических основ местного самоуправления. Полномочия муниципальных образований (вопросы местного значения и вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения, правом решения которых наделяются муниципальные образования) были включены, например такие существенные вопросы, как создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения и участие в деятельности по опеке и попечительству. В результате число полномочий муниципальных образований каждого типа за период, прошедший с момента принятия Закона № 131-ФЗ до настоящего времени, увеличилось практически вдвое!

При этом количество закрепленных источников пополнения местных бюджетов за период реформы местного самоуправления было значительно сокращено. К моменту вступления в силу второй части Налогового кодекса РФ в 2000 г. к местным налогам в нем были отнесены: земельный налог (плата за землю), налог на имущество физических лиц, налог на наследование и дарение, налог на рекламу, местные сборы. В результате изменений налогового и бюджетного законодательства с 2005 г. местных налогов осталось всего два: земельный налог и налог на имущество физических лиц. Одновременно были существенно сокращены нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов и сборов (табл. 1).

Таким образом, в результате перераспределения расходных и доходных полномочий между уровнями бюджетной системы России налоговые источники пополнения местных бюджетов были существенно сокращены, а количество расходных полномочий – увеличено. Очевидно, что говорить об обеспечении соответствия полномочий и источников доходов в таких условиях не приходится.

Во-вторых, реформы 2003–2005 гг. не изменили, а закрепили уже сложившуюся к началу 2000-х схему распределения доходов по уровням бюджетной системы. Как следует из табл. 2, доля доходов местных бюджетов в ВЕ заметно уменьшилась за период 1998–2000 гг. и дальнейшие колебания в сравнении с этим снижением были значительно меньшими по масштабу.

При этом в ходе реформирования налоговой системы возможности органов местного самоуправления по управлению доходной базой были сведены к минимуму. Основным источником налоговых доходов муниципальных образований всех типов, обеспечивающим в последние годы около половины налоговых и неналоговых доходов, является подоходный налог. На администрирование данного налога органы местного самоуправления влиять фактически не имеют возможности. При этом местные налоги обеспечивают

**Таблица 1. Нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в период с года принятия и до вступления в силу Закона № 131-ФЗ, %**

Налоги и сборы	2003	2003	2005	2006
Налог на прибыль (ставка)	7	7	–	–
Налог на доходы физических лиц	50	50	30	30
Налог на игорный бизнес	30	30	–	–
Акцизы: - на водку и л/водочные изделия - на прочую алкогольную продукцию	5 10	5 10	– –	– –
Налог с продаж	60	Отменен	Отменен	Отменен
Единый сельскохозяйственный налог	–	–	–	–
ЕНВД	45	45	30	30
Налог на имущество организаций	50	50	90	90
Налог на имущество физ. лиц	100	100	–	–
Налог на наследование и дарение	100	50	100	100
Земельный налог	50	–	Отменен	Отменен
Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых	100	100	100	100
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	54	54	–	–
Сбор на благоустройство	100	100	40	40
		Отменен	Отменен	Отменен

среднем по муниципальным образованиям России всего порядка 5% общего объема и около 10% объема налоговых и неналоговых доходов бюджетов. Между тем в начале реформы декларировалось, что именно имущественные налоги должны стать финансовой основой местного самоуправления.

В-третьих, в ходе реформ произошло оформление масштабной системы перераспределения бюджетных ресурсов. Доля межбюджетных трансфертов в совокупных доходах бюджетов муниципальных образований России выросла в 2003–2010 гг. с 41,7 до 59,2%. Основной рост зависимости местных бюджетов от трансфертов произошел в 2003–2005 гг., после чего этот уровень остается стабильно высоким (табл. 3 на с.156).

**Таблица 2. Распределение доходов между уровнями бюджетной системы, % ВВП**

Год	Федеральный бюджет	Консолидированные бюджеты регионов	Региональные бюджеты	Местные бюджеты
1997	13,8	17,5	10,4	10,9
1998	11,9	15,1	8,9	8,7
1999	12,9	13,9	8,3	6,8
2000	16,0	15,0	10,0	6,4
2001	17,5	14,2	10,1	6,5
2002	16,3	14,8	10,9	6,5
2003	19,5	14,3	10,7	6,3
2004	20,1	13,9	10,5	6,1
2005	23,7	13,9	11,3	5,5
2006	23,3	14,1	11,8	5,7
2007	23,4	14,7	12,2	5,9
2008	22,5	14,8	12,4	5,8
2009	18,8	15,1	12,8	6,2
2010	17,4	15,1	12,6	5,8

*Примечание.* Консолидированные доходы регионов не соответствуют сумме доходов из региональных и местных бюджетов на сумму чистых трансфертов из региональных бюджетов в местные бюджеты.

*Источник:* Росстат, Федеральное казначейство, расчеты Института экономики города.

**Таблица 3. Доходы бюджетов муниципальных образований разных типов в 2006–2010 гг. (без учета внутригородских округов Москвы и Санкт-Петербурга), млрд руб.**

Год	Городские округа		Муниципальные районы		Городские и сельские поселения	
	Всего доходов	Безвозмездные поступления	Всего доходов	Безвозмездные поступления	Всего доходов	Безвозмездные поступления
2006	720,5	341,3	611,7	433,7	89,0	58,2
2007	992,1	448,3	822,6	587,7	136,8	92,6
2008	1195,8	551,0	1008,1	727,3	197,9	130,3
2009	1153,7	545,0	981,7	731,7	242,4	143,5
2010	1282,8	603,9	1042,1	774,3	267,4	158,4

*Примечание.* В 2006–2007 гг. данные представлены только по муниципальным образованиям в субъектах РФ, где были сформированы бюджеты всех вновь создаваемых муниципальных образований.

*Источник:* Федеральное казначейство.

В 2010 г. совокупные доходы почти 24 тыс. муниципальных образований России без учета трансфертов из вышестоящих бюджетов составили 1061,5 млрд руб., или 2,4% ВВП страны. А совокупные расходы всех муниципальных образований равнялись 2 трлн 615 млрд руб., или 5,8% ВВП. Уровень дефицитности местных бюджетов в настоящее время является незначительным; следовательно, разница между указанными суммами, составившая 3,4% внутреннего валового продукта страны, покрывается за счет межбюджетных трансфертов.

В-четвертых, в дополнение к жестким рамкам, ограничивающим самостоятельное управление доходной базой, введены специальные законодательные ограничения на расходную политику муниципалитетов. В соответствии со ст. 136 Бюджетного кодекса РФ, вступившей в действие с 2008 г. введены ограничения для муниципальных образований, связанные с долей дотаций и субсидий в собственных доходах последних. Если доля дотаций и субсидий в собственных доходах в течение двух из трех последних отчетных лет превышала 30%, муниципальное образование не имеет права финансировать расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления. По приближенным оценкам, средняя доля дотаций и субсидий в собственных доходах бюджетов муниципальных образований составила в 2010 г. порядка 40% (табл. 4). Это означает, что средний муниципалитет России не имеет права финансировать существенные и социально значимые направления расходов, включенные в закрытый перечень Закона № 131-ФЗ.

Таким образом, реформы местного самоуправления и межбюджетных отношений привели к увеличению зависимости органов местного самоуправления от финансовых ресурсов и решений вышестоящих уровней бюджетной системы Российской Федерации. При этом из табл. 1 и 3 видно, что роль местных бюджетов в бюджетной системе страны и их структурные пропорции практически не претерпели изменений в результате финансового экономического кризиса, что само по себе иллюстрирует, насколько высока степень жесткости финансовой системы.

Недостаток собственных располагаемых финансовых средств в местных бюджетах приводит к тому, что органы местного самоуправления муниципальных образований вынуждены следовать при формировании собственного бюджета тем приоритетам, которые определяет федеральный центр.

**Таблица 4. Структура доходов бюджетов муниципальных образований разных типов в 2010 г. (без учета внутригородских округов Москвы и Санкт-Петербурга)**

Показатель	Городские округа		Муниципальные районы		Городские и сельские поселения	
	млрд руб.	уд. вес, %	млрд руб.	уд. вес, %	млрд руб.	уд. вес, %
Налоговые и неналоговые доходы	673,0	52,5	266,2	25,5	108,9	41,90
Безвозмездные поступления, в том числе:	603,9	47,1	774,3	74,3	158,4	58,1
- дотации	82,3	6,4	183,5	18,1	62,0	23,8
- субсидии	222,8	17,4	178,5	15,6	53,6	19,0
- субвенции	256,6	20,0	359,4	35,8	6,9	2,8
- прочие	42,2	3,3	52,9	4,8	35,9	12,5
Доходы от предпринимательской деятельности	6,0	0,5	1,6	0,2	0,1	0,0
<b>Всего доходов</b>	<b>1282,8</b>	<b>100,0</b>	<b>1042,1</b>	<b>100,0</b>	<b>267,4</b>	<b>100,0</b>

Источник: Федеральное казначейство.

и субъекты РФ. Порядка двух третей трансфертов, поступающих в местные бюджеты, носит в последние годы целевой характер. Федерация и регионы распределяют трансферты, условием получения которых для муниципалитетов зачастую является софинансирование за счет средств местных бюджетов. Чтобы получить средства из регионального бюджета, органы местного самоуправления вынуждены направлять свои расходы на цели, определенные федеральным центром и субъектами РФ. Таким образом, значительная часть бюджетов муниципальных образований распределяется в соответствии с приоритетами, определенными на вышестоящих уровнях публичной власти. В данную категорию попадает подавляющая часть средств «бюджетов развития», т.е. расходов, носящих инвестиционный характер.

Можно заключить, что фактические результаты муниципальной реформы оказались весьма далеки от провозглашенных целей. В подавляющем большинстве субъектов РФ бюджетная и налоговая политика выстроена таким образом, что почти все муниципальные образования, в том числе крупные города, оказываются не в состоянии выполнять закрепленные за ними расходные обязательства без привлечения финансовых ресурсов из регионального и федерального бюджетов. Ни о какой финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований, их независимости от вышестоящих уровней публичной власти сегодня не может идти речи.

Любое государство при формировании своей бюджетной системы сталкивается с выбором: стимулировать экономическую эффективность, т.е. развивать конкурентные механизмы распределения ресурсов, или обеспечивать социальную справедливость, т.е. равный доступ граждан к благам и услугам на всей территории страны. Данный выбор определяет масштабы перераспределения ресурсов в государстве – как в виде уровня налогообложения, так и посредством распределения доходов между уровнями бюджетной системы и выравнивания бюджетной обеспеченности территорий путем перечисления трансфертов. В современной России на уровне местного

самоуправления масштабы и организация перераспределения бюджетных ресурсов таковы, что практически все муниципалитеты поставлены в зависимость от вышестоящих уровней бюджетной системы и не имеют реальных возможности проводить самостоятельную бюджетную политику.

Между тем без финансовой самостоятельности муниципалитетов невозможно говорить о реально работающей системе местного самоуправления. Централизация финансовых потоков в бюджетной системе тормозит процессы социально-экономического развития муниципальных образований, значит, и России в целом. Органы местного самоуправления не определяют правила игры и не могут гарантировать их соблюдение в рамках контрактных отношений с инвесторами. Ответственный глава муниципального образования заинтересован сегодня прежде всего в привлечении финансовых ресурсов из вышестоящих бюджетов, а не в развитии собственной доходной базы.

### **Централизация финансовых потоков в бюджетной системе тормозит процессы социально-экономического развития муниципальных образований, а значит, и России в целом**

Еще одной негативной стороной фактического отсутствия финансовой самостоятельности является незаинтересованность муниципальных образований в проведении большинства реформ, нацеленных на повышение эффективности управления в общественном секторе, повышение качества и эффективности предоставления услуг населению. В условиях, когда наполнение местных бюджетов в основном зависит от решений, принимаемых на других уровнях бюджетной системы, органы местного самоуправления ориентированы только на выполнение указаний вышестоящих уровней власти и практически лишены возможности реализовывать собственные инициативы. Сформированная система муниципальных финансов де-факто является инструментом обеспечения контроля государства за органами местного самоуправления. Такая система в лучшем случае стимулирует муниципальные образования поддерживать исполнительскую дисциплину при реализации тех законов и норм, которые устанавливают федеральный центр и регионы. Стимулов повышать эффективность расходования бюджетных средств или совершенствовать институциональную среду она принципиально не создает.

Фактическое отсутствие финансовой самостоятельности у органов местного самоуправления в нашей стране, их зависимость от вышестоящих уровней бюджетной системы является мощнейшим тормозом при реализации любых долгосрочных инициатив в общественном секторе, не позволяя использовать разнообразие территорий в качестве ресурса их социального экономического развития. Другими словами, сформированная в 2000-х гг. система финансово несамостоятельного местного самоуправления является объективным препятствием на пути модернизации страны<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Статья была первоначально опубликована в журнале «Бюджет», № 7 за 2011 г. Здесь публикуется с добавлениями и изменениями.

**Л.Ю. Падилья Сароса**

Главный специалист направления «Муниципальное экономическое развитие»  
фонда «Институт экономики города»

## **Управление инвестиционной деятельностью в российских регионах и муниципалитетах**

### **Почему эта тема вызывает интерес?**

Инвестиционная деятельность является одной из важнейших составляющих процесса управления развитием любого объекта независимо от формы собственности. Требования к ее осуществлению в целом определены российским законодательством. В числе основных правовых актов, регулирующих инвестиционную деятельность в России, Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (далее – Закон № 39-ФЗ). Закон определяет инвестиционную деятельность «как вложение инвестиций и осуществление практических действий в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта» (ст. 1). Дается также определение основных форм и методов ее осуществления в сфере государственного и муниципального управления (гл. IV и V).

При всей определенности законодательных норм относительно инвестиционной деятельности ее практическая реализация порождает массу вопросов. Например, совершенно ясно, что инвестиции в объекты государственной и муниципальной собственности преследуют цель не получения прибыли, а скорее достижения иного полезного эффекта — какого? Какие действия необходимо предпринять для получения этого эффекта? Как создать благоприятные условия для развития инвестиционной деятельности на территории региона и/или муниципалитета? Как определить приоритетные проекты в планируемом бюджетном периоде? Как реализовать инвестиционные проекты, полезный эффект от которых могут получить несколько муниципалитетов? Почему в одни территории инвесторы приходят, а в другие нет?

Чтобы ответить на эти и многие другие вопросы, чтобы успешно осуществлять практическую деятельность в данной сфере, необходимо, кроме знания норм законодательства, владеть современными технологиями управления, инструментами планирования инвестиций за счет собственных и привлеченных средств, методиками оценки технических, экономических и социальных эффектов планируемых инвестиций, равно как и методиками презентации и распространения информации о планируемых проектах и т.д.

Возникают также вопросы административного и правового характера, на которые обширное и быстро меняющееся российское законодательство в сфере инвестиционной деятельности практических ответов не дает. От спе-

**Как создать благоприятные условия для развития инвестиционной деятельности на территории региона и/или муниципалитета? Как определить приоритетные проекты в планируемом бюджетном периоде? Как реализовать инвестиционные проекты, полезный эффект которых могут получить несколько муниципалитетов? Почему в одни территории инвесторы приходят, а в другие нет?**



циалистов органов публичной власти требуются разносторонние знания навыки, которые до недавнего времени были, казалось, применимы лишь бизнесе. Сегодня многое из арсенала современного бизнес-менеджмента широко используется в сфере государственного и муниципального управления – в силу конкурентной среды территориального развития, конъюнктуры внешних факторов и необходимости эффективно управлять бюджетными средствами, государственными и муниципальными активами.

С целью изучения современной российской практики государственного муниципального управления инвестициями и формирования экспертных рекомендаций государственным и муниципальным органам, занимающимся инвестиционным процессом, был проведен мониторинг статистических показателей и инвестиционных рейтингов российских регионов и муниципалитетов.

## **Регионы и города – лидеры привлечения инвестиций – в зеркале государственной статистики**

Несмотря на негативное влияние мирового финансового кризиса на сферу инвестиционной деятельности, в 27 российских регионах и их административных центрах, по данным государственной статистики, в 2008–2009 гг. наблюдалось увеличение притока инвестиций и в абсолютном выражении, и расчете на душу населения (табл. 1 на с. 172–174).

Наиболее существенно увеличились инвестиции в 2009 г. по сравнению с 2008 г. в Республике Саха (Якутия) – почти в 2 раза, Республике Ингушетия (1,9 раза), Приморском крае (на 60,8%), Амурской области (на 34,6%), Чукотском автономном округе (на 34,5%), Тверской области (на 24,6%), Республике Коми (на 23,5%), Красноярском крае (на 17,8%). При этом следует обратить внимание на соотношение объемов частных и государственных капитальных вложений: практически во всех регионах, где наблюдался их рост, объем частных инвестиций превышал объем государственных. Это свидетельствует об инвестиционной активности в территориях, а также о готовности частных инвесторов к инвестиционным рискам. Исключением является Республика Ингушетия, где доминировали государственные вложения (63,6%), прежде всего из федерального бюджета (70,2% привлеченных средств). В Тверской области соотношение частных инвестиций и государственных было примерно одинаковым (47,2% и 38,7% соответственно), в Красноярском крае – частные инвестиции составили 66,9%, в Республике Коми – 73%, в Амурской области – 74,6%, в Республике Саха (Якутия) – 87,2%, практически 100% – в Чукотском автономном округе.

Среди объектов вложения инвестиций безусловными лидерами являются регионы, богатые природными ресурсами. В десятку лидеров по этому показателю в порядке убывания ранга вошли Ненецкий АО, Ямало-Ненецкий АО, Ханты-Мансийский АО, Тюменская область, Республика Саха (Якутия), Республика Коми, Амурская область, Сахалинская область, Ленинградская область, Чукотский АО – в этих регионах на душу населения приходится от 113 тыс. руб. до 2 млн руб. Для сравнения: в Москве в 2008 г. на одного жителя приходилось 91,8 тыс. руб., а в 2009 г. уже только 71,1 тыс. руб. В среднем же на одного жителя в регионах России приходится 20–40 тыс. руб. инвестиций. Самыми неблагоприятными территориями по данному показателю являются Кабардино-Балкарская Республика, Республика Ингушети

Костромская область, Псковская область и Алтайский край, где на душу населения приходится менее 20 тыс. руб. капитальных вложений.

Учитывая объективную разницу в обеспеченности природными ресурсами территорий и наличие разного рода рисков в инвестиционной сфере деятельности, но при этом сопоставимые задачи и одинаковые полномочия по регулированию инвестиционной деятельности, сравним инвестиционные показатели административных центров субъектов РФ. В первую десятку городов-лидеров в 2008–2009 гг. по объему инвестиций в расчете на душу населения в порядке снижения показателя входили Нарьян-Мар, Магас, Ханты-Мансийск, Анадырь, Салехард, Южно-Сахалинск, Грозный, Астрахань, Калуга, Калининград, Краснодар, Якутск, Москва, Петропавловск-Камчатский. Безусловно, причины лидерских результатов разные: в одних городах – это наличие привлекательных для инвесторов природных ресурсов, в других – следствие государственной и муниципальной инвестиционной политики.

Москва привлекательна для инвестирования прежде всего благодаря своему статусу столицы страны, емкому потребительскому рынку, кадровому и инфраструктурному потенциалу для развития бизнеса, поскольку если судить об инвестиционной политике города в контексте реформирования сферы государственного управления,

**Москва привлекательна для и стирования прежде всего благодаря своему статусу столицы страны, емкому потребительскому рынку, кадровому и инфраструктурному потенциалу для развития бизн**

то, например, с точки зрения усилий по сокращению административных барьеров Москва уступает большинству столиц российских регионов. Соотношение в Москве благоприятных и неблагоприятных для развития бизнеса факторов не замедлило сказаться на показателях инвестиционной деятельности города: объем инвестиций в расчете на душу населения только за один год (2008/09) сократился на 23%, и по этому показателю Москва переместилась с 11-го на 16-е место.

Инвестиции, независимо от их источника, в большинстве своем связаны с возведением (модернизацией, расширением) объектов недвижимости, поэтому параметры рентабельности капитальных вложений, принимаемые в расчет инвестором, во многом зависят от сроков и условий оформления в территории документов для реализации проекта. Например, если сравнить среднюю продолжительность периода с даты принятия решения о выделении земельного участка для строительства до даты получения разрешения на строительство объекта на этом участке, то становится ясно, что в одних территориях условия благоприятны для инвестирования, а в других нет. Иными словами, напрашивается вывод о наличии административных барьеров в муниципалитетах с непомерными сроками.

Так, быстрее всего в 2008–2009 гг. были получены разрешения на строительство по проектам в Сыктывкаре и Новосибирске (7 дней), а вот в Саратове для этого потребовалось в 2008 г. в среднем 1523 дня, в 2009 г. – 1457 дней! Примерно в трети административных центров субъектов РФ разрешения на строительство были получены в течение 100–300 дней. Максимально долго (сопоставимо со сроками в Саратове), оформлялись разрешения в Самаре, Южно-Сахалинске, Оренбурге, Мурманске (табл. 2 на с. 162).

**Таблица 2. Изменение средней продолжительности периода с даты принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства до даты получения разрешения на строительство в административных центрах субъектов РФ в 2008–2009 гг.**

Город	2008 г., дней	2009 г., дней	Изменение, дней
<b>Средний период увеличился</b>			
Орел	316	508	+192
Ярославль	436	673	+237
Архангельск	218	750	+532
Калининград	150	358	+208
Мурманск	180	990	+810
Волгоград	586	708	+122
Киров	125	360	+235
Н. Новгород	345	390	+45
Оренбург	319	1050	+731
Самара	441	999	+558
Екатеринбург	180	300	+120
Ханты-Мансийск	60	100	+40
Челябинск	414	654	+240
Красноярск	173	296	+123
Якутск	256	330	+74
Владивосток	624	738	+114
<b>Средний период уменьшился</b>			
Калуга	427	390	-37
Тамбов	240	130	-110
Тула	382	329	-53
Ростов-на-Дону	672	171	-501
Саранск	80	58	-22
Ижевск	233	205	-28
Чебоксары	138	120	-18
Пермь	750	723	-27
Горно-Алтайск	126	90	-36
Чита	246	210	-36
Омск	435	420	-15
Петропавловск-Камчатский	760	722	-38
Хабаровск	395	324	-71

Источник: База данных муниципальных образований (Росстат). URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>

При этом следует обратить внимание на изменение в 2008–2009 гг. средней продолжительности получения разрешений на строительство (от даты принятия решения о выделении земельного участка под строительство до даты получения разрешения на строительство). В некоторых городах срок ощутимо возросли: в Самаре в 2,3 раза, в Кирове в 2,9 раза, в Оренбурге в 3,3 раза, в Архангельске более чем в 3 раза, в Мурманске в 4,5 раза. В 13 городах средняя продолжительность указанного периода сократилась и наиболее существенно в Ростове-на-Дону – почти в 4 раза, в Тамбове почти в 2 раза.

Безусловно, одного такого показателя недостаточно, чтобы судить об инвестиционных условиях в территории. Тем не менее сокращение сроков прохождения инвесторами подготовительных процедур для реализации проектов благоприятно влияет на рентабельность последних; следовательно, меры по сокращению сроков должны быть в арсенале инвестиционных

деятельности тех территорий, которые ставят себе задачу стать привлекательными для инвесторов.

## **Самые привлекательные для инвесторов российские регионы и города по данным рейтинговых агентств**

Информация рейтинговых агентств является одним из ресурсов для оценки инвестиционных перспектив территорий и полезна не только потенциальным инвесторам, но и органам управления самих территорий, поскольку позволяет сравнить их инвестиционные условия в конкурентной среде.

В России развивается рынок рейтинговых услуг – помимо аналитической информации об инвестиционном климате в последнее время среди регионов и муниципалитетов становится популярен мониторинг всевозможных рейтингов. «Уже сейчас рейтинг в нашей стране начинает приобретать классические черты – как в присвоении, так и использовании. Не секрет, что до недавнего времени основной функцией рейтинга в России был исключительно PR», – отмечает один из экспертов<sup>1</sup>. Сегодня сам факт присутствия той или иной территории в поле зрения авторитетных рейтинговых агентств является индикатором определенных позитивных управленческих процессов в данной территории, а улучшение рейтинговых позиций – положительным результатом реализуемой в ней инвестиционной политики. Рейтинги служат информационным полем для принятия инвестиционных решений, оценки рисков, осуществления закупок и финансирования.

Инвестиционные решения в пользу той или иной территории основываются на информации не только об ее ресурсах, но и об условиях организации и ведения бизнеса. В связи с этим в инвестиционной среде популярны рейтинги территорий по условиям открытия бизнеса, получения разрешения на строительство, регистрации имущества, защиты имущественных прав и интересов инвесторов, налоговые и фискальные условия. Перечисленные факторы непосредственно зависят от правового регулирования, организации и качества предоставления государственных и муниципальных услуг, имеющих отношение к реализации инвестиционных проектов. В этом аспекте инвестора, конечно же, прежде всего интересуют условия в масштабе страны, а затем уже в ее территориально-административных образованиях (регионах, муниципалитетах).

К сожалению, в последние годы отмечается ухудшение рейтинговых позиций России по условиям для ведения бизнеса и инвестирования. По данным исследований условий для ведения бизнеса «Doing Business 2011», проводимых Всемирным банком<sup>2</sup>, только в 2010–2011 гг. Россия потеряла 7 пунктов в рейтинге среди 183 стран, переместившись с 116-го места на 123-е. На изменение позиций России повлияло ухудшение условий для начала бизнеса, регистрации прав собственности, получения кредита, защиты прав инвесторов, налогообложения и закрытия бизнеса. В разрезе российских городов, по сведениям Всемирного банка<sup>3</sup>, по условиям для предпринимательской деятельности в 2009 г. лидировала Казань:

1 Самиев П. Рейтинговые агентства в России // Эксперт-online. 2006. 19 окт.

2 URL: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/russia/>

3 См.: Ведение бизнеса в России. 2009. Совместная публикация Всемирного банка и Международной финансовой корпорации. URL: [http://upload.rb.ru/upload/admins/files/DB09\\_Subnational\\_Report\\_Russia\\_Russian.pdf](http://upload.rb.ru/upload/admins/files/DB09_Subnational_Report_Russia_Russian.pdf)

- |                 |                    |
|-----------------|--------------------|
| 1. Казань       | 6. Санкт-Петербург |
| 2. Иркутск      | 7. Ростов-на-Дону  |
| 3. Тверь        | 8. Воронеж         |
| 4. Пермь        | 9. Томск           |
| 5. Петрозаводск | 10. Москва         |

Другим источником данных об инвестиционной привлекательности российских территорий являются материалы агентства «Эксперт РА», которое уже на протяжении 15 лет формирует и ежегодно публикует рейтинг инвестиционной привлекательности российских регионов и городов. По оценкам «Эксперт РА», в первую десятку регионов с минимальными инвестиционными рисками в последние 15 лет попадали следующие регионы: Республика Татарстан, Нижегородская область, Астраханская область, Москва, Московская область, Владимирская, Калининградская, Белгородские области, Кабардино-Балкарская Республика, Новгородская область, Санкт-Петербург, Республика Башкортостан, Краснодарский край, Саратовская, Ярославская, Тверская, Липецкая, Самарская области, Ненецкий автономный округ, Вологодская, Орловская, Ленинградская, Ростовская области, Республика Мордовия, Рязанская область, Чувашская Республика, Омская, Пензенская, Тамбовская, Воронежская области, Ставропольский край, Калужская и Волгоградская области.

Регионы, имевшие минимальный инвестиционный риск в 2009–2010 гг. по версии «Эксперт РА»<sup>1</sup>, представлены в табл. 3.

**Таблица 3. Регионы с наименьшими интегральными инвестиционными рисками в 2009–2010 гг. по версии «Эксперт РА»**

Регион	Ранг инвестиционного риска
Липецкая область	1
Ростовская область	2
Воронежская область	3
Санкт-Петербург	4
Тамбовская область	5
Краснодарский край	6
Пензенская область	7
Ставропольский край	8
Калужская область	9
Волгоградская область	10

Анализ рейтинга показал, что одни регионы на протяжении ряда лет удерживают лидерские позиции, другие либо единожды попадали в первую десятку лучших регионов (Владимирская, Самарская, Ленинградская, Рязанская, Омская, Волгоградская области, Республики Чувашия и Мордовия, Ставропольский край), либо продемонстрировали нестабильность и потерю лидерских позиций на шкале рейтинга.

Москва, например, будучи центром притяжения финансовых и кадровых ресурсов и располагая огромным потребительским спросом, в 1996–2002 гг. оценивалась как территория с минимальными инвестиционными рисками (1-е и 2-е места), в 2003 г. переместилась на 6-е место, в 2005 и 2007 гг. была только на 9-м месте, а в 2010 г. и вовсе не вошла в десятку лидеров. Таким образом, видимые инвестиционные преимущества столицы обременены рисками, в том числе обусловленными административными барьерами, непрозрачностью процедур согласования и получения разрешений, не-

<sup>1</sup> URL: [http://www.raexpert.ru/rankingtable/?table\\_folder=/region\\_climat/2010/](http://www.raexpert.ru/rankingtable/?table_folder=/region_climat/2010/)

обходимых на стадии организации инвестиционных проектов.

Наблюдается ухудшение позиций Нижегородской и Новгородской областей: Нижегородская область с течением времени перемещалась в рейтинге со 2-го места в 1995 г. на 5, 8, 7, 9-е места, а в 2008–2010 гг. уже не вошла в десятку регионов с минимальными инвестиционными рисками. Новгородская область, напротив, демонстрировала в 1990-е гг. стабильное снижение рисков, смогла подняться с 10-го места до первого и удерживала его в 2001, 2002, 2004 гг. В 2006 г. область была в рейтинге только восьмой, в 2008–2010 гг. также не вошла в десятку лидеров.

Республика Татарстан и Белгородская область в сравнении с другими лидерами рейтинга демонстрируют максимальную стабильность своего пребывания в числе территорий с минимальными инвестиционными рисками: Белгородская область – в течение 13 лет, Республика Татарстан – в течение 12 лет. При этом в Татарстане отмечается тенденция ухудшения рейтинговых позиций (1-е место в 1995 г., 9-е в 2002 и 2006 гг., 7-е в 2007 г., в 2009–2010 гг. республика не вошла в число 10 лидеров). В Белгородской области наблюдалось снижение инвестиционных рисков на протяжении нескольких лет – в 1998–2005 гг. область занимала 3–4-е места, но в 2009–2010 гг. также утратила свои лидерские позиции.

В связи с наблюдаемой динамикой рейтинговых позиций и потенциала анализируемых регионов можно сде-

лать вывод, что условия их инвестиционной привлекательности нестабильны и зависят не только от наличия природных ресурсов, емкости потребительского рынка, кадровых и иных ресурсов территорий, предполагающих высокий уровень доходности вкладываемых средств, но и от уровня инвестиционных рисков. Таким образом, инвестиционная деятельность органов публичной власти тем успешнее, чем большее влияние она оказывает на снижение инвестиционных рисков в территории. Принимая решение в отношении нескольких территорий с сопоставимыми ресурсными возможностями, инвестор, безусловно, отдаст предпочтение территории с меньшими рисками, с прозрачными процедурами и понятными условиями организации и реализации инвестиционных проектов. Проявит интерес к территориям, информация о которых доступна, в которых отсутствуют неоправданные обременения в сфере землепользования и строительства, где стабильная социальная обстановка, обеспеченная безопасность и т.п.

Процесс успешного управления рисками со стороны органов публичной власти требует, повторим, разносторонних знаний и умений. Это умение идентифицировать риски и преимущества конкретной территории. Умение организовать регулярный мониторинг и оценку изменяющихся условий, спроса и предложений на рынке капиталов. Умение собрать и проанализировать информацию об инвестиционных условиях в территориях-конкурентах. Подходы к организации инвестиционной деятельности в органах публичной власти отличаются многообразием, поэтому наиболее интересен опыт тех территорий, которые зарекомендовали себя, судя по рейтингам и динамике статистических показателей, наиболее «стабильными» лидерами.

**Принимая решение в отношении нескольких территорий с сопоставимыми ресурсными возможностями, инвестор, безусловно, отдаст предпочтение территории с меньшими рисками, с прозрачными процедурами и понятными условиями организации и реализации инвестиционных проектов**

В каких российских регионах и городах сегодня наиболее благоприятный инвестиционный климат? Судя по рейтингам последних лет – в Липецкой области, Краснодарском крае и Ростовской области. Эти субъекты РФ позиционировались в 2009–2010 гг. как территории с минимальным интегральным показателем инвестиционных рисков, занимая соответственно 1, 2 и 3-е места. Интересен опыт Санкт-Петербурга, который на протяжении ряда лет активно формирует в информационном пространстве образ города, привлекательного для инвесторов.

## **Рекомендации экспертов и примеры лучших практик организации и управления инвестиционной деятельностью в российских регионах и городах**

При изучении опыта успешных регионов и городов прежде всего следует обратить внимание на правовые аспекты обеспечения инвестиционной деятельности. В соответствии с законодательством органы публичной власти вправе регулировать инвестиционную деятельность и выступать также роли инвестора по отношению к объектам государственной и муниципальной собственности соответственно. Чрезмерное вмешательство в процесс реализации инвестиционных проектов и отсутствие какого-либо регулирования одинаково негативно скажутся на инвестиционной привлекательности территории: в первом случае инвестор столкнется с риском «неизвестности», во втором – с избыточностью «правил» или с административным барьерами. Какими должны быть меры регулирования, с тем чтобы они стимулировали приток инвестиций в территорию, а собственные капитальные вложения были эффективны и помогали решать поставленные задачи?

Поскольку федеральное законодательство устанавливает ориентиры регулирования инвестиционной деятельности, которые представляют собой лишний набор возможностей при определении правил игры на инвестиционном поле в конкретной территории<sup>1</sup>, для получения практического ответа на вопрос какие же правовые рамки оптимальны, стоит обратиться к опыту лучших.

Общее правило при регулировании, по нашему мнению, должно быть следующим: при применении какой-либо формы регулирования прежде всего необходимо определить ее в соответствующем региональном или муниципальном правовом акте. Например, в Законе № 39-ФЗ установлена возможность предоставления инвесторам:

- льгот по уплате налогов в бюджет соответствующего уровня бюджетной системы;
- льготных условий пользования землей и природными ресурсами, находящимися соответственно в государственной и муниципальной собственности;
- гарантий за счет средств соответствующего бюджета.

Определены в Законе № 39-ФЗ и формы прямого участия государства

<sup>1</sup> Регулирование инвестиционной деятельности следует осуществлять с учетом специфических территориальных условий и инвестиционных целей и задач, которые территория определяет для себя и/или в согласовании с другими заинтересованными участниками инвестиционных проектов. Главы III–V Закона № 39-ФЗ устанавливают основные формы и методы регулирования инвестиционной деятельности и полномочия органов публичной власти по регулированию.

ных органов и органов местного самоуправления в инвестиционной деятельности:

- разработка, утверждение и финансирование инвестиционных проектов;
- бюджетные ассигнования на реализацию инвестиционных проектов;
- оценка эффективности инвестиционных проектов;
- вовлечение в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных объектов и строок, находящихся в государственной (муниципальной) собственности;
- контроль за целевым использованием бюджетных средств, выделенных на реализацию инвестиционных проектов.

Вместе с тем регион или муниципалитет сам может выбирать, какую форму регулирования применять: для одних в соответствии с параметрами собственных доходов бюджета вполне возможно предоставление льгот, для других – гарантий, для третьих применимы обе формы. Для дотационных территорий подобные формы стимулирования инвестиционной деятельности неоправданны, поскольку доля их собственных доходов в доходах бюджета слишком мала. При этом необходимость правового установления критериев эффективности и порядка оценки инвестиционных проектов, претендующих на получение тех или иных преференций, актуальна для всех.

Кроме того, учитывая, что инвестиционный проект и/или программа, как правило, осуществляются при участии различных сторон, в устанавливаемых правилах (процедурах, регламентах) должны быть также отражены вопросы взаимодействия органов публичной власти между собой и с субъектами инвестиционной деятельности внебюджетной сферы.

Руководствуясь положениями законодательства и требованиями стандартов менеджмента качества<sup>1</sup>, можно рекомендовать в качестве ориентира перечень основных правовых актов, которые будут определять правила игры на инвестиционном поле территории. Приведенный ниже перечень является открытым и вполне гибким для регулирования инвестиционной деятельности в зависимости от условий, возможностей, целей и задач инвестиционной политики в конкретной территории. Какие именно правовые акты необходимо принять для реализации инвестиционной деятельности, решают непосредственно органы публичной власти самих территорий.

## **Перечень основных правовых актов государственного (муниципального) регулирования инвестиционной деятельности**

1. Закон (для субъектов РФ) или положение об инвестиционной деятельности (для муниципальных образований) на территории субъекта РФ (муниципалитета).

1 См. Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 52614.4-2007 «Руководящие указания по применению ГОСТ Р ИСО 9001-2001 в органах местного самоуправления», утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 27 декабря 2007 г. № 570-ст; Национальный стандарт РФ ГОСТ Р ИСО 9000-2008 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь», утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 18 декабря 2008 г. № 470-ст; Национальный стандарт РФ ГОСТ Р ИСО 9001-2008 «Системы менеджмента качества. Требования», утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 18 декабря 2008 г. № 471-ст.



2. Порядок предоставления гарантий за счет средств бюджета (субъект РФ, муниципального образования).
3. Порядок формирования, согласования и реализации инвестиционных программ (инвестиционных проектов).
4. Порядок оценки эффективности инвестиционных программ (инвестиционных проектов).
5. Порядок оценки сметной стоимости инвестиционных проектов, осуществляемых полностью или частично за счет средств бюджета (субъекта РФ муниципального образования).
6. Закон субъекта РФ о создании дорожного фонда<sup>1</sup>.
7. О приоритетах инвестиционной политики (субъекта РФ, муниципального образования) в планируемом периоде.

**Перечень основных правовых актов прямого инвестирования (при условии, что перечисленные формы прямого инвестирования применяются в соответствующем субъекте РФ / муниципальном образовании)**

1. Об утверждении инвестиционной программы (инвестиционного проекта).
2. О предоставлении гарантий за счет средств бюджета (субъекта РФ, муниципального образования) инвестиционным проектам<sup>2</sup>.
3. Об инвестиционном займе.
4. О передаче полномочий управления (инвестиционным проектом, инвестиционной программой, пакетом акций).
5. Соглашение, договор, контракт как инструменты реализации конкретных инвестиционных программ (инвестиционных проектов).
6. Об утверждении бюджета на очередной финансовый год и плановый период (субъекта РФ, муниципального образования), содержащего целевые статьи финансирования инвестиционных программ, проектов, мероприятий.

**Примеры лучших практик управления инвестиционной деятельностью**

Положения относительно инвестиционной деятельности установлены законодательно практически во всех субъектах РФ, но региональные законы об инвестиционной деятельности, как правило, содержат общие положения которые в большинстве своем дублируют статьи Закона № 39-ФЗ, например в части применяемых форм регулирования инвестиционной деятельности. В большинстве региональных законов и муниципальных правовых актов определено предоставление инвесторам преференции, однако не

- 1 В соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 68-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» принимается не позднее 1 января 2012 г. На основании п. 5 ст. 179.4 решением представительного органа муниципального образования также может быть предусмотрено создание муниципального дорожного фонда и порядок его формирования и использования. Однако в отличие от государственных дорожных фондов Бюджетный кодекс РФ не содержит положений относительно источников доходов муниципальных дорожных фондов.
- 2 По результатам конкурсного отбора.

всех правовых актов следует, в каком размере предоставляются, скажем, льготы по уплате налогов и что же конкретно необходимо сделать, чтобы их получить.

Далее приведено несколько региональных примеров предоставляемых льгот.

В *Оренбургской области* установлена льгота по уплате аренды государственного имущества (кроме земельных участков) в размере 50% на срок окупаемости инвестиционного проекта, но не более семи лет.

В *Республике Бурятия* снижены ставки аренды на земельные участки, используемые для инвестиционной деятельности, на 90% в течение трех лет, а для земель сельскохозяйственного назначения – до пяти лет.

В *Архангельской области* предоставляется льгота по уплате налога на прибыль (15,5% при вложении 100 500 млн руб. и 13,5% при вложении свыше 500 млн руб.). Кроме того, не облагается в течение трех налоговых периодов налогом имущество, используемое в инвестиционной деятельности.

В *Саратовской области* снижена до 13,5% ставка налога на прибыль на срок до пяти налоговых периодов для создаваемых организаций-инвесторов, осуществивших капитальные вложения в размере не менее 50 млн руб., а в строительной деятельности – не менее 650 млн руб.

В *Псковской области* установлена льгота по уплате налога на имущество организаций, осуществивших инвестирование в размере не менее 1 млн руб. в приобретение не бывших в употреблении основных средств либо в строительство, в модернизацию основных средств в размере ставки налога на остаточную стоимость указанных видов основных средств в течение пяти налоговых периодов; снижен также до 13,5% инвесторам налог на прибыль.

В *Ульяновской области* инвестирующие организации освобождаются от уплаты налога на имущество, получают льготы по уплате налога на прибыль и транспортного налога при условии, что проектам этих организаций присвоен статус особо значимых для развития области инвестиционных проектов.

Инвесторам, реализующим приоритетные проекты на территории *Нижегородской области*, предоставляются:

- право на снижение от 1 до 4,5% ставки налога на прибыль в зависимости от удельного веса выручки от реализации инвестиционного проекта;
- освобождение от уплаты налога на имущество, созданного или приобретенного для реализации приоритетного инвестиционного проекта;
- льготы по уплате налога на реконструируемые или модернизируемые объекты в зависимости от удельного веса стоимости модернизации и реконструкции по шкале от 0,55% до 1,65%;
- инвестиционный налоговый кредит на срок от 1 до 5 лет;
- освобождение от уплаты арендных платежей за земельные участки, используемые для реализации инвестиционных проектов, инвесторов, заключивших инвестиционное соглашение с Нижегородской областью.

Вышеперечисленные примеры вовсе не означают, что установленные льготы в данных регионах оптимальны и оправданны, – это всего лишь демонстрация того, как устанавливаемая преференция должна быть определена в правовом аспекте. Иными словами, должны быть предельно понятно определены количественные параметры предоставляемой преференции, условия и порядок ее получения. Важно также формализовать в правовом аспекте процедуры мониторинга и оценки влияния предоставляемых инвесторам преференций на достижение заявленных при установлении префе-

ренций целей, с тем чтобы эффективно управлять выпадающими доходами бюджета в связи с предоставлением льгот и потенциальными поступлениями в бюджет, прогнозируемыми в связи с реализацией приоритетных инвестиционных проектов.

Нельзя не обратить внимание на комплексный подход к организации инвестиционной деятельности в Санкт-Петербурге и Ростовской области. Комплексность состоит в том, что в этих регионах инвестиционная деятельность отрегулирована в правовом, институциональном и организационных аспектах и встроена в процесс государственного управления развитием территорий.

В Санкт-Петербурге, например, хорошо организовано информационное обеспечение инвестиционной деятельности. Регулярно, с конца 1990-х гг. обновляется и переиздается на русском, английском и немецком языках справочник «Как инвестировать в Санкт-Петербурге»<sup>1</sup>. В нем содержится информация о правовом регулировании и формах государственной поддержки инвестиционных проектов, о налогообложении и тарифах на подключение к сетям коммунальной инфраструктуры, о процедурах взаимодействия и согласования с органами государственной власти города инвестиционных проектов и т.д. На официальном сайте городской администрации доступна информация об инвестиционной политике города, законодательная база, формах поддержки инвестиционных проектов, а также о мониторинге инвестиций в экономику Санкт-Петербурга<sup>2</sup>. Кроме того, действует специально созданный для потенциальных инвесторов портал Информационно-аналитической системы оценки инвестиционных условий в городе, основанный на мониторинге показателей международных рейтингов и информации из официальных источников<sup>3</sup>, сайт Геоинформационной системы инвесторов Санкт-Петербурга<sup>4</sup>. Геоинформационная система позволяет осуществлять поиск объектов инвестиций, сведений об инфраструктуре, градостроительной информации на интерактивной карте города с ресурсом обратной связи для пользователей системы. К услугам потенциальных инвесторов также информация на сайте Комитета по инвестициям и стратегическим проектам администрации города о развитии инвестиционной привлекательности Санкт-Петербурга, о сопровождении стратегических для города инвестиционных проектах, о государственно-частном партнерстве в инвестиционной деятельности<sup>5</sup>.

Интересен и подтверждается позитивными результатами институционально-организационный опыт Ростовской области по развитию инвестиционного потенциала региона. В 2004 г. здесь начало работать некоммерческое партнерство «Агентство инвестиционного развития Ростовской области», одно из первых в России<sup>6</sup>. Его статус был определен Законом Ростовской области<sup>7</sup> и условиями государственного контракта по привлечению инвесторов на территорию области в заданных контрактом параметрах и обязательствах региона и Агентства.

1 URL: <http://www.leontief.ru/publ/invest/>

2 URL: <http://www.gov.spb.ru/economics/investitions>

3 URL: <http://st-petersburg.ru/Pages/Home.aspx>

4 URL: <http://www.investinfo.spb.ru/ru/about/info/>

5 URL: <http://www.cisp-spб.ru/activities/investments.aspx>

6 См.: [www.ipa-don.ru/](http://www.ipa-don.ru/)

7 Закон от 1 октября 2004 г. № 151-3С «Об инвестициях в Ростовской области».

Опыт организации инвестиционной деятельности в Ростовской области получил распространение более чем в 60 российских регионах. Деятельность Агентства служила наглядной демонстрацией того, как можно планировать и выполнять намеченные планы в подверженной конъюнктурным рискам инвестиционной сфере деятельности и в условиях ограниченного влияния органов власти на инвестиционную деятельность в сфере частного бизнеса.

В течение пяти лет (2004–2009 гг.) при участии Агентства в Ростовской области стартовали 35 инвестиционных проектов с общим объемом заявленных инвестиций \$ 3,416 млрд. Текущий портфель Агентства состоит из 67 проектов на общую сумму свыше \$ 7 млрд. Почти 60% всех проектов в портфеле Агентства – индустриальные, более 71% проектов – с иностранными инвестициями. 2010 г. Агентство завершило с выполнением плана на 129,36%. При контрактном задании на 2010 г. в \$ 300 млн Минэкономразвития Ростовской области приняло к зачету стартовавшие при содействии Агентства проекты с общим объемом заявленных инвестиций \$ 388,08 млн<sup>1</sup>. Согласно контракту в 2010–2014 гг. Агентство должно обеспечить старт инвестиционных проектов на сумму \$ 2 млрд.

**Любая территория может развиваться как объект конкурентной среде в период зрелости российских ре**

Успешное взаимодействие Агентства, Правительства Ростовской области, инвесторов и действующих организаций и предприятий, для развития которых необходимо привлекать инвестиции, позволяет рассчитывать на безусловное выполнение всех взятых на себя сторонами обязательств, а также на дальнейшее развитие в Ростовской области инвестиционной деятельности. По крайней мере, выявленное в Ростове-на-Дону (табл. 2) сокращение периода получения разрешения на строительство на выделенном земельном участке почти в 4 раза свидетельствует о благоприятном инвестиционном климате в данной территории.

## **Заключение**

Разумеется, автор далек от утверждения, что в данной статье перечислены абсолютно все подходы и приемы в сфере организации и обеспечения инвестиционной деятельности в органах публичной власти – приемы которые можно было бы рекомендовать для применения в процессе муниципального управления. Здесь выражено всего лишь экспертное мнение основанное на изучении процессов и результатов управления инвестиционной деятельностью в российских регионах и муниципалитетах.

Можно констатировать, что в сфере государственного и муниципального управления вполне успешно применяются инструменты и модели эффективного менеджмента, хорошо зарекомендовавшие себя в сфере бизнеса. Кроме того, любая территория может рассматриваться как объект развития в конкурентной среде в период незавершенности российских реформ и как объект специального исследования для выявления и расчета таких интересов для целей государственного и муниципального управления параметров, как, например, «капитализация территории».

Таблица 1. Сведения об инвестиционной деятельности субъектов РФ и муниципальных образований – административных центров российских регионов в 2008–2009 гг.

Субъект РФ	Инвестиции в основную капитал в рас-чете на душу населения, тыс. руб.		Место в РФ по объему инвестиций в основную капитал в рас-чете на душу населения		Административный центр субъекта РФ	Инвестиции в основную капитал в рас-чете на душу населения, тыс. руб.*		Место в РФ по объему инвестиций в основную капитал в рас-чете на душу населения		Средняя продолжительность периода с даты принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства до даты получения разрешения на строительство, дней**	
	2008	2009	2009	2008		2008	2009	2008	2009	2008	2009
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
ЦФО											
Белгородская обл.	68,5	51,1	20	30	Белгород	56,6	44,3	20	27	310	312
Брянская обл.	19,4	21,0	81	79	Брянск	22,4	16,0	65	67	240	240
Владимирская обл.	31,2	33,4	62	57	Владимир	35,4	28,7	45	47	415	405
Воронежская обл.	41,4	37,8	47	48	Воронеж	48,2	36,2	27	33	309	309
Ивановская обл.	24,2	28,0	78	66	Иваново	16,5	13,8	71	71	150	н.д.
Калужская обл.	66,0	58,7	30	24	Калуга	108,1	79,8	8	11	427	390
Костромская обл.	24,3	16,1	77	82	Кострома	15,7	14,9	72	70	185	185
Курская обл.	40,3	42,5	49	38	Курск	29,4	34,1	50	38	н.д.	н.д.
Липецкая обл.	75,5	72,1	19	15	Липецк	84,0	68,5	11	18	н.д.	300
Московская обл.	72,0	48,6	21	34	Москва	91,8	71,1	10	15	н.д.	н.д.
Орловская обл.	33,2	24,5	60	72	Орел	36,7	22,9	41	59	316	508
Рязанская обл.	45,8	33,1	38	58	Рязань	49,1	26,2	25	51	н.д.	385
Смоленская обл.	38,4	37,1	53	50	Смоленск	16,8	13,7	70	72	300	290
Тамбовская обл.	38,8	43,0	54	37	Тамбов	24,8	23,0	60	58	240	130
Тверская обл.	36,5	49,5	56	32	Тверь	21,3	28,8	68	46	120	118
Тульская обл.	35,5	40,0	66	41	Тула	21,8	17,3	67	64	382	329
Ярославская обл.	42,0	39,7	51	42	Ярославль	43,6	44,8	33	26	436	673
Москва	91,8	71,1	11	16							
СЗФО											
Респ. Карелия	37,9	27,2	59	58	Петрозаводск	23,4	18,0	63	63	235	225
Респ. Коми	86,8	113,5	12	10	Сыктывкар	51,4	77,9	23	12	7	7
Архангельская обл.	114,9	52,5	8	28	Архангельск	25,1	28,0	59	48	218	750
В т.ч. Ненецкий АО	2072,9	816,7	1	1	Нарьян-Мар	2821,4	1279,1	1	2	90	90
Вологодская обл.	64,3	45,6	25	36	Волгата	35,5	24,0	44	56	210	210

Ленинградская обл.	101,7	118,5	10	8	Санкт-Петербург	81,5	70,7	13	16	н.д.	н.д.
Мурманская обл.	55,3	49,2	31	33	Мурманск	70,1	46,4	17	25	180	990
Новгородская обл.	52,2	57,5	36	25	Вел. Новгород	44,5	47,0	32	24	412	431
Псковская обл.	23,5	18,6	75	80	Псков	35,8	24,6	42	54	180	н.д.
Санкт-Петербург	81,5	70,7	13	18							
ЮФО											
Респ. Адыгея	30,0	30,6	73	62	Майкоп	15,6	16,7	73	65	182	н.д.
Респ. Калмыкия	27,9	31,1	70	61	Элиста	20,4	23,1	69	57	290	285
Краснодарский край	64,8	69,5	24	20	Краснодар	96,6	75,4	9	13	н.д.	н.д.
Астраханская обл.	68,1	62,7	22	22	Астрахань	86,3	89,7	11	7	н.д.	н.д.
Волгоградская обл.	34,0	28,1	64	65	Волгоград	29,2	23,2	51	56	586	708
Ростовская обл.	45,6	39,2	46	45	Ростов-на-Дону	49,5	38,5	24	31	672	171
СКФО											
Респ. Дагестан	32,2	37,0	63	51	Махачкала	8,1	11,7	77	73	200	195
Кабардино-Балкарская Респ.	17,8	13,5	82	84	Нальчик	8,4	5,7	76	75	90	90
Карачаево-Черкесская Респ.	25,7	23,8	72	76	Черкесск	24,5	24,6	61	54	н.д.	н.д.
Респ. Северная Осетия – Алания	24,3	23,8	76	75	Владикавказ	12,9	11,3	75	74	84	84
Ставропольский край	27,7	29,0	71	64	Ставрополь	26,1	20,3	58	61	770	750
Респ. Ингушетия	7,8	15,5	83	67	Магас	1274,8	3525,4	2	1	н.д.	н.д.
Чеченская Респ.	41,2	27,8	65	83	Грозный	110,9	75,1	7	14	н.д.	н.д.
ПФО											
Респ. Башкортостан	50,2	34,4	33	55	Уфа	53,6	40,0	21	30	54	54
Респ. Марий Эл	30,5	22,7	68	77	Йошкар-Ола	29,9	15,3	49	69	151	149
Респ. Мордовия	39,9	39,3	42	44	Саранск	32,6	34,8	46	37	80	58
Респ. Татарстан	72,5	71,0	18	17	Казань	59,1	58,9	19	20	365	365
Удмуртская Респ.	35,0	27,0	61	69	Ижевск	35,6	24,4	43	55	233	205
Чувашская Респ.	39,4	32,5	50	60	Чебоксары	41,5	28,8	37	46	138	120
Пермский край	56,2	49,7	27	31	Пермь	66,3	56,5	18	21	750	723
Кировская обл.	30,3	21,1	69	78	Киров	43,1	31,0	34	41	125	360
Нижегородская обл.	61,9	58,9	26	23	Ниж. Новгород	38,4	42,4	40	28	345	350
Оренбургская обл.	51,5	42,0	37	40	Оренбург	46,1	35,5	30	36	319	1050
Пензенская обл.	38,0	33,9	48	56	Пенза	22,4	15,4	65	68	133	133
Самарская обл.	46,7	34,7	41	54	Самара	46,0	36,0	31	34	441	999
Саратовская обл.	32,3	24,2	67	74	Саратов	26,3	24,0	57	56	1523	1457
Ульяновская обл.	37,1	37,4	52	49	Ульяновск	22,3	25,0	66	53	435	422
УФО											
Курганская обл.	35,0	35,1	58	53	Курган	29,2	38,5	51	31	120	115
Свердловская обл.	55,2	45,8	29	35	Екатеринбург	52,3	55,6	22	22	180	300

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Тюменская обл.	302,8	265,6	4	6	Тюмень	77,4	65,5	15	19	851	845
ХМАО – Югра	319,0	279,2	3	4	Ханты-Мансийск	643,7	156,5	3	4	60	100
ЯНАО	735,7	623,3	2	2	Салехард	144,2	150,1	5	5	273	278
Челябинская обл.	51,6	39,4	35	43	Челябинск	40,0	30,9	39	42	414	654
<b>СФО</b>											
Респ. Алтай	36,5	33,1	57	59	Горно-Алтайск	20,4	28,7	69	47	126	90
Респ. Бурятия	24,6	25,2	74	71	Улан-Удэ	27,5	25,1	54	52	150	н.д.
Респ. Тыва	12,0	12,7	84	85	Кызыл	13,7	26,3	74	50	730	н.д.
Респ. Хакасия	24,8	24,3	80	73	Абакан	21,3	16,5	68	66	285	285
Алтайский край	22,4	17,5	79	81	Барнаул	27,4	21,1	55	60	598	599
Забайкальский край	42,4	35,6	45	52	Чита	23,2	19,8	64	62	246	210
Красноярский край	70,6	85,2	23	12	Красноярск	48,1	36,5	28	32	173	296
Иркутская обл.	51,8	42,1	34	39	Иркутск	26,6	29,4	56	44	430	430
Кемеровская обл.	54,2	38,8	32	46	Кемерово	41,3	29,0	38	45	20	20
Новосибирская обл.	50,6	38,3	39	47	Новосибирск	49,3	33,7	26	39	н.д.	7
Омская обл.	43,4	29,8	44	63	Омск	42,5	31,6	35	40	435	420
Томская обл.	82,9	74,1	14	14	Томск	31,6	30,7	47	43	270	н.д.
<b>ДФО</b>											
Респ. Саха (Якутия)	165,1	369,9	7	3	Якутск	80,1	82,9	14	9	256	330
Камчатский край	47,9	51,2	40	29	Петропавловск-Камчатский	47,9	80,4	29	10	760	722
Приморский край	38,6	69,7	55	19	Владивосток	41,7	70,3	36	17	624	738
Хабаровский край	59,6	64,1	28	21	Хабаровск	72,1	54,0	16	23	395	324
Амурская обл.	76,2	115,6	15	9	Благовещенск	29,1	41,1	52	29	690	690
Магаданская обл.	81,8	75,4	16	13	Магадан	28,8	27,3	53	49	185	185
Сахалинская обл.	295,0	208,1	5	7	Южно-Сахалинск	114,1	93,2	6	6	1121	1121
Еврейский АО	56,2	53,0	43	27	Биробиджан	31,0	35,8	48	35	275	274
Чукотский АО	166,1	269,5	6	5	Анадырь	488,8	818,0	4	3	н.д.	н.д.

\* По субъектам, не относящимся к субъектам малото предпринимательства.

\*\* По сведениям из Базы данных муниципальных образований Росстата. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>

Источник: Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов / Росстат. М., 2010; Регионы России. Социально-экономические показатели / Росстат. М., 2010; База данных муниципальных образований / Росстат. URL: [www.gks.ru](http://www.gks.ru)

**Ю.А. Гуляева**

Старший преподаватель, заместитель заведующего кафедрой экономики города и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики»

## **Правоотношения, возникающие при нанесении ущерба жилому помещению в результате затопления: нормативное правовое регулирование и анализ судебной практики (на примере Москвы)**

В последнее время при исследовании судебной практики по делам, связанным с возмещением ущерба, причиненного жилым помещениям, можно обнаружить многочисленные дела, связанные с причинением ущерба в результате затопления<sup>1</sup> жилых помещений.

Несмотря на то что существуют механизмы досудебного урегулирования подобных споров, их участники – в первую очередь, в силу недостаточности знаний о нормативном правовом регулировании подобных взаимоотношений, а также в связи с недостатком информации о системе отношений с организациями, занятыми управлением и обслуживанием жилищного фонда, и непрозрачностью деятельности этих организаций – не могут найти компромиссное решение таких споров и передают их на рассмотрение судебных инстанций. Со своей стороны, органы судебной власти не всегда уделяют должное внимание – в том числе в силу своей загруженности (особенно это касается процессов, связанных с рассмотрением гражданских дел) – деталям дел о нанесении ущерба жилым помещениям в результате затоплений, а зачастую и вовсе эти детали игнорируют, ограничиваясь рассмотрением уже имеющихся к моменту открытия дела фактов.

В то же время нормативное регулирование рассматриваемых правоотношений имеет ряд особенностей и специфических норм, которые относятся сразу к нескольким областям права – гражданского, жилищного, административного. Только граждане по-прежнему плохо в них ориентируются.

Так, очень многие жители кондоминиумов не отдают себе отчет в том, что на них, как собственников жилых помещений в многоквартирных домах, действующим законодательством возложена определенная ответственность. Они не до конца осознают свои обязанности по содержанию и ремонту жилых помещений и общего имущества многоквартирного дома и зачастую не понимают систему взаимоотношений с управляющей и обслуживающей организациями. Прибавьте к этому общую низкую степень правовой грамотности населения...

В статье анализируются нормативные правовые документы, регламентирующие комплекс правоотношений сторон в ситуациях нанесения ущерба жилым помещениям в результате их затопления, а также описывается по

<sup>1</sup> Нормы различных действующих правовых актов предлагают разные термины для характеристики описываемого явления: затопление, залитие, залив. Однако под всеми указанными терминами понимается проникновение воды из вышерасположенных помещений в нижерасположенные в результате аварийной ситуации или халатности жителей, наносящее материальный ущерб имуществу. В данной статье указанные термины (затопление, залитие, залив) используются как равнозначные по смыслу.



следовательность и порядок действий сторон при возникновении подобных аварийных ситуаций. Надеемся, эта информация окажется полезной как для собственников жилых помещений, вне зависимости от того, как из сторон – виновной или потерпевшей – они являются, так и для юристов ведущих подобные дела.

## **Нормы права, подлежащие применению**

К числу основных нормативных правовых актов, содержащих нормы материального права, подлежащие применению при регулировании подобных правоотношений и способствующие юридически верному разрешению спорных ситуаций, относятся:

- Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 181-ФЗ (далее – ЖК РФ);
- Федеральный закон «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ;
- Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ;
- Закон Российской Федерации «О защите прав потребителя» от 7 февраля 1992 г. № 2300-1;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2007 г. № 299-ПП «О мерах по приведению системы управления многоквартирными домами в городе Москве в соответствие с Жилищным кодексом Российской Федерации»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 21 января 2006 г. № 25 «Об утверждении Правил пользования жилыми помещениями»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 23 мая 2006 г. № 307 «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 г. № 491 «Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и Правил изменения размера платы за содержание и ремонт жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность»;
- Постановление Госстроя России от 27 сентября 2003 г. № 170 «С утверждением Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда»;
- приказ Минэкономразвития России от 20 июля 2007 г. № 254;
- приказ Госстроя России от 9 декабря 1999 г. № 139;
- приказ Госкомархитектуры России от 23 ноября 1988 г. № 312;
- приказ Госстроя России от 26 марта 1999 г. № 74;
- письмо Минрегиона России от 20 марта 2007 г. № 4989-СК/07;
- Закон города Москвы от 11 февраля 1998 г. № 3 «Об оценочной деятельности в городе Москве»;
- Постановление Правительства города Москвы от 4 июня 1996 г. № 44 «О нормативах по эксплуатации жилищного фонда»;
- Постановление Правительства Москвы от 17 января 2006 г. № 9-ПП «С

утверждении Временного положения об организации управления многоквартирными домами в городе Москве»;

- приказ от 12 марта 2001 г. Управления городского заказа № 55-48/1 и Управления жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства № 5-37/1;
- Методика формирования сметы доходов и расходов по эксплуатации жилищного фонда, утвержденная первым заместителем мэра в Правительстве Москвы Ю.В. Росляком 3 сентября 2004 г.

Следует также остановиться на некоторых обстоятельствах, требующих уточнения в соответствии с действующими нормами права.

Действующее законодательство при регламентации ситуаций урегулирования ущерба, возникающего в результате затопления жилого помещения, руководствуется принципом презумпции невиновности и возлагает на пострадавшую сторону бремя доказывания факта нанесения ущерба и противоправности деяний виновника, повлекших за собой его причинение.

В соответствии с нормами ст. 1064 ч. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (далее – ГК РФ) для возникновения права на возмещение убытков, вытекающих из деликтных обязательств, сторона, которой причинен ущерб, обязана доказать совокупность таких обстоятельств, как:

- наступление вреда (установление факта причинения вреда);
- противоправность поведения причинителя вреда;
- наличие причинно-следственной связи между наступлением вреда и противоправным поведением причинителя вреда;
- вина причинителя вреда.

Указания на необходимость установления соответствующих обстоятельств, их взаимосвязи и совокупности, а также обязательства потерпевшей стороны доказывать вину причинителя ущерба содержатся также в судебной практике, в том числе по аналогичным делам. Кроме того, суды разных инстанций неоднократно указывают на юридическую значимость учета указанных обстоятельств при рассмотрении дел о взыскании ущерба. Указанные нормы содержатся, например, в следующих судебных решениях (приводим реквизиты решений и выдержки из резолютивной части):

- постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30 июня 2008 г. по делу № А60-1490/2008. Недоказанность необходимых оснований возмещения убытков исключает возможность удовлетворения исковых требований;
- постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 1 октября 2007 г. по делу № А71-1924/2007-Г14. Для взыскания убытков лицо, требующее их возмещения, должно доказать факт нарушения обязательства, наличие причинной связи между допущенным нарушением и возникшими убытками, а также размер требуемых убытков;
- постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 27 декабря 2006 г. по делу № А40-51452/06-102-426. В удовлетворении исковых требований о взыскании денежных средств, убытков, о наложении

**Многие жители кондоминиумов не отдают себе отчет в том, как собственников жилищ в многоквартирных домах, действующим законодательством возложена определенная ответственность**

- обязанности провести капитальный ремонт канализационного лежача гидроизоляции стен цоколя и прямков отказано правомерно, так как материалах дела отсутствуют доказательства того, что вред причинен в результате противоправного деяния ответчика, следствием которого явился залив помещения, принадлежащего истцу;
- постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 5 декабря 2005 г. по делу № А40-41954/05-102-353. Взыскание убытков возможно только при наличии состава правонарушения, включающего наступление вреда, противоправность поведения причинителя вреда причинную связь между этими элементами, а также вину причинителя вреда;
  - постановление Федерального Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 23 января 2007 г. по делу № А58-2946/2006-Ф02-7390/200 Суд отказал в удовлетворении требования о взыскании ущерба, возникшего в результате произошедшего по вине ответчика залива административного здания истца, так как истцом не доказано, что именно залив привел к возникновению убытков;
  - Постановление Федерального Арбитражного суда Северо-Западного округа от 24 мая 2010 г. по делу № А56-85127/2009 «О необходимости исполнения управляющими организациями всех возложенных на них Правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда обязательств»;
  - решение Арбитражного суда Свердловской области от 17 мая 2005 по делу № А60-1664/2005-С1. Убытки являются мерой гражданской правовой ответственности и подлежат взысканию при наличии доказательств, подтверждающих нарушение обязанным лицом принятых на себя обязательств, причинную связь между понесенными убытками неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательства, а также размер убытков;
  - решение Арбитражного суда г. Москвы от 26 июня 2008 г. по делу № А40-8597/08-79-116. Требование о возмещении убытков подлежит удовлетворению, если в совокупности имеются следующие основания неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязательства, наличие убытков и причинно-следственной связи между неисполнением либо ненадлежащим исполнением обязательства и наступившими последствиями;
  - решение Арбитражного суда Свердловской области от 17 сентября 2009 по делу № А60-19355/2009-С2. В удовлетворении иска о взыскании убытков отказано, поскольку не доказано, что в связи с ненадлежащим исполнением ответчиком своих обязанностей собственника либо иного законного владельца водопроводной сети истцу был причинен определенный ущерб и при этом имеется прямая причинно-следственная связь между бездействием ответчика и причинением ущерба истцу;
  - определение Верховного Суда РФ от 15 февраля 2002 г. № 5-В01-20 Дело по иску о возмещении ущерба, причиненного неоднократно за топлением квартиры, направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции, поскольку вывод суда о том, что ущерб причинен по вине ответчиков, является ошибочным.

Таким образом, по делам о взыскании убытков, возникших как в связи неисполнением (ненадлежащим исполнением) обязательств, так и в случае

причинения вреда, лицо, требующее возмещения убытков, должно доказать противоправность действия (бездействия) ответчика, факт и размеры понесенного ущерба, причинно-следственную связь между действиями (бездействием) ответчика и возникшими убытками, а также виновность ответчика. Для удовлетворения всех требований по возмещению ущерба потерпевшей стороне необходимо доказать наличие всех указанных условий в совокупности.

Нужно также учитывать, что судебное разбирательство является далеко не первой стадией рассматриваемых правоотношений – существуют механизмы досудебного урегулирования ситуации, а участники имеют возможность принять компромиссное решение. Однако достижение такого компромисса во многом зависит от юридически верного оформления необходимых документов, а также от понимания участниками всей схемы возникающих правоотношений, формата взаимоотношений жителей многоквартирного дома с управляющей и обслуживающей организациями, а также роли и ответственности каждой из этих сторон в процессе содержания и обслуживания многоквартирного дома и предоставления коммунальных услуг.

## **Наступление вреда (установление факта причинения вреда)**

Факт причинения ущерба имуществу в результате затопления жилого помещения подтверждается двумя документами (наличие обоих обязательно) – *актом, фиксирующим факт причинения ущерба, и актом осмотра жилого помещения, которому причинен ущерб.*

Порядок и сроки составления акта, фиксирующего факт затопления жилого помещения многоквартирного дома и причинения ему ущерба, определены Государственной жилищной инспекцией города Москвы. Из официальных ответов Госжилинспекции на многочисленные запросы граждан и юридических лиц о порядке фиксации и оформления фактов затопления жилых помещений получаем следующую нормативную информацию: «Акт о заливе составляется в тот же день, когда поступила заявка, в нем фиксируется факт и причина залива. По истечении 10 дней составляется акт и опись работ по ремонту пострадавшего помещения» (см. [www.mzhi.ru](http://www.mzhi.ru)).

Кроме того, Госжилинспекция ссылается на Положение о порядке проведения ремонта, связанного с повреждениями жилого помещения, утвержденное приказом от 12 марта 2001 г. Управления городского заказа № 55-48/1 и Управления жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства № 5-37/1. Указанное положение регламентирует порядок составления акта осмотра жилого помещения и выявления ущерба.

Срок составления акта, фиксирующего факт затопления жилого помещения, регламентируется также Постановлением Правительства РФ от 23 мая 2006 г. № 307 «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам». Так, согласно п. 72 указанного документа в случае причинения исполнителем или третьими лицами ущерба жизни, здоровью и (или) имуществу потребителя или совместно проживающих с ним лиц, общему имуществу собственников помещений в многоквартирном доме исполнитель (или его представитель) и потребитель (или его представитель) составляют и подписывают акт, в котором фиксируется факт причинения такого ущерба. Указанный акт должен быть составлен исполнителем и подписан его уполномоченным

представителем не позднее 12 часов с момента обращения потребителя аварийно-диспетчерскую службу. В случае невозможности подписания актом потребителем (или его представителем) он должен быть подписан двумя очевидцами.

В контексте рассматриваемого нормативного правового акта под исполнителем понимается юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, предоставляющие коммунальные услуги, производящие и приобретающие коммунальные ресурсы и отвечающие за обслуживание внутридомовых и внутриквартирных инженерных систем, с использованием которых потребителю предоставляются коммунальные услуги.

При этом из контекста рассматриваемой нормы также следует, что исполнителем может быть и управляющая организация, если договор управления предусматривает обязательства управляющей организации по предоставлению коммунальных услуг гражданам, проживающим в многоквартирном доме. Помимо ситуаций, в которых ущерб имуществу нанесен исполнителем, рассматриваемая норма также регламентирует описанный порядок представления акта и в случаях, когда ущерб имуществу нанесен третьими лицами, в том числе собственниками и нанимателями других жилых помещений многоквартирного дома. Под потребителем в контексте данного нормативного правового акта понимается собственник или наниматель жилого помещения, использующий коммунальные услуги.

Таким образом, из указанных норм прямо вытекает обязательство потерпевшей стороны обратиться в аварийно-диспетчерскую службу для фиксации факта причинения имущественного ущерба и обязательства управляющей организации или организации коммунального комплекса составить такой акт в течение 12 часов с момента получения заявки.

Согласно положениям Постановления Правительства Российской Федерации от 23 мая 2006 г. № 307 «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам» рассматриваемый акт должен быть подписан потерпевшей стороной, а также представителем организации, которая согласно нормам действующих договоров предоставляет коммунальные услуги и несет обязательства обслуживания внутриквартирных и внутридомовых инженерных систем.

На практике акт, фиксирующий факт причинения имущественного ущерба жилому помещению в результате затопления, составляется редко и при урегулировании противоречий стороны, а также судебные инстанции в большинстве случаев используют для подтверждения факта затопления и нанесения ущерба жилому помещению журнал заявок аварийно-диспетчерской службы. Действующие нормативные правовые документы закрепляют такой порядок принятия и учета подобных заявок собственников и нанимателей жилых помещений аварийно-диспетчерской службой.

Согласно пп. 2.2.5, 2.2.6 и 2.7.5. Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда диспетчерские службы должны принимать, регистрировать и вести учет заявок от населения, поступающих по телефону, а также помощью прямой связи по переговорным устройствам, которые установлены в подъездах зданий и кабинках лифтов в целях оперативного устранения неисправностей и повреждений инженерного оборудования в квартирах аварийных повреждений систем водопровода, отопления и канализации, находящихся в собственности или на обслуживании жилищных организаций. Подобные заявки должны рассматриваться в день их поступления, а сроки

качество их исполнения должны контролироваться. Согласно приложению 5 к указанному документу в журнале заявок аварийно-диспетчерской службы по каждой из них фиксируется следующая информация: дата поступления заявки, адрес и фамилия собственника или нанимателя, обратившегося с заявкой, краткое описание неисправности или повреждения, дата и подпись лица, принявшего заявку. Поступление заявки в аварийно-диспетчерскую службу является прямым основанием для составления акта, фиксирующего факт причинения ущерба.

Порядок составления второго из рассматриваемых документов – акта осмотра жилого помещения, который, согласно комментариям Госжилинспекции Москвы должен быть составлен по истечении 10 дней с момента заливки, регламентируется Положением о порядке проведения ремонта, связанного с повреждениями жилого помещения. Согласно указанному положению обследование жилого помещения организуется управляющей организацией и проводится на месте в присутствии:

- потерпевшей стороны;
- старшего по подъезду (дому);
- представителя организации, осуществляющей эксплуатацию данного жилого дома;
- представителя жилищной организации.

По результатам комиссионного обследования поврежденного жилого помещения на месте составляется акт произвольной формы, в котором указывается причина повреждения, описывается причиненный ущерб (для последующего определения его размера)

и делается вывод об имеющихся место действиях (бездействии), повлекших за собой повреждение жилого помещения, со стороны или эксплуатационной организации, или собственника поврежденного жилого помещения, или иного физического либо юридического лица, указывается виновная сторона. Акт составляется в трех экземплярах. Каждый экземпляр подписывается всеми присутствующими при осмотре поврежденного жилого помещения гражданами, утверждается главным инженером жилищной организации. По одному экземпляру акта вручается представителям виновной и пострадавшей сторон, третий хранится в жилищной организации.

Если повреждение жилого помещения произошло из-за неправомерных действий или бездействия одного из пользователей (собственников, нанимателей, арендаторов) расположенных выше помещений, обязательно при участии этого пользователя или его представителя при проведении осмотра поврежденного помещения и подписание им (его представителем) акта обследования. При отказе виновной стороны от подписания акта обследования об этом в акте должна быть сделана соответствующая запись (до подписей всех остальных лиц, присутствующих на комиссионном обследовании).

Правильность и полнота составления акта осмотра жилого помещения в дальнейшем могут существенным образом повлиять на развитие правоотношений сторон и возможности по урегулированию спорных ситуаций, однако на практике в большинстве случаев подобные акты не содержат всей необ

**Собственники жилых помещений в многоквартирном доме несут бремя содержания жилого помещения и общего имущества многоквартирного дома путем внесения платы за соответствующие обслуживающей организации. Последняя обязана обеспечивать собственников указанными усл**

ходимой информации, а фиксируют факты, которые не были подтверждены осмотром или инструментальным исследованием. Это зачастую приводит к тому, что неверно устанавливается виновная сторона или размер нанесенного ущерба. Кроме того, из-за процессуальных нарушений при составлении таких актов судебные инстанции могут отказаться их рассматривать или признать незначительности или ничтожности их юридической силы.

Еще одним значимым для рассмотрения подобных ситуаций и регулирования правоотношений документом, который может являться подтверждение размера ущерба и который должна в обязательном порядке получить пострадавшая сторона, является *акт оценки ущерба*. При этом, чтобы подтвердить размер ущерба, необходимо провести независимую оценку стоимости во становительного ремонта. Такую оценку осуществляют специализированные оценочные организации, к которым действующее законодательство предъявляет определенные обязательные требования.

Согласно Федеральному закону от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» к лицам и организациям осуществляющим оценочную деятельность, предъявляются специальные требования, связанные с членством в саморегулируемых организациях оценщиков, наличием специального права, страхованием своей ответственности и пр. Определенные требования предъявляются также к отчетам, составляемым по результатам оценки, – указанным Федеральным законом и федеральным стандартом оценки «Требования к отчету об оценке (ФСО № 3)», утвержденным приказом Министерства экономического развития РФ от 20 июля 2007 г. № 254).

Кроме того, согласно ст. 4 Закона города Москвы от 11 февраля 1998 г. № 3 «Об оценочной деятельности в городе Москве» право требования (к которому в данном случае относится право требования возмещения ущерба) отнесено к объектам оценочной деятельности. О необходимости проведения независимой оценки размера ущерба также свидетельствует судебная практика по аналогичным делам.

Также согласно ст. 16 Закона № 135-ФЗ:

- проведение оценки объекта оценки не допускается, если в отношении объекта оценки оценщик имеет вещные или обязательственные права вне договора;
- не допускается вмешательство заказчика либо иных заинтересованных лиц в деятельность оценщика, если это может негативно повлиять на достоверность результата проведения оценки объекта оценки, в том числе ограничение круга вопросов, подлежащих выяснению или определению при проведении оценки объекта оценки.

Аналогичная норма содержится также в ст. 15 московского Закона об оценочной деятельности.

Указанные нормы права прямо свидетельствуют о том, что управляющие и обслуживающие организации, которые на практике достаточно часто осуществляют оценку ущерба, нанесенного жилым помещениям в результате затопления, и составляют акты оценки ущерба, не имеют на это права, поскольку в данном случае нарушается принцип независимости оценщика.

## **Противоправность поведения причинителя вреда и ее причинно-следственная связь с наступлением вреда**

Для юридически верного рассмотрения правоотношений участников и установления мер ответственности необходимо выявить (опровергнуть) противоправность поведения причинителя вреда.

Противоправными признаются действия (бездействие), которые нарушают права и обязанности, закрепленные либо санкционированные нормами гражданского права.

Установить противоправность поведения причинителя вреда в случаях, когда к затоплению и нанесению ущерба приводит халатность жителей многоквартирного дома (незакрытый кран водоснабжения, разбитый аквариум большого объема и пр.), проще всего, поскольку в этой ситуации необходимо, по сути, лишь установить факт подобной халатности. Более сложные правовые отношения возникают при аварийных ситуациях, когда нужно установить и разграничить меры ответственности различных участников за возникновение такой ситуации, а также определить, насколько противоправными были действия (бездействие) участников, повлекшие за собой наступление аварийной ситуации.

**Управляющие и обслуживающие организации, которые на практике достаточно часто осуществляют оценку ущерба, нанесенного жилым помещениям в результате затопления, и составляют акты об ущербе, не имеют на это**

Согласно Положению о порядке проведения ремонта, связанного с повреждениями жилого помещения, противоправным признаются действия (бездействие), повлекшие за собой повреждение жилого помещения. Учитывая судебную практику рассмотрения аналогичных дел, под противоправными действиями понимается, во-первых, ненадлежащее содержание инженерных сетей и, во-вторых, халатность жильцов.

На собственников жилых помещений согласно нормам ЖК РФ и других нормативных документов возлагаются следующие обязанности.

Согласно пп. 3 и 4 ст. 30 ЖК РФ:

- собственник жилого помещения несет бремя содержания данного помещения и, если данное помещение является квартирой, общего имущества собственников помещений в соответствующем многоквартирном доме, а собственник комнаты в коммунальной квартире несет также бремя содержания общего имущества собственников комнат в такой квартире, если иное не предусмотрено федеральным законом или договором;
- собственник жилого помещения обязан поддерживать данное помещение в надлежащем состоянии, не допуская бесхозяйственного обращения с ним, соблюдать права и законные интересы соседей, правила пользования жилыми помещениями, а также правила содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме.

Согласно п. 19 Правил пользования жилыми помещениями в качестве пользователя жилым помещением собственник обязан:

- использовать жилое помещение по назначению и в пределах, установленных ЖК РФ;



- обеспечивать сохранность жилого помещения;
- поддерживать надлежащее состояние жилого помещения;
- нести расходы на содержание принадлежащего ему жилого помещения, а также участвовать в расходах на содержание общего имущества в многоквартирном доме соразмерно своей доле в праве общей собственности на имущество путем внесения платы за содержание и ремонт жилого помещения;
- своевременно вносить плату за содержание и ремонт жилого помещения, включающую в себя плату за услуги и работы по управлению многоквартирным домом, содержанию, текущему и капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, плату за коммунальные услуги.

Под поддержанием надлежащего состояния жилого помещения понимается в том числе обязанность собственника по надлежащему обслуживанию и проведению своевременного ремонта части инженерных коммуникаций расположенных в пределах его жилого помещения.

Таким образом, противоправными будут являться действия (бездействия) собственника помещения, связанные с ненадлежащим обслуживанием внутриквартирных инженерных коммуникаций, несвоевременным проведением их ремонта или замены, а также другие действия, влекущие за собой износ и дальнейшее повреждение внутриквартирных инженерных коммуникаций. При этом необходимо учитывать разграничение ответственности собственников жилых помещений, с одной стороны, и управляющей и обслуживающей организаций – с другой, за содержание и ремонт инженерных коммуникаций, расположенных в границах жилого помещения, установленный действующим законодательством, а также договорами собственников с указанными организациями.

Кроме того, не менее важно правильно установить причинно-следственную связь между действиями (бездействием) причинителя вреда и нанесенным ущербом. Необходимо четко установить и обосновать, что именно действия (бездействие) предполагаемого причинителя вреда привели к наступлению последнего и исключить влияние других факторов, не зависящих от стороны

## **Вина причинителя вреда, ответственность за наступление аварийной ситуации**

Рассматриваемыми деликтными обязательствами не предусматривается установление ответственности независимо от вины предполагаемого причинителя вреда. Для правильного рассмотрения и урегулирования правоотношений сторон необходимо установить виновное лицо и степень его виновности в утверждаемом потерпевшей стороной ущербе.

Согласно п. 3 ст. 30 ЖК РФ, как указывалось ранее, собственник жилого помещения несет бремя содержания данного помещения и, если данное помещение является квартирой, общего имущества собственников помещений в соответствующем многоквартирном доме, а собственник комнаты в коммунальной квартире несет также бремя содержания общего имущества собственников комнат в такой квартире, если иное не предусмотрено федеральным законом или договором.

Однако ЖК РФ, а также Правила и нормы технической эксплуатации ж

личного фонда, постановление Правительства города Москвы «О норма- тивах по эксплуатации жилищного фонда» и Правила содержания общего имущества в многоквартирном доме устанавливают четкое разграничение мер ответственности собственников помещений, управляющих и обслужи- вающих организаций.

На основании документов собственник несет ответственность за над- лежащее состояние жилого помещения в части своевременного и за свой собственный счет устранения недостатков и неисправностей, которые могут привести к возникновению аварийных ситуаций. Ответственность за обнару- жение таких неисправностей, уведомление о них собственников жилых по- мещений, а также содействие в их устранении возложена также на организа- ции, осуществляющие управление и обслуживание многоквартирного дома.

Так, п. 2.1 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фон- да устанавливает обязательства организаций, обслуживающих жилищный фонд, по проведению осмотров и выявлению неисправностей. Целью осмо- тров является установление возможных причин возникновения дефектов и выработка мер по их устранению. В ходе осмотров осуществляется также контроль за использованием и содержанием помещений. Один раз в год в ходе весеннего осмотра следует проинструктировать нанимателей, аренда- торов и собственников жилых помещений о порядке их содержания и экс- плуатации инженерного оборудования и правилах пожарной безопасности. Обнаруженные во время осмотров дефекты, деформации конструкций или оборудования зданий, которые могут привести к снижению уровня несущей способности и устойчивости конструкций или здания, обрушению или на- рушению нормальной работы оборудования, должны быть устранены соб- ственником с привлечением организации, отвечающей за содержание жи- лищного фонда, или другой привлеченной для выполнения конкретного вида работ организации. Результаты осмотров должны отражаться в специальных документах по учету технического состояния зданий: журналах, паспортах, актах.

Организация по обслуживанию жилищного фонда на основании актов осмотров и обследования должна в месячный срок выдать нанимателям, арендаторам и собственникам приватизированных жилых помещений реко- мендации по выполнению текущего ремонта за свой счет согласно дейст- вующим нормативным документам. Работа по устранению мелких неисправ- ностей, а также наладке и регулировке санитарно-технических приборов и инженерного оборудования должна производиться организацией по содер- жанию жилищного фонда.

Согласно п. 3.1 (Правила содержания квартир) Правил и норм техниче- ской эксплуатации жилищного фонда инженерно-технические работники организаций по обслуживанию жилищного фонда во время периодических осмотров жилых и подсобных помещений и наладок инженерного оборудо- вания должны обращать внимание на техническое состояние ограждающих конструкций и оборудования, температурно-влажностный режим и санитар- ное состояние в помещениях, а согласно п. 5.8 этого же документа – должны обеспечивать:

- проведение профилактических работ (осмотры, наладка систем), планово-предупредительных ремонтов, устранение крупных дефектов в строительно-монтажных работах по монтажу систем водопровода и канализации (установка уплотнительных гильз при пересечении трубо-

- проводами перекрытий и др.) в сроки, установленные планами работ организаций по обслуживанию жилищного фонда;
- устранение утечек, протечек, закупорок, засоров, дефектов при осадочных деформациях частей здания или при некачественном монтаже санитарно-технических систем и их запорно-регулирующей арматуры срывов гидравлических затворов, гидравлических ударов (при проникновении воздуха в трубопроводы), заусенцев в местах соединения труб, дефектов в гидравлических затворах санитарных приборов и негерметичности стыков соединений в системах канализации, обмерзания оголовков канализационных вытяжек и т.д. в установленные сроки;
- контроль за соблюдением нанимателями, собственниками и арендаторами настоящих правил пользования системами водопровода и канализации.

Согласно приложению 2 к Правилам и нормам технической эксплуатации жилищного фонда устанавливаются сроки устранения выявленных в результате проведения осмотров неисправностей:

- течи в водопроводных кранах и в кранах сливных бачков при унитазах; должны устраняться в течение суток;
- неисправности аварийного порядка трубопроводов и их сопряжения фитингами, арматурой и приборами водопровода, канализации, горячего водоснабжения, центрального отопления, газооборудования должны устраняться немедленно.

Согласно приложению 3 к Правилам и нормам технической эксплуатации жилищного фонда осмотры проводятся поквартирно и их результаты фиксируются в журнале регистрации.

В соответствии с приложением 4 к указанному документу в перечень работ, выполняемых при проведении технических осмотров и обходов отдельных элементов и помещений жилых домов включается устранение незначительных неисправностей в системах водопровода и канализации (смена прокладок в водопроводных кранах, уплотнение сгонов, устранение засоров, регулировка смывных бачков, крепление санитарно-технических приборов, прочистка сифонов, притирка пробочных кранов в смесителях, набивка сальников, смена поплавка-шара, замена резиновых прокладок у колокол и шарового клапана, установка ограничителей дроссельных шайб, очистка бачка от известковых отложений и др.).

Аналогичные нормы, регламентирующие проведение поквартирных осмотров, устанавливает приложение 2 к постановлению Правительства города Москвы «О нормативах по эксплуатации жилищного фонда». Кроме того согласно приложению 3 к указанному документу, регламентирующему московские нормативы по наладке инженерного оборудования жилых зданий наладка внутриквартирного инженерного оборудования (смена прокладок у водоразборной и водозапорной арматуры, набивка сальников у водоразборной и водозапорной арматуры, разборка, прочистка и сборка вентиля, ремонт смывных бачков со сменой шаровых кранов, груш, поплавков регулировка смывных бачков с устранением утечек, прочистка сифонной канализации до колодца на выпуске, включая сифоны сантехнических приборов, смена манжет у унитазов) должна осуществляться обслуживающей организацией не реже одного раза в год за счет средств, вносимых собственниками жилых помещений в составе платы за содержание и ремонт.

Также, согласно приложению 2, вводится понятие аварийных ситуаций,

которым, в частности, относится повреждение трубопроводов и систем инженерного оборудования в жилых помещениях и которые должны устраняться обслуживающей организацией за счет собственных средств (средства на аварийно-диспетчерское обслуживание, согласно нормативам ценообразования на жилищно-коммунальные услуги, включаются в состав платы за содержание и ремонт).

Кроме этого, согласно приложению б вводится норматив по работам, выполняемым при технических осмотрах и по заявкам населения в счет платы за техническое обслуживание зданий, являющийся обязательным для соблюдения подрядчиками по техническому обслуживанию жилых зданий, а также собственниками, владельцами (управляющими) зданий, осуществляющими техническое обслуживание своими силами (без заключения договора подряда). В состав этих работ согласно пп. 2.1. и 2.2 указанного приложения включаются:

- устранение неисправностей в системах водоснабжения и канализации, обеспечивающее их удовлетворительное функционирование, замена прокладок, набивка сальников и водоразборной и водозапорной арматуры с устранением утечки, уплотнение сгонов;
- устранение течи или смена гибкой подводки присоединения сантехприборов, смена выпусков, переливов сифонов, участков трубопроводов к сантехприборам, замена резиновых манжет унитаза, подчеканка раструбов, регулировка смывного бачка с устранением утечки, укрепление сантехприборов.

Кроме того, порядок проведения осмотров внутриквартирного инженерного оборудования, а также ответственность за его надлежащее обслуживание, возложенные на обслуживающую организацию, регламентируются Правилами предоставления коммунальных услуг гражданам.

Указанным документом (п. 3) введены понятия исполнителя и потребителя услуг. *Исполнитель* – юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, а также индивидуальный предприниматель, предоставляющие коммунальные услуги, производящие или приобретающие коммунальные ресурсы и отвечающие за обслуживание внутридомовых инженерных систем, с использованием которых потребителю предоставляются коммунальные услуги. Исполнителем может быть управляющая организация, товарищество собственников жилья, жилищно-строительный, жилищный или иной специализированный потребительский кооператив, а при непосредственном управлении многоквартирным домом собственниками помещений – иная организация, производящая или приобретающая коммунальные ресурсы. *Потребитель* – гражданин, использующий коммунальные услуги для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

В соответствии с Письмом Министерства регионального развития РФ от 20 марта 2007 г. № 4989-СК/07 «О применении пунктов 3 и 49 Правил предоставления коммунальных услуг гражданам, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.05. 2006 г. № 307», согласно пп. 3 и 49 Правил в случаях, когда управление многоквартирным домом осуществляется управляющей организацией, товариществом собственников жилья (жилищно-строительным, жилищным или иным специализированным потребительским кооперативом), ресурсоснабжающая организация не может быть исполнителем коммунальных услуг.

Также п. 3 Правил предоставления коммунальных услуг гражданам вводит понятие *внутридомовых инженерных систем*, под которыми понимаются инженерные коммуникации и оборудование, предназначенные для предоставления коммунальных услуг и расположенные в помещениях многоквартирного дома или в жилом доме.

Кроме того, п. 13 рассматриваемого документа предусматривает обязанности исполнителей, наряду с собственниками жилых помещений, обеспечить готовность к предоставлению коммунальных услуг внутридомовых инженерных систем, входящих в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, а также механического, электрического, санитарно-технического и иного оборудования, находящегося в жилых помещениях многоквартирного дома или в жилом доме (далее – внутриквартирное оборудование) и предназначенного для предоставления коммунальных услуг.

Подобная обязанность предусматривается и п. 49 рассматриваемого документа: «Исполнитель обязан самостоятельно или с привлечением других лиц обслуживать внутридомовые инженерные системы, с использованием которых предоставляются коммунальные услуги потребителю».

Помимо указанных положений Правила предоставления коммунальных услуг гражданам содержат конкретный порядок взаимодействия исполнителей и потребителей услуг в целях проведения работ по осмотру и обслуживанию инженерного оборудования и приборов, находящихся внутри жилых помещений многоквартирного дома.

Согласно п. 49 рассматриваемого документа исполнитель обязан не позднее трех дней до проведения плановых работ внутри жилого помещения согласовать с потребителем время доступа в это помещение или направить ему письменное уведомление о проведении работ внутри жилого помещения, в котором указываются:

- предполагаемые дата и время проведения работ;
- номер телефона, по которому потребитель вправе согласовать иную дату и время проведения работ, но не позднее пяти рабочих дней с момента получения уведомления;
- работы, которые будут проводиться;
- сроки проведения работ;
- должность, фамилия, имя и отчество лица, ответственного за проведение работ.

Согласно п. 50 исполнитель имеет право требовать допуска в заранее согласованное с потребителем время в занимаемое им жилое помещение работников или представителей исполнителя (в том числе работников аварийных служб) для осмотра технического и санитарного состояния внутриквартирного оборудования и выполнения необходимых ремонтных работ, для ликвидации аварий – в любое время.

При этом, согласно п. 52, потребитель обязан:

- при обнаружении неисправностей (аварий) внутриквартирного оборудования, коллективных (общедомовых), общих (квартирных) или индивидуальных приборов учета немедленно сообщать о них исполнителю и в аварийно-спасательную службу, а при наличии возможности – принимать все возможные меры по их устранению;
- допускать в заранее согласованное с исполнителем время в занимаемое жилое помещение работников и представителей исполнителя (в том числе работников аварийных служб) для осмотра технического и санитарного состояния внутриквартирного оборудования и выполнения необходимых ремонтных работ, для ликвидации аварий – в любое время.

том числе работников аварийных служб), представителей органов государственного контроля и надзора для осмотра технического и санитарного состояния внутриквартирного оборудования и выполнения необходимых ремонтных работ, а представителей исполнителя (в том числе работников аварийных служб) для ликвидации аварий – в любое время.

Таким образом, анализ всех рассмотренных норм дает основания для установления и возложения ответственности за обнаружение (а в некоторых случаях и за своевременное устранение) неисправностей внутриквартирного инженерного оборудования жилых помещений не только на собственников, но и на организации, занятые обслуживанием жилищного фонда.

Кроме того, стоимость работ, осуществляемых обслуживающей организацией и направленных на обнаружение неисправностей инженерного оборудования в ходе периодических осмотров, в том числе в границах жилых помещений, включается в состав платы за содержание и ремонт жилого помещения, вносимой собственниками помещений многоквартирного дома. Согласно ст. 154 ЖК РФ плата за жилое помещение и коммунальные услуги для собственника помещения в многоквартирном доме включает в себя:

- плату за содержание и ремонт жилого помещения, включающую в себя плату за услуги и работы по управлению многоквартирным домом, содержанию, текущему и капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме;
- плату за коммунальные услуги.

Следовательно, из рассматриваемой нормы ЖК РФ вытекает обязательство организации, в пользу которой собственники жилых помещений вносят плату за содержание и ремонт, не только содержать и ремонтировать общее имущество многоквартирного дома, но и проводить определенные работы, направленные на выявление и предотвращение неисправностей в границах жилого помещения собственника. Иными словами, собственники жилых помещений в многоквартирном доме несут бремя содержания жилого помещения и общего имущества многоквартирного дома путем внесения платы за соответствующие услуги обслуживающей организации, а последняя обязана обеспечить собственников указанными услугами.

Далее, согласно п. 1.1 ч. 2 (нормы времени и нормы обслуживания на работы по ремонту и обслуживанию внутридомового инженерного оборудования) Рекомендаций по нормированию труда работников, занятых содержанием и ремонтом жилищного фонда, утвержденных приказом Госстроя России от 9 декабря 1999 г. № 139, работы по ремонту и обслуживанию внутридомового инженерного оборудования (систем отопления, водоснабжения, водоотведения, электроснабжения, вентиляции, дымоудаления) являются составной частью единого комплекса работ по содержанию и ремонту жилищного фонда.

Согласно п. 2.1.1 указанного документа техническое обслуживание систем отопления, водоснабжения, водоотведения и электроснабжения включает работы по контролю технического состояния, поддержанию работоспособности и исправности оборудования, наладке и регулировке, подготовке к сезонной эксплуатации.

Согласно п. 2.1.2 контроль за техническим состоянием осуществляется путем проведения осмотров с использованием современных средств технической диагностики. К работам, выполняемым при проведении осмотров внутридомовых систем, относятся: устранение незначительных неисправ-

ностей в системах водоснабжения и водоотведения (смена прокладок в в допроводных кранах, уплотнение сгонов, устранение засоров, регулировк смывных бачков, крепление санитарно-технических приборов, прочисти сифонов, притирка пробочных кранов в смесителях, набивка сальнико смена поплавка шара, замена резиновых прокладок у колокола и шарово клапана, установка ограничителей – дроссельных шайб, очистка бачка от и вестковых отложений и пр.), укрепление расшатавшихся приборов в местн их присоединения к трубопроводу, укрепление трубопроводов.

Согласно п. 2.1.3 общие осмотры, при которых уточняются объемы раб для включения в план текущего ремонта, проводятся два раза в год.

Согласно п. 2.1.4 результаты осмотров (оценка технического состояни инженерного оборудования, выявленные неисправности, сведения о вь полненных при осмотре работах) следует отражать в документах по уче технического состояния оборудования (журналах, специальных карточках т.п.).

Кроме того, согласно п. 2.2.1.2 в перечень работ по техническому обл служиванию систем водоснабжения и водоотведения включены следующие р боты, производимые в жилых помещениях:

- уплотнение сгонов с применением льняной пряжи или асбестового шнура;
- устранение течи из гибких подводок присоединения санитарных прибо ров (отвинчивание гаек присоединения, замена прокладок, завинчива ние гаек).

Указанные работы, как было отмечено ранее, должны производиться о служивающей организацией в ходе осмотров; они включены в состав раб по техническому обслуживанию. Работы, которые не представляется во возможным выполнить в ходе осмотра, включаются в план текущего ремонта должны производиться обслуживающей организацией за счет платы за с держание и ремонт, вносимой собственниками жилых помещений.

Аналогичные нормы, регламентирующие состав работ, которые должн выполняться обслуживающей организацией в рамках работ по текущему р монту, содержатся также в действующем на текущий момент Приказе Го комархитектуры от 23 ноября 1988 г. № 312 «Об утверждении ведомственн строительных норм Госкомархитектуры «Положение об организации и пр ведении реконструкции, ремонта и технического обслуживания жилых зд ний, объектов коммунального и социально-культурного назначения» (вмест с «ВСН 58–88 (р). Ведомственные строительные нормы. Положение об о рганизации и проведении реконструкции, ремонта и технического обл служивания жилых зданий, объектов коммунального и социально-культурного н азначения»).

Также обязанность по проведению осмотров и устранению неисправн стей предусмотрена пп. 10, 11 и 22 Правил содержания общего имуществ в многоквартирном доме. Кроме того, согласно п. 5 указанных Правил в с став общего имущества включаются внутридомовые инженерные систем холодного и горячего водоснабжения и газоснабжения, состоящие из сто ков, ответвлений от стояков до первого отключающего устройства, расп ложенного на ответвлениях от стояков, указанных отключающих устройст коллективных (общедомовых) приборов учета холодной и горячей воды, пер вых запорно-регулирующих кранов на отводах внутриквартирной разводк от стояков, а также механического, электрического, санитарно-техническо и иного оборудования, расположенного на этих сетях.

Согласно п. 2.1 Методики формирования сметы доходов и расходов по эксплуатации жилищного фонда, утвержденной первым заместителем мэра в Правительстве города Москвы Ю.В. Росляком 3 сентября 2004 г., расходы службы заказчика по обеспечению содержания жилищного фонда складываются из затрат по оплате работ и услуг по содержанию, санитарной очистке и текущему ремонту домов и их инженерного оборудования, придомовой территории, выполняемых в соответствии с Правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда, выполнению функций по управлению, расходов на выплату налогов и других расходов и отчислений, связанных с хозяйственной деятельностью служб заказчика по эксплуатации жилищного фонда. При этом не планируются расходы по отдельным видам внутриквартирного ремонта, который производится за счет средств нанимателей и собственников жилых помещений.

Таким образом, лишь отдельные виды внутриквартирного ремонта должны производиться за счет средств собственников жилых помещений, а все работы, связанные с эксплуатацией и обслуживанием внутриквартирного инженерного оборудования, и ремонтные работы, связанные с устранением в ходе осмотров неисправностей и предусмотренные нормами действующего законодательства, должны производиться обслуживающей организацией по заказу управляющей организации за счет средств собственников помещений, вносимых в качестве платы за содержание и ремонт жилых помещений (п. 3.1 рассматриваемого нормативного правового акта).

Указанный документ еще раз утверждает обязательность применения и соблюдения Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда организациями, оказывающими услуги по управлению и обслуживанию жилищного фонда.

Кроме того, п. 2.3 Методики формирования сметы доходов и расходов по эксплуатации жилищного фонда предусматривает, что при планировании и формировании расходной части сметы в перечень планируемых работ, финансирование которых также производится за счет платы, вносимой собственниками жилых помещений за услуги по содержанию и ремонту, включаются также аварийные работы. Таким образом, работы, связанные с предупреждением и устранением аварийных ситуаций должны выполняться обслуживающей организацией за счет тех средств, которые перечисляются собственниками жилых помещений, а не за счет их собственных средств.

Также, согласно приложению 2 к Постановлению Правительства РФ от 24 апреля 2007 г. № 299-ПП «О мерах по приведению системы управления многоквартирными домами в городе Москве в соответствие с Жилищным кодексом Российской Федерации» вводится перечень работ, связанных с текущим ремонтом общего имущества многоквартирных домов. В соответствии с п. 10 таблицы 2 указанного приложения в состав работ по текущему ремонту общего имущества многоквартирного дома в части систем холодного водоснабжения включаются работы по замене и восстановлению работоспособности отдельных элементов системы холодного водоснабжения, а именно: водопроводного ввода от стены здания до общедомового узла учета, общедомового узла учета, трубопроводов по подвалу с запорно-регулирующей арматурой, квартирной разводки до водоразборной арматуры, включая вентили.

Согласно п. 2.20 приложения 6 к Постановлению Правительства города Москвы от 4 июня 1996 г. № 465 «О нормативах по эксплуатации жилищного



фонда» на организации, осуществляющей обслуживание жилищного фонда лежат обязательства по выполнению за счет вносимой собственниками жилых помещений платы за содержание общестроительных работ в объеме необходимых (в жилых помещениях – не по вине проживающих) для поддержания эксплуатационных качеств строительных конструкций: ликвидация последствий протечек, мелкий ремонт полов, оконных и дверных заполнений, расшивка рустов и ремонт отслоившейся штукатурки потолков и верхней части стен, угрожающих обрушением.

Таким образом, при установлении виновности того или иного участника рассматриваемых правоотношений необходимо установить место возникновения аварийной ситуации и определить, к ведению и ответственности кого из участников относится конкретный участок инженерных коммуникаций, в котором произошла аварийная ситуация.

## **Установленные меры ответственности**

Согласно п. 1.7 Временного положения об организации управления многоквартирными домами в городе Москве, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 17 января 2006 г. № 9-ПП и являющегося действующим в настоящий момент, управляющая организация обязана ежегодно течение первого квартала текущего года предоставлять собственникам помещений отчет о выполнении договора управления за предыдущий год, если иное не установлено договором управления.

Кроме того, в соответствии с п. 2.2.1 Методики формирования сметы доходов и расходов по эксплуатации жилищного фонда контроль за объемом и качеством выполнения работ эксплуатирующей организацией осуществляет служба заказчика, т.е. управляющей организацией. Аналогичные контрольные функции управляющей организации предусматриваются также п. 2.2 Рекомендаций по определению численности работников Службы заказчика жилищно-коммунальных услуг (организации по управлению жилищным фондом), утвержденных приказом Госстроя России от 26 марта 1999 г. № 74.

При этом необходимо учитывать, что собственник жилого помещения силу отсутствия необходимых специфических знаний и навыков не имеет возможности полностью самостоятельно контролировать качество эксплуатации инженерного оборудования и предоставления коммунальных услуг, и обслуживает системы и не может отвечать за действия ресурсоснабжающих и обслуживающих организаций.

Согласно п. 42 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме управляющие организации и лица, оказывающие услуги и выполняющие работы при непосредственном управлении многоквартирным домом, отвечают перед собственниками помещений за нарушение своих обязательств и несут ответственность за надлежащее содержание общего имущества в соответствии с законодательством Российской Федерации и договором.

В соответствии с п. 5 ст. 426 ч. 1 ГК РФ условия публичного договора, соответствующие обязательным требованиям, установленным Правительством Российской Федерации, ничтожны. Кроме того, отсутствие в договорах управления и обслуживания установленных действующим законодательством правил, норм, обязательств и мер ответственности не освобождает организации от необходимости их соблюдения. Указанная норма подтвер-

дается также нормами законодательства Российской Федерации о защите прав потребителей. Так, согласно нормам ст. 16 Закона Российской Федерации от 7 декабря 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителя» условия договора, ущемляющие права потребителя по сравнению с правилами, установленными законами или иными правовыми актами Российской Федерации в области защиты прав потребителей, признаются недействительными. Если в результате исполнения договора, ущемляющего права потребителя, у него возникли убытки, они подлежат возмещению изготовителем (исполнителем, продавцом) в полном объеме. При этом п. 3 ст. 29 рассматриваемого нормативного правового документа предусмотрена возможность требования потребителем услуг, связанных со строениями и недвижимым имуществом, возмещения убытков, вызванных некачественным предоставлением услуг, если недостатки такой услуги обнаружены в пределах пяти лет с момента ее предоставления. Для ситуаций возникновения существенных недостатков предоставленной услуги срок предъявления требований может быть увеличен до 10 лет, в соответствии с п. 6 ст. 29 рассматриваемого документа.

Кроме того, согласно ч. 2 ст. 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ), в случае если установлено, что юридическое лицо имело возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых рассматриваемым кодексом и законами субъекта РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были предприняты все зависящие от него меры по их соблюдению, такое юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения и привлекается к административной ответственности.

Также, в соответствии со ст. 7.22 КоАП РФ, нарушение лицами, ответственными за содержание жилых домов и (или) жилых помещений, правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений либо порядка и правил признания их непригодными для постоянного проживания и перевода их в нежилые, а равно переустройство и (или) перепланировка жилых домов и (или) жилых помещений без согласия нанимателя (собственника), если переустройство и (или) перепланировка существенно изменяют условия пользования жилым домом и (или) жилым помещением, – влечет за собой наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 4 тыс. до 5 тыс. руб., на юридических лиц – от 40 тыс. до 50 тыс. руб.

Аналогичные меры административной ответственности предусмотрены также Законом города Москвы от 20 декабря 1995 г. № 26 «Об ответственности за нарушение нормативов и жилищных стандартов по использованию, сохранности и эксплуатации жилищного фонда города Москвы». Так, согласно ст. 6 указанного документа предусматриваются меры административной ответственности в виде предупреждения или наложения административного штрафа за нарушение нормативов Москвы по эксплуатации жилых домов или помещений в них, инженерных сетей, систем и оборудования, объектов внешнего благоустройства лицами, ответственными за их содержание, техническое обслуживание или ремонт.

**Важная рекомендация для собственников – не пренебрегать страхованием своего жилого помещения от возможного ущерба, а также страхованием риска наступления своей гражданской ответственности**

Помимо изложенных мер ответственности, предусмотренных для организаций, занятых управлением и обслуживанием жилищного фонда, в случае неисполнения (ненадлежащего исполнения) возложенных на них действующим законодательством обязательств, для указанных организаций предусматриваются меры ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о защите прав потребителей, а также законодательства Российской Федерации о техническом регулировании.

Подводя итоги проведенного анализа нормативного правового регулирования правоотношений, возникающих при нанесении ущерба жилому помещению многоквартирного дома в результате его затопления, можно сделать следующие выводы:

- обязательства по доказыванию своего права на получение возмещения причиненного ущерба полностью лежат на потерпевшей стороне;
- потерпевшая сторона должна юридически правильно и с соблюдением всех процессуальных норм оформить документы, необходимые для подтверждения факта самого залива и факта нанесенного ущерба; установления размера нанесенного ущерба, обоснования причинно-следственной связи между действиями (бездействием) предполагаемой виновной стороны и возникновением ущерба и пр.;
- для установления виновника аварийной ситуации и предъявления обоснованных требований по возмещению ущерба жилому помещению нанесенного в результате его затопления, необходимо четко зафиксировать место возникновения аварийной ситуации (часть инженерных коммуникаций) и выявить сторону, ответственную за надлежащее содержание той части инженерных коммуникаций, в которой возникла неисправность, повлекшая за собой аварийную ситуацию и, как следствие, нанесение ущерба;
- для установления мер ответственности за невыполнение (ненадлежащее выполнение) обязательств по обслуживанию инженерных коммуникаций, которые должны быть применены в каждой конкретной ситуации необходимо проанализировать, какие именно действия (бездействия) виновной стороны могли привести к возникновению аварийной ситуации и возникновению ущерба.

В заключение несколько рекомендаций собственникам жилых помещений. Следуя им, можно свести к минимуму вероятность наступления аварийных ситуаций и, соответственно, нанесения ущерба или вовсе их избежать

1. Необходимо всегда помнить о тех обязательствах по обслуживанию и ремонту оборудования и коммуникаций, которые возложены на собственников действующим законодательством, производить их своевременные ремонты и замену.
2. К ремонтным работам или работам по подключению бытовых приборов к коммунальным сетям необходимо привлекать специализированные организации, которые, при соблюдении технологических требований к подобным работам, предоставляют гарантию их качественного выполнения.
3. При возникновении аварийной ситуации необходимо незамедлительно обратиться в аварийную службу обслуживающей или управляющей организации, зафиксировать факт возникновения аварийной ситуации, а также вызвать аварийную бригаду для ликвидации причины произошедшей аварии.

4. Если собственник помещения является предполагаемой виновной стороной, то ему рекомендуется самостоятельно – если возможно, еще до приезда аварийной бригады – осмотреть нижерасположенные помещения, чтобы понять, какому именно из них действительно наносится ущерб прямо сейчас и является ли причиной этого ущерба аварийная ситуация, возникшая в его жилом помещении (к сожалению, в подобных ситуациях нередко случаи так называемых самозаливов, когда жители сами заливают свое помещение с целью предъявить требования о возмещении ущерба либо увеличить размер такого ущерба).
5. Наконец, для правильного и справедливого разрешения ситуации и урегулирования споров, собственникам нужно юридически грамотно оформлять все необходимые документы и правильно интерпретировать те или иные фактические обстоятельства произошедшего. Необходимо также правильно определить причины произошедшего затопления, среди которых помимо аварийных ситуаций, связанных с износом коммунальных систем, могут быть халатность жильцов и отклонение от нормы показателей качества предоставления коммунальных услуг (достаточно случаев, когда при рассмотрении подобных дел сторона, предполагаемая виновной, при предоставлении инструментальных исследований доказывает факт так называемого гидравлического удара, повлекшего за собой аварийную ситуацию и произошедшего по вине организации коммунального комплекса, не соблюдавшей установленные показатели давления воды в сетях).

Необходимо также отметить, что еще одним участником рассматриваемых правоотношений могут являться страховые организации, которые, при наличии соответствующего договора, несут обязательства перед собственником помещения, которому причинен ущерб, и вступают в правоотношения с виновной стороной в рамках предъявления регрессных требований. В этой связи еще одна важная рекомендация для собственников, особенно при условии значительного износа инженерных коммуникаций многоквартирного дома и высокой степени риска их эксплуатации, – не пренебрегать страхованием своего жилого помещения от возможного ущерба, а также страхованием риска наступления своей гражданской ответственности. Сегодня большинство страховых организаций, работающих на российском рынке, предоставляют услуги страхования гражданской ответственности собственников жилых помещений перед соседями в случае возникновения аварийных ситуаций, влекущих нанесение ущерба.

**И.В. Генцлер**

Руководитель жилищного сектора направления «Городское хозяйство»  
фонда «Институт экономики города»

## **Роль местного самоуправления в управлении и содержании многоквартирных домов: опыт Артёмовского городского округа**

Жилищный кодекс Российской Федерации определил две роли органов местного самоуправления в отношении управления многоквартирными домами:

1) исполнителя функций муниципального собственника неприватизированных жилых (и нежилых) помещений в многоквартирных домах;

2) исполнителя полномочий, возложенных на органы местного самоуправления по исполнению тех функций, которые самостоятельно не исполнили собственники помещений в многоквартирных домах (выбор способа управления многоквартирным домом, установление размера платы за содержание и ремонт жилого помещения), а также по созданию условий для управления многоквартирными домами<sup>1</sup>.

Хотя со времени вступления в действие Жилищного кодекса прошло более шести лет, немногие муниципальные образования в России могут продемонстрировать последовательную и сбалансированную муниципальную политику, основанную на осознании этих двух разных и в то же время взаимосвязанных ролей органов местного самоуправления в реформировании системы управления многоквартирными домами с приватизированными квартирами. Тем интереснее опыт тех немногочисленных муниципальных образований, у которых подобная политика закреплена в ряде дополняющих друг друга муниципальных правовых актов и последовательно реализуется повседневной работе. Одним из этих муниципальных образований является Артёмовский городской округ Приморского края.

На территории Артёмовского городского округа, по статистическим данным на 1 января 2007 г., было 2107 многоквартирных домов, по данным на 1 января 2010 г. – 1786 многоквартирных домов (для части домов статус был изменен на «жилой дом»). Большое число домов (1106), считающихся многоквартирными, являются малоэтажными домами блокированной застройки с небольшим числом квартир.

Ситуацию с управлением многоквартирными домами в муниципальном образовании на начало 2005 г. можно охарактеризовать следующим образом:

- собственники квартир не участвуют в управлении общим имуществом многоквартирного дома;
- размер платы собственников и нанимателей помещений устанавливает орган местного самоуправления, и он не соответствует потребностям средств для надлежащего содержания многоквартирных домов;
- средний по городу уровень собираемости платежей населения за предоставленные жилищно-коммунальные услуги составляет только 60%.

<sup>1</sup> В данной статье не рассматриваются полномочия, возложенные на органы местного самоуправления Федеральным законом от 4 июня 2011 г. № 123-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

- муниципальное унитарное предприятие «Служба единого заказчика», управляющее всем жилищным фондом, признано банкротом и попало под внешнее управление;
- объединения собственников жилья для управления многоквартирными домами представлены только тремя организациями – два ЖСК и один ТСЖ.

Преобразования в сфере управления многоквартирными домами начались практически сразу после принятия Жилищного кодекса. Усилия органов местного самоуправления концентрировались и продолжают концентрироваться на нескольких важнейших направлениях, которые кратко описаны ниже.

## **Просвещение населения, информационно-методическая поддержка и обучение собственников жилья**

В Артёмовском городском округе создана система информирования, консультирования, методической помощи и обучения собственников квартир, товариществ собственников жилья и управляющих организаций по вопросам реформы жилищно-коммунальной сферы вообще и по вопросам управления многоквартирными домами в частности.

Одним из важнейших информационных источников для населения муниципального образования является городская общественно-политическая газета «Выбор». С 2005 г. за счет местного бюджета издаются спецвыпуски газеты для бесплатного распространения среди горожан. Так, в спецвыпуске от 4 марта 2005 г., выпущенном в количестве 30 тыс. экземпляров, под лозунгом «Артёмовец! Сохрани этот номер газеты для пользы дела!» был опубликован полный текст Жилищного кодекса РФ. В спецвыпусках публикуются муниципальные правовые акты, содержащие условия участия в муниципальных программах капитального ремонта, статьи разъяснительного характера, примерные формы различных документов, связанных с управлением многоквартирными домами (повестки дня и протоколы общих собраний, бюллетени для голосования, устав ТСЖ и др.), рекомендации по организации и проведению общих собраний, участию в муниципальных и региональных программах капитального ремонта многоквартирных домов, переселения из ветхого и аварийного жилья и т.п.

Еще одним эффективным информационным источником для населения является официальный сайт администрации Артёмовского городского округа ([www.artemokrug.ru](http://www.artemokrug.ru)). Здесь на странице Управления жизнеобеспечения и благоустройства администрации в разделе «Информация» можно узнать о создании и деятельности ТСЖ, взаимодействии жителей, муниципалитета и управляющих компаний в ходе реализации Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищного хозяйства», правилах изменения размера платы за содержание и ремонт жилья в случае оказания услуг ненадлежащего качества, действующих на территории городского округа управляющих компаниях (адрес, Ф.И.О. директора, телефоны) и ТСЖ, там же приводятся адресные перечни многоквартирных домов, находящихся в управлении каждой управляющей организации. На городском сайте размещены и адреса сайтов всех управляющих организаций (последние обязаны раскрывать информацию о своей деятельности в соответствии со Стандартом раскрытия информации организациями, осуществ-

влияющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами. Информация на городском сайте обновляется ежеквартально.

В период массового проведения общих собраний по выбору способов управления многоквартирными домами за счет бюджета печатались специальные листовки-памятки для жителей – с ответами на самые распространенные вопросы.

С 2005 г. и по настоящее время в администрации Артёмовского городского округа каждую среду для инициативных групп собственников помещений в домах проводятся бесплатные обучающе-консультационные семинары по жилищному законодательству и практическим вопросам и проблемам управления многоквартирными домами, порядку организации и ведения общих собраний в многоквартирных домах при очной и заочной форме голосования. Создан методический кабинет для оказания помощи в создании ТСЖ и дальнейшей их деятельности – прием здесь ежедневно ведет профессиональный юрист.

Регулярно проводятся разъяснительно-информационные встречи с жителями микрорайонов округа, круглые столы по вопросам ЖКХ. Обучены председатели вновь созданных ТСЖ на семинарах регионального уровня оплачиваются за счет местного бюджета. Организуются информационные методические мероприятия для руководителей управляющих организаций.

Администрация, заинтересованная в наилучшем освещении вопросов реформирования сферы управления многоквартирными домами, тесно сотрудничает с местными СМИ: городским телевидением, радио и печатными изданиями.

Решением Думы Артёмовского городского округа ежегодно в местном бюджете предусматриваются средства в размере 300–600 тыс. руб. «на организацию мероприятий, направленных на создание и совершенствование системы управления многоквартирными домами», «формирование благоприятных условий, способствующих созданию и деятельности товариществ собственников жилья».

## **Изменение системы управления многоквартирными домами, формирование рынка жилищных услуг**

В начале 2005 г. администрация Артёма в связи с банкротством МУ «Служба единого заказчика» провела открытый конкурс по выбору организации для управления многоквартирными домами на территории муниципального образования (за исключением домов, расположенных в закрытых военных городках).

Конкурсная документация разрабатывалась организаторами конкурса самостоятельно в соответствии с «Положением о муниципальном заказе на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования утвержденным решением городской Думы от 26 декабря 2002 г. № 49. В конкурсе участвовали три организации – две в форме муниципального унитарного предприятия и одна частная – ООО «Артёмовская управляющая компания». Последняя была создана работниками обанкротившейся муниципальной организации «Служба единого заказчика». Конкурс выиграла частная управляющая компания, которая приступила к работе 7 апреля 2005 г. Согласно

условиям конкурса и заключенного по его результатам договора за собственниками помещений в многоквартирных домах сохранялось право в любое время самостоятельно выбрать способ управления своими домами. При принятии собственниками помещения какого-либо многоквартирного дома самостоятельного решения по выбору способа управления соответствующий многоквартирный дом распоряжением администрации городского округа исключается из договора управления многоквартирными домами, заключенного по результатам муниципального конкурса. Поэтому число многоквартирных домов, находящихся в управлении ООО «Артёмовская управляющая компания», постоянно уменьшается.

Сразу после вступления в действие Жилищного кодекса РФ администрация городского округа приступила к работе по проведению общих собраний собственников помещений в тех многоквартирных домах, где есть муниципальные помещения. За два года в Артёме было проведено 551 собрание, в результате собственники 432 домов выбрали способ управления ими (т.е. 78,4% собраний привели к результату). Большая часть собственников предпочла выбрать способ управления управляющей организацией, товарищества собственников жилья были созданы только в 11 многоквартирных домах, а непосредственное управление выбрано собственниками трех домов<sup>1</sup>.

Общие собрания по выбору (изменению) способа управления продолжаются до настоящего времени. Муниципального собственника на общих собраниях представляет по доверенности работник Управления жизнеобеспечения и благоустройства администрации Артёмовского городского округа. Перед каждым общим собранием муниципальное учреждение «Управление муниципальным имуществом» представляет информацию о наличии муниципальных и немunicipальных помещений в доме, их площади, общей площади дома и др. для определения количества голосов собственников помещений на общем собрании.

Дума Артёмовского городского округа своим решением от 25 октября 2007 г. № 591 рекомендовала администрации городского округа «считать работу по формированию товариществ собственников жилья с целью привлечения собственников помещений к управлению многоквартирными домами приоритетным направлением деятельности администрации Артёмовского городского округа при выборе гражданами способа управления многоквартирными домами» и приняла План мероприятий по формированию благоприятных условий, способствующих созданию и деятельности товариществ собственников жилья на территории Артёмовского городского округа, на 2007–2011 гг. Этот план в том числе предусматривает следующие мероприятия:

- подготовка и передача технических паспортов (и формирование земельных участков) на многоквартирные дома, собственники помещений в которых избрали способ управления домом посредством ТСЖ (по обращению председателя ТСЖ);
- при реализации целевых программ по капитальному ремонту конструктивных элементов многоквартирных домов включение в приоритетном порядке в адресные списки домов, в которых созданы либо создаются ТСЖ (при подтверждении протоколами общих собраний);
- участие муниципалитета, как одного из учредителей товарищества соб-

1 Данные на 10 апреля 2007 г. – информация Департамента по ЖКХ и топливным ресурсам Приморского края.



ственников жилья, в общих затратах, связанных с регистрацией ТСЖ создаваемых в многоквартирных домах на территории Артёмовского городского округа, в размере суммы оплаты государственной пошлины при регистрации ТСЖ.

На начало 2011 г. в Артёмовском городском округе действуют 95 ТСЖ созданных собственниками 207 многоквартирных домов. Самое большое в числу домов товарищество состоит из собственников помещений в восемь небольших домах (до 12 квартир в доме). Конечно, решение о создании которых ТСЖ (особенно в «малоквартирных» домах блокированной застройки) люди принимали в надежде получить средства на капитальный ремонт домов. Но средств, выделяемых в соответствии с Законом № 185-ФЗ, недостаточно для ремонта домов всех ТСЖ (хотя благодаря критериям, установленным администрацией Артёмовского городского округа, именно ТСЖ имеют приоритет для участия в программах ремонта). Кроме того, внесенные в Закон № 185-ФЗ изменения уже не позволяют предоставлять средства домам блокированной застройки. Поэтому существует вероятность того, что недавно созданные товарищества в малоквартирных домах могут быть ликвидированы по решению собственников, если за недолгое время работы таких ТСЖ люди не почувствуют, что получили от них пользу. Но в любом случае решение о создании или ликвидации ТСЖ принимают в Артёме собственники квартир, а не администрация. Представитель администрации, прежде чем отдать голоса, принадлежащие муниципалитету, за создание товарищества всегда смотрит, за какое решение голосует большинство граждан.

Для собственников, которые выбрали способ управления многоквартирным домом управляющей организацией, этот выбор вполне реальный – городе в настоящее время работают 9 частных управляющих организаций все созданы по частной инициативе в форме обществ с ограниченной ответственностью. Договоры управления заключены с этими управляющими организациями по решению собственников помещений на срок от одного года до пяти лет.

Администрация городского округа создает одинаковые условия для деятельности всех управляющих организаций, предоставляя им муниципальные помещения в аренду по одинаковой минимальной ставке и давая возможность размещать информацию о своей деятельности на официальном сайте администрации.

Способ управления до сих пор не выбрали главным образом собственники помещений в 2–4-квартирных домах, которых очень много на территории муниципального образования. Для таких домов администрация планомерно проводит открытые конкурсы по отбору управляющих организаций в соответствии с постановлением Правительства РФ от 6 февраля 2006 г. № 75. В результате конкурсов заключаются договоры управления на срок от одного года до трех лет.

Все подрядные организации, занимающиеся в соответствии с договором, заключенными с управляющими компаниями, работами по обслуживанию и текущему ремонту многоквартирных домов, также являются частными. Некоторые управляющие организации имеют собственные производственные подразделения.

Как уже отмечалось, все управляющие организации, работающие на территории Артёмовского городского округа, имеют сайты, где размещают информацию о своей компании, перечни работ и размеры платы по каждо

дому, находящемуся у них в управлении, отчеты о произведенных работах и другую информацию в соответствии с требованиями постановления Правительства РФ № 731.

Конкуренция между управляющими организациями стала реальностью. Например, в одном из районов городского округа, где раньше была только одна управляющая организация, в настоящее время работают уже три.

Таким образом, система управления многоквартирными домами в Артёмовском городском округе полностью реформирована. На рынке жилищных услуг нет ни муниципальных управляющих, ни обслуживающих организаций. Развитие системы идет в сторону увеличения количества создаваемых ТСЖ и усиления конкуренции между управляющими организациями.

## **Установление размера платы за содержание дома**

Жилищный кодекс РФ определил, что органы местного самоуправления, исполняя функции муниципального собственника жилых и нежилых помещений в многоквартирном доме, должны принимать участие в расходах по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме в доле, относящейся к муниципальным помещениям. Размер общих расходов (и платы собственников помещений) должен устанавливаться решением общего собрания, т.е. размер платы собственников помещений может быть разным в разных многоквартирных домах. Орган местного самоуправления должен определить размер платы для нанимателей жилых помещений по договору социального найма, которая вносится организации, управляющей многоквартирным домом. Если размер платы нанимателей меньше, чем размер платы, установленный решением общего собрания для собственников, орган местного самоуправления должен в установленном порядке внести оставшуюся часть платы управляющей организации или ТСЖ. Кроме того, должен быть установлен порядок несения расходов в части незаселенных муниципальных жилых помещений (и неиспользуемых нежилых помещений), а также порядок участия муниципального образования в оплате расходов на капитальный ремонт многоквартирного дома. А само решение о проведении капитального ремонта, видах работ, их стоимости должно приниматься собственниками помещений по предложению управляющей организации.

Во многих муниципальных образованиях России до сих пор не приняты муниципальные правовые акты, устанавливающие, каким образом муниципальное образование участвует в общих расходах по содержанию и ремонту многоквартирного дома, а плата для нанимателей устанавливается одинаковой вне зависимости от реальной потребности в средствах на содержание того или иного дома. Вследствие этого управляющие организации и ТСЖ не предлагают собственникам помещений перечень работ и услуг, стоимость которых может отличаться от установленной платы для нанимателей, чтобы не создавать ситуации, когда часть необходимых расходов, относящихся к муниципальным помещениям, не будет покрываться платой нанимателей этих помещений. Общая практика такова, что разные многоквартирные дома находятся в разном техническом состоянии, нуждаются в разных видах текущих ремонтов, а плата за содержание домов одинакова для всех. Более того, поскольку по политическим соображениям плата для нанимателей устанавливается низкой, средств на поддержание даже текущего состояния домов недостаточно, а значит, их состояние продолжает ухудшаться. Использо-

ние всеми управляющими организациями и ТСЖ в муниципальном образовании одинаковой платы за содержание многоквартирных домов – огромное препятствие для развития реальной конкуренции на рынке жилищных услуг.

В Артёмовском городском округе не без влияния муниципального собственника жилых помещений сложилась такая практика, при которой перечень услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в каждом отдельном многоквартирном доме и размер платы на выполнение этих работ утверждаются ежегодно общим собранием собственников помещений в доме. Перечень услуг и работ и их стоимость предлагает собственники управляющая организация (с учетом конструктивных особенностей дома, необходимости выполнения тех или иных работ и пожеланий/требований жителей к уровню комфорта), а решение принимает общее собрание собственников помещений. Если в многоквартирном доме есть помещения находящиеся в муниципальной собственности, администрация городского округа через своего представителя участвует в принятии решений по перечню услуг и работ по содержанию дома и размеру платы собственников. Решения общих собраний принимаются чаще всего в форме заочного голосования, но этому предшествуют информационные встречи в доме, на которых управляющая организация обосновывает свои предложения по видам работ и их стоимости перед наиболее активными собственниками квартир, в число которых входит и представитель администрации. На этих информационных встречах обычно бывает более 30% собственников квартир. Очень часто заочном голосовании принимают участие собственники помещений, обладающие более чем 70% голосов от всех голосов собственников помещений в доме. И это позволяет принимать решения о проведении как текущих, так и капитальных ремонтов. Собственники активно участвуют в голосовании потому что знают, что они действительно способны повлиять на принимаемые решения.

Управление жизнеобеспечения и благоустройства администрации Артёмовского городского округа разработало примерные формы объявлений уведомлений о проведении общего собрания, протоколов, бюллетеней для голосования. А управляющие организации помогают собственникам квартир – инициаторам общего собрания копировать необходимое для проведения собрания количество документов.

Этот порядок установления размера платы за содержание общего имущества в многоквартирном доме применяется как в случае, когда управляющая организация была выбрана самостоятельно собственниками помещений так и в случае, когда она выбиралась по результатам открытого муниципального конкурса (договорами управления, заключенными по результатам конкурсов, перечень работ может устанавливаться на три года).

Благодаря тому что многие собственники помещений уже понимают, что необходимо улучшать состояние своих домов, и готовы вкладывать деньги в крайнем случае в текущие ремонты, перечни работ для разных многоквартирных домов, утвержденные общими собраниями, действительно индивидуальны. Соответственно, и размер платы собственников помещений за содержание общего имущества различается в разных домах: от 14–15 до 32 руб./м<sup>2</sup> (данные 2011 г., не включают плату на капитальный ремонт). Постепенно становится видна разница в состоянии домов в зависимости от того, за какой перечень работ проголосовали собственники квартир. Люди стали обращать внимание на то, что происходит в соседних домах.

Установлению более высокого размера платы за содержание дома благоприятствует то обстоятельство, что собственники-граждане уверены, что и муниципалитет как собственник неприватизированных квартир тоже будет платить установленную плату.

Таким образом, для управляющих компаний каждый многоквартирный дом реально стал отдельным объектом управления, а собственники помещений уже воспринимаются как клиенты, с которыми надо договариваться.

## **Выполнение муниципальным образованием обязанности собственника муниципальных жилых помещений**

Постановлением администрации Артёмовского городского округа от 14 августа 2007 г. № 983-па был утвержден Порядок предоставления организациям, осуществляющим управление многоквартирными домами, и ресурсоснабжающим организациям средств местного бюджета Артёмовского городского округа в связи с участием муниципального образования как собственника муниципальных жилых помещений в содержании муниципального жилищного фонда и общего имущества в многоквартирных домах. Этим муниципальным актом было установлено, что:

- размер платы за содержание и ремонт жилого помещения для нанимателей жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений устанавливается соответствующим постановлением администрации Артёмовского городского округа;
- за счет средств местного бюджета организациям, управляющим многоквартирными домами, оплачивается «оставшаяся часть платы» – разница между платой, установленной договорами управления, и платой, вносимой нанимателями муниципальных жилых помещений управляющей организации (если утвержденный размер платы за содержание и ремонт жилого помещения для нанимателей меньше размера платы, установленной для собственников помещений по договору);
- за счет средств местного бюджета вносится плата управляющим и ресурсоснабжающим организациям за содержание жилых помещений и коммунальные услуги до момента заселения в установленном порядке жилых помещений муниципального жилищного фонда Артёмовского городского округа.

Этот же порядок действует и в отношении ТСЖ.

До августа 2010 г. размер платы для нанимателей муниципальных помещений устанавливался постановлением главы городского округа дифференцированно по группам домов в зависимости от уровня их благоустройства и технического состояния (с учетом утвержденных предельных индексов). В случае если плата для нанимателей в конкретном многоквартирном доме оказывалась меньше, чем плата для собственников помещений в этом доме, установленная решением общего собрания (или по договору, заключенному на основании муниципального конкурса по отбору управляющей организации), управляющая организация (или ТСЖ) один раз в квартал представляла в Управление жизнеобеспечения и благоустройства администрации Артёмовского городского округа следующие документы:

- справку о сумме платы за содержание и ремонт жилого помещения, численной нанимателям;
- расчет оставшейся части платы по каждому многоквартирному дому;
- сводный реестр расчетов оставшейся части платы по управляющей организации;
- счет-фактуру (счет) на оплату предоставленных услуг.

Управление жизнеобеспечения и благоустройства администрации Артёмовского городского округа проверяло документы и согласовывало расчеты предоставленные управляющей организацией. Кроме того, выборочно проверялось, как выполнены работы по текущему ремонту. После этого формировались и направлялись заявки в Финансовое управление администрации Артёмовского городского округа на перечисление оставшейся части плат управляющим компаниям в порядке, предусмотренном казначейской системой исполнения бюджета городского округа. Финансовое управление в соответствии с полученными заявками осуществляло финансирование и оплату затрат в пределах средств, предусмотренных на эти цели в бюджете.

С августа 2010 г. в городе действует новый порядок установления плат для нанимателей муниципальных помещений. В конкретном многоквартирном доме плата для нанимателей устанавливается равной плате собственников помещений на содержание и текущий ремонт общего имущества установленной решением общего собрания по предложению управляющей организации (или по решению общего собрания членов ТСЖ).

Уполномоченный сотрудник администрации присутствует на всех общесобраниях собственников помещений в тех многоквартирных домах, где есть муниципальные помещения, и вместе с собственниками-гражданами принимает участие в голосовании по вопросам, связанным с установлением перечня работ и услуг по управлению, содержанию и ремонту дома, а также размера платы собственников помещений. Орган местного самоуправления, основываясь на решении общего собрания, своим постановлением определяет размер платы для нанимателей муниципальных помещений конкретном многоквартирном доме, а также выделяет бюджетные средства для финансирования части стоимости капитального ремонта, относящейся к муниципальным помещениям, если на собрании было принято решение проведения ремонта. Представитель администрации также контролирует как управляющая организация исполняет свои обязательства по договору управления многоквартирным домом. Доля расходов, относящихся к временно не заселенным муниципальным помещениям, по-прежнему оплачивается из бюджета.

Ежегодно в бюджете муниципального образования предусматриваются средства на исполнение обязанностей собственника муниципальных жилых помещений по содержанию муниципального жилищного фонда и общего имущества в многоквартирных домах. Размер расходов по этой статье планируется исходя из прогноза потребностей.

Отсутствие «муниципального тарифа» на содержание многоквартирных домов благоприятствует принятию собственниками помещений решений о размере платы, соответствующему реальным потребностям дома в услугах работ и текущих ремонтах, а также создает условия для развития конкуренции между частными управляющими организациями.

## **Стимулирование собственников принимать решения и финансировать работы по капитальному ремонту**

До 2008 г. общей практикой в российских муниципалитетах было проведение капитального ремонта многоквартирных домов в рамках муниципальных программ согласно утвержденным адресным спискам домов и в пределах выделенных бюджетных средств. Собственники помещений практически никак не влияли на принятие решений о капитальном ремонте (за исключением обращений в администрацию или подачи исков в суд), не участвовали в его финансировании, выборе подрядчика и контроле за ходом и качеством ремонта. Ситуация изменилась в связи с реализацией Закона № 185-ФЗ в тех муниципальных образованиях, которые участвовали в региональных программах капитального ремонта и получали средства государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. Обязательным условием получения бюджетных средств на капитальный ремонт дома стало принятие общим собранием собственников помещений в доме решения о капитальном ремонте, участии в муниципальной программе и софинансировании ремонта в размере не менее 5% его стоимости. Но многие муниципальные образования при этом пытались свести участие собственников в принятии решений к чистой формальности, включая многоквартирные дома в программы капитального ремонта по непрозрачным процедурам.

Органы местного самоуправления Артёма начали заниматься стимулированием собственников квартир принимать решения о проведении ремонта и его финансировании за счет средств самих собственников еще до выхода Закона № 185-ФЗ. Так, решением Думы Артёмовского городского округа от 31 июля 2007 г. № 552 была утверждена программа реконструкции и капитального ремонта кровель многоквартирных домов на период до 2010 г. Согласно этому решению бюджетные средства на капитальный ремонт и реконструкцию кровель многоквартирных домов в виде субсидий должны были предоставляться товариществу собственников жилья (жилищно-строительному кооперативу), управляющей организации или обслуживающей организации (при непосредственном способе управления домом собственниками помещений). Условия получения бюджетной субсидии были сформулированы таким образом, чтобы стимулировать собственников квартир принимать решения не просто о капитальном ремонте, а о реконструкции плоских кровель своих домов (устройство скатной кровли с жестким покрытием) и об установлении платы собственниками помещений для финансирования ремонта/реконструкции. Предполагалось, что размер субсидии по данной программе составит 34% от доли затрат на капитальный ремонт/реконструкцию кровли, приходящихся на граждан – собственников жилых помещений (собственники нежилых помещений и муниципалитет как собственник неприватизированных помещений оплачивают свою долю затрат в полном объеме).

После опубликования этой муниципальной программы в спецвыпуске городской газеты «Выбор» во многих домах начались общие собрания. На них принимались решения о ремонте и финансировании, а в администрацию стали поступать заявки на участие в программе и предоставление субсидии. Но практической реализации программы помешало принятие Закона № 185-ФЗ.

У собственников квартир появилась надежда получить субсидию в размере не 34, а до 95%, и они стали отказываться от принятых решений. Однако реальная возможность получить большую субсидию появилась у собственников небольшого числа домов и только через два года (причем реконструировать кровлю было нельзя!), поскольку Артёмовский городской округ смог принять участие в региональной программе капитального ремонта многоквартирных домов, финансируемой за счет средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, только в 2010 г. (в 2008–2009 гг. муниципальное образование не удовлетворяло одному из условий закона по доле многоквартирных домов, в которых созданы ТСЖ).

В новой муниципальной программе капитального ремонта многоквартирных домов (на 2010 г.) четко определено, что одной из ее задач является «стимулирование собственников помещений в многоквартирных домах к принятию решений о проведении комплексных капитальных ремонтов, и к использованию эффективных технических решений, направленных на создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан, повышение качества и энергоэффективности многоквартирных домов». Соответствующим образом сформулированы и критерии определения очередности предоставления средств финансовой поддержки, согласно которым приоритет принадлежит тем собственникам помещений, которые (при выполнении условий, установленных законом) создали в своем доме ТСЖ и большинством голосов приняли решение о проведении комплексного капитального ремонта, а также демонстрируют высокую дисциплину при внесении плат на содержание дома.

В программу капитального ремонта 2010 г. был включен 21 многоквартирный дом. Во всех домах выполнен как минимум ремонт внутридомовых инженерных систем и ремонт фасадов. Крыши отремонтированы в 20 домах подвальные помещения – в 16 домах. Удельная стоимость ремонта большинства домов составила от 1700 до 5000 руб./м<sup>2</sup>, что свидетельствует о большом объеме ремонтных работ, выполненных в каждом доме<sup>1</sup>.

Опыт программы 2010 г. способствовал увеличению активности граждан – собственников квартир. В администрацию городского округа постоянно приходят инициативные группы жителей, раздаются звонки. Все интересно, как можно попасть в программу капитального ремонта. Программа в 2011 г. уже сформирована. Представители администрации в ответ на обращения говорят, что если будут новые программы предоставления субсидий, то об условиях будет объявлено через городские средства массовой информации. А пока, если собственники помещений примут самостоятельное решение о проведении ремонта (вне программы капитального ремонта, выполняемой с участием средств Фонда содействия реформированию ЖКХ), муниципалитет обязательно профинансирует свою долю участия, относящуюся к муниципальным помещениям. И уже есть несколько случаев, когда собственники на общем собрании принимали решение о проведении отдельных работ, относящихся к капитальному ремонту, и о порядке оплаты этих работ (разовый взнос или сбор средств в течение нескольких месяцев). В одном доме за счет средств собственников помещений заасфальтирова-

1 Для сравнения – по данным, опубликованным на сайте Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, в достаточно большом числе субъектов РФ удельная стоимость ремонтов, выполненных в рамках региональных программ, составляет лишь 200–400 руб./м<sup>2</sup>.

придомовая территория и установлены общедомовые приборы учета воды, тепла, электроэнергии; в двух других выполнен капитальный ремонт мягкой кровли, в третьем установлены общедомовые приборы учета ресурсов и проведен капитальный ремонт электропроводки. Ещё в 14 многоквартирных домах в 2009 г. установлены общедомовые приборы учета потребления коммунальных ресурсов.

В настоящее время администрация проводит большую разъяснительную работу с собственниками жилья о необходимости установки приборов учета потребления коммунальных услуг, как поквартирных, так и общедомовых. Также она ориентирует управляющие организации на то, что им надо активнее заниматься этой работой, не дожидаясь установленного Законом № 261-ФЗ срока, когда приборы учета будут обязаны поставить ресурсоснабжающие организации даже без согласия потребителей. Управляющие организации, по мнению администрации, действуя в интересах собственников дома, должны предлагать им комплексные решения по учету и регулированию потребления коммунальных услуг, возможность дистанционного снятия показаний приборов учета, меры по энергосбережению. Только высокое качество системы учета и регулирования потребления коммунальных услуг может принести экономический эффект собственникам жилья и управляющим организациям.

Проблему финансирования капитального ремонта администрация Артёмовского городского округа видит в известном противоречии между Жилищным кодексом и законом о приватизации жилищного фонда. Жилищный кодекс устанавливает, что проведение капитального ремонта – это ответственность собственников помещений в многоквартирном доме и бремя, лежащее на них. В законе о приватизации содержится норма о том, что обязанность провести капитальный ремонт дома сохраняется за бывшим наймодателем. Используя это противоречие в законодательстве, отдельные собственники квартир обращаются в суды с исками о возложении на администрацию муниципального образования обязанности провести капитальный ремонт многоквартирного дома. Суды удовлетворяют эти иски со ссылкой на закон о приватизации, не принимая во внимание, что далеко не все собственники помещений в конкретном доме являются бывшими нанимателями своих помещений, что в доме есть нежилые помещения, принадлежащие юридическим лицам. Кроме того, не учитывается тот факт, что на момент приватизации многих квартир дом еще не нуждался в капитальном ремонте, а собственники за многие годы, прошедшие с момента приватизации этих квартир, самостоятельно не решали вопросы надлежащего содержания и ремонта принадлежащего им общего имущества в доме.

Хотя за состояние дома отвечают все собственники помещений совместно, суды принимают решение о проведении органами местного самоуправления за счет средств местного бюджета капитального ремонта домов, в которых 80–90% помещений находится в частной собственности.

Количество таких исков постоянно растет. В начале 2011 г. суды рассматривали 27 исков о понуждении муниципального образования выполнить капитальный ремонт за счет бюджета. Рассчитывая выполнить ремонт за счет бюджета, собственники помещений в отдельных домах отказываются проводить общие собрания по вопросам капитального ремонта и вкладывать свои средства в улучшение состояния дома. Такое отношение сказывается на принятии решений не только о капитальном ремонте, но и о текущих ремонтах – о



включении их в перечень работ по договору с управляющей организацией установлении соответствующего размера платы за содержание дома. Возникает порочный круг, когда нежелание собственников финансировать ремонт приводит к тому, что состояние многоквартирных домов ухудшается, а это свою очередь заставляет все больше граждан – нанимателей муниципальных квартир обращаться в суды с исками к муниципалитету о проведении капитальных ремонтов многоквартирных домов за счет бюджетных средств.

И эта проблема общая для всех муниципальных образований. Чтобы ее решить, необходимо внести в федеральное законодательство изменениям согласно которым был бы установлен механизм понуждения всех собственников помещений в многоквартирном доме содержать общее имущество надлежащем состоянии и своевременно проводить ремонты.

## **Итоги усилий органов местного самоуправления Артёмовского городского округа по реформированию системы управления многоквартирными домами**

1. В Артёмовском городском округе создана одна из лучших в стране систем информационного сопровождения реформ в жилищно-коммунальном секторе. На постоянной основе проводится работа по информированию населения по вопросам управления многоквартирными домами, консультации, методической помощи и обучению представителей собственников и ТСЖ. Уровень информированности населения по вопросам управления многоквартирными домами достаточно высокий.

2. Вырос уровень активности собственников квартир как по выбору способа управления многоквартирным домом, так и по участию в общих собраниях для принятия решений по условиям договоров управления и вопроса проведения капитального ремонта многоквартирных домов.

3. Собственники помещений значительной доли многоквартирных домов (около 90% площади многоквартирного жилищного фонда) самостоятельно выбрали способ управления своими домами. Преобладает способ управления управляющей организацией, но есть и ТСЖ. Только четыре небольших дома (с числом квартир от 4 до 25) выбрали и реализуют способ непосредственного управления.

4. Перечень услуг и работ и размер платы по договорам управления многоквартирными домами утверждаются ежегодно решениями общих собраний собственников помещений. Это способствует повышению активности собственников и ответственности управляющих организаций. У собственников помещений есть реальная возможность контролировать выполнение конкретного перечня и объемов работ по своему дому.

5. Размер платы за содержание дома в большей мере соответствует потребностям разных домов в текущих ремонтах и интересам собственников по улучшению их состояния. Размер платы по договору управления становится результатом договоренности между собственниками помещений в доме управляющей организацией. В зависимости от утвержденного перечня работ по дому плата варьируется от 15 до 32 руб./м<sup>2</sup>. Видя результат от вложения больших средств в содержание дома, собственники отдельных домов принимают решения об увеличении перечня работ с соответствующим увеличением размера платы.

**6.** Благодаря увеличившемуся размеру платы собственников помещений за содержание и текущий ремонт состояние отдельных домов на территории муниципального образования улучшилось и продолжает улучшаться. В 21 многоквартирном доме сделан комплексный капитальный ремонт в рамках муниципальной программы 2010 г., состояние этих домов полностью соответствует нормативным требованиям.

**7.** Муниципальное образование участвует в расходах на содержание общего имущества в многоквартирном доме путем установления платы для нанимателей муниципальных жилых помещений, равной плате собственников помещений в соответствующем доме, установленной решением общего собрания, а также путем перечисления управляющим организациям и ТСЖ из местного бюджета средств на содержание дома в доле, относящейся к незаселенным муниципальным квартирам, а также соответствующую долю расходов на капитальный ремонт дома (в случае если общее собрание собственников помещений в доме приняло решение о проведении капитального ремонта). Добросовестное исполнение администрацией Артёмовского городского округа обязанностей муниципального собственника по участию в общих расходах на содержание общего имущества в многоквартирных домах служит хорошим примером для граждан – собственников квартир.

**8.** Улучшилась финансовая дисциплина граждан – собственников и нанимателей жилых помещений. Если в 2005 г. средний по городу уровень сбора платежей с населения за предоставленные жилищные и коммунальные услуги составлял только 60%, то в 2006 г. он вырос до 80%, в 2007 г. – до 92,3%, в 2008 г. – до 99,6%. Таким образом, созданы условия для нормальной деятельности управляющих организаций и ТСЖ, снизились их риски при заключении договоров ресурсоснабжения с организациями коммунального комплекса.

**9.** Благодаря мерам по содействию развитию ТСЖ увеличивается число товариществ, создаваемых по инициативе собственников квартир. На начало 2011 г. в городе действуют 95 товариществ, в управлении которых находятся 207 многоквартирных домов (в 2005 г. в городе было одно ТСЖ и два ЖСК). В Артёмовском городском округе нет проблемы «формальных» или «незаконно созданных» ТСЖ.

**10.** На территории муниципального образования создан рынок жилищных услуг, на котором работают только частные управляющие и обслуживающие организации (в уставном капитале которых нет доли муниципального образования). Число частных управляющих организаций с 2005 до 2011 г. увеличилось с 1 до 9. У собственников жилья и ТСЖ есть реальная возможность свободного выбора управляющих и обслуживающих организаций. Увеличивается конкуренция, уже есть примеры смены управляющей организации по решению общего собрания собственников помещений.

Таким образом, практика Артёмовского городского округа доказывает, что при наличии у органов местного самоуправления понимания целей реформ в сфере управления многоквартирными домами и политической воли осуществлять реформы в муниципальном образовании, комплексном подходе и последовательности при выработке муниципальной политики и практических мер ее реализации глубокие преобразования этой сферы возможны в рамках действующего законодательства.

**Н.Ю. Замятина**

Старший преподаватель географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова,  
кандидат географических наук

## **Городская среда как фактор городского развития (сопоставление городов Губкинский и Муравленко Ямало-Ненецкого автономного округа)**

В нашем городе говорят о так называемом эффективном бюджетном рубле, главное – экономический эффект, а не то, как отразится этот рубль на благосостоянии и комфорте жизни муравленковцев. Очевидно в Губкинском считают иначе... Поэтому в Губкинском есть возможность подумать о кинотеатрах.

Высказывание на форуме г. Муравленко ([www.muravlenko.com/forum/post/2544.html#2544](http://www.muravlenko.com/forum/post/2544.html#2544))

**Все более заметным становится проявление новых, слабопараметризуемых, но очень важных факторов – креативности и сплоченности городского сообщества, территориальной идентичности, особой городской среды**

Социально-экономическое и культурное развитие города определяется многими факторами. Традиционно изучается влияние градообразующих предприятий транспортно-географического положения. Между тем все более заметным становится проявление новых, слабопараметризуемых, но очень важных

факторов – креативности и сплоченности городского сообщества, территориальной идентичности, особой городской среды. Значение таких факторов удобно сопоставить на примере городов, схожих по всем прочим параметрам – возрасту, размеру, положению и специализации. Такой удачной для сравнения парой являются два молодых города Ямало-Ненецкого автономного округа – Муравленко и Губкинский<sup>1</sup>.

### **Исходные позиции городов**

Изначально оба города имели сходные стартовые позиции. И тот и другой были основаны в середине 1980-х гг. (Муравленко в 1984 г., Губкинский в 1986 г.) в связи с освоением нефтяных месторождений южной части ЯНА (начавшимся в 1970-е гг.

Оба населенных пункта входили в состав других административных единиц. Губкинский был основан позже Муравленко и на 6 лет позже получил статус города, но на 2 года раньше Муравленко обрел административную самостоятельность (в качестве рабочего поселка районного подчинения); Муравленко 16 лет был поселком, административно подчиненным Ноябрьску.

Поселок Губкинский до 1988 г. входил в состав Пурпейского сельского Совета с центром в поселке Пурпе. В 1988 г. Губкинский был отнесен к категории рабочих поселков и исключен из состава Пурпейского сельского Совета

<sup>1</sup> Идея сравнительного анализа данных городов принадлежит А.Н. Пилясову.

образованием Губкинского поселкового Совета народных депутатов. В 1996 г. Губкинский получил статус города окружного подчинения. В 2004 г. городу Губкинский присвоен статус городского округа.

Муравленко образован в 1984 г. в составе Пуровского района как Муравленковский сельский Совет, переданный в административное подчинение Ноябрьскому горсовету (наряду с поселком Вынгапур, который остается в административном подчинении Ноябрьска до сих пор). В 1990 г. поселок Муравленко получил статус города окружного подчинения. С 1996 г. Муравленко стал муниципальным образованием.

Оба города расположены в непосредственной близости от автотрассы Сургут – Новый Уренгой; авиасообщение осуществляется через аэропорт Ноябрьска (из Губкинского доступен также аэропорт Тарко-Сале).

Для освоения месторождений привлекались вахтовые работники, но основная часть нефтедобытчиков была расселена во вновь отстраивающихся городах. Через четверть века после основания оба города оказались сопоставимы по населению (на 1 января 2011 г. 37,3 тыс. человек в Муравленко и 23,5 тыс. человек в Губкинском).

В обоих городах сложилась монопрофильная экономическая структура: градообразующей отраслью является нефте- и газодобыча (в Муравленко газодобыча с 2011 г.), действует газоперерабатывающий завод, а также предприятия, осуществляющие сервисное обслуживание нефтяной промышленности. В сфере малого бизнеса в обоих городах действовали успешные предприятия пищевой промышленности (в Губкинском – ООО «Кирилл», производящее молочные продукты, в Муравленко – хлебопекарня ИП Трофимова).

## **Социально-экономическое развитие городов к 2010–2011 гг.**

Несмотря на сходство стартовых позиций, уже к 2010–2011 гг. между городами накопились существенные различия в уровне и качестве развития практически всех сфер городской жизни.

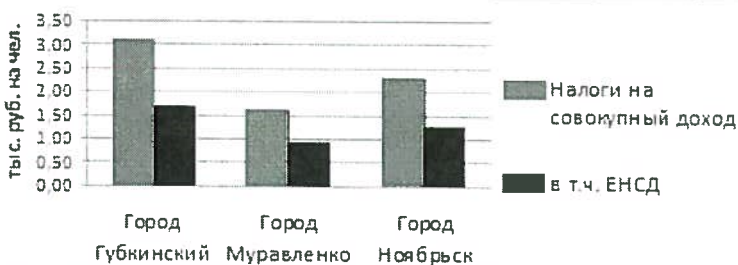
Муравленко существенно отстает от Губкинского по объемам ввода жилья и обеспеченности общей жилой площадью, по уровню социально-культурного обслуживания населения и другим социально-экономическим параметрам, особенно определяющим качество жизни (табл. 1 на с. 212).

Наиболее разительно отставание Муравленко от Губкинского по уровню развития малого предпринимательства, торговли, сферы услуг. В этих сферах Губкинский опережает не только Муравленко, но и крупный узловый центр южной части ЯНАО Ноябрьск (рис. 1 на с. 212).

Разница в развитии предпринимательства связана, в частности, с радикальными различиями в уровне его поддержки. В последние годы расходы на развитие и поддержку малого предпринимательства в Губкинском были кратно больше, чем в Муравленко: в 2009 г. в первом на поддержку малых предприятий было выделено 15,1 млн руб., во втором – 1,3 млн руб. В расчете на одно малое предприятие в Губкинском поддержка бюджета составила 73,1 тыс. руб., в Муравленко – 5,2 тыс. руб.; поддержка малых предприятий в расчете на одного жителя в Губкинском в 2009 г. была 650 руб., в Муравленко – 36 руб.

**Таблица 1. Основные социально-экономические показатели по городам Муравленко и Губкинский, 2009 г.**

Показатель	Губкинский	Муравленко
Доходы местного бюджета, тыс. руб.	1 874 934	2 431 824
Доходы местного бюджета на душу населения, тыс. руб.	79,8	65,2
Поступления от налога на доход физических лиц, тыс. руб.	426 116	334 188
Поступления от налога на доход физических лиц на душу населения, тыс. руб.	18,3	9,0
Поступления от налогов на совокупный доход и единого налога на вмененный доход, тыс. руб.	111 576	92 877
Поступления от налогов на совокупный доход и единого налога на вмененный доход на душу населения, тыс. руб.	4,7	2,5
Сальдо миграций (2010 г.)	179	-450
Ввод в действие жилых домов, м <sup>2</sup> общей площади (суммарно за 2007–2009 гг.)	52 992	13 228
Ввод в действие индивидуальных жилых домов, м <sup>2</sup> общей площади (суммарно за 2007–2009 гг.)	5029	0
Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, м <sup>2</sup> общей площади	20,54	15,23
Доля проживающих в ветхих домах, %	5,6	3,5
Количество работников учреждений культурно-досугового типа на 1000 жителей города, человек	4,2	1,8
Число спортивных сооружений, ед. (в скобках – на 1000 жителей)	46 (1,9)	40 (1,1)


**Рис. 1. Поступления в бюджет муниципального образования от налогов на совокупный доход (налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, и единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности) на душу населения, 2009 г.**

Различия между городами хорошо осознают их жители. Так, социологический опрос, проведенный в Муравленко в январе 2011 г.<sup>1</sup>, показал, что муравленковцы практически единодушно отдали предпочтение Губкинскому по сравнению со своим городом. Они отмечали, что в Губкинском выше уровень заработной платы, интенсивнее строительство, более красивая архитектура, более разнообразная сфера досуга и развлечений (предмет особой зависти муравленковцев является губкинский кинотеатр). В числе немногочисленных положительных отличий Муравленко от Губкинского респонденты называли низкие цены на товары – следствие более низких затрат, а также больший уровень благоустройства и уютность своего города.

Таким образом, в последние годы траектории развития городов существенно расходятся. Каковы возможные причины такого расхождения?

<sup>1</sup> Опрос проводился отделом связей с общественностью администрации Муравленко в рамках подготовки Стратегии социально-экономического развития муниципального образования г. Муравленко до 2030 г. См. Приложение 6 к Стратегии, с. 169–247. URL: [http://www.muravlenko.com/strategy\\_](http://www.muravlenko.com/strategy_)

## **Состояние нефтегазодобычи и конкурентность среды как фактор развития города**

В течение последних 10 лет в рассматриваемых городах происходили изменения в уровне добычи нефти, в институциональной структуре нефтегазодобывающей отрасли, уровне заработной платы в отрасли. Анализ динамики добычи углеводородов позволяет сделать два ключевых вывода.

### **1. Губкинский «на газе», Муравленко «на нефти»**

Радикальное различие между экономическими базами Губкинского и Муравленко проявилось с началом разработки газовой залежи ЗАО «Пургаз» (Губкинский). Именно данная компания обеспечивает существенное превышение в уровне добычи углеводородов компаниями Губкинского над градообразующей компанией Муравленко. Так, в 2009 г. Пургазом добыто 15 млрд м<sup>3</sup> природного газа, Пурнефтегазом – еще 3,7 млрд м<sup>3</sup>; в Муравленко же газ не добывался до 2011 г. При этом нефтедобывающие компании обоих городов добывают сопоставимые объемы нефти (добыча по филиалу «Муравленковскнефть» в 2009 г. составила 11,2 млн т, добыча Пурнефтегаза – 7,8 млн т); у обеих компаний добыча нефти неустойчива и имеет тенденцию к сокращению все последнее десятилетие.

### **2. Внешние факторы добычи значительны**

На колебание добычи углеводородов, по-видимому, существенное влияние оказывают внешние факторы, и особенно смена собственника и организационной структуры компании. Охарактеризуем эту ситуацию в Губкинском и Муравленко подробнее.

ПО «Пурнефтегаз» (Губкинский) было создано в 1986 г. из ПО «Ноябрьскнефтегаз», обустройство месторождений велось до 1993 г. В июле 1993 г. Пурнефтегаз получил кредит МБРР на приобретение нефтепромыслового оборудования в размере 168 млн долл. и кредит от ЕБРР для восстановления простаивающих скважин в размере 174,3 млн долл. Однако, в силу разных причин, часть купленного оборудования так и не была получена. В 1994 г. в соответствии с постановлением Правительства РФ Пурнефтегаз был включен в состав нефтяной компании СИДАНКО, а в 1995 г. пакет из 38% акций (50,6% голосующих акций) был передан компании «Роснефть». Вслед за передачей госпакета акций Пурнефтегаза от компании СИДАНКО Роснефти произошло небольшое (с 8,2 млн т нефти в 1994 г. до 8,0 млн т в 1995 г.) снижение добычи нефти. В следующем году (1996) было введено в эксплуатацию Западно-Таркосалинское месторождение и наблюдалось небольшое увеличение добычи нефти до 8,1 млн т. В 1997 г. добыча выросла до 8,7 млн т. Во второй половине 1998 г. ОАО «Роснефть–Пурнефтегаз» попало под процедуру банкротства. Происходит резкое падение нефтедобычи (с 8,7 млн т в 1997 г. до 8,3 млн т в 1998 г. и 8,2 млн т в 1999 г.), и это притом, что нефть на месторождениях ОАО «Роснефть–Пурнефтегаз» характеризовалась в этот период низкой концентрацией серы (не более 0,3%) и обводненностью (25%)<sup>1</sup>. Падение добычи происходит на

1 См.: [www.nefte.ru/company/rus/purneftegaz.htm](http://www.nefte.ru/company/rus/purneftegaz.htm)

фоне скандала с продажей контрольного пакета по заниженной цене<sup>1</sup>. В дальнейшем ситуация в компании не улучшилась: сообщалось об убытке Пурнефтегаза в 1999 г. и их уменьшении в 2000 г. В 2004 г. имела место угроза забастовки работников Пурнефтегаза из-за неиндексации зарплаты, и конце года было заменено почти все руководство компании. В 2005 г. добыча продолжала сокращаться, но, как сообщалось, сокращение составило всего 1,5% от прошлогодних показателей<sup>2</sup>. Вслед за уничтожением самостоятельности Пурнефтегаза в рамках консолидации Роснефти в 2006 г. уменьшение объемов нефтедобычи приняло последовательный и неуклонный характер (в 2007 г. добыто 9,1 млн т, в 2008 г. – 8,2 и в 2009 г. – 7,2 млн т нефти).

История добычи нефти в районе Муравленко также связана с ПО «Ноябрьскнефтегаз», созданным в 1981 г. для ввода в разработку Муравленковского, Суторминского, Тарасовского и ряда других месторождений. Базой освоения территории стала станция железной дороги Ноябрьская (открыта для движения поездов в 1978 г.). В 1982 г., в рамках Ноябрьскнефтегаза было создано НГДУ «Суторминскнефть» для разработки одноименного месторождения; двумя годами позже создается НГДУ «Муравленковскнефть» которое в 1993 г. было акционировано и приватизировано. Госпакет акций ПО «Ноябрьскнефтегаз» (38% акций) находился в управлении государственного предприятия «Роснефть», в 1995 г. Ноябрьскнефтегаз включен в состав Сибнефти.

После пика добычи нефти предприятием «Сибнефть–Ноябрьскнефтегаз» в 1997 г. (18,7 млн т) в 1998–1999 гг. она падает (соответственно 17,3 и 16,3 млн т); в 1999 г. Сибнефть начинает предпринимать усилия по увеличению уровня добычи нефти (исправить ситуацию попытались, применив новые технологии увеличения нефтеотдачи и начав в 1999 г. сотрудничество с крупнейшими нефтесервисными компаниями мира — Halliburton Schlumberger, Baker). Известны планы подъема добычи до 17 млн т в 2000 и 19 млн т в 2001 г. «Если в этом году ННГ добудет 17 млн т нефти, то бизнес-план предусматривает увеличение добычи в 2003 до 20 млн т. А в 2005 может не показаться фантастической цифра и в 37 млн т»<sup>3</sup>. В 2003 г. Сибнефть действительно увеличила добычу на 27%, но уже в 2004 г. ситуация стабилизировалась, а с 2005 г. началось падение.

Аналитики называют две причины неуспеха применения новых методов. Первая – возможные неудачи в «экспериментальном» применении самих методов: «...эти промыслы стали полигоном для экспериментов с новыми методами увеличения нефтеотдачи, в первую очередь ГПП на новых скважинах. В итоге после краткосрочного роста дебита шло быстрое заводнение продуктивных пластов, и эффективность скважин резко падала. В 2005 году сре-

1 В сентябре 1998 г. пакет акций Роснефти–Пурнефтегаза принадлежавший Роснефти, был продан в счет погашения задолженности компании перед несколькими банками и рядом акционерных обществ. Согласно решению суда банк «Диалог Оптим» продал 38% акций Роснефти–Пурнефтегаза, ранее принадлежавших Роснефти, четырем компаниям: ЗАО «ПАКК-Инвест», ООО «Феникс», ООО «Европейско-Сибирская нефтяная компания» и ЗАО «МАК-Центр». Пакет был поровну поделен между покупателями. Однако Арбитражный суд г. Москвы на заседаниях, состоявшихся 11, 16, 19 и 9 декабря 1998 г., признал недействительными заключенные этими компаниями договоры купли-продажи акций Роснефти–Пурнефтегаза и обязал вернуть их в собственность НК «Роснефть». URL: [http://www.akm.ru/rus/analyt/analyt/report/ng/irsnft-purng\\_990222.stm](http://www.akm.ru/rus/analyt/analyt/report/ng/irsnft-purng_990222.stm)

2 См.: [www.vsluh.ru/news/oilgas/54965.html](http://www.vsluh.ru/news/oilgas/54965.html)

3 [www.nefte.ru/company/rus/noyabrskneftegaz1.htm](http://www.nefte.ru/company/rus/noyabrskneftegaz1.htm)

ний показатель обводненности продукции достиг 77,9%, в 2006 – 82,1%»<sup>1</sup>. Вторая причина – это «желание владельцев "Сибнефти" сэкономить перед продажей компании "Газпрому". В результате сократились объемы эксплуатационного бурения и операций по интенсификации добычи: если в 2002 году было построено 273 скважины, то в 2005 — всего 76, а число ГРП сократилось с ежегодных 260 в 2000–2003 годах до 119 в 2005 году»<sup>2</sup>.

В 2005 г. Сибнефть была продана Газпрому (перед этим, в 2003–2004 гг., происходит продажа значительной части акций Сибнефти одним из владельцев компании – как утверждается, по заниженной цене<sup>3</sup>; можно допустить, что обстоятельства сделки также сказались на снижении производственных показателей компании). В 2005–2008 гг. объем добычи по Ноябрьскнефтегазу сокращался на 9–13% ежегодно. В 2008 г. была предпринята реорганизация организационной структуры ОАО «Газпромнефть–Ноябрьскнефтегаз». Многоступенчатая структура Ноябрьскнефтегаза – когда центральному аппарату Газпромнефти подчиняется дочернее ОАО «Газпромнефть–Ноябрьскнефтегаз», в составе которого работают три территориальных проекта по добыче нефти (ТПДН) с минимальной самостоятельной ролью: Муравленковскнефть, Холмогорнефть и дочернее ООО «Заполярьефть», – была признана совершенно неоправданной и неповоротливой, неспособной учитывать нарастающую сложность геологической структуры эксплуатируемых месторождений.

В результате реструктуризации и создания обособленного филиала в Муравленко в 2009 г. часть руководящих работников переехала из Ноябрьска в Муравленко и вошла в состав аппарата управления филиалом «Муравленковскнефть»<sup>4</sup>. Падение объемов добычи остановлено не было, но, как сообщает официальный сайт компании, снизились темпы падения по филиалу: в 2009 г. было добыто 11,2 млн т нефти, в 2010 г. – 10,2 млн т; в 2011 г. планируется добыть 9,5 млн т (за первый квартал добыто 2,34 млн т)<sup>5</sup>. В 2011 г. филиалом «Муравленковскнефть» начата добыча газа из сеноманской залежи – планируется добыча около 3 млрд м<sup>3</sup> газа в год.

Резюмируя вышесказанное, можно сделать вывод, что проведение мероприятий по добыче нефти, ввод в строй новых месторождений и проектов и, соответственно, объем нефтедобычи в значительной степени зависят от *внешних причин* – смены собственников компаний, институциональных преобразований, политики, проводимой центральными структурами крупных компаний.

В случае с Муравленко большое значение, по-видимому, сыграло увеличение степени самостоятельности нефтедобывающей компании. В случае с Губкинским такой зависимости не обнаружено, однако очевидно, что судьбу города на последнее десятилетие определило странно форсированное – после 33-летней паузы – освоение Губкинской газовой залежи в 1998 г. Именно рекордно быстрое начало газодобычи Пургазом позволяет судить о том, что

1 См.: [www.indpg.ru/nik/2009/07-08/26284.html](http://www.indpg.ru/nik/2009/07-08/26284.html)

2 Там же.

3 См.: [www.newsru.com/arch/russia/04jul2005/berakt.html](http://www.newsru.com/arch/russia/04jul2005/berakt.html), [www.izvestia.ru/investigation/article3099730/?print](http://www.izvestia.ru/investigation/article3099730/?print)

4 Как писала газета «Наш город», «в результате реструктуризации, как известно, многие люди, работавшие в Ноябрьске в управлении подготовки, сдачи нефти и газа, цехе текущего обслуживания газового промысла, переехали в Муравленко и вошли в состав управления филиала "Муравленковскнефть". Это серьезное достижение» (Наш город. 2010. 1 янв.).

5 См.: <http://mn.gazprom-neft.ru/press/?section=14&id=301>



толчок к смене экономических условий в Губкинском и в этом случае пришли извне: «Закрытое акционерное общество "Пургаз" было образовано 7 апреля 1998 года — *когда возникла необходимость быстрой разработки* (здесь далее в тексте цитаты курсив мой. – Н. З.) Губкинского газоносного месторождения, создания здесь современного эффективного газодобывающего предприятия... Для обустройства Губкинского газового месторождения руководством Общества был оперативно сформирован квалифицированный коллектив специалистов, имеющих навык выполнения самых сложных работ в экстремальных условиях Крайнего Севера. *В рекордно короткий срок* — за один год — был построен и сдан в эксплуатацию Губкинский газовый промысел»<sup>1</sup>. Толчком для начала добычи мог стать резкий рост цен на нефть именно в 1998 г., а также другие внешние причины<sup>2</sup>.

Состояние нефтегазодобывающей отрасли влияет на социальное экономическое развитие города в целом через следующие механизмы:

- заработная плата работников нефтяной промышленности обеспечивает покупательский спрос на товары и услуги;
- бюджет муниципального образования получает налоговые поступления;
- градообразующие предприятия оказывают спонсорскую помощь предприятиям социальной сферы города, осуществляют строительство жилья и социально-культурных объектов.

Нефтяной сектор – наиболее высокодоходная отрасль экономики исследуемых городов. Для развития города, однако, важен не только номинальный размер средств, получаемых нефтяниками в виде зарплаты (в Муравленке например, заработная плата в добывающих отраслях, по данным паспорта города 2009 г., составила всего 13% суммарного фонда заработной платы и прочих доходов жителей города). Большое значение имеют качественные характеристики потребительского спроса: занятые в добывающем секторе обеспечивают потребительский спрос на наиболее современные виды услуг и товаров и тем самым способствуют не только количественному, но главным образом качественному развитию потребительского рынка города.

Что касается налоговых поступлений, то в современных условиях бюджет муниципального образования зависит от состояния нефтегазодобычи только косвенно, через поступления от налогов на доходы физических лиц. Доля собственных доходов в общем объеме бюджетных доходов обоих городов невелика: в Губкинском – 31,2%, в Муравленке – 23,7% (2009 г.).

Напротив, помощь, оказываемая нефтегазодобывающими компаниями городам, существенна. Важно, что именно таким образом города обретают наиболее значимые объекты: современные офисные здания, спортивные и культурно-досуговые учреждения. Так, в Муравленке в последние годы с привлечением средств нефтегазодобывающих компаний был построен спортивный зал «Зенит», реконструировано футбольное поле, оказывается поддержка учебным заведениям и детскому саду. В Губкинском на средства только Пургаза возведена подстанция, обустраиваются дороги, оказывается финансовая поддержка творческим коллективам города, содержится волейбольная команда, оказана помощь в строительстве церкви, озеленении улиц. В 2001 г. построен гостиничный комплекс «Сибирь». До 2009

<sup>1</sup> <http://enc.ex.ru/cgi-bin/n1firm.p?lang=1&f=1951>

<sup>2</sup> Подробно роль внешних, в частности политических и личностных, факторов в развитии нефтегазодобычи в Западной Сибири рассмотрена, например, в обзоре по адресу: [www.falanga.ru/help/section57/section278/](http://www.falanga.ru/help/section57/section278/)

Пурнефтегаз вместе с администрацией города содержал городскую газету «Нефтяник Приполярья» (позже были организованы городская газета «Губкинская неделя» и отраслевая – «Нефтяник Ямала»)<sup>1</sup>.

Симптоматичен один из ответов, полученных в ходе социологического исследования в Муравленко. Респондент отметил, что в Губкинском в отличие от Муравленко «Пурнефтегаз строит и развивает город». Пожалуй, именно в благоустройстве города конкуренция между компаниями проявляется в большей степени, чем в уровне зарплат работников. Это можно доказать простыми логическими доводами: если, допустим, каждая компания строит в «своем» городе один объект в год, город с одним градообразующим предприятием получит один объект, город с тремя крупными компаниями – три. Примерно так и выглядит ситуация со спонсорской помощью нефтегазодобывающих компаний в Муравленко и Губкинском.

Таким образом, к 2010 г. развитие потребительского рынка, обеспеченность культурно-досуговыми учреждениями и внешний вид обоих рассматриваемых городов в значительной степени зависели от деятельности нефтегазодобывающих предприятий, доходы которых, в свою очередь, напрямую были связаны с уровнем добычи углеводородов. Иными словами, уровень и интенсивность разработки углеводородного сырья являются ключевыми факторами благосостояния профильных городов, однако сам уровень и интенсивность добычи в значительной степени зависят от организационных решений нефтедобывающих компаний, применения ими тех или иных инновационных методов – от внутренней политики компаний и других *внешних причин*.

Подобная зависимость, надо отметить, типичная черта периферии, тем более сырьевой. В институциональной экономике доказано, что в развивающихся странах и традиционных обществах большую роль играют именно неформальные институты. В свою очередь, институты формируются в соответствии с «частными целями тех, чьи позиции позволяют изменить институты»<sup>2</sup>. То есть для понимания механизмов взаимосвязи мышления и поведения людей и регионального экономического развития необходим выход на уровень изучения представлений и поведения элит, проблемы власти, социального и символического капитала и т.п. По-видимому, на территориях нового освоения по сравнению со староосвоенными роль данных факторов возрастает.

## **Креативность городского сообщества как фактор развития города**

В последние годы креативность все чаще рассматривается как один из важнейших факторов развития территорий. В качестве критериев креативности вслед за американским исследователем Р. Флоридой использована

1 См., например: <http://enc.ex.ru/cgi-bin/n1firm.pl?lang=1&f=1951>

2 Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А.Н. Нестеренко ; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 33.

лись различные статистические показатели – с большей или меньшей степенью успех.

В данном случае мы имеем возможность провести углубленное исследование развития двух городов, поэтому используем менее формализованные показатели. Рассмотрим качественную и количественную динамику новостей по обоим городам. Предполагается, что новостной поток может служить косвенным показателем практического выхода креативности городского сообщества – культурных событий, экономической и общественной деятельности и т.п. Разумеется, нельзя утверждать, что любое проявление креативности на 100% попадает в новости. Тем не менее сопоставление новостного потока с данными из интервью экспертов (опрашивались в январе 2011 г. руководящие сотрудники администрации г. Муравленко и представители других организаций) показывает, что интернет-новости в целом удовлетворительно отражают события и инициативы, имеющие место в городе<sup>1</sup>. На этом основании мы полагаем, что новостной поток пригоден для использования в целях оценки креативности; аналогичным образом СМИ с соответствующими допущениями широко используются для оценки массового сознания<sup>2</sup>.

В качестве источника использовалась поисковая система Google, позволяющая отслеживать новости по определенному городу Российской Федерации за определенный период. Мы выбрали новости по запросам «Муравленко» и «Губкинский» отдельно за каждый год с 2006 по 2010. Автоматический поиск приводит к погрешностям: в случае с Муравленко в результатах поиска присутствуют новости, связанные с фондом В. Муравленко и ул. Муравленко в Тюмени, в случае с Губкинским – новости, имеющие отношение к городу Губкину Белгородской области. Поэтому мы не рассматривали количественные аспекты новостного потока, а выбрали первые 100 новостей<sup>3</sup> в каждом исследованном году, из них отобрали те, что имеют отношение к исследуемым городам (70–85%<sup>4</sup>), и провели их качественный анализ. Для этого в потоке новостей вычленились отдельные темы – их список был свой для каждого года и для каждого города. Предметом особого рассмотрения стали темы, которым было посвящено несколько новостей в различных СМИ. Например, в 2006 г. в Губкинском рекордно большое количество упоминаний пришлось на тему особого механизма ипотечного кредитования, внедренного в городе.

- 1 Однако существуют исключения. Так, митинги и пикеты в Муравленко в 2010 г., обсуждавшиеся на форуме местного сообщества ([www.muravlenco.com/forum/post/3309.html#3309](http://www.muravlenco.com/forum/post/3309.html#3309)), не нашли отражения даже в местных новостях. Так что правильнее было бы говорить о новостном потоке как отражении лишь гального уровня креативности, тогда как инициативы, не отражаемые в СМИ, формируют своего рода теневую креативность (в качестве примера можно привести существовавший в СССР «самиздат»). Для отслеживания теневой креативности в современных условиях можно использовать мониторинг блогов и форумов – однако в Муравленко и Губкинском аудитория и количество постов блогов и форумов, имеющих отношение к городским событиям, невелики и не позволяют делать статистически обобщений. Предпринятый нами анализ блогов и форумов с высказываниями жителей Муравленко и Губкинского позволяет сделать вывод, что доля теневой креативности в обоих городах невелика и в рамках настоящего исследования ею можно пренебречь.
- 2 См., например: Мир глазами россиян: мифы и внешняя политика / под ред. В.А. Колосова. М.: Институт фонда «Общественное мнение», 2003.
- 3 Подсчитывалось количество результатов; одна и та же новость, упомянутая в разных источниках, рассматривалась как одна.
- 4 В 2009 г. в первой сотне новостей по запросу «Губкинский» выявлено только 57 новостей, имеющих отношение к Губкинскому, что, по-видимому, связано с резким сокращением новостного потока в связи с экономическим кризисом.

На следующем этапе отдельные новостные темы были сгруппированы в *тематические блоки*, единый список которых использовался для обоих городов и всех лет (табл. 2 на с. 220). При этом функциональные тематические блоки (события, контакты, институциональные нововведения) имели приоритет перед отраслевыми (образование, здравоохранение, строительство): новости, связанные с внедрением новых проектов в отдельных сферах (например, проект «Сетевой город», внедренный в сферу образования Губкинского, отнесен к сфере технологических нововведений, информация об ипотечных программах – к институциональным нововведениям, а не к строительству); к отраслевым новостям относились только новости, связанные с результатами деятельности отрасли (подготовлены специалисты, построен дом и т.п.). Блок «события» имел приоритет перед блоком «контакты» (новость о визите губернатора на юбилей города отнесена к блоку «события», а не к блоку «контакты»), блок «малый бизнес» – перед блоком «контакты», а последний – перед другими отраслевыми блоками, кроме малого бизнеса.

Доля отдельных тематических блоков в новостном потоке может использоваться как количественный критерий уровня креативности. Так, существенная доля новостей из блока событий свидетельствует о высокой креативности городского сообщества, генерирующего соответствующие новости. Значительная доля новостей из блока криминала свидетельствует не столько о высоком уровне криминала, сколько об отсутствии других новостей и, следовательно, о низком уровне креативности.

Третий уровень анализа – детальный анализ новостей разных блоков, позволяющий сделать вывод о качественных различиях между тематическими новостями двух городов. Он вносит существенные коррективы в выводы относительно доли отдельных новостных блоков как индикаторов креативности.

Доля новостей блока событий, по которой предполагалось оценивать креативность общества, в большинстве случаев выше в Муравленко. При анализе содержания новостного потока, однако, выявляются следующие черты.

1. В Муравленко велика доля событий, инициированных градообразующим предприятием, особенно в последние два года; в Губкинском связь городских праздников с градообразующими предприятиями в новостях почти не проявляется (кроме Дня работника нефтяной и газодобывающей промышленности, совпадающего, как и в Муравленко, с Днем города). Часть праздников, попавших в городской новостной поток Муравленко, по сути, являются корпоративными, проводящимися на территории нефтедобывающего предприятия (чемпионат по зимней рыбалке, День оленевода и т.п.). Тем самым поток событий выдает как будто большую монопрофильность Муравленко по сравнению с Губкинским, во всяком случае на идеологическом уровне. Помимо Дня нефтяника в Губкинском, например, отмечается, День предпринимателя, а традиционный конкурс детского рисунка посвящен самым различным сферам трудоустройства («Радуга профессий»). Единственная сфера, которая дает стабильно широкий спектр новостных событий Муравленко, помимо нефтяной промышленности, это образование (в городе проходят олимпиады, конференции учителей, здесь читают лекции педагоги из других городов, работают филиалы вузов).
2. В Муравленко в первые два года исследованного периода были заметны события, проведенные по инициативе снизу: выход сборника стихов местных поэтов, профинансированный частным лицом; выход альма-

**Таблица 2. Тематическое распределение новостей по городам  
Губкинский и Муравленко, 2006 г.**

Тематический блок	Губкинский					Муравленко				
	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010
События	19	17	20	4	10	11	22	27	12	14
Личные достижения горожан	6	4	9	7	6	7	5	9	11	6
Контакты	8	10	10	7	11	15	10	15	9	9
Институциональные нововведения	5	4	3	2	3	0	1	0	0	0
Технологические нововведения	4	3	0	2	3	1	0	0	0	1
Нефтегазовая промышленность	10	14	1	14	14	3	0	7	18	21
Средний и малый бизнес	4	3	12	7	3	1	0	5	7	0
Финансово-экономическая сфера	2	1	3	2	4	0	1	6	2	1
Социальная сфера	10	13	4	5	6	26	33	3	7	8
Строительство	4	6	6	4	1	0	2	5	0	1
ЖКХ	5	1	4	0	1	6	1	2	0	0
Внешняя инфраструктура	0	1	4	5	10	0	0	2	2	3
Криминал	7	13	14	16	8	16	14	12	21	19
МЧС	1	0	0	5	1	0	0	0	0	1
Экология	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0
Социальный протест	2	3	0	11	6	3	1	1	0	5
Статистика и документика	4	1	1	2	1	0	2	2	0	1
Политика	4	3	3	7	8	9	0	5	7	9
Прочее	6	0	3	2	3	0	0	1	2	1

*Примечание.* Выделены темы, по которым города различаются значительно больше всего. 2006 г. – 20-летие Губкинского, 2009 г. – 25-летие Муравленко.

нахов с произведениями детей, занимающихся в литературном кружке при молодежном клубе; периодические новые музейные выставки. В последующие годы «низовые» события вытесняются корпоративными. В Губкинском, напротив, глава города постоянно участвует в инициативах местного музея.

3. В Губкинском больше новостей об оригинальных мероприятиях: выставка художественных композиций из монтажной пены, соревнования по фрироупу, выставка в автобусе и др. В Муравленко мероприятия в массе своей более традиционны (конкурс скрипачей, акция «Факел памяти» и День победы и др.); к нетрадиционным можно отнести, пожалуй, только рок-фестиваль «Ледоход» и выставку инноваций.

В итоге можно сделать вывод, что городское сообщество Муравленко обладает большим креативным потенциалом, который, однако, не выходит на уровень официальной институционализации (а где-то, возможно, и задан жестким стилем руководства города). В Губкинском, по-видимому, больше возможностей для реализации оригинальных идей местного сообщества. Это подтверждает и анализ новостей по другим блокам.

Так, в новостном потоке о Губкинском постоянно присутствуют новости по блокам, связанным с практическим применением креативности и пока не представленным или слабо представленным в Муравленко: это институциональные нововведения (лидируют новости об особой ипотечной пр

грамме), технологическим нововведениям (проект «Сетевой город» в образовании, одобренный в качестве образца для краевого уровня, и другие нововведения в различных городских отраслях; в новостном потоке Муравленко проявились только нововведения в ЖКХ и у ИП Трофимова). Безусловно, обращает на себя внимание объем новостей о том, что Губкинский выделяется по объему строительства и особенно по уровню развития малого бизнеса (деятельность Фонда по поддержке предпринимателей, строительство второго, производственного, бизнес-инкубатора в дополнение к введенному в 2003 г., успехи отдельных фирм, например ООО «Кирилл»). В Муравленко больше доля сообщений о социальных проектах (в них, впрочем, включены новости о начале профилактических прививок и тому подобные «дежурные»; из оригинальных стоит упомянуть Школу вожатых).

Любопытно, что значительную часть новостного потока по нефтяной промышленности Губкинского составляют сообщения о различных новостях СИБУРа (Губкинский ГПЗ), тогда как крупнейшая компания города – Роснефть (Пурнефтегаз) – упоминается реже (зато именно она обычно связана с официальными мероприятиями). Наиболее же динамично развивающаяся компания «Пургаз» почти не упоминается в связи с событиями в городе – только в связи с производственными новостями, и то нечасто.

Значительную часть новостного потока в Муравленко составляют новости криминального характера. Их доля стабильно больше, чем в Губкинском, хотя, возможно, в последнем она занижена за счет того, что уголовные дела по поводу невыплат заработной платы учтены в блоке социального протеста. Рассматривая оба эти блока, опять видим качественное различие. В Муравленко практически во все годы, но особенно в последние преобладают новости о коррупционных делах, в которых замешаны городские чиновники, сотрудники силовых структур всех уровней, преподаватели, медработники. В Губкинском чуть ли не столь же обширный список «бизнес-преступлений», а именно дел о невыплате заработной платы; здесь резко выделяется целый ряд новостей о голодовке геологов из компании «Северная экспедиция». Таким образом, новостной ряд не подтверждает расхожее представление жителей Муравленко о том, что жизнь в Губкинском лучше. Однако активность жителей двух городов, безусловно, сконцентрирована в разных сферах экономической и культурной жизни.

Таким образом, главное различие между городами не столько в уровне креативности местного населения как таковой, сколько в возможности эту креативность проявить, довести ее до уровня официальной институционализации, найти сферы для ее применения, а нововведения вывести на общегородской и более высокий (краевой) уровень. По-видимому, данный фактор – наряду с состоянием нефтегазодобывающей отрасли – и стал причиной расхождения траекторий социально-экономического развития Муравленко и Губкинского в первое десятилетие XXI века.

**Л.Г. Рагозина**

Главный специалист направления «Муниципальное экономическое развитие» фонда «Институт экономики города»

**В.В. Ладыгин**

Эксперт направления «Муниципальное экономическое развитие» фонда «Институт экономики города»

## **Обзор деятельности региональных советов муниципальных образований по результатам опроса РСМО Дальневосточного, Сибирского и Уральского федеральных округов**

В феврале 2011 г. Институт экономики города в рамках программ «США – Дальний Восток России: муниципальное партнерство», реализованной при поддержке Агентства США по международному развитию (Программа)<sup>1</sup>, провел исследование, в основу которого были положены результаты экспертного опроса исполнительных органов региональных советов муниципальных образований (РСМО) Дальневосточного, Сибирского и Уральского федеральных округов. В общую выборку попали РСМО из 27 субъектов РФ, но 6 из них отказались от участия в исследовании. Таким образом, в экспертном опросе принял участие 21 РСМО:

- в ДФО – Республика Саха (Якутия), Камчатский, Приморский и Хабаровский края, Амурская и Магаданская области, Чукотский автономный округ;
- в СФО – республики Алтай, Бурятия, Тыва, Хакасия, Алтайский, Забайкальский и Красноярский края, Новосибирская, Омская и Томская области;
- в УФО – Курганская, Свердловская и Челябинская области, ХМАО – Югра

Целью исследования было проанализировать практику деятельности РСМО, выявить лучший опыт реализации региональными советами своих функций, а также нужды и потребности советов, с тем чтобы определить возможные направления их дальнейшей экспертно-методической поддержки со стороны различных заинтересованных участников: федеральных структур, экспертного сообщества, российских и международных грантодателей. Исходя из этого в анкету были включены следующие блоки вопросов:

- организационно-технологические проблемы деятельности РСМО;
- содержание деятельности РСМО в отношении муниципалитетов – членов РСМО (в том числе включенность РСМО в разработку региональной нормативной правовой базы, касающейся муниципальной сферы; информационно-методическая деятельность РСМО, организация обмена лучшим опытом муниципального управления в субъекте РФ, межмуниципальное сотрудничество при поддержке РСМО и др.);
- проблемы взаимодействия РСМО с внешними участниками процесса (региональными исполнительными органами государственной власти, федеральными структурами, экспертным сообществом).

Полный отчет об экспертном опросе региональных советов муниципальных образований Уральского, Сибирского и Дальневосточного ФО опубликован

<sup>1</sup> Описание Программы см. на сайте ИЭГ по адресу [http://www.urbanecomics.ru/projects/?mat\\_id=54&page\\_id=278](http://www.urbanecomics.ru/projects/?mat_id=54&page_id=278)

на сайте Института экономики города [www.urbanecomics.ru](http://www.urbanecomics.ru). В данной статье представлены наиболее значимые результаты опроса, а также выводы, к которым пришли исследователи в ходе анализа полученных материалов.

## **Правовые, организационно-технические и ресурсные условия деятельности РСМО**

### **Организационные принципы формирования РСМО**

Региональные советы муниципальных образований – это объединения муниципалитетов в «целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований», и они в обязательном порядке должны быть созданы в каждом субъекте РФ в соответствии с гл. 1 ст. 8 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ). Нормы Закона № 131-ФЗ, не устанавливая этого прямо, подразумевают участие всех муниципалитетов субъекта РФ в подобной форме межмуниципального сотрудничества.

Опрос пилотных регионов, однако, показал, что не во всех субъектах РФ наблюдается стопроцентное присутствие муниципальных образований в региональных советах. Наиболее яркими исключениями являются советы МО Чукотского АО, Амурской области, Камчатского края, Республики Алтай. Муниципальные образования, которые не входят в советы, как правило, имеют статус сельского, реже – городского поселения. Наиболее вероятной причиной невступления муниципалитетов в РСМО является отсутствие у них минимальных финансовых возможностей для оплаты членских взносов плюс отсутствие стимулов к политическому объединению у муниципалитетов поселенческого уровня в свете передачи ими большинства собственных полномочий муниципальному району. Таким образом, и на межмуниципальной площадке в этих субъектах РФ поселения в ряде случаев представляет муниципальный район.

Не стимулирует поселения к вступлению в РСМО также факт непринятия некоторыми советами палатного принципа организации своей деятельности. По данным опроса, отношение региональных советов муниципальных образований к палатному принципу неоднозначно. Как следствие, палаты функционируют только в 8 из 21 РСМО, принявшего участие в опросе, в остальных они не сформированы и введение палатного принципа не планируется. Вместе с тем при отсутствии палатного принципа формирования советов сельскому поселению труднее «быть услышанным», труднее заявить о своей проблеме, что, в свою очередь, снижает мотивацию к участию в данных коллегиальных органах<sup>1</sup>.

---

1 Сам по себе палатный принцип формирования органов РСМО оправдан по целому ряду причин. Во-первых, он обеспечивает жесткое соблюдение регламента, установленных правил и процедур работы РСМО. Во-вторых, позволяет тщательно и всесторонне изучить решаемый вопрос именно среди заинтересованных муниципальных образований, а также получить необходимые экспертные комментарии и уточнения. Наконец, благодаря палатному принципу в процессе обсуждения и принятия решений могут участвовать все заинтересованные муниципальные образования, ограничивается влияние отдельных муниципалитетов (или групп МО). В силу этих причин развитие палатного принципа формирования РСМО предпочтительнее.



## **Включенность РСМО в диалог с органами государственной власти субъектов РФ**

Базовой целью создания ассоциаций и советов муниципальных образований, определяемой их уставами, является защита политических прав муниципальных образований, продвижение их интересов, а также консолидация ресурсов муниципальных образований с целью осуществления хозяйственной деятельности. Таким образом, только включенность РСМО в региональное правовое поле, одной стороны, наличие у них возможностей для реализации собственных проектов – с другой, и ведение конструктивного диалога с властями субъекта РФ – с третьей, позволяют советам в полной мере осуществлять свою целевую деятельность.

Однако опрос выявил значительный разброс в понимании подходов к взаимодействию государственных исполнительных органов субъекта РФ и РСМО. Федеральным законодательством установлено, что полномочия по взаим-

**Во всех опрошенных регионах имеется потенциал для повышения степени интенсивности и конструктивности диалога между РСМО и региональной исполнительной властью**

действию органов власти субъектов РФ с РСМО определяются законами субъектов РФ (ч. 1 ст. 66 Закона № 131-ФЗ о полномочиях РСМО (как некоммерческих организаций) – их уставами соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях». Естественно было бы предположить, что нормативные правовые документ

регионального и муниципального уровня должны быть в этой части согласованы. Но значительная часть опрошенных РСМО указали, что в их регионах введен регламент взаимодействия органов государственной власти субъекта РФ с РСМО (в ДФО это отметили 14%, в СФО – 30%, в УФО – 50%). Только 10 из 21 РСМО подтвердили наличие регламента, закрепленного законами субъекта РФ. Таким образом, взаимодействие более половины всех опрошенных советов с региональными властями не имеет под собой достаточной нормативно-правовой основы. Кроме того, в ряде случаев регламент взаимодействия установлен только уставом совета и не верифицирован на уровне региональных властей: в ДФО таких советов 2 из 7, в СФО – 3 из 10.

Показателем качества и интенсивности диалога между РСМО и субъектом РФ является также представительство в совете высшего должностного лица субъекта РФ или законодательного (исполнительного) органа субъекта Федерации, с одной стороны, и наличие у РСМО права законодательной инициативы, предоставленной ему законом субъекта РФ, – с другой. Из опрошенных РСМО 17 подтвердили наличие в их советах представительства от субъекта РФ, но только в половине РСМО назначен официальный представитель, в остальных случаях представители субъекта РФ участвуют в совете по приглашению. Это может свидетельствовать как об обособленности советов от губернских властей (что, впрочем, маловероятно), так и о низкой интенсивности взаимодействия совета и властей субъекта РФ, обусловленной значительной степенью незаинтересованностью или пассивностью последних (что более вероятно).

Единицы опрошенных РСМО наделены правом законодательной инициативы в представительном (законодательном) органе государственной власти субъекта РФ (в ДФО это Магаданская область и Камчатский край, в СФО – 3

байкальский край и подготовлен законопроект в Алтайском крае). Остальные советы таким правом не обладают.

Опрос выявил некоторое противоречие между правовыми возможностями и реальной практикой законотворческой деятельности РСМО. Некоторые советы, наделенные правом законодательной инициативы, им не пользуются. В то же время советы, не имеющие такого права, по факту активно участвуют в обсуждении наиболее важных для муниципальных образований регионов законопроектов. Например, в 2010 г. Совет муниципальных образований Томской области принимал участие в подготовке и обсуждении 65 региональных нормативных правовых актов, Челябинский совет – восьми, Новосибирский совет не указал число региональных законопроектов, но в перечне тем только за 2010 г. их пять.

Эти советы участвовали в законотворческой деятельности, касавшейся межбюджетных отношений, энергоэффективности территорий, наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, подготовки кадров муниципальных служащих, участия граждан в охране общественного порядка, подготовки и принятия решений о включении земельных участков в границы населенных пунктов, установления или изменения вида разрешенного использования земельных участков, гарантий осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица органа местного самоуправления и др. Перечень направлений законотворческой деятельности, в которой участвуют советы муниципальных образований, свидетельствует о важности этого процесса для выстраивания прозрачного и эффективного правового поля на территориях субъектов РФ. Однако повышения активности советов в данной сфере можно ожидать лишь при условии реального наделения их правом законодательной инициативы.

Таким образом, во всех опрошенных регионах имеется потенциал для повышения степени интенсивности и конструктивности диалога между РСМО и региональной исполнительной властью.

## **Ресурсная обеспеченность деятельности РСМО**

Опрос показал, что доходы всех РСМО формируются в основном за счет взносов муниципальных образований – членов советов. При этом более чем скромным размером членских взносов обусловлена одна из главных проблем РСМО – их низкая финансовая обеспеченность. Только три из опрошенных РСМО указали на иные – помимо членских взносов – источники доходов. Для двух советов источником формирования части доходов (от 10 до 30%) являлась финансовая и материальная поддержка субъекта РФ.

Советы не стремятся (да фактически и не имеют возможности) привлекать средства за счет грантовых программ и собственной финансово-хозяйственной деятельности. Во-первых, потому, что Правительство Российской Федерации, Общероссийский конгресс муниципальных образований (ОКМО), Минрегион России, другие федеральные ведомства не имеют какой-либо выраженной политики по развитию межмуниципального сотрудничества, в том числе не используют эти механизмы для децентрализации и диверсификации предоставления услуг населению, поэтому грантов и субвенций на реализацию программ и проектов в сфере развития межмуниципального сотрудничества нет. О том, что РСМО получают грантовую

поддержку, заявили лишь РСМО Алтая и Хабаровского края (при этом решла о грантах международных организаций). Во-вторых, советы и сами используют такой источник формирования доходов, как осуществление разрешенной финансово-хозяйственной деятельности (в частности, учреждение организаций и предприятий для предоставления услуг муниципалитетам). Оба фактора сдерживают развитие РСМО.

Основное решение финансовой проблемы видится советам не в диверсификации источников доходов, а в принудительном включении всех муниципальных образований в состав членов совета и закрепление за советом права самостоятельно устанавливать (руководством РСМО) размер членских взносов, а за муниципалитетами – обязанности по их уплате.

Можно не соглашаться с подобным мнением отдельных представителей опрошенных РСМО, противоречащим правовым принципам создания коллегиальных органов, однако следует признать, что следствием слабой финансовой обеспеченности РСМО является их недостаточная кадровая материально-техническая база (низкая заработная плата специалистов и полнительных органов; отсутствие собственного транспорта, отсутствие средств для создания сайта, выпуска печатной продукции и методических материалов и т.д.). Как показали результаты исследования, малый фонд заработной платы советов не только не позволяет нанимать квалифицированных специалистов и дополнительных сотрудников, но и является причиной высокой текучести кадров в исполнительной дирекции. Отсутствие собственного автомобиля и средств на его аренду сильно повышает транзакционные издержки функционирования совета, отсутствие сайтов и методических материалов осложняет обмен опытом.

Наглядной иллюстрацией служит тот факт, что на вопрос о кадровой обеспеченности 76% РСМО заявили, что имеют в штате не более трех сотрудников. К этой группе относятся все РСМО Дальнего Востока. Более пяти специалистов работают только в одном из 21 опрошенных советов. Достигать цели межмуниципальной кооперации в таких условиях крайне затруднительно. При этом причиной может служить как упомянутый выше недостаток финансовых ресурсов, так и объективно существующий кадровый дефицит или излишняя узость решаемых советами задач (в последнем случае может быть достаточно 2–3 работников).

Недостаток собственных финансовых средств у РСМО приводит к завышенным ожиданиям со стороны советов материально-технической поддержки от государственной исполнительной власти субъектов РФ. Такая поддержка осуществляется всеми субъектами РФ. Так, на вопрос о наличии помещений для работы совета 95% респондентов ответили положительно<sup>1</sup>, но большая часть РСМО (в 90% случаев по общей выборке) помещения были переданы безвозмездное пользование или в аренду органами государственной власти субъекта РФ. Муниципальными помещениями пользуются менее 10% опрошенных РСМО.

Приведенные данные позволяют объективно оценить реальное состояние материально-технической базы советов: с одной стороны, РСМО обладают достаточной финансовой автономией от органов государственной власти, другой – отсутствие диверсифицированных источников дохода приводит к высокой их зависимости от материально-технической поддержки субъектов РФ.

<sup>1</sup> Единственный не ответивший респондент (СМО Республики Бурятия) уточнил, что для деятельности исполнительных органов совета на бесплатной основе используется кабинет районной администрации.

## Основные направления деятельности РСМО

### Взаимодействие с муниципальными образованиями

Несмотря на региональные особенности, по итогам исследования можно выделить наиболее общие, характерные для большинства опрошенных РСМО сферы и направления их взаимодействия с муниципальными образованиями.

Наиболее острыми для муниципалитетов в 2010 г. были общие проблемы муниципального управления, в том числе касающиеся организации бюджетного процесса и межбюджетных отношений, земельно-имущественных отношений, социально-экономического развития территорий, развития налогооблагаемой базы, кадровой обеспеченности муниципальных образований, которые поднимались на заседаниях советов. Об этом свидетельствуют ответы более 50% опрошенных РСМО.

Второе место поделили проблемы взаимоотношений муниципальных образований с различными государственными органами (вплоть до организации коллективной защиты муниципальных образований от давления государственных органов, преимущественно контрольно-надзорных), а также проблемы жилищно-коммунального комплекса (установление тарифов, энергоснабжение и энергосбережение, повышение эффективности управления муниципальным жилищным фондом, ТБО и др.).

На третье место вышли проблемы развития гражданского участия в местном самоуправлении (развитие ТОС, самообложение, создание института сельских старост, организация коллективной защиты от пожаров и т.п.).

Для ряда территорий актуальными темами стали дорожное строительство, межмуниципальное сотрудничество, развитие информационно-коммуникационных технологий, развитие политических процессов на уровне муниципальных образований (партийное строительство).

Наиболее востребованными формами работы с муниципалитетами во всех трех федеральных округах являются:

- методическая помощь органам МСУ (это отметил 81% РСМО – участников опросов);
- обучающие семинары для специалистов муниципалитетов (71%);
- консультации по правовым вопросам (67%);
- обмен опытом (57%).

Важным видом помощи муниципалитетам со стороны РСМО является участие в разработке типовых проектов муниципальных нормативных правовых актов. Об этом заявила половина опрошиваемых РСМО Сибирского региона. В остальных федеральных округах такая практика очень редка. Чаще всего проекты типовых законопроектов разрабатываются для поселенческого уровня, так как именно эти муниципалитеты больше всего нуждаются в ме-

**Наиболее острыми для муниципалитетов в 2010 г. были общие проблемы муниципального управления, в том числе касающиеся организации бюджетного процесса и межбюджетных отношений, земельно-имущественных отношений социально-экономического развития территорий, развития налогооблагаемой базы, кадровой обеспеченности муниципальных образований**

тодической поддержке. РСМО Сибирского ФО назвали еще одну интересную форму работы с муниципалитетами: поддержку проектов, направленных «на развитие активной созидательной деятельности населения». Однако такая форма работы с муниципалитетами для других регионов пока экзотика.

Большинство РСМО Сибири и Урала (70 и 100% от числа опрошиваемых РСМО соответственно) выпускают методические материалы для своих муниципалитетов. Советы ДФО менее активны в подобной деятельности (ею занимается только 43% от числа опрошиваемых РСМО региона). По-видимому они, с одной стороны, менее ресурсно обеспечены (на вопрос об источниках средств, направляемых на выпуск методических материалов, практически все опрошенные РСМО указали членские взносы муниципалитетов – члены советов), а с другой – их кадровый потенциал значительно отстает от возможностей соседних регионов. Тем не менее в ДФО есть и положительные исключения. Так, Совет МО Хабаровского края при поддержке экспертных организаций выпустил серию методических материалов под названием «Полезные книжки» (в течение 2010 г. вышло 10 выпусков).

Что касается обучения муниципальных служащих, то большинство опрошенных советов в течение года организовывали для своих муниципальных образований какие-либо семинары: обучающие, информационные, методические, проблемно-постановочные и др. Только в пяти из опрошенных РСМО такие семинары не проводились, в том числе в четырех по причине отсутствия финансовых средств как у советов, так и у муниципалитетов, а одном – вследствие высокой активности региональных органов по работе муниципальными образованиями, которые всё замкнули на себя.

Учитывая значительную территориальную удаленность субъектов РФ Дальневосточного региона, на семинарах, организованных при поддержке РСМО выступали преимущественно региональные эксперты. РСМО ДФО отмечают серьезную экспертную поддержку со стороны Дальневосточной академии государственной службы (ДВАГС) и Дальневосточного центра социальных инноваций (ДВЦСИ). Однако можно предположить, что данных экспертных ресурсов недостаточно для такой территории, как Дальний Восток. В этом отношении более выгодную позицию занимают советы муниципальных образований Урала и Сибири. Доля РСМО, которые в равных долях используют возможности экспертов всех уровней, самая высокая в Сибирском ФО – 56 (для сравнения: в ДФО – 0%).

Оказание консультационной помощи муниципальным образованиям регионов является наиболее востребованной формой работы в большинстве опрошенных РСМО. Однако собственных ресурсных возможностей для этого у советов, как правило, немного. Не все штатные сотрудники РСМО имеют юридическое образование и опыт работы в муниципальных структурах, поэтому создание при советах неких консультационных органов, в том числе работающих на возмездной основе, укрепило бы позиции советов и расширило их профессиональные возможности.

Как показали исследования, консультационные органы созданы в единичных случаях (8 из 21 опрошенных РСМО). И вновь лидером здесь является Сибирский ФО. Экспертных органов при советах, безвозмездно участвующих в его работе, еще меньше, на их наличие указали только 4 РСМО. В ХМАО Югре и Хабаровском крае – это, например, экспертный совет, в Республике Алтай – рабочая группа по формированию бюджетов муниципальных образований. Но наиболее интересен в этом отношении опыт Республики Хакасия

там при совете создано шесть (!) постоянно действующих рабочих органов.

Обмен опытом также является для большинства РСМО важной составляющей их работы. Сбор и распространение лучших практик муниципальной деятельности осуществляют 85% опрошенных советов. Наиболее распространенными формами выявления лучших практик муниципального управления оказались:

- сбор информации о лучших практиках в ходе опросов муниципальных образований (36% РСМО);
- конкурсы муниципальных образований (21% РСМО);
- семинары, конференции и круглые столы, в том числе регионального уровня (24% РСМО);
- контент-анализ местных СМИ (6% РСМО).

Помимо этого РСМО используют следующие возможности для сбора и распространения лучших практик:

- областные «площадки лучшего опыта муниципального управления»;
- выездные заседания правления совета и его исполнительной дирекции;
- анализ представляемой по запросу РСМО информации о реализации муниципалитетами апробированных программ;
- издание методических сборников серии «Библиотека муниципальных практик»;
- стажировки муниципальных служащих;
- установление прямых контактов между муниципальными образованиями-передовиками и муниципалитетами, которым нужна помощь в решении каких-то проблем.

Информация о лучших практиках муниципального управления публикуется на сайтах советов. Однако такой простой и экономичной формой распространения лучшего опыта пользуются не все РСМО, а только 17% от числа опрошенных советов. В качестве канала распространения лучшего опыта используются также региональные СМИ.

Несмотря на активность РСМО в деле распространения лучшего опыта, эту деятельность осуществляют не все РСМО. Перечисляя имеющиеся барьеры, советы чаще всего называют:

- недостаток финансовых средств;
- нехватку методических материалов по организации деятельности совета, нехватку типовых проектов решений и т.д., в том числе на уровне взаимодействия с ОКМО;
- слабость экспертного сообщества на региональном уровне.

### **Участие РСМО в федеральных и региональных мероприятиях**

Казалось бы, по причине значительной географической удаленности от центра страны РСМО Урала, Сибири и Дальнего Востока могли испытывать серьезные трудности с получением информационной, правовой и методической поддержки со стороны федеральных и региональных структур. Однако результаты опроса свидетельствуют скорее об обратном.

Несмотря на экономический кризис и значительные транспортные издержки, советы МО Сибири и Дальнего Востока достаточно активно выезжали на различные федеральные мероприятия. 81% опрошенных РСМО в 2010 г. приняли участие в тех или иных мероприятиях федерального и регионального

уровня (совещания, конференции, семинары и т.п.).

Опосредованное участие муниципальных образований в принятии решений по тем или иным вопросам муниципальной жизни осуществляется через участие их представителей в различных рабочих органах на уровне государственной исполнительной власти субъектов РФ. Таким правом воспользовался 81% РСМО. В то же время губернские власти уральских и сибирских регионов более открыты для муниципалитетов и активнее вовлекают их представителей в работу региональных коллегиальных органов<sup>1</sup>. Абсолютное лидерство здесь принадлежит Томской области (Сибирский ФО), где муниципальные образования в лице активного Совета вовлечены в решение всех вопросов муниципальной жизни, которые так или иначе обсуждаются на уровне субъекта РФ. Представители Совета (в том числе его члены, действующие от имени Совета) входят в состав 53 комиссий, советов, рабочих групп действующих при органах государственной исполнительной власти и общественных советов на уровне региона.

Но, несмотря на отмеченную выше активность ряда РСМО, у большинства советов такие формы работы, как представительство в органах государственной власти и участие в разработке нормативных правовых актов, вызывают наименьший интерес. Хотя фактически это те формы, которые демонстрируют активность советов на субфедеральном уровне и способствуют признанию советов МО региональными элитами<sup>2</sup>.

## Информационная деятельность РСМО

Информационная деятельность совета является объективным индикатором его заинтересованности в решении проблем конкретных муниципальных образований и задач развития территории региона в целом. Возможности для осуществления советами информационной деятельности существенно различаются по федеральным округам.

По результатам анкетирования, у 75% РСМО Уральского ФО (из числа опрошенных) есть собственный сайт, у советов МО Сибирского ФО собственные сайты есть у 55,6% РСМО. И только два совета из Дальневосточного федерального округа подтвердили, что у них имеется свой сайт (Приморский край и Хабаровский край)<sup>3</sup>. Те РСМО Дальневосточного ФО, у которых нет сайта, частично решают проблему за счет использования сайта субъекта РФ или сайта муниципального образования. Но у двух РСМО данного региона нет даже такой возможности. Единственными источниками обратной связи с муниципалитетами для них является электронная почта и факс. Это значит, что у ряда РСМО Дальнего Востока в серьезной степени затруднено информ-

1 Так, 100% опрошенных РСМО Уральского ФО участвуют в тех или иных коллегиальных органах на уровне субъектов РФ, в СФО – 80%, в ДФО – 70%. В качестве примера активных советов можно привести СМО Курганской области и СМО Свердловской области – участие в 11 и 4 коллегиальных органах соответственно.

2 Особого различия между округами в данной сфере не наблюдается, приоритеты выстроены примерно одинаково, однако серьезные различия есть на уровне отдельных советов. Эти различия обусловлены прежде всего кадровым составом исполнительных дирекций советов, их активностью и профессиональной готовностью к решению стоящих перед советами задач.

3 Следует отдать должное тем дальневосточным советам, у которых есть собственные сайты: как показали результаты опроса, информация на них обновляется ежедневно или еженедельно (что выше среднего показателя по уральским и сибирским РСМО).

ционное взаимодействие с муниципальными образованиями своего региона. Сибирские и особенно уральские РСМО в этом смысле более благополучны.

В качестве иных источников распространения информации РСМО используют печатный информационный бюллетень и публикации в местных и региональных СМИ. Только у Совета муниципальных образований Хабаровского края (ДФО) есть собственное печатное издание, выходящее ежеквартально тиражом в 500 экземпляров. Однако это достижение на фоне советов Сибири и Урала выглядит скромно. Так, 43% РСМО Урала и Сибири имеют собственные печатные издания, тираж которых в отдельных случаях может превышать 1000 экземпляров.

Общий вывод по блоку информационной политики РСМО неутешителен для советов Дальневосточного региона: 71% из опрошенных РСМО Дальневосточного ФО не имеют ни сайта, ни собственного печатного издания. Поэтому можно утверждать, что для муниципалитетов этих регионов процесс и результаты деятельности РСМО непрозрачны. В такой ситуации практически отсутствуют возможности для проведения советами эффективной информационной политики.

### **Межмуниципальное сотрудничество и РСМО**

Возможность межмуниципального сотрудничества существует в России уже давно. Фактически сами советы – как межмуниципальные коллегиальные органы – отражение такой возможности.

РСМО интенсивно взаимодействуют между собой, используя методические материалы советов-партнеров, обмениваясь опытом (об этом заявили 76% опрошенных советов<sup>1</sup>), проектами нормативных правовых актов, делегациями. Чуть менее популярно взаимодействие между ассоциациями (советами) в формате конференций и круглых столов (такую форму активно используют лишь РСМО Сибири). Да и практики реализации совместных проектов у РСМО пока нет.

В ответ на вопрос о наиболее важном с точки зрения советов опыте взаимодействия с другими РСМО в Дальневосточном федеральном округе чаще указывали на опыт сотрудничества с советами Краснодарского края, Томской и Ростовской областей. Открыты и активны как партнеры межмуниципального взаимодействия СМО Красноярского и Хабаровского краев, Новосибирской и Кемеровской областей, но все РСМО особо выделяют опыт совета МО Томской области, который фактически является для многих региональных советов своеобразным методическим центром. Так, по приглашению Дальневосточного центра социальных инноваций исполнительная дирекция СМО Томской области провела серию семинаров: «Межмуниципальное сотрудничество – опыт работы Совета муниципальных образований Томской области» для советов муниципальных образований ДФО.

В то же время складывается парадоксальная ситуация, когда между РСМО интенсивность взаимодействия выше, а форм такого взаимодействия больше, чем между муниципальными образованиями в рамках одного региона. По пальцам можно пересчитать технологии межмуниципального сотрудничества и хозяйственной кооперации, которые применяют муниципалитеты: чаще всего используется форма договора (соглашения) о сотрудничестве (на это указали 46% РСМО Урала и Сибири). Редко, но все же заключаются договоры о предоставлении услуг в рамках межмуниципального соглашения (ХМАО,

1 Несколько ниже этот показатель в РСМО ДФО – 57%.



Республика Бурятия). Кое-где созданы координационные межмуниципальные органы управления (Томская область, Красноярский край). На факт существования межмуниципальной хозяйственной кооперации указал только СМО Камчатского края (ДФО), где был реализован проект по организации межмуниципального ООО «Елизовский водоканал».

Можно констатировать, что РСМО не имеют активной позиции в отношении развития межмуниципальной кооперации внутри своего региона и, следовательно, не являются генераторами лучшего опыта в этом направлении. Как любая институционально оформленная организация, они начали работать большей степени на себя, на реализацию собственных функций и интересов.

## **Международное сотрудничество**

Международную деятельность осуществляют только два РСМО из состава всех обследованных советов: Совет муниципальных образований Хабаровского края и Совет муниципальных образований Кяхтинского района Республики Бурятия. Хабаровский СМО осуществлял обмен опытом в рамках программы «США – Дальний Восток России: муниципальное партнерство». СМ Республики Бурятия обменялся делегациями с зарубежным партнером и заключил с ним соглашение о сотрудничестве.

## **Информационно-методическая поддержка РСМО со стороны органов власти и экспертного сообщества**

Как показал опрос, в отсутствие достаточных ресурсов для реализации своих целей РСМО вынуждены обращаться к внешней поддержке. Например, на Урале и Дальнем Востоке РСМО активнее пользуются региональной поддержкой по всем направлениям (в том числе предоставление советов субъектами РФ помещений для работы и упоминавшаяся выше финансовая помощь на осуществление той или иной деятельности). Сибирские РСМО больше взаимодействуют с Общероссийским конгрессом муниципальных образований (ОКМО) и иными экспертными и управленческими органами организациями, СМИ.

Значительным спросом пользуется информационная и методическая помощь из всевозможных источников. Помимо органов власти разного уровня РСМО получают информационную, методическую, правовую помощь, а также помощь в подготовке кадров и от других организаций: региональных и муниципальных СМИ, НКО, институтов, частных компаний и других СМО. В частности, РСМО упоминают Всероссийский совет местного самоуправления (ВСМС), Ассоциацию сибирских и дальневосточных городов, Институт экономики города, НП «Дальневосточный центр социальных инноваций» и др.

В то же время более 70% РСМО считают, что поддержка их со стороны профильных федеральных министерств недостаточна или практически отсутствует. Степень неудовлетворенности поддержкой со стороны ВСМС ОКМО по сравнению с федеральными министерствами ниже – 43% в целом по выборке (по ДФО – 57%).

Еще более критично выглядит недостаточность материально-технической поддержки РСМО. В Дальневосточном федеральном округе 71% РСМО, отвечая на вопрос о потребностях, указали на заинтересованность именно

этой форме поддержки. По общей выборке аналогичный ответ выбрали 62% респондентов. Кроме того, 38% РСМО в общей выборке (и 57% по ДФО) указали на потребность в услугах образовательного характера и правовой поддержке. Информационная помощь, которая сегодня наиболее доступна для РСМО, оказалась наименее популярной.

## Общие выводы

В целом по результатам исследования региональных советов муниципальных образований были сделаны следующие выводы.

1. Палатный принцип формирования РСМО, несмотря на его полезность, в восточных регионах страны не востребован, его поддержали менее 50% РСМО Урала, Сибири и Дальнего Востока. Палатный принцип обеспечивает жесткое соблюдение регламента, установленных правил и процедур работы СМО, благодаря ему в процессе обсуждения и принятия решений могут участвовать все заинтересованные муниципальные образования, ограничивается влияние отдельных муниципалитетов (или групп МО). Однако продвижение этого принципа требует значительных усилий со стороны как ОКМО, так и экспертного сообщества.
2. Взаимодействие РСМО с региональными органами власти далеко не всегда имеет под собой прочную правовую основу. Отсутствие четко установленных правил игры в одних случаях ведет к жесткому патернализму со стороны губернской власти, в других – к полному ее дистанцированию от РСМО, что, в свою очередь, приводит к потере еще одного канала обратной связи в диалоге государственной власти с муниципальным сообществом.
3. Единицы из рассмотренных РСМО наделены правом законодательной инициативы в представительном (законодательном) органе государственной власти субъекта РФ (3 из 21). В то же время существуют активные советы, которые, несмотря на отсутствие такого права де-юре, де-факто участвуют в обсуждении наиболее важных для муниципальных образований регионов законопроектов (СМО Томской, Челябинской, Новосибирской областей). Это свидетельствует о наличии конструктивного диалога между органами государственной власти и муниципальными образованиями в данных регионах. Однако укрепления позиций всех РСМО и повышения их активности в этом направлении можно ожидать лишь при условии реального наделения советов правом законодательной инициативы.
4. Финансовые основы РСМО формируются преимущественно за счет взносов муниципальных образований – членов советов. При этом советы не имеют возможности (или не стремятся) привлекать дополнительные средства за счет грантовых программ и собственной финансово-хозяйственной деятельности. Продвижение внутри советов технологий диверсификации источников доходов требует серьезной работы со стороны экспертного сообщества.
5. Из опрошенных РСМО Дальневосточного федерального округа 71% не

**РСМО не имеют активной позиции в отношении развития муниципальной кооперации в своем регионе и, следовательно, не являются генераторами опыта в этом направлении**

имеют ни сайта, ни собственного печатного издания. Непрозрачность процесса и результатов их деятельности крайне отрицательно сказывается на эффективности информационной политики советов.

6. Представители советов МО Сибири и Дальнего Востока достаточно активно выезжают на различные федеральные мероприятия. Потребность в получении информации из первых рук является важным фактором повышения авторитета РСМО среди муниципалитетов своего региона. Однако учитывая высокие транспортные издержки РСМО, необходимо использовать более экономичные формы участия территориально удаленных РСМ в федеральных мероприятиях (например, за счет видеоконференций, интернет-совещаний и т.п.).
7. В силу территориальной удаленности РСМО, особенно Дальневосточного ФО, информационно-методическая поддержка их деятельности осуществляется (за редким исключением) преимущественно региональными экспертами. При этом сами РСМО оценивают качество такой поддержки

**Складывается парадоксальная ситуация, когда интенсивность и разнообразие форм взаимодействия между самими РСМО оказываются выше, чем между муниципальными образованиями в рамках одного региона. Это свидетельствует о том, что далеко не все советы осознают необходимость развития межмуниципальной кооперации внутри своего региона**

опять же за редким исключением, достаточно критично. РСМО целесообразно использовать модели максимальной открытости для предложения по информационно-методической поддержке, поступающей от различных федеральных и международных экспертных организаций (в том числе в рамках грантовой поддержки); соответствующую политику осуществляли РСМО Томской области и Хабаровского края. Пассивность и закрытость от других организаций сильно ограничивают круг доступных совету ресурсов и, следовательно, могут служить индикаторами низкого уровня эффективности его работы<sup>1</sup>.

8. Несмотря на то что межмуниципальная кооперация развивается в России уже значительное время, а советы муниципальных образований, сами являясь коллегиальными межмуниципальными органами, должны быть проводниками и популяризаторами этого института, соответствующих практик в регионах Урала, Сибири и Дальнего Востока пока немного. Складывается парадоксальная ситуация, когда интенсивность и разнообразие форм взаимодействия между самими РСМО оказываются выше, чем между муниципальными образованиями в рамках одного региона. Это свидетельствует о том, что далеко не все советы осознают необходимость развития межмуниципальной кооперации внутри своего региона.

<sup>1</sup> Примером такой закрытости можно считать отказ некоторых РСМО от участия в опросе, несмотря на то что в сопроводительном письме указывалась цель опроса – выявление проблем региональных советов муниципальных образований и дальнейшее продвижение их интересов.

**Д. В. Визгалов**

Руководитель сектора «Социальная политика и общественные коммуникации» фонда «Институт экономики города», кандидат географических наук

### Маркетинг и брендинг города: российский контекст

Мой адрес –  
Не дом и не улица,  
Мой адрес –  
Советский Союз.

В. Харитонов

#### Что такое маркетинг мест?

У русского человека сложные взаимоотношения с местом своего обитания и с пространством вообще<sup>1</sup>. Они очень отличаются от европейского восприятия пространства. На вопрос, почему так сложилось, просто не ответить. Этому посвящены многие увлекательные работы историков, экономистов, психологов. Будучи географом, я уверен, что «виновата» наша география. Бескрайние просторы (почти в прямом смысле слова). Обилие ресурсов, которое отбивает охоту к их грамотному освоению. Пассивная созерцательность русской души, «ушибленной ширью» (по выражению Н.А. Бердяева). Может быть, поэтому в нашей стране так много «бессмысленных» мест?

Если нас попросят написать на листе бумаги названия всех российских городов, которые мы знаем или хотя бы слышали, то сколько нам удастся вспомнить? Допустим – 100, 200, причем о большинстве из них мы не вспомним ничего, кроме названия. Однако на самом деле в России 1100 городов! И в них проживает около 75% российского населения. А не запоминаются города потому, что подавляющее большинство их поразительно одинаковы. Одинаковы по духу, настроению, бесцветны по внешнему виду, стандартны по набору вяло текущих там событий. Когда в городе нельзя отметить ничего уникального, то его как бы и нет. Лучшее всего эту призрачность одинаковых городов выразила американская писательница Гертруда Стайн. Она пишет, что когда после долгого отсутствия вернулась в свой родной город Окленд (Калифорния), то не нашла в нем ничего от своего детства, ничего родного или присущего только этому городу. «There is no There there» («Здесь нет Здесь») – написала она, и это выражение стало крылатым в американской литературе.

1 Статья подготовлена по материалам книги Д. Визгалова «Брендинг города». М. : Фонд «Институт экономики города», 2011.

В России таких городов подавляющее большинство. Причем проблем одинаковости городов возникает опять же не столько из внешнего облика городов, сколько из восприятия жителями своих мест жительства, на уроки не перцепции. А вялость и равнодушие восприятия сразу же отражаются на внешности города. И это в самой большой стране мира, которая поражает разнообразием природных богатств и красот, широчайшим спектром национальных, религиозных, культурных укладов!

В чем же причина «серости» наших мест? Помимо ментальных сложностей, с которых я начал, стоит вспомнить, что половина современных российских городов (точнее, 502) родились в советское время, когда главным градостроительными факторами в разные периоды были то эвакуация, то Госплан. В период интенсивной довоенной индустриализации в стране появлялось в среднем по 8 новых городов в год. Во время войны – по 10 в год. В период с 1946 по 1958 г. – по 9 в год. Новые города строились «под копию».

**У русского человека сложные взаимоотношения с местом своего обитания и с пространством вообще. Они очень отличаются от европейского восприятия пространства**

причина в том, что в нашем российском понимании город – это дежурное понятие, с набором таких же дежурных и скучных атрибутов: завод, жилфонд, ЖКХ, трудовые ресурсы, администрация... Муниципальное образование, одним словом. Есть и масса других проблем, из-за которых мы игнорируем наши города. Например, специфическое местное самоуправление, глупости далекие от своего названия, или извечная нищета местных бюджетов.

Все это усугубляется глубокой депопуляцией. Население России ежегодно тает на 200–300 тысяч человек. При таких условиях через несколько лет между российскими городами возникнет острая конкуренция за профессиональные кадры. Пресловутый head hunting (охота за головами), хорошо известный Западу, приходит и к нам. Отметим также, что мировой финансовый кризис, который высвобождает рабочую силу, не решает проблемы поскольку сокращенные сталевары почему-то не стремятся переучиваться на хирургов и инженеров.

Получается, что каждый здравомыслящий мэр должен увидеть перед собой перспективную задачу развития города – сохранить население, которое еще осталось, и привлечь в город тех, в ком остро нуждается местный рынок труда. Но надо не только увидеть эту мегацель, но и вооружиться для ее достижения соответствующей управленческой философией, подразумевающей использование технологий, оперирующих не отраслями хозяйства и не имущественными комплексами, а целевыми аудиториями города – социальными группами, реальными и желательными «пользователями» города. Именно они выражают и продвигают интересы города. Такая философия есть не что иное, как маркетинг города.

Трудно представить себе более благодатное поле для маркетинга, чем Россия. Ведь какую бы тематическую нишу ни выбрал себе город, он будет в ней практически первым. И это в стране с богатейшей тысячелетней

культурой и пока еще не до конца утраченным креативным классом! Конечно, есть города, которым имидж достался как бы в наследство и которым, прояви они интерес к маркетингу, не надо предпринимать особых усилий (Новгород Великий, например, Геленджик или Суздаль). Но «наследственный» имидж места может легко развеяться под воздействием даже незначительных, но негативных информационных поводов. А иммунитета (практики маркетинга) нет...

Несмотря на то что тема маркетинга у нас становится модной, примеров успешных городских проектов очень мало. Обычно называют два примера, уже ставших хрестоматийными, – города Мышкин и Великий Устюг. И замечательны в них не столько сами найденные бренды (Мышь и Дед Мороз соответственно), сколько то, что эти города являются первыми успешными «маркетологами». Вполне возможно, что именно благодаря этому они и войдут в историю развития городского маркетинга.

Можно было бы сколько угодно иронизировать над экстравагантными идеями городов – пионеров маркетинга, если бы не одно совпадение: Великий Устюг стал лидером роста туристической привлекательности на всем российском северо-западе. Поток туристов сюда за последние 9 лет увеличился в 6 раз, оставив позади такие туристические бренды, как Новгород, Псков, Ярославль (рис. 1 на с. 238). Под этот стремительно растущий спрос подстраивается по мере сил городская инфраструктура туризма, в частности гостиничный фонд (рис. 2 на с. 238). И автор уверен, что это прямое следствие усилий города по продвижению себя в качестве родины Деда Мороза.

Помимо городов-пионеров можно выделить когорту «догоняющих» городов: Елабуга, Пермь, Кунгур, Магадан, Уссурйск, Сочи, Краснокамск, Екатеринбург, Новосибирск, Казань. Власти, экономическая и культурная элиты этих городов внимательно изучают практики маркетинга и начинают выдвигать свои проекты. Наверняка есть и другие, большие и малые места, активизирующиеся в маркетинге, о которых станет известно в ближайшие годы.

Важный сигнал о том, что маркетинг мест может стать массовым явлением, был подан в 2009 г., когда Казань и Нижний Новгород сражались за звание «третьей столицы России». И не где-нибудь, а в Роспатенте. Как сообщали СМИ, казанская заявка пришла в Роспатент на неделю раньше нижегородской, поэтому почетное право называться «третьей столицей» закрепили за Казанью. Еще один полезный прецедентный опыт борьбы за бренд получает Сочи, стараясь прекратить беспорядочное использование коммерческими компаниями олимпийской символики.

2010 г. ознаменовался также быстро растущим интересом к маркетингу со стороны региональных администраций. А они, имея более солидные ресурсы, могут послужить полезным катализатором маркетинга мест. Тендер на разработку регионального бренда был проведен правительствами Ульяновской, Волгоградской и Омской областей. Большая работа по координации маркетинга Перми проводится в правительстве Пермского края.

Однако, на наш взгляд, подобные инициативы пока еще очень далеки от системного маркетинга места. Разногласия в понимании маркетинга и брендинга вводит в заблуждение региональные власти и провоцирует выбо-

**Каждый здравомыслящий должен увидеть перед собой спективную задачу развития да – сохранить население, которое еще осталось, и привлечь в тех, в ком остро нуждается рынок труда**

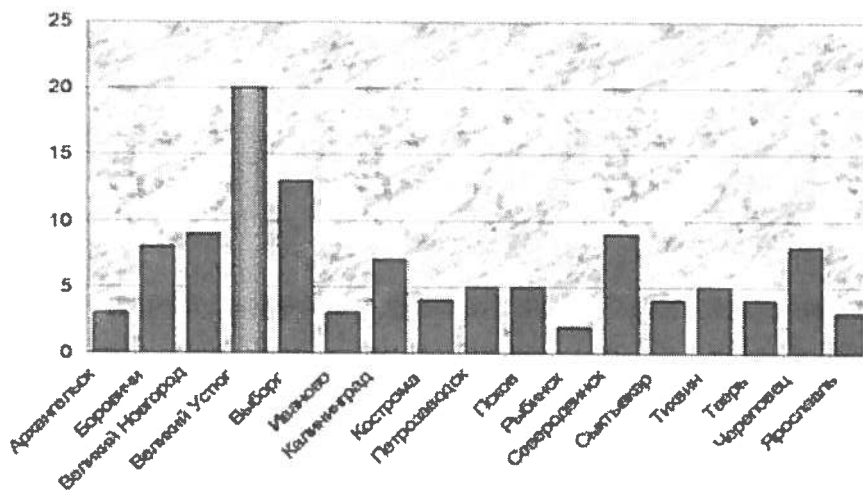


Рис. 1. Прирост въездного туристского потока, 2000–2008 гг., %

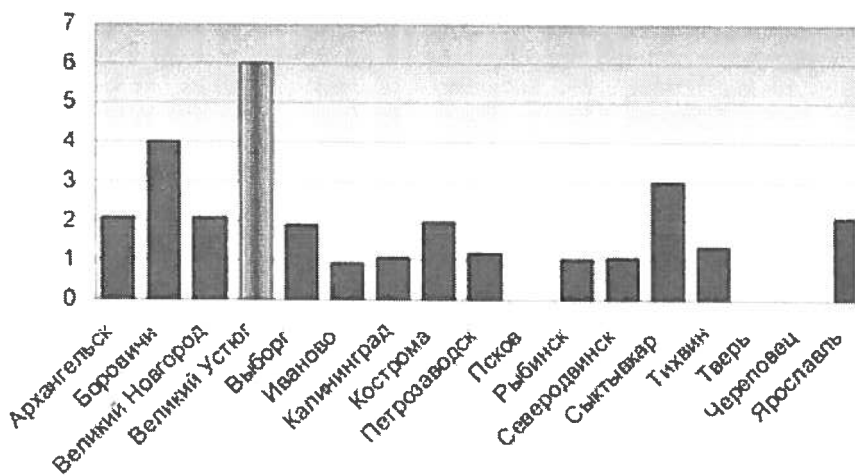


Рис. 2. Количество гостиничных мест на 1000 жителей, 2008 г.

рать наиболее легкие пути реализации (они же – самые далекие от настоящего, эффективного маркетинга). В легких решениях чиновников привлечет быстрота реализации (в соответствии с конкурсной документацией бренд Ульяновской области исполнитель должен был разработать за два месяца, а исполнителя – коммерческая выгода и возможность как вздумается тратить расплывчатые формулировки технического задания по разработке бренда территории). В силу этого в последнее время понятие маркетинга брендинга территории обрастает в России вредными стереотипами. Важно остановиться на них подробнее.

**Стереотип 1: брендинг территории – это прежде всего разработка логотипа территории.** Если логотип есть, то можно смело говорить, что брендинг состоялся, бренд города/региона готов. Ничего общего с настоящим брендингом это не имеет. Суть брендинга – своеобразного высшего пилотажа маркетинга – в том, чтобы создавать впечатление о месте, используя весь арсенал подручных инструментов. А разработка логотипа – это лишь один и далеко не обязательный элемент визуализации бренда.

**Стереотип 2: имидж города можно разработать, сконструировать, построить, как дом.** Это большое заблуждение. Его можно только вырастить, как дерево. Да и не это является главной целью в маркетинге. Главное – не изменение имиджа, а изменение реальности для изменения имиджа. «Будь тем, кем хочешь казаться», – сказал философ.

**Стереотип 3: маркетинг территории можно осуществлять теми же способами, какими фирмы проводят маркетинг своих товаров.** На мой взгляд, это не так. Задачи совершенно разные: у фирмы – максимизация прибыли, у города – повышение качества производимых им общественных благ, что часто вообще не приносит никакой прибыли. Какую, спрашивается, прибыль могут принести лавочки на бульваре, равно как и заасфальтированные тротуары, фонтаны и детские площадки? Да и субъекты маркетинга разные. У фирмы – специалисты-маркетологи, у города – практически каждый его житель.

**Стереотип 4: маркетинг территории – то же стратегическое планирование, но только с новыми, «модными» словами.** Распространению этого заблуждения немало способствует то обстоятельство, что в программных выступлениях и документах на самых разных уровнях продолжают непринужденно путаться «стратегия развития города» с «маркетингом», а «концепция развития города» с «городским брендом». И это еще больше усугубляет дефицит науки в попытках использовать маркетинг.

Если хотя бы один из перечисленных стереотипов овладеет сознанием региональных элит и экспертным сообществом, то сама тема маркетинга мест в России будет непоправимо дискредитирована. Так же как дискредитировано в целом сегодня территориальное стратегическое планирование.

## **От маркетинга города – к брендингу города**

В последнее время в одной связке с понятием «маркетинг мест» все чаще употребляется понятие «бренд места». Однако в международной научной среде нет согласия в определении бренда, брендинга территории, а также в том, чем брендинг отличается от маркетинга мест или даже продвижения мест и как соотносится с ними. В паре брендинг – маркетинг что является частью другого, а также что является стратегией и что – тактикой? Попробуем кратко сформулировать свою позицию по этим вопросам.

Для начала приведем наиболее известные определения бренда города:

- это впечатление, которое производит город на целевую аудиторию, сумма всех материальных и символических элементов, которые делают город уникальным<sup>1</sup>;
- это конкурентная идентичность города<sup>2</sup>;

1 См.: Moilanen T., Rainisto S. How to Brand Nations, Cities and Destination. L.: Palgrave Macmillan, 2009.

2 См.: Anholt S. Definitions of place branding – Working towards a resolution // Editorial. Place Branding and Public Diplomacy. 2010. N 2.



- это больше, чем просто выявление уникальности города на основе позитивных ассоциаций, – это формирование самих ассоциаций<sup>1</sup>;
- это многомерный конструкт, состоящий из функциональных, эмоциональных и материальных элементов, которые в совокупности создают уникальный набор ассоциаций с местом в общественном сознании<sup>2</sup>;
- это система ассоциаций в сознании потребителей города, базирующихся на визуальных, вербальных и ментальных проявлениях. Бренд города формируется через постановку целей, налаживание коммуникаций и пропаганду ценностей.

Что мы имеем? Среди экспертов существуют разногласия по поводу того, чем является бренд места, но при этом они единодушны в определении того, чем он не является.

Во-первых, он не является просто знаком, символом и проч., отличающим город от других территорий.

Во-вторых, как уже было показано ранее, имя, название места также является его брендом – оно может отражать идентичность места, но не бы составной частью имиджа этого места. А может вообще не иметь отношения ни к тому, ни к другому<sup>3</sup>.

В-третьих, определения товарных брендов не подходят для определения брендов территориальных. Город все же не продукт на продажу, а нечто гораздо более сложное. Одной из базовых ценностей продаваемого продукта выступает его цена, чем меньше – тем привлекательнее. Однако «дешевый город не означает хороший город. Гораздо ближе к понятию бренда города стоит концепция корпоративного бренда. Действительно, при своем продвижении фирма подчеркивает (рекламирует) ценности уже более высокого порядка, чем «продуктовые»: социальную ответственность, устойчивость, креативность, доброжелательность, открытость гостям и т.д. Городу, как фирме, также могут быть присущи перечисленные свойства.

В-четвертых, основные разногласия при определении бренда места возникают потому, что трудно четко определить, кто является носителем субъектом бренда. С одной стороны, носитель бренда города – сам город (городское сообщество), это понятно. Но, с другой стороны, если бренд это впечатление от города или набор представлений о нем, то носителем бренда становится внешний «потребитель» города – инвестор, потенциальный житель, турист...

Таким образом, мы приходим к выводу, что бренд города – это нечто находящееся «посередине» между видением города изнутри и восприятием города извне. Эти два образа города активно влияют друг на друга, меняя друг друга и определяют бренд. Видение города изнутри – это не что иное как городская идентичность. А восприятие города извне – имидж города. Следовательно, для понимания сущности бренда города необходимо пр-

1 См.: Kavaratzis M. From City Marketing to City Branding. An Interdisciplinary Analysis with Reference to Amsterdam, Budapest and Athens. PhD Thesis, University of Gronongen, 2008. P. 53.

2 См.: Kavaratzis M., Ashworth G. City Branding: an Effective Assertion of Identity or a Transitory Marketing Trick? // Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie. 2005. Vol. 96, N 5.

3 Эрик Рыжий, скандинавский мореплаватель, открыв Гренландию, назвал ее Зеленой землей. Сделано это было для того, чтобы привлечь больше колонистов для заселения новой территории которая оказалась на 90% покрытой ледником. Первые испанцы, искавшие серебро в открытой ими Южной Америке, первую же бухту назвали Аргентиной, что значит Серебряный край. Серебра в Аргентине не оказалось, но название осталось. Венесуэла в дословном переводе – это Маленька Венеция. В России есть города Пушкин и Лермонтов, в которых Александр Сергеевич и Михаил Юрьевич никогда не были и быть не могли.

где разобраться с этими двумя понятиями. С определением имиджа города особых сложностей нет. «Имидж места – пишет Ф. Котлер, – это упрощенное обобщение большого числа ассоциаций и кусков информации, связанной с данным местом. Он является продуктом ума, пытающегося обработать и вы-брать существенную информацию...»<sup>1</sup>. Имидж города – это существующая в общественном сознании совокупность устойчивых представлений о городе. Мало кто из экспертов не соглашается с такой постановкой вопроса.

Механизмы формирования имиджа города также понятны. Имидж складывается на основе информации, поступающей из трех источников, одно-го «объективного» (характеристики территории, отражающие объективную действительность) и двух «субъективных» (личный опыт, личное представ-ление о территории, с одной стороны, и чужие мнения, стереотипы и слухи о территории – с другой)<sup>2</sup>. Причем, как правило, подразумевается, что имидж города – это представления о городе, формирующиеся за его пределами.

Но с определением идентичности города все намного сложнее.

«Идентичность вообще – это ощу-щение принадлежности или связи с той или иной общностью (народ, коллектив, языковая группа, партия и т.п.), культурой, традицией, идеологией (религия, общественное движение)»<sup>3</sup>. Таким об-разом, каждый человек обладает уни-кальной комбинацией идентичностей, которые определяют и объясняют его поведение в социуме. «В этом же ряду,

– пишет Л. Смирнягин, – находится и территориальная идентичность – чув-ство социальной общности с земляками по причине совместного прожива-ния на одной территории в данный момент или в прошлом»<sup>4</sup>. Таким образом, в широком смысле идентичность города – это то, как горожане понимают и воспринимают свой город и идентифицируют себя с ним.

Вместе с тем многие специалисты уклоняются от четкого определения идентичности города, считая, что она не ограничивается восприятием го-рода его жителями, что это более сложное явление. Например, Р. Говерс пишет об «истинной идентичности города» (true city identity), которую опре-деляет как «совокупность всех уникальных характеристик и смыслов, кото-рыми обладает город, и которые создают его культурную жизнь»<sup>5</sup>. У этой точки зрения есть российские адепты: «...территориальная идентичность – это переживаемые и/или осознаваемые смыслы системы территориальных общностей, формирующие "практическое чувство" и/или сознание террито-

**Бренд города – это нечто на-  
щееся «посередине» между  
нием города изнутри и воспр-  
ем города извне. Эти два об-  
города активно влияют друг на  
га, меняют друг друга и опре-  
ют бренд**

1 Котлер Ф. Асплунд К., Рейн И., Хайдер Д. Маркетинг мест. СПб. : Стокголь-мская школа экономики, 2005. С. 205.

2 См.: Визгалов Д. Маркетинг города. М. : Фонд «Институт экономики города, 2008. С. 49.

3 Тишков В. Новые и старые идентичности. 2010. URL: [http://valerytishkov.ru/cntnt/nauchnaya\\_obrazy\\_rossii/starje\\_i\\_n.html](http://valerytishkov.ru/cntnt/nauchnaya_obrazy_rossii/starje_i_n.html).

4 Смирнягин Л. О региональной идентичности // Пространство и время в мировой политике и международных отношениях Л. : Материалы 4 Конвента РАМИ : в 10 т. / под ред. А. Ю. Мельвиля ; Рос. ассоциация международных исследований. М. : МГИМО-Университет, 2007. Т. 2 : Идентичность и суверенитет: новые подходы к осмыслению понятий / под ред. И.М. Бусыгиной.

5 Govers R., Go F. Place Branding. Glocal, Virtual and Physical Identities, Constructed, Imagined and Experienced. L. : Palgrave Macmillan, 2009. P. 52.

риальной принадлежности индивида»<sup>1</sup>. Ряд специалистов идут еще дальше, считая, что идентичность города – это не субъективная, а объективная характеристика, а отдельные эксперты вообще считают, что города, подобно людям, обладают личностным характером и демонстрируют его в непреодолимых поворотах своего развития, случающихся время от времени.

Граница между субъективным и объективным в городской идентичности действительно не совсем ясна. Все дело в том, что представления жителей города во многом формируются окружающей действительностью – характером городской среды. Со временем отдельные элементы восприятия города укрепляются, передаются следующим поколениям, становятся накопленным коллективной памятью, традицией, идеями, смыслами города, символическим капиталом города. Но связь города и жителей осуществляется и в «обратном направлении»: символический капитал города определяет решения жителей по переустройству городской среды, которые транслируют смыслы города в городское пространство, инфраструктуру, культурную жизнь. Идентичность выражается не только во внутренних ментальных образах, но и во внешних координатах (названия улиц, лозунги и реклама, архитектурные каноны, организация общественных пространств, памятники и музейные экспозиции, отношение горожан к своим дворам, подъездам и т.д.). Символический капитал из субъективной категории становится объективным, «материализованным» явлением, отображающим уникальные особенности города. Круг замыкается: городская среда определяет восприятие города жителями и создает городские смыслы, которые «врастают» в городскую среду и вновь заставляют менять представления жителей о городе. Символический капитал города порой настолько тесно и быстро срастается с городской действительностью, что его уже нельзя назвать субъективной категорией. Наверное, это и есть городская идентичность: символически-смысловой капитал города, плюс определяемое им восприятие города жителями, плюс их поведение по отношению к городу. Пожалуй, самое близкое к этому, более мягкое, но и более обтекаемое определение городской идентичности предлагают А. Деффнер и Т. Метаксас: «Городская идентичность состоит из тех уникальных характеристик города, которые создают городу его характер»<sup>2</sup>.

Множество факторов оказывают влияние на формирование городской идентичности. Среди них можно выделить:

- стабильные (или структурные) факторы, такие как местоположение, климат и история города;
- изменчивые факторы (изменяемые в долгосрочной перспективе), такие как размер и людность города, внешний облик города, благосостояние жителей, культурные традиции местного сообщества;
- символические факторы – городская символика, политический климат, культурные коды поведения жителей, знаковые события, знаковые личности, мода на отдельные товары и услуги, характер коммуникаций внутри сообщества и другие составляющие.

Можно выделить несколько параметров, которыми в той или иной степени измеряется сила/слабость идентичности каждого города, или, иными

1 Шматко Н., Качанов Ю. Территориальная идентичность как предмет социологического исследования // Социологические исследования. 1998. № 4.

2 Deffner A., Metaxas T. Shaping the Vision, the Identity and the Cultural Image of European Places: The Materials for 45th Congress of the European Regional Science Association – 2005.

словами, уровень местного самосознания:

- уникальность города – способность горожан к видению и развитию уникальных черт и особенностей города, наличие уникальных культурных моделей поведения (культурных кодов) в городском сообществе;
- тождественность восприятия города – понимание горожанами принадлежности их города к каким-либо внешним категориям (стране, региону, типам городов – «я живу в приморском городе») на основе общих с ними ценностей;
- позитивность восприятия города, внутренняя лояльность – степень любви и привязанности (как физической, так и эмоциональной) горожан к своему городу – «мой город – лучший в мире», интерес горожан к истории и культурной жизни города, уровень городского патриотизма;
- сплоченность городского сообщества – общность интересов горожан, степень осознания общих проблем развития города. Готовность и способность горожан к реализации совместных инициатив. Уровень симпатии к землякам.
- практический потенциал идентичности – способность городского сообщества к самоорганизации, уровень социальной активности, действенное желание сообщества к усилению городской идентичности, понимаемая и поддерживаемая местным сообществом суть, идея, стратегия развития города.

## Параметры городской идентичности

Идентичность каждого конкретного города определяется комбинацией перечисленных параметров, которая для каждого города своя. Причем сильная выраженность одного или нескольких параметров идентичности не означает автоматически сильной выраженности других. Осознание уникальности города в местном сообществе может быть на очень низком уровне при очень высоком уровне позитивности восприятия и сплоченности, а может быть и наоборот<sup>1</sup>.

Итак, мы определили, что бренд города необходимо искать на стыке городской идентичности и имиджа города. Внешние целевые аудитории получают лучшее, наиболее правильное и позитивное представление о городе только в том случае, когда их видение города совпадает с видением городского сообщества. Тогда городская идентичность и имидж города начинают совпадать.

Данное совпадение является обязательным условием для возникновения бренда. И чем полнее и адекватнее отражение идентичности в имидже, тем вероятнее благоприятное отношение к городу со стороны его «внешних потребителей» (инвесторов, потенциальных жителей, туристов и т.д.), что как раз необходимо для продвижения интересов (маркетинга) города.

Бренд города – это городская идентичность, системно выраженная в ярких и привлекательных символах (слоганах, девизах, системе визуальных и ментальных ассоциаций), ценностях (функциональных и эмоциональных

<sup>1</sup> Одна из самых актуальных тем исследования территориальной идентичности сегодня – это поиск показателей, с помощью которых можно было бы измерить уровень (силу) и качество местного самосознания. Для каждого из пяти параметров идентичности также можно было бы попытаться выделить измеряемые показатели, однако это выведет нас далеко за рамки центральной темы. Для нас гораздо важнее определить взаимосвязь городской идентичности и бренда города.

преимущества города для потребителей), образах (в проектах организации городской среды, в звуках, запахах и т.д.), идеях (целях и приоритетах развития города) и нашедшая максимально полное и адекватное отражение в имидже города.

Целенаправленно достигнуть хорошего восприятия города извне совсем не просто, для этого нужны специальные средства коммуникации, средства эффективной ретрансляции привлекательных сторон городской идентичности. Как раз в этом и заключается функция брендинга. Разрабатывается концепция бренда города, поэтапно, через запуск серии проектов формируется адекватное восприятие идеи бренда в сознании целевых аудиторий (как внешних по отношению к городу, так и внутренних), а восприятие, понимание бренда ведет к формированию соответствующего имиджа города.

Сочетание двух элементов – концепции (замысла) бренда и ее успешной (полного и правильного) отражения в имидже бренда – это и есть, по сути, бренд города. Но брендом эти два элемента становятся только в том случае

**Бренд города может возникнуть в том случае, если городское сообщество проводит работу по поиску и системному использованию своих конкурентных преимуществ – чтобы соответствовать спросу на них со стороны собственных жителей, а также гостей города, инвесторов и других целевых групп**

когда с их помощью удается достичь тождества других двух элементов логической схемы – городской идентичности и имиджа города.

Бренд повествует о городе через сложную систему ярких и позитивных символов, сигналов, идей, ассоциаций, которые лучшим образом передают смысл, красоту, конкурентные преимущества и уникальность города, благодаря чему город становится знаменит и любим.

В мире есть много городов, обладающих яркими брендами, – Рим, Париж, Оксфорд, Лос-Анджелес, Мекка, Иерусалим, Венеция, Флоренция, Стамбул, Токио и многие другие. Однако бренды их не стали результатом специальных брендинговых кампаний, а формировались естественным путем, на протяжении столетий. Символический капитал и уникальность каждого из этих городов сегодня действительно очень «сильны», устойчивы и проявлены в огромном количестве ярких исторических и культовых образов – что и означает наличие у города бренда. Настолько «сильны», что практически полностью определяют имидж города, не позволяя ему «отклоняться» в ту или иную сторону. Именно это создает эффект бренда, при котором репутация места трудно испортить<sup>1</sup>. А это очень помогает в продвижении интересов (маркетинге) города.

Определение бренда города дает нам возможность четко сформулировать, что такое брендинг города.

<sup>1</sup> За последние 10 лет в Нью-Йорке, Париже и совсем недавно в Лондоне произошли события, которые способны были «убить» имидж города. Для Нью-Йорка таким вызовом стало 11 сентября 2001 г., для Парижа и Лондона – мигрантские бунты и связанные с этим уличные беспорядки, а также многочисленные профсоюзные забастовки и студенческие волнения, регулярно выплескивающиеся на улицы в последние годы. Однако, несмотря на это, инвестиционная и туристическая привлекательность этих городов остается незыблемой. В индексе мировых городских брендов Анхольта (City Brand Index) за 2007–2009 гг. они входят в десятку самых модных и привлекательных городов мира.

Надо сразу же сказать, что брендинг города – это не методика и даже не комплекс специальных методик, направленных на формирование городского бренда. Таких методик просто нет. Невозможно строить бренд места в виде особого ментального конструкта или в других случаях – через изобретение новой символики места. Такое видение брендинга, к сожалению, очень распространено и в России, и за рубежом. В то же время бренд города нельзя построить в рамках специальной целевой программы или инвестиционного проекта.

Бренд города невозможно построить – его можно только вырастить. Он может возникнуть в том случае, если городское сообщество (власть, деловая или культурная элита, активисты общественности или все вместе) проводит работу по поиску и системному использованию своих конкурентных преимуществ – чтобы соответствовать спросу на них со стороны собственных жителей, а также гостей города, инвесторов и других целевых групп. Вот в чем реальный, практический смысл осознанного формирования идентичности города и влияния через нее на имидж.

Если мы говорим, что бренд – это идентичность города, отраженная в его имидже, то, значит, брендинг – это процесс, а вернее процессы, которые, во-первых, ведут к совершенствованию, развитию идентичности и имиджа, а во-вторых, позволяют добиваться частичного или полного (в идеале) отражения одного в другом. В организации указанных процессов и состоит брендинг города. С помощью этих процессов осуществляется последовательный переход от одного элемента логической схемы брендинга к другому.

Добиваться полного отражения идентичности города в имидже города очень трудно. Более того, законы и процессы, благодаря которым это отражение достигается, еще мало изучены. Вместе с тем, как показывает практика многих городов, формирование городского бренда – это вполне управляемый процесс.

Брендинг города – это процесс осознанного и целенаправленного формирования бренда города, то есть поиска, выражения и развития городской идентичности, а также представления ее в ярких, взаимосвязанных образах, привлекательных для целевых аудиторий.

**Бренд города – это городская идентичность, системно отраженная в ярких и привлекательных символах, ценностях, образах, идеях и нашедшая свое символично полное и адекватное отражение в имидже города**

**Брендинг города – это процесс осознанного и целенаправленного формирования бренда города, то есть поиска, выражения и развития городской идентичности, а также представления ее в ярких, взаимосвязанных образах, привлекательных для целевых аудиторий**

### **Э. Конати**

Специалист городского совета Бирмингема (Великобритания)

### **Р.А. Попов**

Заместитель директора направления «Муниципальное экономическое развитие» фонда «Институт экономики города», кандидат географических наук

## **Реформа местного самоуправления в Великобритании**

---

Российские эксперты практически едины во мнении, что реформа местного самоуправления 2003–2009 гг. столкнулась с серьезными проблемами, не позволившими достичь многих из поставленных целей. Судя по прозвучавшему наконец на самом высоком уровне призыву к децентрализации управления, это были вынуждены признать и власти. Новый виток реформ в том или ином виде неизбежен, и в этой связи вновь приобретает актуальность изучение западного опыта, причем изучение критическое.

Важно иметь в виду, что «западный опыт» – это не единое целое, а совокупность чрезвычайно разнообразных и противоречивых индивидуальных опытов различных стран, условно относимых к «Западу». Эти опыты завязаны на особенности местных политических культур, экономических условий традиций, а часто и на субъективные факторы, вызванные политической конъюнктурой. Они к тому же весьма изменчивы в силу как общемировые тенденции (глобализация, урбанизация, экономические кризисы), так и внутригосударственных политических процессов и доказываемых временных несовершенств прежних моделей. Для российских муниципалов эти опыты интересны в той мере, в какой они коррелируют с текущей отечественной практикой, и полезны не только в свете потенциального заимствования удачных решений, но и для того, чтобы не повторить ошибок, допущенных западными коллегами.

Сейчас очередной этап реформирования своих систем местного самоуправления (отчасти инспирированный мировым финансово-экономическим кризисом) проходят многие европейские страны. И на их фоне масштабные заявленные преобразования выделяются Великобритания, в которой муниципальная реформа стала краеугольным камнем политики сформированного в 2010 г. коалиционного правительства под руководством Дэвида Кэмерона.

В ходе предвыборной борьбы и возглавляемая Кэмероном Консервативная партия<sup>1</sup>, и ее нынешний партнер по правящей коалиции – Либерально-демократическая партия<sup>2</sup> строили свои кампании на жесткой критике системы управления страной как чересчур громоздкой и централизованной. «Децентрализация» стала в результате одним из основных лозунгов нового кабинета: в структуре Министерства по делам общин и местного самоуправления был даже создан пост министра по вопросам децентрализации (Minister of State for Decentralisation) как главного проводника новой государственной политики. Реформа местного самоуправления логичным образом

---

1 Invitation to join the government of Britain (2010 Conservative Party), p. 38.

2 Change that works for you – building a fairer Britain (2010 Liberal Democrat Party), p. 9.

3 См.: Control Shift – Returning Power to Local Communities (2009 Policy Green Paper) presented by David Cameron.

легла в русло этой политики. Более того, и Кэмерон, и лидер либеральных демократов Ник Клегг утверждают, что именно идеология сильного местного самоуправления (localism) стала той платформой, которая объединила партию в коалицию.

При всей несхожести как стартовых условий для реформы в Соединенном Королевстве и Российской Федерации, так и методов реформирования проблемы местного самоуправления в обеих странах имеют точки пересечения. Аналогично и критика, которой уже всюю подвергаются начинания кабинета Кэмерона, во многом перекликается с критикой в адрес российской муниципальной реформы. Поэтому британский опыт, который в нашей стране известен довольно слабо по сравнению с американским, например, или германским, представляет определенный интерес для отечественных муниципальных практиков.

## Контекст реформы

Прежде чем рассматривать содержание реформы, нужно охарактеризовать те условия, в которых оказалось британское местное самоуправление к концу первого десятилетия XXI в. и которые, по мнению наблюдателей, сохранят или усилят актуальность в ближайшие годы. Они сложились под влиянием изменений во внешней среде, инспирированных непрстой экономической и социальной обстановкой в стране и в мире в последние годы, и реакции государства на них. Эти изменения наложились на специфические черты местного самоуправления в Великобритании, отличающие его от аналогичных институтов в государствах континентальной Европы и Северной Америки и в ряде аспектов неожиданно близкие чертам российской муниципальной системы (хотя в действительности сходство часто поверхностное).

Итак, положение британских муниципалитетов на сегодняшний день и на ближайшую перспективу определяется в первую очередь следующими факторами.

**1. Финансовые потери муниципалитетов вследствие масштабного сокращения государственных расходов на местное самоуправление.** Местное самоуправление в Великобритании, по сути, не обладает финансовой самостоятельностью: поступления по местным налогам незначительны, и их ставка устанавливается государством, в то время как более 90% доходной части местных бюджетов покрывается государственными трансфертами. Столь огромная зависимость от госбюджета – серьезный фактор нестабильности в кризисные периоды, что в полной мере проявилось в 2009–2010 гг. Под воздействием мирового кризиса правительство страны было вынуждено пойти на беспрецедентное со времен Второй мировой войны сокращение государственных расходов, и местное самоуправление попало в число наиболее пострадавших статей бюджета. Согласно правительственной смете бюджетных расходов, к 2014/15 финансовому году местные бюджеты потеряют более 25% государственного финансирования по сравнению с уровнем

**Российские эксперты практически едины во мнении, что форма местного самоуправления 2003–2009 гг. столкнулась с серьезными проблемами, позволившими достичь лишь из поставленных целей**



2010/11 года<sup>1</sup>. На местах ситуацию усложняет запутанная система расчета распределения трансфертов: объем потерь в доходах у каждого муниципалитета свой, и для большинства из них преобладающую часть средств нужно будет сэкономить уже в первые два года. К примеру, для города Бирмингем господдержка сократится на 28% (в реальном исчислении), и местному Совету в следующие четыре года придется урезать расходы на 320 млн фунтов стерлингов (около 15 млрд руб.), причем на 210 млн – в первый год<sup>2</sup>.

**2. Политизация вопроса фискальной автономии местного самоуправления.** Повышение фискальной автономии муниципалитетов в Великобритании до сих пор считалось маловероятным, и во многом потому, что этот вопрос последние два десятилетия воспринимался властями страны как политически взрывоопасный. В свое время правительство Маргарет Тэтчер ввело подушевой налог на взрослое население (так называемый Poll Tax, впоследствии замененный ныне действующим Council Tax), чтобы финансировать услуги, оказываемые местным самоуправлением. При этом общее бремя муниципальных налогов перераспределялось по не вполне продуманной схеме, что вызвало массовое недовольство, вылившееся в так называемые восстания против подушевого налога. Считается, что неверная оценка правительством общественных настроений в этой сфере стала одной из причин отставки премьер-министра. С тех пор британские политики, особенно консерваторы, по принципу «от греха подальше» предпочитали не касаться вопроса финансирования местного самоуправления и избегали даже теоретического его обсуждения<sup>3</sup>. Возможно, кабинету Кэмерона удастся отменить это негласное табу, хотя многие эксперты в этом сомневаются.

**3. Усиление социальной нагрузки на местные бюджеты вследствие демографических изменений.** Вынужденное ограничение ресурсной базы местного самоуправления усугубляется растущим спросом на ряд местных услуг, в особенности на услуги, рассчитанные на детей и пенсионеров (в Великобритании, в отличие от России, большинство таких услуг относятся полномочиям местного уровня). Этот рост вызван демографическими изменениями в Великобритании: с одной стороны, на пенсию выходит многочисленное поколение, рожденное во время послевоенного бэби-бума, другой – в ряде районов страны отмечается резкое повышение рождаемости, отчасти связанное с наплывом молодых рабочих-иммигрантов. Местные бюджеты вынуждены, таким образом, нести повышенное бремя социальных расходов, что особенно критично в условиях острой необходимости сэкономить<sup>4</sup>.

**4. Комплексное реформирование системы государственного управления.** Одновременно с реформой местного самоуправления существенному реформированию, предполагающему сокращение расходов, подвергается и система государственного управления Великобритании, что также не пройдет бесследно для местного уровня. Запланированы, в частности реформы здравоохранения, образования, системы пенсионного обеспечения, полицейская реформа. Особенно радикальна реформа здравоохранения.

1 См.: Comprehensive Spending Review 2010 (HM Treasury November 2010). URL: [http://www.hm-treasury.gov.uk/spend\\_index.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/spend_index.htm)

2 См.: Birmingham City Council Business Plan 2011+ (Birmingham City Council 2011), p. 9, 31.

3 См.: Travers T. Look Back in Awe // Public Finance. 2010. 3 June.

4 См.: LGA Briefing – the pressures on local government // Local Government Association. 2010. 6 December. P. 1.

ния, в соответствии с которой в данной сфере к 2014 г. предстоит изыскать дополнительные возможности для того, чтобы сэкономить 20 млрд фунтов стерлингов. Конкретные последствия всех этих реформ для местного самоуправления пока трудно оценить, но очевидно, что они значительно повлияют на систему предоставления услуг на местах.

**5. Разочарование населения в возможностях влиять на управление на местах.** Согласно данным обследования, проведенного одной из ведущих британских маркетинговых компаний, Ipsos MORI, только 15% британцев чувствуют, что могут влиять на решения, принимаемые в своей общине, в то время как 85% считают, что у них такой возможности нет. При этом даже среди граждан, активно вовлеченных в процессы принятия решений на низовом уровне, 56% не верят в возможность добиться каких-либо значимых изменений. По словам министра по вопросам децентрализации Грега Кларка, эти цифры окончательно убедили правительство в необходимости форсирования реформы<sup>1</sup>.

**6. Обострение межрегиональной напряженности в стране.** В Великобритании издавна существует политическое разделение по условному географическому принципу: за лейбористов в основном голосуют в больших городах и на промышленно развитом севере, а за консерваторов – в более загородных пригородах и сельских районах юга. Традиционно проводимая правительствами страны политика «подыгрывания» районам со «своими» избирателями эту линию разлома из года в год укрепляет. Похоже, что и нынешнее сокращение государственного финансирования местного самоуправления в силу вышеупомянутой запутанности схемы его предоставления отразится на различных регионах по-разному и сильнее всего ударит по традиционным лейбористским территориям. Однако даже для пролейбористских регионов последствия будут неодинаковыми вследствие разного уровня их фискальной автономии. Дело в том, что такие регионы, как Уэльс и Шотландия, при прежнем правительстве добились расширения полномочий своих национальных парламентов и сейчас более финансово независимы, чем также голосующие за Лейбористскую партию графства севера Англии (притом, что по численности населения некоторые из них, например Йоркшир, сопоставимы с Шотландией и Уэльсом, а то и превосходят их)<sup>2</sup>. Английские графства в итоге имеют шанс оказаться главными пострадавшими, причем недовольство их населения будет направлено в адрес не только центральных властей, но и более удачливых соседей.

Эксперты опасаются, что совокупное влияние этих факторов на местное самоуправление может в конечном счете оказаться достаточно сильным для того, чтобы нейтрализовать все попытки властей реформировать муниципальное поле. Тем не менее коалиционное правительство пока демонстрирует твердость в своих децентрализационных планах. Рассмотрим содержание этих планов.

---

1 См.: Communities and Local Government Select Committee – Written transcript of session on 14 February 2011. URL: [www.parliament.uk](http://www.parliament.uk)

2 См.: Blunkett D Cambrian Society Lecture 2010 (Cambrian Society 2010) URL: [http://davidblunkett.typepad.com/speeches\\_articles/2010/10/cambrian-society-lecture.html](http://davidblunkett.typepad.com/speeches_articles/2010/10/cambrian-society-lecture.html)

## Основные направления и мероприятия реформы

Задачи и содержание муниципальной реформы были оглашены 14 февраля 2011 г. в докладе Кабинета министров перед членами Специального комитета по вопросам местного самоуправления Палаты общин. Согласно докладу постулаты, на которых базируется новая государственная политика таковы:

- Великобритания централизована до такой степени, что это уже стало ограничивать дееспособность органов управления;
- прежняя политика централизованного введения стандартов предоставления общественных услуг поначалу имела успех, но сейчас уже очевидно, что отдача от стандартизации и централизованного управления постоянно снижается;
- необходимо сделать систему управления более «человекоориентированной»: общественные услуги должны подстраиваться под потребности, а не наоборот;
- эффективность предоставления услуг должна повышаться через их диверсификацию и внедрение инноваций, в связи с чем нужно создавать благоприятные условия для появления независимых, выдвигаемых населением инициатив.

Легко заметить, что практически по всем этим пунктам ситуация в Великобритании выглядит очень схожей с российской. Тем любопытнее рассмотреть, что именно предлагается к реализации.

Британским правительством декларированы шесть основных направлений «лозунгов» децентрализации:

- 1) снятие бюрократических барьеров, ограничивающих местные инициативы
- 2) повышение самостоятельности местных сообществ в решении вопросов местного значения;
- 3) усиление местного контроля над общественными финансами;
- 4) повышение разнообразия предоставляемых общественных услуг;
- 5) повышение открытости органов управления для общественного надзора;
- 6) усиление подотчетности местного самоуправления населению.

В качестве правовой основы для реализации этих направлений Министром по делам общин и местного самоуправления подготовлен проект закона «О децентрализации» (Localism Bill)<sup>1</sup>. Сейчас он находится на стадии доклада перед третьим чтением в парламенте и подачей на окончательное утверждение. Охарактеризуем наиболее важные из конкретных мероприятий, предусмотренных законопроектом.

**1. Изменение порядка установления общих полномочий местного самоуправления.** Предполагается перейти от традиционного для страны принципа «позитивного регулирования» деятельности местного самоуправления к принципу «негативного регулирования»<sup>2</sup>. До сих пор органы местного самоуправления Великобритании могли выполнять только те функции

1 См.: Decentralisation and the Localism Bill: an essential guide (Department for Communities and Local Government 2010). URL: [www.communities.gov.uk/decentralisationguide](http://www.communities.gov.uk/decentralisationguide)

2 Принцип позитивного регулирования означает, что разрешены только те действия, которые определены законодательно; принцип негативного регулирования – что разрешены те действия, которые прямо не запрещены законодательно.

которые им были предписаны законодательством, – теперь они смогут делать все, что им законодательно не запрещено. Отметим в этой связи, что базовый для российской муниципальной системы Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в целом также построен по принципу позитивного регулирования (каждому типу муниципальных образований предписан перечень вопросов местного значения), но при этом оставляет возможность муниципалитетам решать и иные не запрещенные законодательством вопросы при условии наличия собственных финансовых средств. Другое дело, что в реальности средств, как правило, с трудом хватает даже на обязательную деятельность, так что на практике эта норма работает редко.

**2. Введение в крупнейших городах Великобритании прямых выборов мэров.** В 12 крупнейших городах страны централизованно изменяется модель управления: вместо существующей «парламентской», или «лидерской», модели, при которой глава муниципалитета выбирается депутатами из их числа (как правило, это лидер победившей на местных выборах партии), вводится условно «президентская» модель, при которой мэр избирается на прямую населением<sup>1</sup>. При этом новые выборы не проводятся, но действующие главы – лидеры местных советов – автоматически наделяются статусом независимых мэров, после чего в 2012 г. новая модель «постфактум» выносится на местные референдумы<sup>2</sup>. По мнению правительства, прямой мандат мэрам

**Для нашей страны актуальна проблема не столько разработки качественных стратегий, сколько выстраивания механизмов обеспечения их реализации даже лучшие из отечественных муниципальных и региональных комплексных программ редко доводятся до конца**

от населения укрепит их позиции в проведении самостоятельной политики, хотя в самих городах многие расценивают эти новации негативно (см. ниже). Опять-таки проблема актуальна и для России, где муниципалитеты до недавних пор тоже активно склоняли к смене модели управления (правда, путем не законодательных изменений, а пропаганды и неофициального давления) и общество также реагировало на эти преобразования неоднозначно, что в итоге привело к сворачиванию кампании и признанию правительством страны неэффективности продвигаемой модели. Парадоксальная разница в том, что у нас траектория преобразований была обратной: от модели всенародно избираемых мэров – к модели глав, избираемых депутатами.

**3. Пересмотр подхода к стратегическому планированию.** Предлагается перенести акцент с подготовки масштабных региональных стратегий, критикуемых за многословие и расплывчатость целей, на содействие разработке конкретизированных локальных планов, базирующихся на местном перспективном видении. Увлечение «глобальными» стратегиями «обо всем» в ущерб проектно ориентированному планированию – это и российская бо-лезнь тоже, причем страдают ею и муниципалитеты. Впрочем, для нашей страны актуальна проблема не столько разработки качественных стратегий, сколько выстраивания механизмов обеспечения их реализации: даже луч-

1 Это лишь первый из шагов правительства, предполагающих постепенное расширение зоны выборности в местном самоуправлении. В перспективе планируется также ввести выборные полицейские должности.

2 Данная процедура была опротестована Палатой лордов как антидемократическая и, возможно, будет изменена.

шие из отечественных муниципальных и региональных комплексных программ редко доводятся до конца, если вообще не кладутся в стол сразу после утверждения.

**4. Ликвидация Комитета по стандартам.** В рамках заявленной дебюрократизации упраздняется Комитет по стандартам (Standards Board) с функциями надзора за деятельностью депутатов и специалистов местных Советов. Взамен вводится закон, устанавливающий уголовную ответственность членом Советов за сокрытие личных интересов и злоупотребление полномочиями. Эта мера, как и ряд других сходных, по мнению идеологов законопроекта, не только снизит бюрократическую нагрузку на деятельность местных Советов, но и позволит преодолеть абсурдную ситуацию, при которой местные депутаты избегают браться за решение конкретных проблем своих округов из опасений быть заподозренными в персональной заинтересованности. Увы, в России, страдающей от противоположной крайности, подобные проблемы пока проходят по разряду экзотики.

**5. Децентрализация полномочий в сфере территориального планирования.** Ряд полномочий в отношении предоставления разрешений и строительство и разработку проектов застройки территории передаются местным архитектурно-планировочным управлениям непосредственно территориальным сообществам на уровне районов. Предполагается, что граждане на сходах смогут самостоятельно решать, где в их районе должны располагаться те или иные объекты, и закреплять эти решения референдумам, причем некоторые из такого рода решений будут обязательными для выполнения местными Советами. В свою очередь, муниципалитеты также повышают самостоятельность в сфере территориального планирования: решены государственной Службы контроля за планированием (Planning Inspectorat) по внесению изменений в местные планы территориального развития приобретают рекомендательный характер вместо обязательного.

**6. Установление права общины на конкуренцию и права выкупа.** Местные сообщества (общины) наделяются дополнительными правами создающими предпосылки для их активного вовлечения в управление на местном уровне: правом на конкуренцию (right to challenge) и правом выкупа (right to buy). Право на конкуренцию дает возможность общественным организациям и группам активистов претендовать на конкурсной основе на предоставление услуг, обеспечиваемых местным Советом<sup>1</sup>. Среди таких услуг работа с детьми, социальная опека, транспортное обслуживание. Право выкупа позволяет общине, заинтересованной в приобретении муниципальной собственности, необходимого для предоставления услуг, задерживать его продажу, чтобы у общины было время оформить заявку на торгах и собрать необходимые средства.

**7. Установление права граждан инициировать местные референдумы.** Не только организации, но и отдельные граждане получают право давать в местный Совет прошения об организации референдумов по любым вопросам, связанным с местным развитием, которые они сочтут достаточными.

<sup>1</sup> В Великобритании на местном уровне традиционно отсутствует строгое разделение между представительной и исполнительной ветвями власти. Местные Советы (Local Councils) совмещают обе функции и включают в свой состав как выборных депутатов, так и нанимаемых по контракту специалистов. С 2000 г. эта система постепенно трансформируется за счет внедрения в муниципалитетах (за исключением небольших) моделей, предполагающих наличие наряду с Советом исполнительного органа («Кабинета») при мэре.

важными. Советы обязываются рассматривать эти прошения и принимать по ним соответствующие решения.

**8. Пересмотр финансирования органов местного самоуправления.** Анализ практики финансирования местного самоуправления будет завершен к концу 2011 г., поэтому эта часть пакета реформ будет реализовываться во вторую очередь. Пока сложно сказать, что конкретно будет предложено, но не исключено, что органы местного самоуправления получат право оставлять на местах большую часть поступлений по налогу на собственность предприятий, которые в настоящий момент распределяются по муниципалитетам централизованно на основе сложной формулы выравнивания. В то же время вероятность подобных преобразований в условиях бюджетного дефицита многие эксперты оценивают как низкую.

## **Дискуссии по поводу потенциальной успешности реформы**

Нет сомнений, что система местного самоуправления в Великобритании в ближайшие годы существенно трансформируется. Но обернется ли эта трансформация реальным ростом самостоятельности местного самоуправления? Некоторые эксперты в этом сомневаются. Более того, распространено мнение, что вопреки официально декларируемой цели страна по итогам реформы вступит в фазу еще большей централизации.

Такой точки зрения придерживаются, в частности, профессор Джон Стюарт из Университета Бирмингема и профессор Джордж Джонс из Лондонской школы экономики. Оба относятся к числу ведущих британских специалистов по местному самоуправлению и известны как сторонники усиления местной власти. По их мнению, проект закона «О децентрализации» поверхностен и не затрагивает основных структурных слабостей местного самоуправления в Великобритании, а без изменений на этом поле муниципалитеты окажутся крайне уязвимыми перед лицом разнообразных внешних вызовов, что в итоге вынудит власти «закрутить гайки»<sup>1</sup>.

Что в таком случае может гарантировать успех децентрализационной политики? Стюарт и Джонс недавно внесли соответствующие предложения в Специальный парламентский комитет по делам общин и местного самоуправления. Они предлагают два нововведения, обеспечивающие, по их мнению, прочную правовую и финансовую основу самостоятельности местного самоуправления.

Сегодня принцип самостоятельности местного самоуправления в Великобритании юридически никак не закреплен, какой-либо аналог статьи 12 Конституции РФ в стране отсутствует (как отсутствует и Конституция как единый документ). Стюарт и Джонс предлагают заключить соглашение конституционного типа между государством и органами местного самоуправления, в котором содержался бы подобный принцип. Это сделало бы ситуацию более стабильной и ясной для общества и для местных и центральных органов власти и снизило бы вероятность нарушения баланса между местным самоуправлением и государством вследствие необдуманных преобразований.

---

1 См.: Stewart J., Jones G. The World will be your oyster 'Reflections on the Localism Bill' / Institute for Local Government Studies (February 2011). Birmingham : University of Birmingham, 2011. P. 100.

Кроме того, авторы предложения выступают за создание специальных органов как в секретариате Кабинета министров, так и в парламенте, которые обеспечивали бы надзор за соблюдением этого соглашения<sup>1</sup>.

Однако законодательное закрепление прав местного самоуправления хотя и необходимая, но явно недостаточная в отсутствие финансовых рычагов обеспечения самостоятельности муниципалитетов. Стюарт и Джонс выступают за передачу муниципалитетам полномочий по распоряжению большей частью подоходного налога (правительство, напомним, предпочтительно планирует ограничиться расширением местных полномочий по налогу на собственность предприятий, и то не факт, что эта мера пройдет). По мнению Стюарта и Джонса, это повысит подотчетность органов местного самоуправления населению и позволит поднять уровень самообеспечения британских муниципалитетов до среднего европейского уровня<sup>2</sup>. Выбор именно на подоходный налог, так как он в наибольшей степени «привязывает» граждан к муниципалитету, сообщая им непосредственную личную заинтересованность в местном развитии. Почти везде это так – но не в России, где подоходный налог уплачивается населением не по месту жительства, по месту работы.

В принципе, в предложениях Стюарта и Джонса нет ничего сверхординарного. Но проблема в том, что Кабинет министров сейчас оказался в известном смысле заложником централизованной политики предыдущих административных властей. Многолетние усилия по строительству британской «вертикали власти» привели к тому, что население теперь считает центр ответственным за все изменения на местном уровне, и любое ослабление сложившейся бюрократической системы может обернуться на местах непредсказуемыми последствиями, которые рикошетом ударят по самому правительству. Еще не забыт провал подушевого налога. Не факт, что власти, более всего сейчас озабоченные сокращением бюджетного дефицита, захотят рисковать своим политическим капиталом ради местного самоуправления<sup>3</sup>.

Есть и альтернативные предложения. Так, сэр Майкл Лайонс, организатор последнего крупного исследования местного самоуправления в стране (2007 г.)<sup>4</sup>, полагает, что прогресс в ситуации с местным самоуправлением достижим только путем постепенных «мозаичных» преобразований. По его словам, невозможно наладить взаимоотношения центра и муниципалитетов просто изменив законодательство, в их основе всегда будет лежать сложившаяся система сил и интересов. Лайонс считает тем не менее, что можно достичь парламентского согласия относительно принципов взаимодействия центральной и местной власти и установить систему парламентского мониторинга баланса их взаимоотношений. Это сформирует благоприятный политический фон для поиска более продвинутых и формализованных механизмов

1 В настоящее время государство довольно слабо контролирует результативность собственной региональной и муниципальной политики. Во многом это связано с плохой координацией деятельности различных министерств в этой сфере. Отсутствуют даже точные данные о том, сколько планов и информационных запросов получают органы местного самоуправления от государства в год: разные источники приводят цифры, различающиеся в разы.

2 См.: Communities and Local Government Select Committee – Written transcript of session on 15 November 2010. URL: <http://www.parliament.uk>

3 См.: Political and Constitutional Reform Select Committee – 'Enquiry into Prospects for codifying the relationship between central and local government'; written transcript of session with Tony Travers and Simon Jenkins on 25 November 2010. URL: <http://www.parliament.uk>

4 См.: Lyons M. Placing Shaping: A shared ambition for the future of local government (Independent inquiry commissioned by HM Government 2007). URL: <http://www.lyonsinquiry.org.uk>

мов решения проблемы, вроде тех, что предложены Стюартом и Джонсом.

Некоторые эксперты считают, что реформаторам целесообразно обратить внимание на процессы, происходящие на низшем уровне самоуправления – уровне территориальных сообществ<sup>1</sup> в пределах низовых ячеек (neighborhoods). Именно здесь власти наиболее тесно контактируют с гражданами и их объединениями и вынуждены оперативно реагировать на появляющиеся проблемы и изменения спроса на услуги со стороны населения. И именно на этом уровне ощущается непосредственный эффект от государственных реформ в различных сферах предоставления услуг, вследствие чего слабые места этих реформ проявляются с особенной очевидностью.

По мнению профессора Хелен Салливан из Университета Бирмингема, законопроект «О децентрализации» сильно выиграл бы, если бы учел опыт реализуемой во многих муниципалитетах модели Neighbourhood Management<sup>2</sup>. Суть этой модели в максимальном приближении предоставления общественных услуг к населению, причем территориальные общественные организации несут прямую ответственность за предоставление услуг<sup>3</sup>.

На основе опыта Neighbourhood Management в Бирмингеме можно сформулировать, по крайней мере, четыре принципа взаимодействия центральной и местной власти, позволяющих обеспечить самостоятельность местного самоуправления<sup>4</sup>.

**1. Приоритет согласия между органами местного самоуправления и населением.** Чтобы в крупном городе удерживать в равновесии интересы множества групп, учитывая при этом практические аспекты предоставления услуг, требуются добрая воля и длительные совместные усилия рядовых жителей, общественности и политиков. Бирмингем шел к этому десятилетиями. Согласие между органами местного самоуправления и населением по базовым управленческим вопросам – ценнейший ресурс, который непросто выработать и легко растратить необдуманными действиями. Соображения относительно поддержания этого консенсуса должны иметь безусловный приоритет при проведении государственной политики.

В этой логике намерение правительства навязать систему всенародно избираемых мэров в 12 крупнейших городах представляется экспертам опасным: предлагаемые изменения уже были отвергнуты на местных референдумах и до сих пор негативно воспринимаются гражданами<sup>5</sup>. Кроме того, всего 10 лет назад правительство уже меняло модель управления в этих городах.

- 
- 1 Под территориальными сообществами здесь подразумеваются естественные социальные структуры (общественные объединения, НКО, группы активистов и т.п.), на базе которых население взаимодействует с органами местного самоуправления.
  - 2 Адекватно перевести этот термин на русский язык сложно: его смысл можно передать как «управление на уровне территориальных сообществ с использованием их ресурсов». Профессор Анна Пауэр из Лондонской школы экономики определяет Neighbourhood Management как организацию, поставку и координацию ключевых общественных услуг по месту жительства в пределах территории, охватывающей не более 5000 домохозяйств.
  - 3 Подробное описание модели представлено в докладе Э. Конати и Л.Рагозиной, размещенном на сайте Института экономики города. URL: [http://www.urbanecomics.ru/projects/?mat\\_id=7&page\\_id=19](http://www.urbanecomics.ru/projects/?mat_id=7&page_id=19)
  - 4 См.: Sullivan H. Neighbourhood Governance: An opportunity missed? / Institute for Local Government Studies (February 2011). Birmingham : University of Birmingham, 2011. P. 32.
  - 5 Одна из причин недовольства заключается в том, что всенародно избираемый мэр по действующему законодательству практически защищен от отставки на весь срок действия мандата, в то время как мэр, избираемый из числа депутатов, обязан ежегодно подтверждать свои полномочия и потому более подконтролен избирателям.



Если система городского управления так часто и легко модифицируется в воле центральных властей, то и мотивация искать новые формы самоуправления в сотрудничестве с муниципальными властями на местах ослабевает. В конечном счете это может привести к разочарованию населения в демократических принципах управления как таковых.

**2. Обеспечение согласованности между предоставлением услуг на местном уровне и низовой демократией.** Важной составляющей модел Neighbourhood Management в Бирмингеме была децентрализация полномочий по предоставлению услуг: значительное их число было передано городским районам с тем, чтобы услуги могли заказываться и предоставляться непосредственно на уровне территориальных сообществ. Были попытки также скоординировать организацию предоставления услуг с местными элементарными циклами, что потребовало значительных усилий и инвестиций. Подобная координация едва ли возможна в условиях, когда центральное правительство требует быстрой перестройки системы предоставления услуг ради уменьшения расходов. Поиск путей краткосрочной экономии может итти в ущерб долгосрочной цели повышения эффективности и производительности за счет предоставления «человекоориентированных» услуг большего вовлечения территориальных сообществ в этот процесс.

Выходом для местных Советов может в ряде случаев служить объединение с Советами других муниципалитетов для совместного предоставления услуг, и именно этот путь сейчас настоятельно рекомендуется муниципалами государствам. Как ни странно, для британских муниципалитетов, в отличие от континентальных европейских и американских, это во многом неизведанная дорога: они нередко и успешно кооперируются с частным бизнесом, НКО или государственными агентствами, но сравнительно редко – с соседями<sup>1</sup>. Слаборазвитость горизонтальных межмуниципальных связей в Великобритании вновь вызывает неизбежные ассоциации с нашей страной. Как и в России, в ее основе лежат не только объективные ограничения (в частности, пробелы в законодательстве), но и субъективные факторы, природа которых в обеих странах все же различна. Если российские муниципалитеты часто просто «не видят» своих коллег, предпочитая по старинке решать все проблемы на вышестоящих уровнях публичной власти, то для британских, так во многом «вертикально» ориентированных, немаловажным препятствием является еще и историческая заряженность на конкуренцию, а не на сотрудничество с себе подобными<sup>2</sup>.

**3. Защита права местных депутатов исполнять лидерские функции в своих избирательных округах.** Система Neighbourhood Management получила широкую политическую поддержку, поскольку она, среди прочего, предоставляет дополнительные полномочия и ресурсы местным депутатам, у которых расширяются возможности влиять на качество услуг, чтобы удовлетворить потребности своего избирательного округа. Депутаты осознают

1 Одно из наиболее успешных исключений представляет Манчестерская агломерация. На территории графства Большой Манчестер и районов прилегающих графств (так называемый Официальный городской район Большого Манчестера, Greater Manchester Statutory City Region) в рамках государственной программы «Северный путь» удалось создать довольно эффективную систему межмуниципальной координации управления. URL: <http://www.thenorthernway.co.uk/page.asp?id=54>

2 См.: Kelly J. The Missing Ingredient: Inter-Municipal Cooperation and Central-Local Relations in the UK // *Inter-Municipal Cooperation in Europe* / ed. R. Hulst, A. van Monfort. Dordrecht : Springer, 2007. P. 193–210.

что их поддержка на выборах в огромной степени зависит от достижения видимых результатов в своих округах. В свою очередь, лоббистские возможности депутатов обеспечивают интерес жителей к местным выборам.

В проекте закона «О децентрализации» почти не упоминается роль, которую играют местные депутаты на уровне территориальных сообществ. Нет ясного определения их функций в процессе расширения полномочий общин, в реализации предложений по реформированию здравоохранения, полиции и образования. Есть основания опасаться, что в результате реформы местных депутатов оттеснят на задний план и они потеряют свою роль «районных лидеров». Это, в свою очередь, с высокой вероятностью разрушит базу для установления партнерства между публичной властью и обществом.

**4. Обеспечение уровня финансовой независимости и гибкости, необходимого для эффективного участия населения в принятии решений и предоставлении услуг на местном уровне.** Опыт Бирмингема показывает, что использование методов Neighbourhood Management со временем позволяет повысить качество услуг без повышения их стоимости. Тем не менее территориальные сообщества очень уязвимы финансово и быстро теряют дееспособность при отсутствии надежного источника финансирования. Обеспечение финансовой независимости и гибкости в данном случае принципиально. Сокращение же финансирования местного самоуправления со стороны государства «транслируется» на низовой уровень в виде урезания муниципальных расходов на работу с территориальными сообществами. Тем более это критично в контексте стремления центрального правительства поддерживать независимые инициативы общин, которые рассматриваются как будущий источник инноваций и повышения качества услуг.

Реализация приведенных выше четырех принципов на практике укладывалась бы в логику предлагаемых Лайонсом «мозаичных» преобразований. К сожалению, стартовавшая реформа эти принципы игнорирует либо прямо нарушает. В то же время сама возможность проверки эффективности государственных реформ успешным низовым опытом обеспечивает устойчивость системы местного самоуправления даже в условиях радикальных централизованных перетрясок.

## Некоторые итоги

Как видно из приведенного обзора, многое в британской муниципальной системе по внешним признакам напоминает отечественную: крайне ограниченная финансовая самостоятельность и высокая степень «государственности» местного самоуправления, слаборазвитость механизмов горизонтального межмуниципального сотрудничества, совмещение муниципальной реформы с государственными реформами в ключевых сферах предоставления услуг, необходимость реагировать на демографические вызовы (хотя у нас они имеют несколько иной характер, чем в Великобритании, и иначе соотносятся с возможностями муниципалитетов), негативное влияние финансового кризиса, которое так или иначе испытали на себе все государства мира. Ключевое в нынешней британской реформе слово «децентрализация» теперь взято на вооружение и российскими властями, но и опасения английских экспертов по поводу того, что декларируемая децентрализация обернется на практике своей противоположностью, нам далеко не чужды. В свое

время Закон № 131-ФЗ также принимался под лозунгом максимальной приближенности публичной власти к населению – в результате же российски муниципальные образования хотя и многократно увеличили свои ряды, но оказались во многих отношениях менее самостоятельными, чем их предшественники в 1990-х.

В то же время есть и ряд важных отличий британской ситуации от российской, заставляющих скорректировать приведенные аналогии.

Это, прежде всего, высокая степень политической культуры британских граждан и местных общин и несопоставимо более весомая по сравнению с Россией роль политических партий<sup>1</sup> и общественных объединений. В России «политизация» местного самоуправления почти ругательное слово, так как на практике означает полное подчинение органов самоуправления интересам партии власти. В Великобритании же политизация в глазах многих равнозначна демократизации управления, а понятие «политический глава муниципалитета» подразумевает прозрачность его деятельности и подотчетность избирателям через партийные структуры.

В этом отношении показательно противоположное восприятие британской и российской общественностью (во всяком случае, их активной частью) двух альтернативных систем муниципального управления: со всенародно напрямую избираемыми мэрами и с главами, выбираемыми из состава членов местных Советов. В России, где местные депутаты, как правило, подконтрольны региональным властям или влиятельным бизнес-группам, всеобщие выборы мэра дают хоть какую-то гарантию независимости его политики и воспринимаются как более демократическая модель. Британцы же склонны видеть в политизированных местных Советах реальных проводников интересов избирателей и высоко ценят их право контролировать деятельность мэра, которого они лишаются в случае прямых выборов последнего. Поэтому они, напротив, видят наступление на демократию именно в навязываемом переходе к модели всенародных выборов. Справедливости ради замечу, что эта точка зрения разделяется не всеми экспертами: вопрос о том, что более демократично и более эффективно<sup>2</sup> – сильные местные Советы с опорой на сильные политические партии или сильный мэр с мандатом от граждан – сейчас один из самых дискутируемых в Великобритании<sup>3</sup>. Однако в России подобный вопрос вообще не возникает ввиду отсутствия первоальтернативы как таковой.

Важно также отметить, что британская система организации местного самоуправления в отличие от российской не унифицирована на всей террито-

- 1 Вместе с тем в последние годы в Великобритании отмечаются тенденции к снижению популярности всех политических партий (особенно на местном уровне) и явки на местные выборы. Многие трактуют это как реакцию граждан на возросшую централизованность управления.
- 2 Аргументы в отношении эффективности данных моделей знакомы нам по отечественным дискуссиям в духе «мэр-политик или мэр-хозяйственник?». Сторонники модели «сильного мэра» отмечают более широкие возможности всенародно избираемого главы города в решении общегородских вопросов стратегического значения (что часто подразумевает принятие непопулярных в краткосрочной перспективе решений) по сравнению с чересчур повязанными местными интересами депутатами. Противники, в свою очередь, опасаются прихода к власти безответственных популистов и лиц, воспринимающих местные выборы лишь как трамплин на пути в «большую политику», а также попадания напрямую избираемых мэров в зависимость от крупного бизнеса.
- 3 См., например: Big shot or long shot? How elected mayors can help drive economic growth in England's cities (June 2011, Institute for Government).

рии страны, что во многом вызвано отсутствием формальной Конституции и применением прецедентного права. Муниципальные системы автономий (Шотландии, Уэльса, Северной Ирландии) обладают собственными оригинальными чертами, отличающими их от системы, принятой в Англии<sup>1</sup>, да и в пределах Англии существуют вариации. Это несомненный плюс в сравнении с «географическим безразличием» установленной Законом № 131-ФЗ модели, поместившей всю страну с ее бесчисленными территориальными различиями в жесткие единообразные рамки. Однако в условиях централизованного финансирования местного самоуправления различные права регионов по распоряжению спускаемыми сверху ресурсами создают почву для роста межрегиональной напряженности, вызванной подозрениями в несправедливости распределения общественных благ по территории страны. Типичная для России уравнилельная модель перераспределения финансовых потоков здесь уже проходит с трудом.

Наконец, как показывает британский опыт, негативный эффект от огосударственности местного самоуправления может быть нивелирован благодаря сильным институтам «низовой демократии». Великобритания, с ее почти двухсотлетней историей непрерывного развития местного самоуправления, может похвастаться таковыми, опять же в отличие от России. В этой связи особенно показателен опыт реализации модели Neighbourhood Management как довольно успешная попытка сформировать на уровне городских районов эффективный противовес центристремительным тенденциям. Российские ТОСы хотя и добиваются локальных успехов в различных муниципальных образованиях, пока все же в целом далеки от того, чтобы продуцировать эффективные модели взаимодействия с публичной властью – в том числе из-за правовых и административных барьеров.

Но общей и для Великобритании, и для России остается дилемма: развивать местное самоуправление посредством централизованных институциональных преобразований или путем пошаговой «точечной» настройки механизмов взаимодействия населения с властями с опорой на опыт низовых ячеек. В последнее время оба государства шли преимущественно по первому пути, в результате чего муниципалитеты пребывали в условиях перманентной революционной ситуации. Великобритания с этой колеи, возможно, еще свернет; с Россией сложнее. В принципе, второй путь для нашей страны не является чем-то непривычным: примерно так и развивалось отечественное местное самоуправление с середины 1990-х до начала 2000-х, в период действия предыдущего рамочного Закона № 154-ФЗ. Но осуществим ли такой подход в современных российских условиях, когда зарегламентированность управленческой вертикали оставляет слишком мало простора для экспериментов на местах, а фундаментальные изъяны действующей системы муниципальной организации слишком очевидны, – вопрос спорный. Очередной серии радикальных системных перетрясок российскому местному самоуправлению, скорее всего, не избежать, и только по их итогам можно будет говорить о мозаичных преобразованиях и точечной настройке.

1 В частности, если на большей части Англии действует сходная с российской двухуровневая система территориальной организации местного самоуправления (графства + районы), то в этих регионах (в Северной Ирландии с 1973 г., в Шотландии и Уэльсе – с 1996 г.) установлена одноуровневая модель. По мнению некоторых экспертов, высокая степень самостоятельности региональных правительств в этих автономиях оборачивается меньшей по сравнению с другими регионами свободой для местного самоуправления. Независимость, таким образом, сосредоточивается на верхних этапах системы управления.

**Л.В. Смирнягин**

Профессор географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, научный консультант фонда «Института экономики города», доктор географических наук

## **О статье Пола Кругмана «Новая экономическая география вошла в средний возраст»**

Географическая общественность Запада весьма болезненно восприняла появление в конце 1990-х гг. так называемой новой экономической географии. В истории географической мысли подобное происходило каждый раз когда становился ощутимым некий идейный кризис и кто-нибудь из авторитетных ученых выступал с ревизией устоявшейся парадигмы, именуя св. инициативу «новой экономической географией». Именно так поступил, например, Макиндер, озаглавив этими словами свой спецкурс в Оксфордском университете в середине XIX в., и это тоже было воспринято как вызов географической науке того времени.

Нынешний взлет «новой экономической географии» связывают обычно именем Пола Кругмана, который в 1991 г. опубликовал небольшую брошюру под названием «География и торговля»<sup>1</sup>. По сути, это была всего лишь стенограмма трех его лекций в университете Лувена (Бельгия), и сам Кругман придавал эту тексту какого-то программного значения. Об этом свидетельствовал даже стиль текста – свободный, непринужденный, полный реверсов в адрес «классической» экономической географии<sup>2</sup>. Однако со временем этот текст стал почти каноническим, оброс комментариями и ссылками трудах экономистов, воспринявших эту книжку вполне серьезно (чего она, и совесть говоря, и заслуживала). Многие географы прямо-таки ополчились на нее и особенно на ее трактовку в экономической науке. В известной мере это было обусловлено простой ревностью менее удачливых ученых; критики этого сорта обычно налегали на то, что идеи Кругмана, дескать, давно и вестны географам, что они успели пройти свой зенит в географической науке еще в 1970-х гг., в пору увлечения количественными методами, и давно отвергнуты в силу неспособности учесть разнообразие географических мест их специфику. Говорила здесь и досада на то, что именно экономист (а не профессиональный географ) одним из первых успел отметить принципиальный разворот современных социальных наук от наблюдения процессов к наблюдению состояний, т.е. как бы от Времени к Пространству – и тем самым географии как науке, изучающей Пространство социального мира.

Пол Кругман отнесся к этой критике вполне уважительно. Более того, он посчитал нужным как бы пойти к географам на поклон и выступить на ежегодном собрании Ассоциации американских географов в апреле 2011 г. с и ложением своих идей, приурочив это к двадцатилетию выхода в свет своей лувенской брошюры. Это выступление, которое было опубликовано в виде обширной статьи под названием «Новая экономическая география вошла

1 См.: Krugman P. *Geography and Trade*. Cambridge : MIT Press, 1991.

2 Забавно, что брошюра начиналась словами, заставлявшими вспомнить мольеровского Журдена, и эта фраза впоследствии стала знаменитой: «Несколько лет назад я с удивлением обнаружил, что всю жизнь занимался экономической географией, полагая, будто я занимаюсь международной экономикой».

средний возраст»<sup>1</sup>, производит сильное впечатление своей искренностью и готовностью к самокритике. К тому же оно содержит так много удачных разъяснений позиции самого Кругмана, что заслуживает подробного цитирования.

Выступление выглядело во многом как покаяние: Кругман прежде всего постарался дать географам понять, что он обращался в свое время не к ним, а к своим собратьям-экономистам. «Вам следует понять», – сказал Кругман географам, – что в конце 80-х годов экономисты мейнстрима полагали совершенно ненужным считаться с тем, что экономические реалии не являются точками в безразмерном пространстве и что пространственное измерение экономики влияет на ее движущие силы. Вы можете счесть это совершенно невозможным – чтобы экономисты не замечали фактов, которые являются частью повседневного опыта каждого из них, – но я вас уверяю, что это было именно так».

Кругман справедливо заметил, что легче всего было бы осудить экономистов за такие предрассудки, однако именно экономисты, а не географы пользуются особым вниманием общества и государства: «Вы можете сказать: тем хуже для экономистов мейнстрима, и, насколько я понимаю, именно так отвечает большинство экономико-географов; и в самом деле, в течение последних тридцати лет методологии географов и экономистов расходились все более и более. Однако, с моей точки

зрения, такой ответ был бы неверен. Грубо говоря, мейнстримная экономика никуда не делась. В Белом доме есть Группа экономических советников, а не географических; Мировой банк нанимает множество экономистов и не так уж много географов – и так далее. Так что, если географы хотят иметь влияние на жизнь, им нужно добиваться какого-то сближения. Говоря серьезно, во взглядах экономистов могут быть свои белые пятна, но в то же время эти взгляды обладают огромной силой и глубиной; стоило бы просвещать экономистов в области географии, не жертвуя сутью этой науки».

По мнению Кругмана, его усилия отнюдь не пропали даром: «Двадцать лет назад я надеялся, что экономисты возьмутся за важный, но позабытый аспект их науки – и даже беглый взгляд на число публикаций по пространственной и географической тематике в мейнстримной экономике говорит, что это явно имело место. В 2006 году Федеральная резервная система организовала конференцию по новой экономической географии, она стала главной темой отчета Мирового банка за 2009 год. Я также надеялся, что новый подход позволит показать, что национальные хозяйства идут ко все большей интеграции, особенно в пределах Европы, – и что же? Тематика, которую можно назвать “географической экономикой”, и в самом деле стала предметом больших забот Брюсселя. Самое же главное, я надеялся, что новый взгляд заставит экономистов использовать “интеллектуальную и эмпирическую лабораторию” в виде внутривосточной статистики – и это и вправду произошло, наступил настоящий расцвет исследований, в которых данные по районам и городам использовались для решения важных вопросов экономической науки».

**Раз сегодня мировой экономике задают тон развивающиеся страны, то традиционные модели, которые были пригодны для индустриального мира век назад, пригодны и сегодня**

1 См.: Krugman P. The New Economic Geography, Now Middle-Aged // Prepared for presentation to the Association of American Geographers. 2010. April 16.

Далее Кругман принялся отвечать на упреки географов по существу, то, как он это сделал, вызывает уважение – как его бесстрашная самокритика, так и ловкость, с которой он превратил недостатки своего подхода его преимущества. «Одним из направлений критики, – сказал Кругман, – стали упреки самих географов, которые указывали (одновременно) на то, что здесь не так уж много нового, и в то же время на то, что попытки свести все сложность и богатство экономической географии к стилизованному математическим моделям дают заведомо неприемлемый результат. Другое направление критики – и оно докучает мне больше всего – утверждает, что новая экономическая география имеет дело со старыми явлениями и что рад теоретической чистоты она фокусирует свое внимание на движущих силах процессах, которые имели значение сто лет назад и которые гораздо менее важны сегодня».

Вместо того чтобы отпираться от этих обвинений, Кругман признает и справедливость почти безоговорочно: «Ведь это очевидно, что ради соответствия чисто академическим критериям – стремлению выводить все из неких исходных постулатов, доставать аналитических кроликов из шляги фокусника – новая экономическая география, по крайней мере в ее ранних вариантах, использовала подход, который во многом выглядит более соответствующим экономике 1900 года, чем 2010. Пожалуй, правильнее было бы сказать – развитым (!) экономикам 1900 года». У этого, однако, находит вполне разумное, по Кругману, оправдание: «...если упор на развитые экономики означает, что пора переключить внимание с “осязаемых” (tangible) факторов вроде транспортных издержек на “неосязаемые” (intangible) вроде распространения информации, то старая новая экономическая география снова получает право на жизнь, коль скоро вы переключаете ваше внимание на развивающиеся страны, которые обеспечивают сегодня основную часть роста мировой экономики». Иными словами, раз сегодня мировой экономике задают тон развивающиеся страны, которые проходят стадию, пройденную развитыми экономиками в 1900 г., то традиционные модели, которые были пригодны для индустриального мира век назад, пригодны и сегодня.

В этом контексте становится заметным, что Кругман все же раздражен критикой географов: «Многие экономико-географы были вне себя от возмущения географической экономики. Этого следовало ожидать: в конце своей книги 1990 года я предсказал подобную реакцию, а также попытался объяснить, почему я сделал то, что сделал: “...географам все это наверняка не понравится: извечная любовь экономистов к строгости рассуждений и пренебрежение к реальной жизни могут привести в ярость кого угодно. Не собираюсь, однако, воевать против социологических особенностей моей профессии, но хочу, напротив, использовать их: показывая, что модели экономической географии могут быть симпатичны и занимательны, я надеюсь привлечь других к тому, чтобы начать возделывать эту почти девственную почву».

Увы, говорит Кругман, «на самом деле реакция оказалась даже хуже, чем я ожидал. Начиная с 80-х годов многие географы стали уходить еще дальше от мейнстримной экономики: стало шириться отрицание не просто рационального поведения и равновесия, но математического моделирования к таковому и даже использования количественных методов вообще. В результате у географов появилось немало примеров придирчивой и суровой критики той версии экономической географии, которая возникла у экономистов

Примечательно, что Р. Мартин утверждал, что «настоящая экономическая география» связана «жесткой обязанностью изучать реальные места и роль историко-институциональных факторов в развитии этих мест»<sup>1</sup>. А это, мол, означает отказ от математических моделей в пользу «описательного подхода (discursive persuasion)».

От подобной критики Кругман просто уклоняется: «У меня нет никаких претензий к людям, которые исследуют местную специфику и исповедуют описательный подход. Но новая экономическая география была создана, чтобы привлечь внимание экономистов мейнстрима. А экономическая наука в своем мейнстриме давным-давно решила, что именно абстрактные модели во многом делают эту профессию такой полезной».

В этой связи Кругман выдвигает некоторые положения, которые, по его задумке, должны уколоть тех экономистов мейнстрима, которые до сих пор, по его мнению, страдают пережитками институционализма. Он заявляет, что «рубежом стала Великая депрессия. До 30-х годов и даже еще в 40-х годах главной движущей силой американской экономической науки была институциональная экономика, с ее сильным упором на те самые "историко-институциональные факторы". Но когда разразилась Депрессия, возникла настоятельная нужда в ответах, притом в ответах "что делать?", а не "как мы дошли до жизни такой?". Перед лицом таких вопросов институционалисты смешались; все, что они могли предложить, был описательный дискурс про сложные исторические корни проблемы».

«Человеком, который смог ответить на такие вопросы, – утверждает Кругман, – стал Джон Мейнард Кейнс. Сегодня Кейнса можно трактовать по-разному, и его труды можно использовать в качестве оснований для многих различных школ. Однако его "Общая теория занятости, процента и денег", несмотря на все оговорки, по сути своей является абстрактной, внеисторической моделью экономики; ее ядро составляет маленькая (из двух уравнений) модель равновесия уровня занятости. И в этом заключается главное: кейнсианская экономика, в отличие от институциональной, была способна ответить на вопрос о том, что делать: она показала всем, что надо наращивать спрос с помощью дефицитных расходов».

Кругман признает, что связь Кейнса с математическим моделированием не выглядит очевидной. Но, по его мнению, «кейнсианская экономика стала своего рода отмычкой для захвата американской экономической науки тем стилем мышления, который был ориентирован на моделирование. Учебник Поля Самуэльсона, который привнес кейнсианскую экономику в вузы, привнес также модельный дух и способствовал изгнанию институциональных подходов. Главное же в том, что экономисты мейнстрима хотят, чтобы их поле исследования было способно давать полезные ответы, а это как раз то, что делает Кейнс».

Даже если не брать в расчет тезисы политического свойства, то, по мнению Кругмана, «в более широком смысле можно сказать, что экономисты мейнстрима взыскуют способности отвечать на вопросы типа "а что если": если что-то изменится, то каковы окажутся экономические последствия? Суть такого вопрошания в том, что на него невозможно ответить, так сказать, по определению, если ваш подход делает упор на уникальность каждого конкретного случая и на особенности истории. Но это как раз то вопрошание, на

<sup>1</sup> Martin R. The new «geographical turn» in economics: some critical reflections // Cambridge Journal of Economics. 1999.



ответ на которое нацелена новая экономическая география. В самом деле главное достоинство моей работы 1991 года (имеется в виду следующая работа: Krugman P.R. Increasing returns and economic geography // *Journal of Political Economy*. 1991. N 99. P. 483–499. – Л. С.), как я считаю, состояло главным образом лишь в представлении в виде модели того, что географическая структура экономики зависит от немногих ключевых параметров: транспортных издержек, экономии на масштабе и мобильности факторов производства».

Кругман вынужден защищать перед географами само право использовать математические модели для исследования географических реалий. С утверждает, что эти модели отражают некие основополагающие принципы, потому, дескать, нападать на эти модели – значит нападать на эти принципы «Честно говоря, я не могу понять образа мыслей тех, кто презирает поиски принципов, на которых строятся общие основания географии (или любой другой науки). Ведь очевидно, что все образование, в конце концов, должно обеспечивать понимание таких принципов, которые управляют миром, и эта с необходимостью ведет к построению моделей, на которых можно ставить мысленные эксперименты типа “какие возникнут перемены, если вместо произойдет Y?”. Я могу принять возражение, что моделирование может окзаться преждевременным, что нам нужно глубоко вникнуть в детали, прежде чем мы перейдем на стадию абстрактного моделирования. Но я вижу что этот инструментальный, так сказать, взгляд начального образования, эти идеи о необходимости мощной дороги к высокой абстракции разделяют далеко не всеми».

В этом разночтении подходов к принципам Кругман видит причину того что экономисты не могут понять географов: «В любом случае это различие в задаваемых вопросах – и даже в вопросах, насчет которых исследователи полагают, что их могут спросить именно таким образом, может служить частичным извинением того, что большинство экономистов, работающих географической тематике, не цитирует самих экономико-географов. Когда экономист из мейнстрима читает “настоящую” географическую статью, (или она) невольно пытается отыскать в ней результат, который позволил бы прямо или косвенно, ответить на вопросы типа “а что если” и слишком часто не находит ничего подобного. Это не означает, что статья бесполезна, но это означает, что она не способствует наведению мостов между интеллектуальными школами. Как уже сказано, я и мои коллеги наверняка слишком мало читаем авторов за пределами нашего племени, и надо почаще смотреть поверх заборов».

Особое внимание уделил Кругман моделям типа «центр – периферия». Отметив, что попытки создать подобные модели делались и до него<sup>1</sup>, он подчеркивает, что они были не просто нереалистичны, а «агрессивно нереалистичны». Это заставило Кругмана построить модель, обладающую четырьмя характеристиками (далее текст Кругмана):

**«1. Чисто микроэкономические основания:** это была неоклассическая модель в широком смысле этого слова – не модель совершенной конкуренции».

<sup>1</sup> См., например: Henderson J.V. General equilibrium modeling of systems of cities // E.S. Mills (ed.). *Handbook of Regional and Urban Economics*, 2. Amsterdam : Elsevier, 1987. P. 927–956; Fujita M. A monopolistic competition model of spatial agglomeration: a differentiated product approach // *Region. Sci. Urban Econ*. 1988. N 18. P. 87–124.

ции и эффективных рынков, но такая, в которой экономические последствия выражаются в равновесии как результате максимизации взаимодействия индивидуумов. Вам нет нужды верить, будто в этом заключено буквальное описание экономики – я думаю, что это не так, – чтобы обнаружить, что это такой подход, который выказывает немалую способность в объяснении мира, и моя задача была в том, чтобы эксплуатировать эту силу, а не оспаривать ее истинность.

**2. Никаких “снотворных” свойств:** отсылаю здесь к мольеровскому доктору, который торжественно объяснял, что опиум заставляет людей засыпать в силу своих снотворных свойств. В экономической науке аналогом может послужить утверждение, что производство скапливается вместе из-за экономии на агломерации; я хотел показать, что экономия на агломерации возникает из чего-то более фундаментального – из сочетания и взаимодействия экономии на масштабе, транспортных издержек и размеров рынка. Это означало, среди прочего, заведомое преуменьшение невидимых экстерналий вроде распространения информации.

**3. Дистанция между допущениями и выводами:** это трудновато объяснить, если вы не занимаетесь моделированием, но если говорить в более общем смысле, который я разделяю сам, то речь о том, что вы получите больше от модели, если кролик не был положен в шляпу фокусника слишком откровенно как раз перед тем, как теоретик вытащит его оттуда. Вот почему я не последовал за Фуджитой с его допущением, согласно которому существуют неторгуемые вводимые, порожденные экономией на масштабе; даже если во многих случаях это имеет место, было бы гораздо интереснее показать агломерационный эффект, возникающий без такого сильного допущения.

**4. Более чем одно возможное следствие.** Как с эстетической, так и с исторической точки зрения представляется более интересной модель, в которой агломерационный эффект вовсе не обязан случаться и зависит скорее от параметров, чем модель, в которой возникновение индустриального ядра предопределено».

При этом Кругман, однако, признает, что и его модель «была... агрессивно нереалистической: только две отрасли и два района, два фактора производства – хуже того, сами фермеры принимались прикованными к своим местам. Промышленность была взята в духе Диксита – Стиглица, что тоже очень нереалистично, но помогает внедрить нарастающую отдачу и несовершенную конкуренцию в представление об общем равновесии. Для транспортных издержек была использована метафора “айсберга”, так что продукты как бы таяли в пути, и это позволило не включать транспортный сектор в рассмотрение ни в каком виде».

Тем не менее, заметил Кругман, «мне эта модель показалась весьма убедительной, и многим другим тоже. Она использовала методы, хорошо знакомые экономистам – в то время модели монополистической конкуренции были весьма обычными в анализе как международной торговли, так и экономического роста, – но при этом давала совершенно экзотические результаты. Это был некоторый вид фазового перехода от дисперсного размещения к паттерну “центр – периферия”, при котором транспортные издержки падают, экономия на масштабе растет все больше или доля обрабатывающей промышленности в экономике увеличивается. И здесь были множественные равновесия, допускающие, чтобы после этого фазового перехода какой-либо район становился промышленным ядром».

Ядро своей модели Кругман объясняет так: «Двигателем модели стал взаимодействие экономии на масштабе, транспортных издержек и размеров рынка. Нарастающая отдача на уровне предприятия порождала преимущество географической концентрации любого продукта; транспортные издержки порождали преимущество размещения заводов поблизости от крупных рынков (и крупных источников товаров от других предприятий); однако размещение самих крупных рынков было предопределено локационными решениями производителей. При благоприятных условиях это порождало круговую причинность, в которой географическая концентрация производства питала саму себя. Но такой результат вовсе не был неизбежным, потому что "центростремительным" факторам размеров рынка противостояли "центробежные" силы, порожденные дисперсным размещением природных ресурсов. И все это описывалось математически самым приятным образом».

Здесь, следуя своей установке на самокритику, Кругман возвращается к идее о том, что подобное моделирование правильно схватывает процесс не только в развитых экономиках 1900 г., но и в развивающихся экономиках сегодня: «При всем своем нереализме модель выглядела хорошо описывающей формирование паттерна "центр – периферия" в реальном мире 19 века особенно промышленного пояса в США и так называемого "горячего банана" в Европе. И для экономистов это послужило, как я думаю, чем-то вроде прорыва к другим географическим проблемам, особенно к формированию промышленных кластеров. И в самом деле, после того как кристаллизовалась новая экономическая география, размещение производства (а не только "центр – периферия") стало объектом внимания огромного количества эмпирических исследований».

В связи с этим Кругман обнаруживает, что его подход оказывается в близком родстве с тем, как размышляли экономисты начала XX в.: «Я обнаружил, что вовлечен в Маршаллову триаду – специализированный производитель промышленного товара, рынок специализированной рабочей силы и распространение информации (я думаю, хотя я в этом и не уверен, что могу призвать отдать должное потрясающей фразе Маршалла: "Загадка торговли перестала быть загадкой, она витает в воздухе..."). Однако я думаю, что было бы справедливо сказать, что моя собственная работа, а до некоторой степени и работа других, дает предпочтение двум первым элементам Маршалловой триады перед третьим. Почему так? Это возвращает нас к обязательству не принимать "снотворных свойств": если вы начинаете привлекать распространение информации для объяснения агломерационного эффекта, то оказываете на грани того, чтобы просто принять агломерацию в виде допущения».

Эта «пatina старины» на его моделях весьма огорчает Кругмана, и он говорит об этом откровенно: «...императив неприменения "снотворных свойств" ведет новую экономическую географию к упору на "осязаемые" причины экономической концентрации – и это в мире, который во все большей мере определяется действием "неосязаемостей". Как вы можете уклониться от упора на технологию и распространение информации в мире, где самые яркие примеры служат каждому: Силиконовая долина и Уолл-стрит? С момента рождения новой экономической географии и почти до настоящего времени сам я и другие испытываем чувство вины за то, что толкуем о прошлом, а не о настоящем и уж тем более не о будущем». И добавляет: «Перечитав свою книжку "География и торговля", я понимаю, что у нее есть некий привкус ретро – можно сказать, что-то вроде фантастики о прошлом в стиле "стимп:

ка". Я с любовью описывал "ковровый кластер" Далтона, который существует до сих пор, хотя и стоит на пороге крутых перемен. Я с удовольствием излагал содержание бюллетеня Бюро переписей по итогам 1900 года, с его описаниями и историями про концентрацию производства нижнего белья в Кохосе, костюжного приклада в Провиденсе, пристяжных воротничков в городе Трой, перчаток в Гловерсвилле, карандашей в Пенсильвании и палаток в Теннесси; понятно, что все это уже исчезло (хотя насчет Гловерсвилла все верно).

Для иллюстрации Кругман приводит весьма красочный пример: «Проблема в том, конечно, что во многих случаях эти истории относятся ко временам, которые давно прошли, притом в двух, так сказать, смыслах. Во-первых, многие из этих конкретных кластеров ушли в могилу, вослед своим создателям, и превратились в экс-кластеры. Каждый, кто регулярно ездит поездом по Северо-Восточному коридору, знает рекламу "Трентон делает – мир забирает" ("Trenton Makes the World Takes"), которую вы видите при пересечении реки Делавэр; но на самом деле индустриальный комплекс Трентона с керамической промышленностью во главе давным-давно исчез. Да и сам Промышленный пояс давно расползся – на юг, на запад и за границу. Во-вторых, так и не удалось заменить старые кластеры новыми, сравнимыми по размерам. Да, существует Силиконовая долина, но все равно – глядя на нынешний экономический ландшафт США, трудно представить себе промышленную локализацию тех масштабов, которые так легко можно было обнаружить сто лет назад».

Кругман напомнил географам, что он «подарил» им весьма простой индекс региональной специализации: «В "Географии и торговле" я предложил простое мерло специализации между любой парой районов – сумму абсолютных различий между двумя районами по долям отраслей в занятости. Если у районов структуры совпадают полностью, индекс будет равен нулю, а если они полностью расходятся, индекс составит 2. Ким Сукко рассчитал этот индекс по интервалам вспять до 1860 года и получил некие средние значения для общей характеристики региональной специализации в США<sup>1</sup>; результат показан на рисунке 1. На рисунке видно, что региональная специализация достигла пика во времена президентства Вильсона, а потом пошла вниз до конца Второй мировой войны».

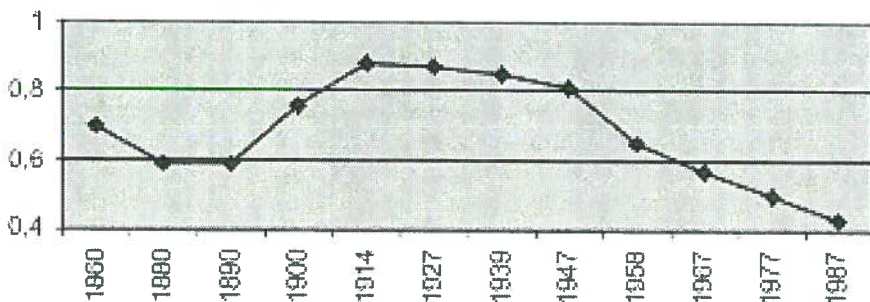


Рис. 1. Производственная специализация регионов в США

1 См.: Sukko K. Economic Integration and Convergence: U.S. Regions, 1840–1990 // Journal of Economic History. 1998. N 2.

Для традиционных экономико-географов горьким укором звучат слова Кругмана: «В Америке 21 века, по сравнению с Америкой середины 20 века уже не имеет особого смысла определять суть того или иного места по тому чем оно живет. Сравните Питсбург в 1950 году с сегодняшней Атлантой; оду город был стальной столицей, а второй является... чем? В общем-то, я силно сомневаюсь, что кто-нибудь – даже местные жители – смогут определить градообразующие отрасли большинства крупных агломераций (кроме Нью-Йорка, где очевидным двигателем является финансовый сектор). Д известной степени это отсутствие различимой дифференциации отражает рост доли так называемых неторгуемых отраслей сферы услуг в структуре занятости, потому что большинство работников в каждой агломерации заняты в одних и тех же отраслях – розничной торговле, местных учреждениях здравоохранения и т.д. Но вдобавок это отражает и перемену в самой природе местной специализации. Для характеристики региональной специализации в современных США (а до определенной степени и в Европе) я бы и пользовал такое слово, как "утонченный" (subtle). Специализация все еще существует в значительных масштабах, она должна быть такой, ибо иначе не было бы столь большой торговли и таких интенсивных поездок между регионами. Однако похоже на то, что специализация скатывается теперь в очень тонкие различия. Так, в Миннеаполисе и Бостоне есть кластеры по производству медицинского оборудования; они наверняка не делают одни и те же вещи, однако для обнаружения различий между ними нужно изучать их очень внимательно».

Здесь Кругман обнажает одно из самых уязвимых мест новой экономической географии: «Эта тонкость специализации может, вероятно, означать и то, что начинают преобладать более тонкие формы экономии на агломерации. И специализированные поставщики, и трудовые навыки местной рабочей силы все еще сохраняют свою важность как факторы; однако распространение информации, влиятельные связи в предпринимательской среде, и т.п. факторы влияют сильнее. Это не ставит особых проблем для экономического анализа как такового, но следовать принципу "никаких снотворных свойств" становится все труднее. Сам стиль новой экономической географии, ее упор на "осязаемые" факторы выглядят все менее и менее приложимыми к реальному рисунку размещения в развитых экономиках».

Все это кажется весьма смелым и откровенным, словно самоопровержение. Однако вслед за тем Кругман снова обращается к приему, который, по его мнению, выводит новую экономическую географию из-под удара: «Когда я читал в 1990 году эти свои изначальные лекции, я имел в виду развитую экономику, и прежде всего Соединенные Штаты. Это было, прежде всего удобно: легко раздобыть и статистику, и разные истории к случаю. Однажды к тому же защищал этот подход тем, что речь шла как бы о центре тяжести мировой экономики. Новая экономическая география предстала как рассказ об обрабатывающей промышленности, а в 1991 году богатые страны давали 84% мирового производства обрабатывающей промышленности. Сегодня эта доля уже ниже 70%, и рост в обрабатывающей промышленности происходит главным образом в развивающихся странах, прежде всего в Китае. В этом-то все и дело: как я сказал, новая экономическая география напоминает "стимпанк", так что то, о чем она толкует, относится скорее к 1900 году, нежели к 2010. Да, Китай есть настоящий двигатель мировой экономики, но он все еще очень беден; если позволить себе использовать

покупательную способность для сравнительной оценки ВВП разных исторических эпох, то Китай сегодня выглядит по душевому ВВП приблизительно так же, как Соединенные Штаты в начале 20 века».

Именно Китай оказывается для Кругмана тем экспериментальным полем, которое демонстрирует полную адекватность его моделирования современной мировой экономики (коль скоро тон в ней задает именно Китай): «Экономическая география Китая оказывается весьма похожей на экономическую географию развитых стран примерно в 1900 году – и эта география, к вящему моему удовольствию, вполне вписывается в рамки новой экономической географии. Прежде всего, здесь возникает примечательный рисунок «центр – периферия», с массовой миграцией из центрального и западного Китая в прибрежный район, а внутри этого района в промышленный пояс юго-востока (плюс вторичная миграция в район Пекина)<sup>1</sup>. Приходится заметить, что значительная часть промышленной продукции Китая предназначена зарубежным рынкам, а не местным. Тем не менее дифференциация районов явно напоминает возникновение Промышленного пояса в США в 19 веке».

Особый энтузиазм вызывает у Кругмана множество примет современного Китая, которые живо напоминают США век назад: «И здесь тоже есть примеры промышленной локализации. Китай вмещает сотни, если не тысячи локальных промышленных кластеров, от Вэньчжоу с производством зажигалок (95% мирового производства) до столицы нижнего белья Янбу (своего рода Кохос 21 века). Примеры дают нам классические образцы работы факторов размещения; например, мотоциклетный кластер Пэнцзян состоит из трех заводов мотоциклов и 30 заводов по производству деталей и аксессуаров, и это типичный пример того, как местное предложение специализированных поставок становится главной движущей силой создания агломерации»<sup>2</sup>.

Впрочем, Кругман опасается заходить в этой логике слишком далеко и уклоняется от призывов ко всеобщему пересмотру основ современной экономической науки. «Означает ли это, – говорит он, – что подобные локализованные отрасли, производящие продукцию в основном для глобальных рынков, требуют пересмотра логики новой экономической географии? И да, и нет. В своей недавней статье я утверждал, что для понимания социального эффекта промышленного размещения "по-китайски" нам нужно размышлять с помощью моделей, в которых экономия на масштабе производства на национальном уровне вложена в более широкую систему торговли, а это я не учитывал в исходном варианте новой экономической географии»<sup>3</sup>. Это, конечно, вовсе не решительный разрыв с прошлым, но, как бы то ни было, это сводит новую экономическую географию с новой теорией торговли (или скорее с новой старой теорией торговли – ведь ей пошел уже четвертый десяток лет), в которой новой экономической географии было суждено занять первое место. Добавим, что ориентированное на экспорт размещение было нетипично для Америки в конце 19 века, но было типичным для Британии конца 19 века».

Применив этот «прием», Кругман победоносно заявляет: «В целом это возвращает нас к тому, что концепции и подходы новой экономической гео-

1 См.: World Development Report 2009.

2 Arvanitis R., Haixiong H. Research for policy development: Industrial clusters in South China / M. Graham, J. Woo (eds.) // Fuelling Economic Growth: The Role of Public-Private Sector Research in Development. N.Y., 2009.

3 См.: Krugman P. Increasing returns in a comparative advantage world, forthcoming in Deardorff festschrift. 2009.

графии не обращены, в конце концов, в прошлое. Они вполне подходят для понимания развития самых быстро растущих экономик мира. Да, размещение в Америке становится делом все более тонким, но в Китае и других развивающихся экономиках оно вовсе не тонкое, и в том, что мы видим сегодня, открывается широкий простор для того, чтобы вполне осмысленно применять модели "без снотворных свойств".

Эти уподобления, эти переkreщивания эпох и мест позволяют Кругману «с позиции силы» вернуться «к проблеме противостояния абстрактных генерализованных моделей и исторической специфики: вполне очевидно, что большое сходство между индустриальными кластерами современной Китая и индустриальными кластерами 19 века – особенно с ориентированными на экспорт кластерами поздневикторианской Британии – оказывается сильным аргументом в пользу простых общеупотребительных принципов. Трудно отыскать различия в истории, скажем, Данди 19 века, этого "Дж. тополиса", и китайского Дунгуаня в 21 веке. Это животные одного и того же вида, из чего наглядным образом следует либо то, что институты играют гораздо менее значимую роль, чем та, которую им приписывают пылкие сторонники институционального подхода, либо что институты имеют тенденцию эволюционировать, чтобы дать преимущество тем экономическим возможностям, которые порождает невидимая рука рынка». Этим Кругман еще раз наносит удар по институционализму в экономической науке, который, по его мнению, отжил свое еще во времена Кейнса.

В заключение Кругман снова переходит на полшутливый тон, словно снисходя до уровня своих слушателей, и утверждает, что оказал экономической географии немалую услугу, представив экономистам эту науку как новую область, работа в которой может развлечь искушенного и заскучавшего было экономиста: «Прошлой поколение экономистов мейнстрима мало размышляло о размещении производства в стране; они редко заглядывали в региональную или местную статистику для подтверждения так тезисов, как сила и природа экономических экстерналий. Новая экономическая география была призвана изменить это положение, и я знал, как именно лучше всего преподнести экономистам эту область: построением забавных изящных моделей. Эта попытка удалась. Новую экономическую географию можно критиковать с разных сторон; одним из справедливых видов критики являются жалобы на отсутствие достаточного внимания к работам болтрадиционных экономико-географов. Тем не менее то, что экономист заставили думать о размещении и пространственной структуре, является само по себе значительным прогрессом».

## Книжные новинки фонда «Институт экономики города» и других издательств



**Оценка деятельности автономных (и бюджетных) учреждений** / Д.В. Жигалов, А.В. Канивец. – М. : Фонд «Институт экономики города», 2011. – 24 с.  
ISBN 978-5-8130-0160-4

Автономные учреждения относительно новый тип государственных (муниципальных) учреждений в России, который характеризуется финансово-хозяйственной самостоятельностью и предполагает более открытый формат деятельности. С принятием Федерального закона от 8

мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» в России серьезно меняются правила функционирования бюджетных учреждений, которые по правовому статусу приближаются к автономным учреждениям. Новый формат деятельности автономных и бюджетных учреждений требует усовершенствования системы отчетности и контроля за их деятельностью. Отчет автономного и бюджетного учреждения должен стать не просто формальным набором количественных данных о финансировании и деятельности учреждения, а показательным и емким документом, понятным для граждан, позволяющим оценивать качество предоставляемых услуг и эффективность управления учреждением, в перспективе – формировать рейтинги учреждений по качеству услуг, безопасности, оборудованности и т.д. Институт экономики города при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID) разработал систему показателей для оценки деятельности автономных и бюджетных учреждений, которая представлена в настоящей брошюре, адресованной сотрудникам органов государственной власти и местного самоуправления, а также государственных и муниципальных учреждений; специалистам в сфере общественных финансов и всем, кто интересуется данной проблематикой.



**Разработка и применение стандартов качества государственных (муниципальных) услуг (работ)** / Л.В. Перцов – М. : Фонд «Институт экономики города», 2011. – 20 с.  
ISBN 978-5-8130-0158-1

В настоящее время в России продолжается переход на принципы управления по результатам в общественном секторе. Важнейшей составляющей модели «управления результатами» являются стандарты качества государственных

(муниципальных) услуг и работ, внедрение которых формирует систему управления качеством оказания услуг (выполнения работ). Стандарты качества государственных (муниципальных) услуг и работ также представляют собой естественную основу для разработки нормативов затрат, позволяя увязать объем и результаты бюджетных расходов.

В брошюре изложены методические подходы к подготовке, финансовому обоснованию и применению стандартов качества государственных (муни-



ципальных) услуг и работ, рассмотрены типичные проблемы, возникающие у использующих стандарты качества органов публичной власти, предложены пути их решения. Представлено также описание последних по времени проектов Института экономики города в области разработки и внедрения стандартов качества на региональном и местном уровнях.

Издание адресовано сотрудникам органов государственной власти и органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, преподавателям, студентам и аспирантам экономических и финансовых вузов, а также всем, кто интересуется данной проблематикой.



**Брендинг города / Д.В. Визгалов.** – М. : Фонд «Институт экономики города», 2011. – 160 с.

ISBN 978-5-8130-0157-4

Бренд – слово, ворвавшееся в русский язык и ставшее (к сожалению или к счастью) очень популярным. Если существуют города-бренды, то означает ли это, что и города можно сделать бренд региона, страны? Российские города вступают в период активной и нарастающей конкуренции между собой. Конкурировать придется: инвестиции, информационные потоки, но прежде все за людей – талантливых врачей, преподавателей, менеджеров, туристов. Удобное географическое положение или обилие полезных ископаемых не гарантируют территории экономический успех. Как в такой ситуации городам и регионам России сохранить население и найти свою экономическую и культурную нишу? Один из способов – освоение маркетинга города. А одной из самых эффективных форм маркетинга является продвижение интересов территории через формирование городского бренда. В 2008 вышла книга «Маркетинг города», в которой была предложена концепция комплексного продвижения интересов города. Книга «Брендинг города» является ее содержательным продолжением. В ней рассказывается о том, как перевести мечту о городском бренде в плоскость практических взаимозачинных действий и как оценивать их успешность, как и в каких сферах жизнедеятельности города должен проявиться бренд, а также кто может быть его «носителем» и «потребителем».

Книга адресована работникам сферы государственного и муниципального управления. Рекомендуется студентам экономических, географических и социологических специальностей, преподавателям маркетинга и менеджерам, научным работникам. Также она может быть интересна и широкому кругу читателей, интересующихся развитием российских городов и регионов, и всем тем, кто неравнодушен к судьбе своего города.



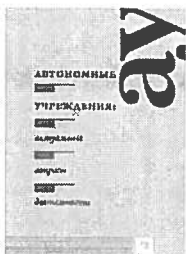
**Институциональные проблемы повышения энергоэффективности жилищного и бюджетного секторов**

С.Б. Сиваев, Д.П. Гордеев, Т.Б. Лыкова, А.Ю. Родионов.  
М. : Фонд «Институт экономики города», 2010. – 98 с.

ISBN: 978-5-8130-0155-0

Книга посвящена анализу институциональных проблем повышения энергетической эффективности жилищного и бюджетного секторов российской экономики. Под институциональными проблемами авторы понимают пра

вые, финансовые, социальные, политические и иные проблемы, связанные с влиянием таких институтов, как законодательство, институты власти и местного самоуправления, система договорных отношений, техническое регулирование, банковские и другие финансовые институты, институты самоорганизации собственников жилья и т.д. Основное внимание в книге уделяется законодательным и финансовым проблемам энергосбережения в многоквартирных домах и зданиях бюджетной сферы.



**Автономные учреждения: актуальные вопросы деятельности** / Д.В. Жигалов. – М. : Фонд «Институт экономики города», 2010. – 116 с.  
ISBN 978-5-8130-0154-3

В ноябре 2006 г. был принят Федеральный закон «Об автономных учреждениях» и в дальнейшем на федеральном уровне сформирована необходимая нормативная база для перевода государственных и муниципальных учреждений в автономные учреждения. Перевод в автономные учреждения, как предполагается, позволит существенно повысить эффективность деятельности государственных и муниципальных учреждений за счет повышения самостоятельности в управлении и распоряжении средствами, а также создаст институциональные условия для повышения доходов учреждений от приносящей доходы деятельности.

Автор анализирует условия деятельности государственных и муниципальных учреждений в «автономном статусе», особенности правового положения, финансирования, компетенции органов управления и условий налогообложения автономных учреждений, а также опыт муниципальных образований и субъектов РФ по созданию и обеспечению деятельности автономных учреждений. В книге описываются разработанные в Институте экономики города методология и практический инструментарий, позволяющие оценить целесообразность перевода государственных и муниципальных учреждений в автономные, рассчитать стоимость государственных и муниципальных заданий для автономных учреждений, сформировать отчетность об их деятельности.

Представленный материал призван обеспечить методологическое содействие муниципальным образованиям Российской Федерации в формировании необходимой нормативной правовой базы по переводу бюджетных учреждений в автономные и обеспечению их функционирования.

Издание адресовано сотрудникам органов государственной власти и местного самоуправления, а также государственных и муниципальных учреждений; специалистам в сфере общественных финансов, преподавателям, студентам и аспирантам финансовых и экономических вузов, а также всем, кто интересуется данной проблематикой.



**Методические рекомендации по согласованной подготовке и реализации документов планирования развития муниципальных образований** / Л.Ю. Падилья Сароса, Л.В. Перцов, В.Ю. Прокофьев, Э.К. Трутнев, К.В. Холопик, С.А. Крымов. – М. : Фонд «Институт экономики города», 2010. – 112 с.  
ISBN 978-5-8130-0151-2

В Российской Федерации формируются новые направления государственной политики при планировании социально-экономического развития регионов, принципиально отличные от политики советских времен: вместо планирования сверху, когда распределение всех компетенций и ресурсов было максимально централизовано, новые направления гармонично учитывают интересы развития как каждого поселения в отдельности, так и регионов и страны в целом. Внедрение механизмов взаимодействия в рамках распределенных полномочий между уровнями публичной власти позволяет организовать государственное и муниципальное управление развитием территорий на принципах системности и с применением непротиворечивых документов планирования. В 2008 г. Институтом экономики города при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID) был инициирован проект по разработке методических рекомендаций по формированию документов и процедур планирования муниципального уровня в условиях координации между видами планирования и во взаимодействии с системой планирования субъекта РФ и системой планирования федерального уровня. Публикация данных методических рекомендаций, предлагаемая вниманию заинтересованных читателей, в первую очередь специалистов региональных и местных администраций, является заключительной стадией проекта.



**Азбука землепользования и застройки : Главное о Правилах землепользования и застройки в популярном изложении / Э.К. Трутнев, Л.Е. Бандорин. – М. Фонд «Институт экономики города», 2010. – 54 с. ISBN 978-5-8130-0150-5**

Книга предназначена для самого широкого круга читателей. В популярном изложении даются ответы на самые главные вопросы относительно того, как город развивается, строится, преобразуется. Авторы объясняют, почему жители городов должны знать свои права, уметь их использовать и отстаивать, почему ранее не было Правил землепользования и застройки и почему ныне их не может не быть. Рассказывается об основных положениях этого документа, который по мере развития городов все более будет востребован их жителями.

Авторы – специалисты Института экономики города, которые участвовали в подготовке различных федеральных законов, нормативных актов органов местного самоуправления, включая Правила землепользования и застройки в Великом Новгороде, Самаре, Казани, Нижнем Новгороде, Хабаровске, Екатеринбурге, Перми и других городах и перу которых принадлежит ряд книг по вопросам градостроительства в современной России.



**Бездомность: есть ли выход? / Е.А. Коваленко, Е.В. Строкова. – М. : Фонд «Институт экономики города» 2010. – 126 с. ISBN 978-5-8130-0149-9**

Сегодня бездомный должен преодолеть множество препятствий, прежде чем получить какую-либо услугу и решить какую-либо проблему. Авторы постарались систематизировать эти барьеры, что позволило наглядно представить всю сложность ситуации, в которой оказываются

бездомные люди. В книге также описаны способы преодоления рассматриваемых препятствий и представлены рекомендации авторов относительно того, как можно изменить сложившуюся ситуацию.

Книга рассчитана на представителей органов государственной власти и местного самоуправления; сотрудников любых учреждений и организаций, которые связаны с оказанием услуг населению и, соответственно, должны быть готовы правильно отреагировать на обращение бездомного; всех тех, от кого зависит принятие решений, как на региональном, так и на федеральном уровне; на студентов высших учебных заведений и всех стремящихся узнать больше о сложной социальной проблеме.



**Бездомность: есть ли выход? Информация к размышлению для тех, кто принимает решения / Е.А. Коваленко.** – М. : Институт экономики города, 2010. – 14 с. ISBN 978-5-8130-0153-6

Неопределенность политики поддержки человека в трудной жизненной ситуации, связанной с бездомностью (или риском бездомности) на федеральном уровне, транслируется и усугубляется на региональном и местном уровнях. На практике работа с бездомными зависит во многом

от понимания глубины и сложности проблемы представителями высшего уровня управления регионами, районами, городами, отдельными ведомствами. Бездомные люди сталкиваются с многочисленными барьерами при попытках решить свои проблемы, изменить ситуацию, реализовать права, гарантированные гражданам России Конституцией. Обращение бездомного человека за любой государственной/муниципальной услугой, в том числе медицинской и социальной помощью, является нестандартной ситуацией для органов власти и учреждений. Тем, кто принимает решения, настоящая брошюра поможет при выработке политики борьбы с бездомностью в своем регионе, городе или районе, повышении качества жизни населения и защите социально уязвимых групп. А представителям гражданского общества послужит основой для диалога с властью.



**Бездомность: есть ли выход? Информация к размышлению для тех, от кого зависит реализация социальной политики и предоставление услуг / Е.А. Коваленко.** – М. : «Институт экономики города», 2010. – 26 с. ISBN 978-5-8130-0152-9

Зачастую все, что связано с оказанием бездомным помощи и представлением услуг, перенесено из управленческой сферы в плоскость практических решений, принимаемых конкретными работниками, к которым бездомные непосредственно обращаются, и на этом уровне бездомные сталкиваются с многочисленными проблемами. Во многом такое положение вещей обусловлено недостатком информации о положении людей, которые живут на улицах или рискуют там оказаться. Данное издание восполняет этот пробел. В первую очередь брошюра адресована широкому кругу специалистов государственных и муниципальных органов и учреждений.



**Сравнительный анализ потребления и расходов в жилищной сфере** / Н.Б. Косарева, Т.Д. Полиди, А.С. Пузанов, А.А. Туманов. – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. — 56 с.  
ISBN 978-5-7598-0887-9

Работа посвящена сравнению уровня удовлетворенности жилищных потребностей населения в условиях 1989–2009 гг., выявлению групп населения, которые выиграли или проиграли в результате радикальных изменений, произошедших в жилищной сфере. Удовлетворение жилищных потребностей оценивается по следующим основным направлениям: фактический уровень потребления жилищных благ, включая уровень обеспеченности общей площадью жилья; возможности улучшения жилищных условий и динамика улучшения жилищных условий; ценовая доступность приобретения жилья в собственности, аренды жилья, а также оплаты жилищно-коммунальных услуг.



**Смерть и жизнь больших американских городов** / Дж. Джекобс. – М. : Новое изд-во, 2011. – 460 с.  
ISBN 978-5-98379-149-7

Написанная 50 лет назад, книга Джейн Джекобс «Смерть и жизнь больших американских городов» уже давно стала классической, но до сих пор не утратила своего революционного значения в истории осмысления города и городской жизни. Именно здесь впервые были последовательно сформулированы аргументы против городского планирования, руководствующегося абстрактными идеями и игнорирующего повседневную жизнь горожан. По мнению Джекобс, живой и разнообразный город, основанный на спонтанном порядке и различных механизмах саморегулирования, во всех отношениях куда более пригоден для жизни, чем реализация любой градостроительной теории, сколь бы продуманной и рациональной она ни выглядела.



**Стратегии развития старопромышленных городов** / И. Стародубовская, Д. Лободанова, Л. Борисова, А. Филюшина – М. : Институт Гайдара, 2011. – 248 с.  
ISBN 978-5-93255-308-4

Настоящее исследование посвящено социально-экономическому развитию старопромышленных городов в постиндустриальную эпоху. Анализируются как теоретические представления о городском развитии, так и конкретные примеры трансформации экономики старопромышленных городов в западных странах (США, Франция, Италия, Германия, Великобритания). В каждом случае авторы рассматривают этапы индустриального развития города, причины и ход кризиса индустриальной модели, успешные и неудачные стратегии выхода из кризиса. На основе проведенного анализа сделан ряд выводов, важных с точки зрения стратегий развития промышленных городов России и политики городского развития в целом.



**Северный Кавказ: модернизационный вызов /**  
И.В. Стародубовская, Н.В. Зубаревич, Д.В. Соколов,  
Т.П. Интигринова. – М. : Дело, 2011. – 328 с.  
ISBN 978-5-7749-0662-8

Представление авторов книги об экономике Северного Кавказа существенно отличается от общепризнанного. Под вопрос ставятся многие сложившиеся мифы и стереотипы: тотальная депрессивность, масштабы безработицы и бедности, наличие барьеров, полностью исключающих модернизацию, дефицит финансовых средств как основная причина недостаточного экономического развития. Формулируются базовые принципы регионального развития, альтернативные традиционному принятым в северокавказской политике, предлагаются меры по их реализации. Наиболее подробно разработаны рекомендации по земельной реформе на Северном Кавказе.

Работа содержит анализ общих тенденций и детальную проработку отдельных примеров, статистические выкладки и результаты социологических опросов, обобщение международного опыта. Для всех, кто интересуется реально происходящими на Северном Кавказе процессами.



**Триумф города, или О том, как величайшее изобретение человечества делает нашу жизнь более богатой, интеллектуальной, экологичной, здоровой и счастливой / Э. Глезер.** – Нью-Йорк : Пингвин Пресс, 2011. – 338 с.  
ISBN 978-1-59420-277-3

Экономист – новатор в области урбанистики интересен и даже захватывающе доказывает, что город является величайшим изобретением человечества и нашей главной надеждой на будущее.

Американцы – урбанистическая нация. Более двух третей американцев проживают в городах, занимающих 3% территории земной суши. В то же время города подвергаются критике за то, что они грязные, бедные, вредные для здоровья, страдают от преступности, дорогие, неблагополучные с экологической точки зрения... Так ли это в действительности?

Эдвард Глезер развенчивает этот миф и доказывает, что на самом деле города представляют собой наиболее здоровые, экологически чистые и богатые как культурной, так и с экономической точки зрения места для проживания. Например, жители Нью-Йорка имеют более высокую продолжительность жизни по сравнению с другими американцами. И уровень кардиологических и онкологических заболеваний здесь ниже, чем в среднем по стране. На долю 22 крупных городов США приходится более половины национального дохода. Кроме того, городские жители потребляют на 40% меньше энергии, чем американцы, проживающие за городом.

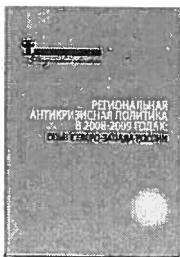
Путешествуя во времени и пространстве, Глезер исследует скрытые механизмы воздействия городов и то, как они помогают человечеству проявить себя с самой лучшей стороны. Даже города, имеющие наиболее неблагоприятную репутацию: Киншаса, Колката (прежде Калькутта), Лагос, благотворно влияют на приезжающих туда людей, в том числе с точки зрения улучшения их здоровья и перспектив занятости, по сравнению с окружаю-

щими эти города сельскими районами. Автор исследует удивительно сложную историю Бангалора и Силиконовой долины, которая доказывает, что образование является неотъемлемым элементом успешного развития города, а новые технологии на самом деле являются силой, способной собрать людей вместе. Глезер выясняет причины угасания Детройта и процветания других старых промышленных городов – Чикаго, Бостона, Нью-Йорка. С точно определяет фактор, оказывающий наибольшее воздействие на рост города, а именно температурные значения воздуха в январе, и объясняет каким образом отдельным «холодным» городам удается противостоять этой зависимости от январской температуры. Автор рассказывает, как экологи Западного побережья США нанесли вред окружающей среде, и объясняет как испытывающие затруднения города, от Янгстауна до Нового Орлеана могут прийти к процветанию путем реорганизации своей территории и их фрактуры. Глезер раскрывает суть опасной антигородской политики, наносящей вред и городам, и стране в целом.

Глезер утверждает, что успех страны и отдельных ее граждан полностью зависит от благополучия городов. Книга изобилует противоречащими логике и в то же время убедительными взаимосвязанными фактами. Так, например, автор рассказывает о том, как производство шерсти положило начало эпохе Возрождения, или как голландцы, жившие в XVII в., помогли Японии одержать победу над Россией в 1905 г., или как религиозный антагонизм в Бостоне времен борьбы за независимость подготовил почву для нынешних достижений города. Вместе с тем Глезер особо отмечает удручающий факт неудовлетворительного отношения Америки к собственным городам и в протяжении последних 50 лет, породившего многие из наиболее критических проблем, начиная с ростом неравенства и заканчивая нанесением вреда окружающей среде и недавним экономическим кризисом.

На основе объективного описания, тонкого анализа и убедительных доводов Глезер страстно доказывает важность и величие города. Он решительно напоминает о тех причинах, по которым нам следует заботиться о городах. В противном случае последствия могут быть такими, что пострадаем мы все независимо от места проживания.

Эдвард Глезер – профессор экономики Гарвардского университета (к факультета экономики Фрэда и Элинора Глимп). В стенах университета он возглавляет Центр Таубмана по содействию совершенствованию систем государственного и муниципального управления и Институт Раппапорт по содействию совершенствованию городской агломерации «Большой Бостон». Помимо этого, Эдвард Глезер является главным специалистом Махэттенского института и пишущим редактором печатного издания «Си Джей Журнал». Он занимается изучением экономических составляющих проблем развития городов, жилищного сектора, сегрегации, ожирения, преступности, развития инновационного потенциала и ряда других проблем, многие из которых он освещает в блоге «Экономикс» на страницах газет «Нью-Йорк Таймс».



**Региональная антикризисная политика в 2008–2009 годах: опыт Северо-Запада России / А.Р. Батчаев, Б.С. Жихаревич, Е.Э. Колчинская. – СПб. : Международный центр социально-экономических исследований, 2010. – 160 с.**

ISBN 978-5-900814-95-7

В публикации представлены результаты исследования Леонтьевского центра, посвященного мониторингу кризиса и антикризисных действий региональных и муниципальных властей на Северо-Западе России. Даны общие сведения об экономике Северо-Западного федерального округа накануне кризиса, характеристика специализации регионов и уровня развития малого бизнеса. Представлено агрегированное описание долгосрочных стратегий развития и антикризисных программ регионов. Показано, как кризис отразился на региональных бюджетах, дано описание действий властей по поддержке малого бизнеса и занятости и влияние этих действий на экономику. Проанализирована ситуация с поддержкой различных отраслей и динамикой показателей реальной сектора экономики. В заключение сделаны обобщения и выводы относительно наличия связи между состоянием экономики и усилиями властей по преодолению последствий кризиса.



**Регионы России. Неравенство, кризис, модернизация / Н.В. Зубаревич. – М. : Независимый институт социальной политики, 2010. – 160 с.**

ISBN 978-5-903599-10-3

В книге рассмотрены важнейшие и широко обсуждаемые проблемы пространственного развития: экономическое и социальное неравенство регионов и его тенденции в России и других крупных странах СНГ, влияние кризиса на развитие российских регионов и устойчивость тенденций выхода из кризиса, бюджетная политика регионов в период кризиса и приоритеты федеральной поддержки регионов. Рассматривается также проблема моногородов, о которой так много говорят, но для урегулирования которой так мало делают. Еще более актуальная тема – модернизация российских регионов с учетом барьеров и «коридора возможностей» в виде устойчивых трендов пространственного развития. Предложены пути решения задачи модернизации в региональном ракурсе, представлены сценарии пространственного развития России при разных экономических и политических условиях.



---

## **О создании Высшей школы урбанистики в НИУ ВШЭ**

---

Высшая школа урбанистики (ВШУ) создана решением ученого совета Научно-исследовательского университета «Высшая школа экономики» 25 марта 2011 года в качестве самостоятельного подразделения НИУ ВШЭ.

Таким образом, на наших глазах происходит формирование на базе всего комплекса социально-гуманитарных знаний одного из ведущих университетов России междисциплинарного направления исследования и планирования города.

ВШУ является на данный момент единственным в России научным исследовательским и образовательным центром, имеющим своей основной целью комплексную подготовку специалистов в области пространственного развития городов и регионов – урбанистики, а также осуществление соответствующих фундаментальных и прикладных исследований в этой сфере.

В числе приоритетных задач ВШУ:

- проведение научно-исследовательских и консультационных работ по актуальным направлениям функционирования и развития городов, городских сообществ, управления пространственным развитием городов;
- проведение исследований, необходимых для разработки документов территориального планирования, градостроительного зонирования, проектов планировки и межевания территории, стратегий концепций, выполнение иных консалтинговых и проектных работ на договорной основе;
- подготовка специалистов в области территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории, проведения исследований городов и городских сообществ;
- разработка, организация и реализация основных образовательных программ высшего профессионального образования для уровней бакалавриата и магистратуры по направлению «Градостроительство», также подготовка новых образовательных стандартов высшего профессионального образования, устанавливаемых НИУ ВШЭ в области функционирования и развития городов и городских сообществ, управления пространственным развитием городов;
- организация и проведение обучения студентов и стажировок преподавателей в ведущих зарубежных университетах по направлениям «городское планирование» (urban planning) и «исследование городов» (urban studies), приглашение иностранных профессоров для чтения курсов или отдельных лекций;
- организация и осуществление совместных научных проектов с зарубежными университетами и научными организациями.

# Summary

City Almanac. Issue #5

Science Editor – G.Yu. Vetrov, Ph.D. (Economics)

City Almanac is an information and analytical publication on municipal and regional problems. This particular issue is devoted to the discussion of the current situation in the Russian cities and the outlook for their development, which took place within the framework of the meeting "Russian Cities in Post-Crisis Environment: New Opportunities or Old Constraints?" held on February 10, 2011 to mark the 15th anniversary of the establishment of the Fund "The Institute for Urban Economics". The discussion agenda included debates on the place and role of Russian cities in the socio-economic development of the country; their response to new challenges of modern times; potential for self-organization of local communities; enhancement of partnership relations with the business community aimed at local governance development and improvement of the quality of urban environment.

Issue #5 contains materials on vital problems of city governance in such areas as planning socio-economic development, municipal finance management and intergovernmental fiscal relations, management of the housing and utility sector and removal of administrative barriers.

The Almanac targets wide audiences of readers interested in municipal and regional development and governance agenda, for example, representatives of bodies of power, public and research organizations, students and businessmen.

---

ГОРОДСКОЙ АЛЬМАНАХ. Выпуск 5  
*Научный редактор Г.Ю. Ветров*

*Ответственный за выпуск М.Ю. Ледовский*  
Редактор Е.З. Абоева  
Компьютерная верстка А.Е. Зубков

Подписано в печать 12.06.2012  
Печать офсетная  
Тираж 300 экз.

---

125009, Москва, Тверская ул. 20/1  
Телефон/факс: (495) 787-45-20, 363-50-47  
[mailbox@urbaneconomics.ru](mailto:mailbox@urbaneconomics.ru)