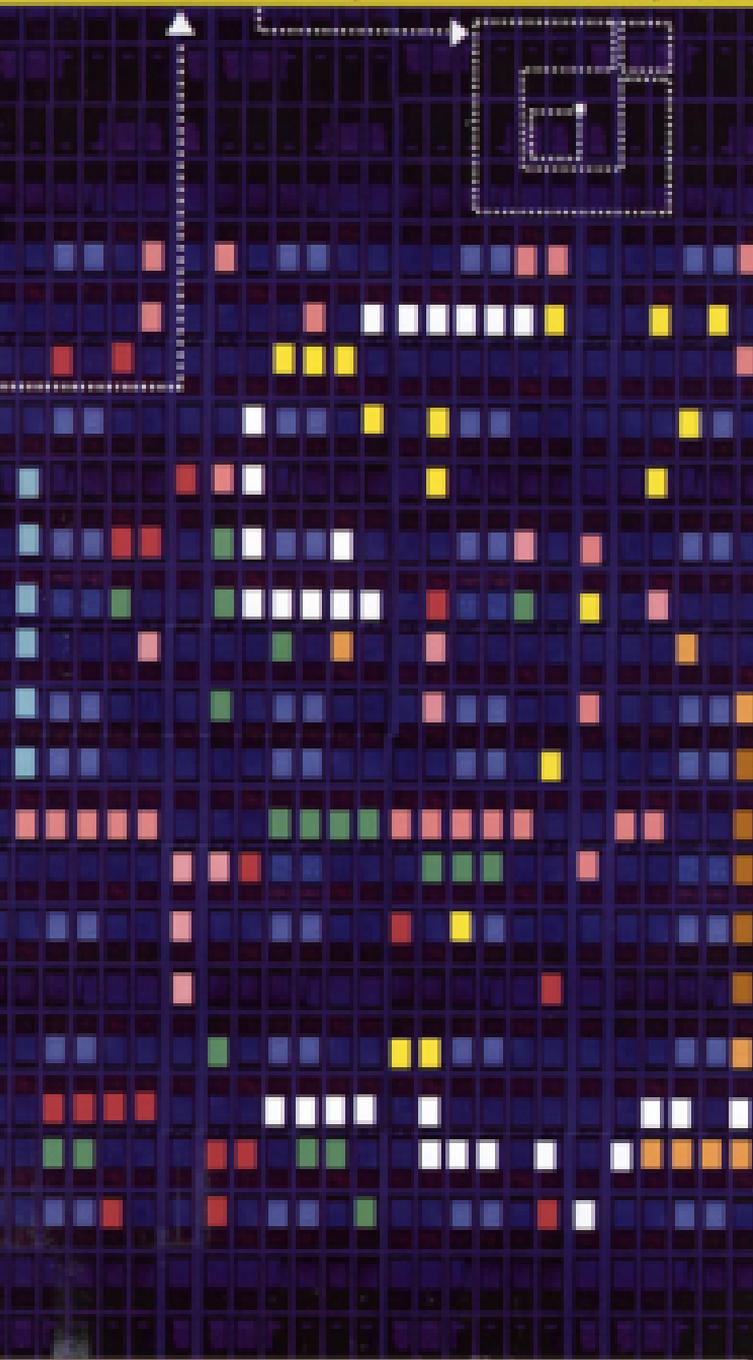


ГОРОДСКОЙ

ОЛЬМОНОК



УДК08(1-21)

ББК94

Г70

ISBN 5-8130-0078-x

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



ГОРОДСКОЙ
АЛЬМАНАХ

2003

Содержание

Н.Б. Косарева, президент фонда "Институт экономики города".
К читателям 5

I. Местное самоуправление: проблемы и перспективы

Л.В. Смирнягин. Местное самоуправление и муниципальное экономическое развитие в контексте публичной экономики 6

М.И. Либоракина. Реформа местного самоуправления: история общественного обсуждения и принятия Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" 27
Лучшая практика. Кодекс и Библиотека 48

Д.П. Гордеев. Практика внедрения системы персонализированных социальных счетов граждан на примере Борского района Нижегородской области 52

Д.В. Визгалов. Роль органов местного самоуправления в муниципальном экономическом развитии 61

II. Портреты российских городов

Д.В. Визгалов. Магадан 82

Д.В. Визгалов. Пермь 91

III. Муниципальное развитие в цифрах и фактах

С.Б. Сиваев. Сравнительный анализ результатов индикативного обследования предприятий водоснабжения и водоотведения Новых Независимых Государств 99

Группа ЦИРКОН. "Граждане оценивают местное самоуправление". Аналитический доклад по итогам опросов общественного мнения 124
А.А. Шанин, Н.И. Шевырова. Опыт фонда "Институт экономики города" по разработке системы мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований 138

IV. Международный опыт

Муниципальное экономическое развитие: рекомендации органам местного самоуправления 149

К. Браун. Мэры в США обладают реальной автономией 166

Г.Ю. Ветров, А.А. Шанин. Американский опыт разработки индикаторов социально-экономического развития городов 172

V. Обзоры, рецензии, новые издания

Новые издания фонда "Институт экономики города" 186

Книжные новинки 188

Н.И. Шевырова. Интернет-сайт – визитная карточка современного города. Обзор интернет-ресурсов

191

Авторы альманаха 194

Дорогие читатели!



С радостью и волнением представляем пилотный выпуск нового издания, подготовленного Институтом экономики города и посвященного самым разнообразным аспектам жизнеустройства современных городов и перспективам их развития. Мы долго думали, какое название дать этому изданию, и после жарких дискуссий решили назвать его просто – "Городской альманах".

В конце 1990-х годов Институт экономики города выпустил альманах "Проблемы городов переходных экономик", название которого говорит само за себя. С тех пор многое изменилось: заложены основы функционирования городского хозяйства в рыночных условиях, создана соответствующая производственная и управленческая инфраструктура, заметно возросла роль органов местного самоуправления в решении самых насущных проблем горожан, все более активно проявляют себя ростки гражданского общества.

Не случайно очень многие аналитики, публицисты, общественные деятели отмечали, что XXI век будет веком городов. Подтверждают это и исследования нашего Института – негосударственной некоммерческой организации, имеющей целью анализ и содействие решению социально-экономических проблем развития городов и регионов. В начале нового столетия мы особенно внимательно следили за биением пульса российских городов (один из наших проектов так и называется – "Городской барометр"), выявляли наиболее актуальные направления их развития и оказывали реальное содействие городам в проведении преобразований, соответствующих требованиям новой эпохи.

Отражением и, если хотите, своеобразным итогом этой работы стал "Городской альманах". Нам хотелось создать как бы обобщенный портрет российского города (насколько у нас это получилось – судить вам), дающий представление о функционировании всех основных составляющих городской экономики – а это бюджет и коммунальное хозяйство, образование и здравоохранение, охрана общественного порядка и окружающей среды, социальное обеспечение и многое-многое другое.

Особое внимание хочется обратить на то, что значительная часть вошедших в первый выпуск альманаха материалов посвящена теме местного самоуправления. Это тоже веяние времени – люди все отчетливее понимают, насколько важно научиться самостоятельно решать свои собственные проблемы, не ожидая подсказки или помощи со стороны властей.

Альманах состоит из пяти разделов. Первый раздел посвящен вопросам муниципального управления и муниципального экономического развития, роли местных органов управления в осуществлении такого развития. Второй раздел носит название "Портреты российских городов" и рассказывает о наиболее ярких программах муниципального экономического развития городских образований. Третий раздел содержит большой объем статистических данных, наглядно иллюстрирующих уровень муниципального развития различных городов нашей страны и отношение граждан к муниципальным органам управления. В четвертом разделе представлен международный опыт муниципального экономического развития и некоторые методики его оценки. И наконец, в пятом разделе альманаха можно познакомиться с вышедшими недавно книгами и статьями по муниципальной тематике, а также соответствующими интернет-ресурсами.

Пользуясь случаем, хотим выразить благодарность Агентству международного развития США (USAID) за содействие в подготовке и выпуске "Городского альманаха".

Мы надеемся, что наш альманах поможет заинтересованному читателю составить более полное представление о том, каковы современные подходы к управлению городским хозяйством, и очень ждем от вас писем с оценкой нашего труда. Знакомство с различными мнениями и точками зрения читателей на ту или иную проблему окажет нам неоценимую помощь при формировании последующих выпусков "Городского альманаха".

Н.Б. Косарева, президент фонда "Институт экономики города"

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ В КОНТЕКСТЕ ПУБЛИЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

Л.В. Смирнягин **Городская экономика — это "другая" экономика**

Производство общественных благ

Карлу Марксу принадлежит знаменитая сентенция по поводу того, сколь сильно отличаются капиталист и премьер-министр, ведь капиталист думает о доходе, а премьер-министр — о национальном доходе. Таким образом, для капиталиста зарплата — это издержки, и он старается их минимизировать, а для премьер-министра — это основная часть национального дохода, поэтому его задача — максимизировать фонд зарплат в целом по стране.

Вот и в городской экономике, о которой далее пойдет речь, центральное место занимает вовсе не проблема эффективности в узком смысле слова или проблема прибыли. Для любой крупной компании типично гордиться тем, что у нее большой оборот, что у нее высокая прибыль. Однако нелепо будет выглядеть муниципалитет, который гордится тем, что у него гигантский бюджет. Ведь главная задача муниципальных властей — обеспечить большой объем услуг и их высокое качество, а не особую прибыльность, не громадный профицит бюджета или, скажем, его чудовищные размеры.

Городская экономика — это образование, здравоохранение, охрана общественного порядка, конечно же коммунальное хозяйство и, по старинной традиции, так называемое призрение слабых (социальное обеспечение бедных). Именно из этого надо исходить при определении того, что есть public goods — общественные блага, на производство которых и нацелена муниципальная экономика. Это ее главная задача.

Что такое общественные блага? Определение подобрать не так-то просто. Наверное, можно сказать, что общественное благо — это такое благо, в отличие от частного блага, которое могут потреблять все одновременно, ничем друг друга не ущемляя. Стандартный пример: если вы едите гамбургер, вы делаете это в оди-

ночку, никто другой не может делать то же, что и вы, с тем же гамбургером. Это типичный private good — частное благо, частный товар. Но если светит маяк на мысу, он светит всем, и то, что свет маяка видит кто-то один, несколько не ограничивает возможности других видеть то же самое. Более того, нет ни моральной, ни технической возможности ограничить пользование других общественным благом. Если движение по автодороге почему-либо запрещено для транспорта определенной принадлежности, то дорога перестает быть public good. Классику теории общественного права Л.И. Якобсону принадлежит тонкое замечание: важно, чтобы общественным благом пользовался каждый, а если им пользуются только некоторые, то им нельзя пользоваться никому.

Стоит добавить, что городская экономика — это не экономика в городе, не просто совокупность всех предприятий, расположенных в городской черте. Городская экономика — лишь та часть экономики города, которая производит общественные блага, и только их.

Город — не государство, а самоуправление

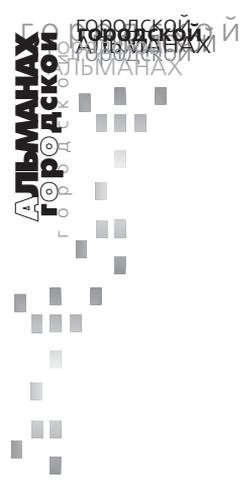
Производство общественных благ и отсутствие ориентации на прибыль, в общем-то, присуще и государству. Оно тоже производит общественное благо и на это, собственно, и нацелено. Премьер-министра можно уподобить главе самоуправления. Следует ли из этого, что цели городского управления и государства примерно одни и те же? Нет, это совершенно не так.

В чем же отличие города от государства? Прежде всего в том, что интересы города сплошь и рядом противоречат интересам государства. В истории человечества очень часто едва ли не главным сюжетом политического развития общества было противостояние государя и городских властей. И недаром, как известно, муниципальная власть не считается государственным органом. Это не государственное управление — это самоуправление граждан.

Что такое город

Город в истории человечества

Существует представление о том, что города появились на довольно поздней стадии развития человечества. Это не так. В Шу-



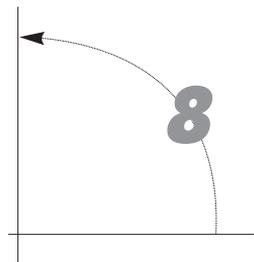
мере, то есть шесть с половиной тысяч лет назад, уже были прекрасные города. Похоже, город издавна представлял собой вполне привычную форму территориального существования общества. Правда, древнейшие города, как правило, были ничтожны по размерам, если исходить из современных масштабов: две тысячи человек в городе считались многочисленным населением. Такое гигантское, по тогдашним меркам, скопление людей, оторванных от сельского быта, казалось чем-то совершенно неслыханным, что позволяет предположить, что в те времена город играл, может быть, гораздо большую роль, чем сейчас.

Что отличало город от не города с самого начала? Во-первых, конечно же, то, что город был олицетворением общества в целом. Ведь в городе были представлены все слои этого общества — в отличие от сельского поселения, где все жители были сплошь землепашцы или скотоводы. В городе, особенно в древнем, жили и пахари тоже, хотя бы на окраинах, но, кроме того, и ремесленники, и торговцы, и поэты, а самое главное — в городе располагалась власть.

Во-вторых, город, как и сегодня, в отличие от деревни был производителем общественных благ. В деревне каждый, как правило, пользуется своим колодезем, сам себе заготавливает дрова, сам топит печь и т.д. В поселении же городском существуют коммунальные службы, которые производят общественные блага, то есть централизованно обеспечивают жителей водой и теплом, строят и ремонтируют дороги и т.д. Это не может не сказываться на менталитете самих жителей: у них появляется общее дело, и многие свои проблемы они должны решать сообща. Именно появление общественных благ, производимых городом, сделало горожан непохожими на сельских жителей.

Было такое выражение в Европе в Средние века: "Воздух города делает человека свободным". Несмотря на то, что доля городских жителей в средневековом обществе была очень невысока и даже в Европе исчислялась процентами, горожанин был, конечно же, совершенно особым социально-экономическим типом, а сам город играл особо важную роль источника нововведений для всего общества, которое вплоть до нового времени было, как правило, весьма косным.

К этому надо добавить и роль города как источника власти. Мало того, что в нем часто располагалась верховная государственная власть, здесь существовала и собственная власть, порою весьма автономная, которой вовсе не было в сельских населенных пунктах.



Социокультурное значение города

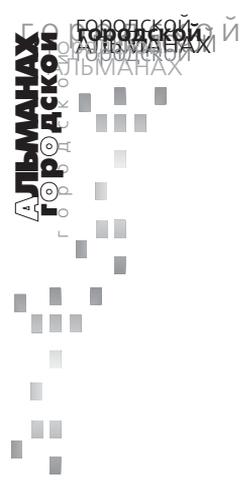
Когда в понятии "город" пытаются разобраться с истинно научной (а не формальной) точки зрения, обычно обращаются к социокультурному значению города. Вполне очевидно, что сам факт высокой плотности населения резко меняет характер человеческого общежития, характер поведения и менталитет людей. В городе поневоле складывается очень интенсивное внеуродовое общение его жителей, которое резко осложняет социальную жизнь, делает ее особо насыщенной и противоречивой. Естественно, это ставит перед горожанами и совершенно особые задачи, заставляет их вырабатывать довольно сложные формы общежития, незнакомые деревне. Город, таким образом, становится источником нововведений, после чего происходит их диффузия по остальным местностям страны. В этом смысле город — завтрашний день всего народа, тогда как глухое село — его вчерашний день.

В то же время и по той же причине (в силу высокой скученности населения) городу присущи и негативные черты, которые во все времена порождали в обществе довольно сильный протест против городского образа жизни. О каких пороках города идет речь? Это прежде всего высокая преступность, что, как правило, незнакомо селу, это вредная среда обитания, трущобы, нищета, масса бездельного, "бомжующего" населения. Современные города страдают, кроме того, от транспортных пробок.

Неудивительно поэтому, что во многих культурах, и нашей в том числе, город представлялся и доныне представляется юдолью всяческой скверны. Эта традиция, между прочим, жива даже в Соединенных Штатах. Еще Томас Джефферсон утверждал, что благовоспитанный человек может родиться и жить только в деревне, что только общение с землей — будь то пахота или руководство своими рабами — и само проживание человека на земле прививают ему благородные чувства, тогда как город немедленно награждает его пороками.

Для современных американцев очень типично имитировать сельскую жизнь у себя на маленьких участках при городском доме. Эта идея восходит не только к Джефферсону, но и к чисто английскому образу мыслей и жизни, согласно которому почтенный человек должен обладать правом присоединить к своей фамилии слово "эсквайр" (землевладелец), то есть он должен владеть землей, пусть даже величиной с носовой платок.

У нас подобные традиции тоже сильны и особенно активно эксплуатируются в политике. По переписи 1989 года доля город-



ского населения в России составила 76%, тем не менее политики постоянно утверждают, будто настоящая Россия живет исключительно в селе, что якобы только сельские жители хранители наших исконно русских традиций. Получается парадокс: в реальной жизни именно крупные города, особенно столичные, являются моторами развития страны, а потому и определяют ее сущность и ее будущее, однако культурная традиция приписывает этой сущности сельский адрес, а городу отводит роль некоего вненационального образования, почти всегда инородного.

Наверное, доля истины в этом есть. В известном смысле город и в самом деле противостоит остальной стране, поскольку, как подчеркивалось выше, категорически противостоит государству как таковому. Город — это самоуправление граждан, то есть место, где граждане управляют сами собой, уже только поэтому они противостоят государству. Недаром, между прочим, считается, что местное самоуправление — главный враг тирании, и когда государство начинает склоняться к тирании, оно начинает бороться с местным самоуправлением. Таким образом, ущемление местного самоуправления есть верный признак тиранических наклонностей государства.

В свете этого весьма подозрительно выглядит знаменитая реформа местного самоуправления, которую предлагается провести в соответствии с недавно принятым новым Законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. Институт экономики города критикует эту программу прежде всего потому, что она чревата огосударствлением местного самоуправления, а это кажется нам очень тревожным симптомом. Мы усматриваем в программе признак того, что у государства появились еще не осознанные им самим тиранические наклонности. Такое впечатление, что наша государственная власть раздражена самостоятельностью самоуправления, видимо, ощущая, что оно во многом ей противостоит.

Тем не менее в демократических странах государство вынуждено мириться с самостоятельностью местного самоуправления. Кстати, в Соединенных Штатах город называется city от латинского “сивитас”, что по латыни означает место, где люди управляют сами собой. Самоуправление еще в римском праве воспринималось как естественное человеческое право в его буквальном истолковании в стиле Жан-Жака Руссо.

Итак, интересы города и интересы страны, а уж тем более государства, могут не совпадать и сплошь и рядом не совпадают, причем весьма существенно. То, что выгодно городу или району,

может быть не выгодно стране, и наоборот. Скажем, никто не против избытия электроэнергии, но никто не хочет иметь у себя под боком атомную электростанцию, тем более плохо защищенную. Американцы по этому поводу говорят: NIMBY — Not in my back yard (только не на моем дворе). Иными словами, да, все это очень нужно, давайте строить, но только не у меня под боком. Поэтому города не желают соседствовать с подобными объектами, но в то же время без конца конкурируют друг с другом и с государством за то, чтобы привлечь на свою территорию выгодные отрасли.

Превосходным примером в этом отношении может служить Москва. В 1990-х годах доля Москвы в промышленности страны упала с 21 до 11%. Казалось бы, для любого города это катастрофа. Однако Москва еще более процветает, чем раньше, а все потому, что рабочие места в промышленности были заменены гораздо более высокооплачиваемыми местами в отраслях верхних этажей экономики. Москва весьма преуспела в том, чтобы заполучить такие отрасли, не загрязняющие окружающую среду и связанные с высоким уровнем зарплаты.

Разумеется, концентрация подобных отраслей в Москве — это прежде всего следствие обладания ею столичными функциями, а также других объективных процессов. Тем не менее существует мнение, что в результате такой концентрации в немалой степени пострадали интересы страны, потому что Москва вобрала в себя многое из того, что стоило бы размещать в других местах, тогда страна представляла бы собой более стройную систему — своего рода пирамиду иерархическую центров, субцентров, субсубцентров и так далее. А так у нас в результате сложилось то, что называют мегацефалией (чрезмерное развитие головы за счет туловища как вид уродства).

Город и глобализация

До XX века доля городского населения составляла всего несколько процентов. В первой половине XX столетия эта доля стала расти, в основном в развитых странах, и к середине его достигла почти 30%. Однако только в наше время урбанизация превратилась в один из главных факторов мирового развития. В 1990 году, когда во многих странах мира прошли переписи, доля городского населения достигла в среднем уже 40%. ООН ожидает, что в 2005 году состоится историческое событие в истории человечества: доля горожан перевалит за 50%. Тем самым будет создана принципиально новая среда обитания человека, и чело-

Административный город

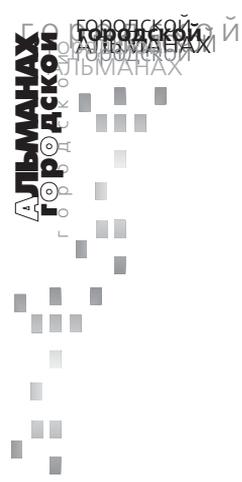
С формальной точки зрения город — это часть территории в рамках административных границ. Однако правила установления таких рамок в разных странах различны, и соответственно различными будут ответы на вопрос, что такое город. В США, например, город — это поселение людностью в две с половиной тысячи и больше человек. В Канаде минимальная численность жителей города — одна тысяча, в Японии — тридцать тысяч.

Есть совсем другие способы формального определения того, что же такое город. Скажем, в Египте городом считается административный центр чего-либо, то есть населенный пункт, обладающий административной властью. Есть множество стран, которые вообще не мучаются с определением нижнего порога численности города, а как бы назначают: вот это город, а вот это не город.

По мере роста город, как правило, выходит за свои границы. Если, конечно, он стоит особняком в чистом поле, его границы можно расширять. Но сплошь и рядом мы сталкиваемся с другой ситуацией — соседством растущих городов. Они растут, растут и постепенно наталкиваются друг на друга. В результате получается огромное пятно единой урбанизированной территории, которая и есть, например, город Мельбурн или город Нью-Йорк, хотя собственно город, дающий этой территории свое имя, занимает только небольшую ее часть. Например, Нью-Йорк — это громадное по площади пятно, которое распространяется аж на четыре разных штата — Нью-Йорк, Нью-Джерси, Коннектикут и Пенсильванию. В нем живут 17 миллионов человек, а в самом административном городе Нью-Йорк — только 7 миллионов.

Есть и гораздо более нелепые примеры. Главные города Австралии Мельбурн и Сидней быстро обросли пригородами, им было некуда расширяться территориально, и административные границы этих городов остались очень узкими. Поэтому реально в каждом из них живет примерно по 2 миллиона человек, а в пределах административных городов — во много раз меньше: в Мельбурне около 30 тысяч, а в Сиднее — 70 тысяч.

Не очень понятно, как в этих случаях быть с городской статистикой. В США официально всего 8 городов-миллионеров, что удивительно мало для такой гигантской страны. Притом среди них есть такие города, которые мало кто знает за пределами США, например Феникс или Сан-Антонио, зато в этом списке нет



Бостона, нет Детройта. В 8 городах-миллионерах живет всего 8% жителей страны. Этакая сельская буколика... Зато если перейти на уровень агломераций, то по переписи 2000 года городов-миллионеров окажется уже 61, и в них уже будут жить 52% населения страны. Согласитесь, что страна приобретает совершенно другой облик.

Из-за этого возникают новые трудности для самоуправления. Получается, что единый городской организм раздроблен границами на части, каждая из которых живет своей жизнью. Образуется весьма сложное переплетение, которое крайне затрудняет управление городским развитием.

Один из ярких примеров – американский Лос-Анджелес, гигантское урбанизированное пятно, в котором живут примерно 8 миллионов жителей и которое по площади существенно превышает нашу Московскую область. Это единый город, однако на его территории, помимо самого Лос-Анджелеса и Лонг Бича – двух наиболее крупных городов, расположены еще около 35 городов-стотысячников!

А что происходит в нашей стране? У нас есть всего 11,5 тысяч муниципальных образований, из них сельских администраций примерно 8 тысяч, чуть больше 1,5 тысячи – районные администрации, где-то меньше 600 – городские, есть еще и ПГТ и так называемые “городские округа” (см. таблицу 1).

Таблица 1
Муниципализация России по состоянию на 1 сентября 2002 года

Вид муниципальных образований	Число адм. единиц	Число МСО	Охват, %
Муниципальные образования, всего	29239	11482	39
Сельские администрации	24421	8426	35
Административные районы	1882	1 511	80
Города	1098	571	52
ПГТ	1838	450	24
Внутригородские районы	330	254	77

Особое внимание следует обратить на правую крайнюю колонку таблицы. Судя по ней, только в 52% городов есть муниципальная власть, а почти половина таковой еще не имеют. Иными словами, муниципализация России только-только началась. К сожалению, гораздо более активно идет муниципализация районного звена: три четверти административных районов уже

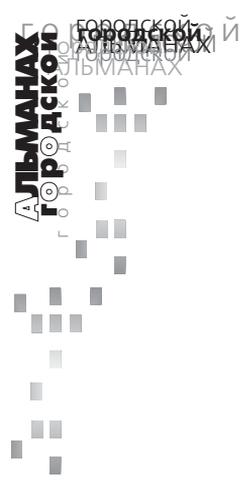
представляют собой муниципалитеты. Это очень плохо, потому что, в общем-то, муниципалитетами должны быть, конечно же, сами поселения. У нас же почти половина городов растворены внутри районных администраций, и, судя по законопроекту Ко-зака, они выхода оттуда вообще не найдут.

Особенно важной представляется таблица 2, которая подчеркивает большое значение муниципальной власти. Приведенные в таблице данные относятся к 2000 году, но за прошедшие 3 года порядок цифр изменился не сильно. У нас сейчас чиновников примерно миллион, и это, что называется, в узком смысле, не считая унитарных предприятий, не считая уборщиц и другого обслуживающего персонала. Большинство из них – именно муниципальные служащие, а не представители государственной власти. Эти 43% – больше, чем доля федеральной власти. Стоит также заметить, какую ничтожную долю составляют чиновники, которые сидят в самой Москве. Всего-то около 30 тысяч! Все остальные в регионах. Так что получается, что российская власть находится, во-первых, в муниципалитетах и, во-вторых, за пределами столицы страны. Но самое главное, что хотелось бы подчеркнуть: муниципальных работников на 10 с лишним процентов больше, чем “федералов”. А это значит, что муниципалитеты – огромная сила!

Таблица 2

Численность работников исполнительной власти трех уровней в 2000 году

	Россия в целом, тыс. чел.		Россия в целом, %		Москва, тыс. чел.		Субъекты Федерации, тыс. чел.		Доля субъектов Федерации в общем числе работников органов государственной власти, %	
	1994	2000	1994	2000	1994	2000	1994	2000	1994	2000
Всего	894	1029	100	100	34	30	860	1000	96	97
Федеральные органы государственной власти	380	405	42	39	34	30	346	374	91	92
Органы государственной власти субъектов Федерации	148	180	17	18			148	180	100	100
Органы местного самоуправления	366	445	41	43			366	445	100	100



Гражданское общество и город

Что такое гражданское общество?

Среди множества бытующих определений выберем несколько, на наш взгляд, особенно важных. Гражданское общество — это, во-первых, совокупность людей, взаимодействующих для совместной пользы, то есть коллектив. Во-вторых, это коллектив людей, в котором каждый согласен на такое взаимодействие, способен воздействовать на коллективно принимаемые решения и чувствует ответственность за выполнение этих решений. Наконец, в-третьих (и это особенно важно), член гражданского общества, то есть гражданин, готов тратить время и силы на то, чтобы следить за ходом общественной жизни и деятельностью избранных лиц или нанятых администраторов, притом готов делать это не только во время выборов, но постоянно и, более того, готов выражать свое отношение к общественным событиям с целью их коррекции, участвуя, скажем, в демонстрациях, референдумах и других законных акциях.

Для России гражданское общество — понятие относительно новое, особенно если говорить о массовом сознании. Оно вошло в нашу жизнь, по сути, только с перестройкой, однако вошло на удивление энергично и широко. С ним были связаны многие мечтания так называемых демократов первой волны — мечтания о быстром возрождении общественной жизни россиян после десятилетий тоталитаризма. Казалось, стоит только дать россиянам подлинную политическую свободу, как миллионы с энтузиазмом ринутся в общественную деятельность, и в первую очередь в самоуправление. Недаром именно в то время возникли такие лозунги, как "самоуправление — школа гражданского общества", "коммунальные дела — дело самих граждан".

Grass roots democracy

В Соединенных Штатах подобные идеи укоренились несколько веков назад, более того, можно утверждать, что они возникли раньше самого американского государства и даже породили его, потому что этими идеями были воодушевлены многие первопоселенцы и все знаменитые "отцы-основатели" (fathers-founders) США. Речь идет о так называемой низовой демократии (grass roots democracy). Американцы свято верят в то, что подлинная демократия может существовать только внизу, на уровне коммуны, где все друг друга знают лично. По их мнению, лишь на общем сходе люди могут решать дела подлинно демократическим

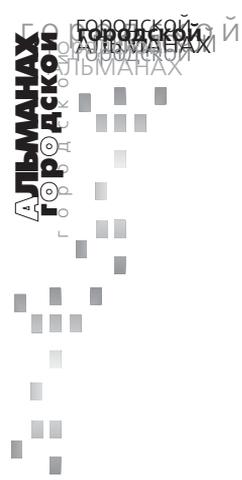
образом. Все остальное — уже как бы слегка испорченная демократия.

Однако общий сход годится разве что для небольших поселений. У нас в России 102 миллиона избирателей. При большой численности населения граждане просто вынуждены делегировать кому-то свои права принимать решения, это лицо они облачают своим доверием. Здесь-то и возникает проблема "испорченной демократии": избранный большинством населения, таковой делегат не отражает мнений проигравшего меньшинства, он сам может оказаться подверженным коррупции, он может забыть о нуждах людей и так далее. Поэтому всякая передача власти наверх выглядит порчей демократии, и чем выше передача, тем сильнее порча.

В свете этого местное самоуправление предстает идеальной базой демократической жизни общества. Это очень важно понять. Местное самоуправление, если говорить о нем в понятиях гражданского общества, — это уровень, на котором происходит совпадение управляемого и управляющего. Именно на этой идее основана знаменитая средневековая фраза, которую я приводил раньше, — о том, что воздух города делает человека свободным. В этом отношении город — источник права, а не просто закона, источник равенства людей. Вот почему люди лучше всего обучаются гражданственности и воспринимают идеалы равенства, именно занимаясь муниципальными делами, вникая в эти дела, принимая на их счет решения и участвуя в реализации последних.

Земство — российское grass roots democracy

Принято считать, что в Европе и Америке местное самоуправление непосредственно выросло из гражданского общества, а в России, наоборот, последнее становится инструментом насаждения гражданского общества. Однако стоит напомнить, что до революции Россия обладала очень мощным самоуправлением в виде земства. Великий социолог Макс Вебер высоко ценил российское земство и говорил о нем в высшей степени возвышенно (цитирую неточно): "Земство — это бесценный дар России в мировую сокровищницу государственности". Это был российский вариант низовой демократии, притом почти в буквальном смысле, потому что в старину словом "земля" обозначали в том числе и самый нижний, исходный, базовый слой общества, что вполне соответствует английскому grass roots (то есть "корни травы").



Земство было официально создано только в 1864 году, но в своем исконном виде существовало очень давно, появившись, пожалуй, едва ли не раньше, чем само русское государство. Во всяком случае уже в эпоху Петра Великого существовали так называемые земские избы.

Более того, можно смело утверждать, что для России всегда было традицией разделять Власть на две категории, которые старательно уклонялись от контактов друг с другом. Жители городов и весей решали местные вопросы на свои деньги и под свою ответственность, но при молчаливом условии, что они никоим образом не станут вмешиваться в дела государства. Государство, со своей стороны, могло предаваться политической деспотии, вовлекать страну в войны, строить империю — самоуправление в это не вмешивалось. Но зато и государство не лезло в местные дела, не диктовало своей воли.

Столкновения все же происходили, причем сначала в пользу самоуправления, а потом, уже в XIX веке, — в пользу государства. Вспомним, что в самые критические моменты российской истории, когда решения верховных властей державы не обладали в глазах россиян достаточной легитимностью и традиция обязывала обратиться к мнению всей "земли", собирались земские соборы. Позже, в императорской России, началось огосударствление земства. Появились назначаемые сверху полицейские чины, которые следили не только за порядком на местах, но и за порядком в земском управлении. Губернатор получил большие права по контролю за ходом работы земства.

Тем не менее после реформы 1864 года земство просуществовало еще около шестидесяти лет и получило за это время гигантское развитие. К сожалению, царизм постоянно ревновал к земству и боролся с ним едва ли не суровее, чем с социалистическим движением. Некоторые историки считают, что, если бы царизм не воевал с местным самоуправлением так рьяно, не следил бы все время, как бы земство не объединилось на губернском уровне и не заявило о себе в общероссийском плане, если бы вместо этого он сосредоточил свои силы на борьбе с экстремизмом — эсеровским, большевистским и другим, — тогда, может быть, и судьба России сложилась бы иначе.

Нужно ли местное самоуправление современной России?

За прошедшие 70 лет советской власти земство было истреблено не просто как институт, но и физически, потому что земцев просто постреляли — почти всех. Среди них было много краеве-

дов, знатоков своей местности. Увы, они погибли практически поголовно, потому что их деятельность противоречила установке на общегосударственный патриотизм. В советское время была популярна песня с таким припевом: "Наш адрес — не дом и не улица, наш адрес — Советский Союз", так вот эти слова как нельзя лучше отражают суть дела.

Вместе с гибелью земцев (а точнее говоря, с гибелью гражданского общества) погибла и тяга к местному самоуправлению. Стоит ли удивляться после этого, что сегодня его возрождение у нас идет крайне сложно и медленно. Удивляться стоит другому — словам тех, кто утверждает, что самоуправление вообще России не нужно, потому что оно ей чуждо. Именно поэтому мы напомнили о земстве как об исконной, стародавней традиции российской государственности, притом традиции славной, плодотворной и ознаменованной многими достижениями.

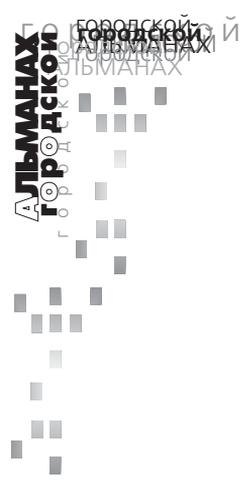
Но так или иначе, а в сегодняшней России местное самоуправление приходится строить практически заново, притом в условиях, когда гражданское общество только еще складывается, а потому реальная нужда граждан в институтах вроде местного самоуправления очень слаба. Поэтому снова, как уже много раз в нашей истории, на повестку дня встает вопрос о своевременности преобразований и реформ.

Вопрос этот для нас относится к категории "вечных". М.М. Сперанский, например, в свое время утверждал, что нельзя сделать человека свободным, оставляя его в рабском состоянии. Давайте, мол, сначала освободим его, отменим рабство, и постепенно россиянин станет свободным. Другой же великий русский государственный деятель, А.А. Аракчеев, говорил, что нельзя давать свободу рабу, он не умеет ею пользоваться, он сокрушит государство.

Примерно таков и сегодняшний спор по поводу самоуправления. Нужно ли местное самоуправление современным россиянам? Созрели ли они для него? Ждать ли, когда созреет гражданин для самоуправления, и только потом ему его дать, или использовать самоуправление как орудие построения гражданского общества, дать его гражданину как бы на вырост, заранее, чтобы он этому самоуправлению научился, совершив массу ошибок, набив синяки и шишки?

"Злоупотребление свободой не есть аргумент против самой свободы"

Этих синяков и шишек может быть очень много, особенно на первых порах. Об этом говорит не только наш опыт, но и опыт



почти всех стран. Даже если взять Соединенные Штаты, где местное самоуправление стало настоящим идолом, то и в их истории можно найти множество таких синяков и шишек. Более того, их было так много, что на этом фоне неэффективность наших муниципальных органов и царящая в них коррупция просто меркнут.

Вот только один пример. На рубеже XIX и XX веков в США существовала мощная организация, так называемый Тамманхолл, которая оказывала прямо-таки определяющее влияние на внутреннюю государственную политику. Города, особенно крупные, сплошь и рядом оказывались под властью пресловутых "городских машин" — насквозь коррумпированных полубандитских групп, которые были сплочены, как правило, вокруг местной ячейки демократической партии и правили городом, как сказали бы в современной России, "по понятиям", а не по закону, обеспечивая себе переизбрание разнузданным популизмом или просто запугиванием населения. Последняя такая "машина" дожила до второй половины XX века в Чикаго.

Американский народ потратил десятилетия на то, чтобы отладить свое местное самоуправление, чтобы очистить его от наиболее одиозных демагогов и наиболее наглых форм коррупции. Не только в Америке, но практически везде самоуправление прошло эту тяжелую эпоху. Невольно хочется спросить: кто мы такие, чтобы нас эта эпоха миновала? Одна из самых вороватых и необязательных наций мира не должна возмущаться тем, что ее чиновники воруют. Что там чиновники — мелкое воровство крепко въелось в быт россиян, даже образованные люди, не стыдясь, тащат из учреждения домой писчую бумагу, а кто попроще, не побрезгует вывернуть себе в карман лампочку в подъезде...

Словом, надо потерпеть. Время лечит, и местное самоуправление постепенно приучает людей к тому, что общий интерес равнозначен интересу личному. Это случилось в других странах, случится и у нас.

К тому же было бы глупо браковать институт только из-за того, что нечестные люди ухитряются использовать его в корыстных целях. Есть такие знаменитые слова Алексиса де Токвиля: "Злоупотребление свободой не есть аргумент против самой свободы". В России говорят: если некоторые попы пьют, это вовсе не значит, что бога нет.

Следует к тому же помнить, что местному самоуправлению и в самом деле присущи некоторые внутренние пороки. Например, небольшим сообществом граждан может вдруг овладеть нелепая

идея — скажем, поручить управление собою какой-нибудь секте вроде "Аум Синрикэ", а государство не сможет этому эффективно воспрепятствовать, пока "деятели" не нарушат федеральный закон. Небольшая совокупность людей гораздо более склонна ошибаться, чем крупная. Однако государство не должно вмешиваться: сограждане, что же вы делаете, это грубая ошибка, надо делать так-то и так-то, нам сверху виднее. Увы, приходится терпеть, и практика стран с развитой демократией доказывает не только необходимость, но и эффективность такой терпеливости. Уж таков этот институт — местное самоуправление. А все потому, что у него гигантские задачи, помимо обеспечения муниципального хозяйства как такового. Повторяю, местное самоуправление в России — это катализатор демократического процесса, это школа гражданственности, сначала начальная, со временем средняя, а потом, глядишь, и высшая.

Либеральная философия самоуправления

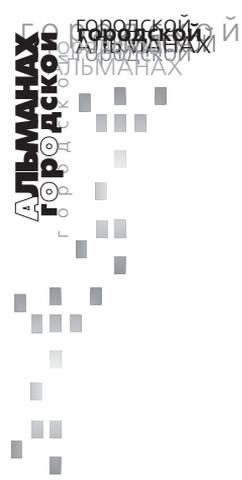
Ключевая идея

Ключевая идея самоуправления не может не быть либеральной (либерализм в узком смысле — это социальное учение, которое ставит во главу угла личную свободу). Это в полной мере соответствует духу и букве нашей Конституции, которая, как и все конституции, насквозь либеральна, особенно первые две главы, в которых описаны права гражданина.

Этим либеральным духом нужно буквально пропитаться для того, чтобы эффективно функционировать в рамках самоуправления, что, впрочем, довольно тяжело, особенно людям с левыми взглядами, для которых интересы общества заведомо важнее, чем интересы личности.

На эту тему уместно привести две отличные цитаты. Первая — это слова фон Хайека, который сказал: "У государства не может быть своих собственных целей, отличных от целей граждан". Вторая — слова Адама Смита: "Мы не можем отвечать на этические вопросы о том, как развиваться обществу. Вместо этого мы должны обеспечить ему возможность развиваться свободно".

В России подобные идеи прививаются крайне тяжело, мы все, конечно, рабы своего государства. Как говорил наш великий ис-



торик Ключевский: "Вся история России умещается в четыре слова: государство пухло, народ хирел". Россия-страна всегда приносила жертвы на алтарь России-государства, и эта жертвенность ввела нас. Идея о том, что государство призвано обслуживать нас, а не мы его, большинству россиян до сих пор кажется дикой.

Между тем положение в стране изменилось кардинально. В 1990 году 90% инвестиций и 90% производительных сил принадлежало государству, и оно имело не только право, но и обязанность руководить экономикой. Сейчас консолидированный бюджет государства и самоуправления составляет от нашего ВВП немногим больше трети. Это значит, что две трети экономики находится в частных руках. Е.Г. Ясин еще лет пять назад говорил, что, по его подсчетам, "Москва" (то есть федеральные ведомства) способна решить судьбу лишь 8% совокупных инвестиций страны. Остальное — либо инвестиции частных организаций, либо капиталовложения государственных заводов и учреждений, которые принимают решения об инвестициях автономно от Москвы. Россия уже не та, что была семьдесят лет, и этот поворот (переворот?) сродни тому, который в свое время совершили большевики, только без гражданской войны, без тачанок и без Махно.

Именно поэтому кипучая хозяйственная деятельность, которая одолевает сейчас некоторых наших мэров, нелепа и крайне вредоносна. Есть также множество свидетельств того, что власти, не только региональные, но и коммунальные, словно сговорившись, начинают активно приобретать собственность расположенных на их территориях заводов и учреждений. Стало просто модой иметь хотя бы по одной акции каждой значительной компании, которая есть на территории области или города.

США: государство — это инфраструктура

А как обстоят с этим дела в США, стране "образцового капитализма"? Здесь примерно 35% ВВП проходит через руки государства и самоуправления. В этом секторе создается всего 15% ВВП, остальное перераспределяется государством между гражданами и учреждениями. Государство практически не владеет ничем, кроме военной техники и инфраструктуры, — в том числе и потому, что это просто не принято, так как экономика считается делом частного бизнеса. Зато развитием инфраструктуры оно занимается с исключительной активностью, причем инфраструктура понимается очень широко — от автодорог и оптико-волоконной связи до банковской системы.

В США за последние годы, как показали наши исследования, исчезли так называемые депрессивные районы, в которых существовала застойная нищета, застойная безработица. А почему? Потому что в стране огромное развитие получила Инфраструктура с большой буквы, и в результате по всей стране постоянно и стремительно проскакивают импульсы экономического развития. Как только в каком-то регионе, даже городе, образуется высокий уровень безработицы, там заметно падает стоимость рабочей силы, и частные компании как коршуны набрасываются на этот город, чтобы успеть по дешевке нанять работников и какое-то время экономить на дешевой рабочей силе. Естественно, занятость в городе быстро растет, а с нею растет и стоимость рабочей силы. Город теряет привлекательность для новых инвесторов, но дело уже сделано: он перестал быть депрессивным, здесь уже средний по стране уровень дохода жителей, нормальный уровень занятости. Тем временем в другом месте может образоваться такой же временный ареал повышенной безработицы и пониженной стоимости рабочей силы, и новые инвесторы устремятся туда...

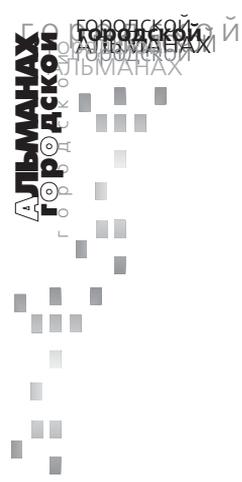
Четыре главные цели экономической политики

С либеральной точки зрения государству не следует ставить перед обществом глобальных экономических целей. Государственная экономическая политика не должна призывать к форсированной индустриализации страны или, наоборот, к ее аграризации. Определять стратегические направления развития — прерогатива самого общества.

То же самое справедливо и для местного самоуправления: городской совет или мэр не должны указывать, какие именно отрасли следует размещать в городе, а какие изгонять. Главные задачи городских властей заключаются совсем в другом.

Во-первых, это обеспечение высокой занятости горожан. Для этого власти должны привлекать в город предприятия с большим числом рабочих мест, а уж к каким именно отраслям будут относиться эти предприятия, дело второстепенное, ограничения могут возникать только по соображениям охраны окружающей среды или сохранения сложившейся структуры занятости (скажем, только сфера услуг или только научная деятельность).

Во-вторых, обеспечение как можно более высокого дохода жителей. Для этого власти должны способствовать созданию в городе таких рабочих мест, с которыми связана высокая зарплата.



В-третьих, создание широкого спектра социальных ролей. Подобная задача редко обсуждается даже в специальной литературе и поэтому требует пояснения. Это легко сделать на примере нашей страны, поскольку у нас так много пресловутых городов ткачих, нефтяников, металлургов. С социально-культурной точки зрения это, конечно, уродство. Если человек родился в городе N, где есть только щетинная фабрика и мастерская по ремонту тракторов, то он может стать знатным щетинноделателем или знаменитым ремонтником — вот и весь выбор. А если он хочет стать по-этом? Для этого ему придется уехать из своего городка, предав "любовь к родному пепелищу, любовь к отеческим гробам". Конечно, подобная проблема решается (да и то лишь частично) оптимизацией всей системы расселения, однако и в пределах даже маленького города надо стремиться к разнообразию социальных ролей.

Наконец, в-четвертых, обеспечение устойчивости экономики города. Казалось бы, хорошо, если в городе построили крупный нефтеперерабатывающий завод, который дает горожанам рабочие места с очень высокой зарплатой, а самому городу — большие налоги на недвижимость. Однако преимущества такого рода неустойчивы. Стоит вырасти цене на нефть, как завод захиреет, а вместе с ним кризис охватит и весь город. Поэтому в западных странах городские власти предпочитают иметь несколько предприятий, пусть не таких прибыльных и богатых, как нефтезавод, но более устойчивых, а главное, разных, из разных же и не связанных друг с другом отраслей (скажем, швейная фабрика, судостроительный завод, железнодорожное депо и крупный НИИ). Тогда кризис одной отрасли можно будет компенсировать развитием других. Такую систему иногда называют "коленчатым валом": если одна часть внизу, то другая обязательно наверху.

Есть, разумеется, и другие задачи, которые приходится решать городским властям, однако перечисленные выше, как правило, вмещают в себя все остальные.

Местное самоуправление с точки зрения местных общественных благ

Местное самоуправление — это прежде всего право местного сообщества определять главные параметры своей жизни. К числу таких параметров относится сравнительная значимость общественных благ. Поясним на примере. Предположим, городские власти выдвигают на референдум, то есть на суд горожан, следу-

ющую проблему: наш бюджет располагает такими-то средствами для инвестиций, и мы предлагаем вам решить, на что их потратить — на замощение улиц или на ремонт отопления. И то, и другое — общественное благо, но бюджет не позволяет улучшать и то, и другое одновременно. Вот сами горожане и решают, какое из этих благ им сегодня ценнее, и никто за них этого решать не вправе.

А вот пример из реальной жизни. В американском штате Массачусетс такие высокие налоги, что его называют иногда "Таксачусетс" (от английского слова tax — налог). В соседнем Нью-Гэмпшире, наоборот, налоги очень низкие. Однако в Массачусетсе власти оказывают населению огромные услуги, а в Нью-Гэмпшире — почти никаких, там жители сами заботятся о своих школах, больницах, дорогах, собирая на это деньги помимо казны штата. Таков был выбор жителей каждого штата, и этот выбор они закрепили в своей конституции, в законах штата. Если кому-то из жителей Массачусетса покажется слишком обременительным платить большие налоги, он может перебраться в Нью-Гэмпшир, и наоборот.

В США бюджетные правила для муниципалитетов определяют власти каждого штата самостоятельно (т.н. правило home rule). По экспертным оценкам, там насчитывается около дюжины разных систем местных бюджетов — в зависимости от выбора местного сообщества граждан.

О судьбе местного самоуправления в России

Такова либеральная философия местного самоуправления в ее приложении к конкретной жизни западных стран, где на этот счет издавна сложились устойчивые традиции. А как с этой "философской" точки зрения обстоят дела с нашим российским местным самоуправлением?

Увы, ничего из перечисленного выше местная власть в России сделать не способна. Бюджетные правила для нее жестко предопределены на самом верху — федеральными законами, а также документами Министерства финансов. Ее права изменять налоговые ставки настолько ничтожны, что способны повлиять на размер доходов не более чем на 5%, вводить же новые налоги, а уж тем более отменять старые она вообще не уполномочена. Структура расходов тоже почти полностью расписана заранее, притом даже не в регионе, а на федеральном уровне. Практически отсутствует возможность заимствовать средства на стороне.

Если добавить к этому резкую несбалансированность бюджетной субфедеральной системы, которая вынуждает громадное большинство местных бюджетов зависеть от поступления средств из бюджетов других уровней, то перед нами возникает весьма печальная картина...

Все это слишком хорошо известно, но это не значит, что местное самоуправление так и не прижилось на нынешней российской почве. Подобный вывод делать по меньшей мере рано, ведь для становления таких сложных институтов нужен солидный срок – гораздо больший, чем тот, который прошел с принятия нашей новой Конституции или даже с начала перестроечных перемен. Пока же о российском местном самоуправлении можно сказать, что накоплен немалый опыт, и не только негативный, созданы сами учреждения, сложились коллективы муниципальных служащих, образовались межбюджетные каналы передачи средств. Теперь наконец настало время для того, чтобы оценить этот опыт и приступить к разгребанию завалов на пути развития местного самоуправления, помочь ему обрести подлинную автономию, прежде всего финансовую, и стать настоящей школой для воспитания самодетельного гражданина.

Пусть местное самоуправление, этот мощный источник общественной самоорганизации, трудно контролировать сверху, но оно сулит огромный прирост активности граждан, резкое оздоровление политической структуры и подлинное народовластие.

РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ИСТОРИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБСУЖДЕНИЯ И ПРИНЯТИЯ ЗАКОНА “ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ”

Либоракина М.И.

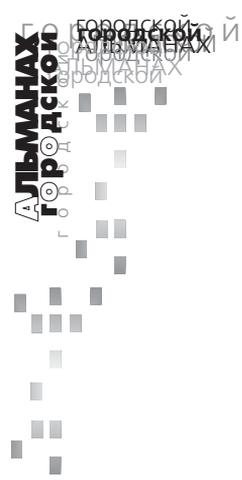
Еще Алексис де Токвиль подчеркивал роль местного самоуправления для становления демократии: "Общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобода она так и не приобретет"¹.

Сегодня укрепление местного самоуправления целесообразно рассматривать в общем контексте развития демократических начал российской государственности. Это институт, который играет не менее важную роль, чем свобода совести и другие конституционные основы демократической системы. Он задумывался в российской Конституции как стратегический, долговременный инструмент, как среда формирования гражданской инициативы. Отвечая на две общественные потребности — в эффективном управлении и в развитии демократии, местное самоуправление создается не только в целях лучшей управляемости или приближения общественных услуг к населению, но и для гарантии свободы личности, развития гражданской самостоятельности и ответственности. Оно способствует развитию саморегулирования, которое является основой устойчивости общества и государства.

Правовая база местного самоуправления в 1990-х годах

Конституция Российской Федерации определяет суть местного самоуправления как "самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью" (ст. 130). Комментируя конституционные гарантии местного самоуправления, судья Конституционного суда Российской Федерации А.Я. Слива указывает, что формула, аналогичная той, что прописана в ст. 12 Конститу-

¹ Сноски 1–30 см. в конце статьи.



ции: "В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление", – в Основном законе страны используется еще только по отношению к правам человека. "Это означает, что право на местное самоуправление как коллективное право сообщества граждан" неотчуждаемо, его никто не может отнять"², как никто не может отнять у человека его права. Российская конституция в отличие от конституций многих других стран следует общественной, а не государственной теории местного самоуправления.

Согласно российской Конституции органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Тем не менее допускается использование административной инфраструктуры местного самоуправления в целях осуществления государственной политики: "Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств" (ст. 12). Конституционные гарантии распространяются на самостоятельное управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов (ст. 130).

В 1998 г. Российская Федерация ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления (далее – Хартия)³. Хартия, принятая в 1985 г. большинством европейских государств в форме конвенции, подчеркивает, что "органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя".

Конституционные принципы легли в основу Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ, который конкретизировал права граждан на осуществление местного самоуправления, правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления и другие положения. В нем установлены критерии наделения поселений и других населенных территорий статусом муниципального образования. Атрибутами самостоятельности муниципалитетов являются собственность, бюджет и избираемые населением органы местного самоуправления (ст. 1), а также устав (ст. 8).

Проблемы местного самоуправления

Все десять лет своего существования местное самоуправление переживало тяжелые "болезни роста". Конституционный суд не-

однократно указывал на нарушения на уровне субъектов Российской Федерации, проявившиеся в попытках ввести назначение руководителей местного самоуправления, финансировании муниципальных образований по смете и т.п., принимал постановления и определения в защиту местного самоуправления. Доклад Государственного совета Российской Федерации по местному самоуправлению отмечает "серьезные проблемы, связанные с неполным соответствием практики организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации конституционным принципам, заложенным в основу этой сферы общественных отношений. [...] Практика также отходит от представления о местном самоуправлении как институте гражданского общества. Зачастую она сводится к организации режима власти, обеспечивающего личные или корпоративные интересы муниципальных должностных лиц, следовательно, искажает саму демократическую природу местного самоуправления"⁴.

Финансовое состояние местного самоуправления крайне тяжело. Доля местных налогов в структуре доходов местных бюджетов за 1999–2002 гг. резко сократилась (с 13% до 5%), что свидетельствует о снижении уровня фискальной автономии муниципалитетов. За последние шесть лет доходы местных бюджетов сократились на 23–25%. Они стали существенно меньше доходов региональных бюджетов, даже за вычетом расходов последних на безвозмездные перечисления⁵.

Структура расходов муниципалитетов почти полностью определяется федеральными законодательными актами. Местные бюджеты обременены многочисленными нефинансируемыми федеральными мандатами, понимаемыми в данном случае как расходные полномочия муниципалитетов по исполнению нормативно-правовых актов федерального уровня, не обеспеченные доходными источниками. Только наиболее крупные из них оцениваются в 3-4% ВВП, т.е. около 20-25% доходов консолидированных территориальных бюджетов Российской Федерации⁶. В настоящее время уровень финансирования федеральных мандатов по социальной политике можно оценить в размере 60%. Остальное компенсируется муниципалитетами за счет сокращения расходов на решение вопросов местного значения, выпадающих доходов предприятий транспорта и жилищно-коммунальной сферы⁷.

Форма бюджетно-финансовой организации, установленная российским государством для местного самоуправления, закрывает ему путь нормального развития, делает общественное учас-

полномочий — не динамический процесс, а определенный статический результат, которого можно (и нужно) достичь волевым усилием и оформить законодательно.

В рамках работы Комиссии выявилось два подхода к решению проблем на местном уровне:

- централизация полномочий и ресурсов для предотвращения кризисных ситуаций, передача решения ряда вопросов органам государственной власти в целях обеспечения единых социальных гарантий населению;
- децентрализация, расширение круга вопросов, решаемых местным сообществом самостоятельно и под свою ответственность.

Эти подходы отражали альтернативные представления о местном самоуправлении: третий уровень публичной власти (*de facto* местный уровень государственной власти) или институт гражданского общества? Вторая "развилка" — должна ли реформа начинаться "сверху" (с построения общей для всех "идеальной" модели местного самоуправления) или "снизу" (с выявления "точек роста", лучших примеров муниципального управления, с тем чтобы обеспечить им условия для развития).

В итоге концепция реформы местного самоуправления стала основываться на детальном регулировании федеральным законодателем всех сторон муниципальной жизни и вопросов местного значения. Передача исполнения государственных полномочий выступила в роли технического решения, позволяющего создать третий уровень государственной власти с помощью административной инфраструктуры местного самоуправления. Концепция реформы совместила недостатки огосударствления и бюрократизации местных органов власти с возможностями перекладывания финансовых рисков с "вышестоящего" на "нижестоящий" уровень.

Предложения Комиссии легли в основу проекта новой редакции Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее — законопроект). Он был внесен в Государственную Думу Президентом Российской Федерации 31 декабря 2002 г.

Из экспертного заключения фонда "Институт экономики города" по законопроекту

В целом на первый план выходят территориальные и организационные преобразования, в то время как задачи экономичес-

кого и финансового характера носят вторичный и подчиненный характер. Законопроект предусматривает масштабную административно-территориальную реформу и соответствующий передел собственности не только между муниципальными образованиями разных типов, но и в целом между местным самоуправлением и государством. Вводятся три типа муниципальных образований — поселение, муниципальный район и городской округ, каждое со своими обязанностями и полномочиями. В отличие от действующего законодательства список вопросов местного значения будет закрытым и обязательным для исполнения. Из него исключены такие концептуальные для местных сообществ вопросы, как занятость и социальная поддержка населения. Межбюджетные отношения ставят во главу угла выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, причем не только за счет государственных средств, но и за счет бюджетов муниципальных районов.

К сильным сторонам законопроекта относятся меры по оздоровлению муниципальных финансов. Это финансирование исполнения государственных полномочий только за счет субвенций (которое вряд ли удастся реализовать на практике), переход к установлению ставок и (или) нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов на долговременной основе, самостоятельность в определении оплаты труда муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений.

Слабая сторона законопроекта — перегруженность местного самоуправления государственными полномочиями. В результате его реализации будет в определенной степени "законсервирована" сложившаяся система расселения (создание огромного числа новых рабочих мест работников местного самоуправления в экономически несостоятельных поселениях, в том числе в центрах вновь образованных муниципальных районов, инвестиции в развитие социальной инфраструктуры новых муниципальных районов и т.п.).

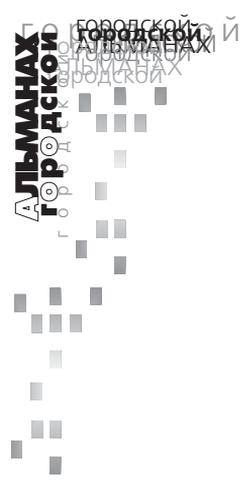
Пожалуй, самой болезненной проблемой реализации реформы станет передел собственности. По Конституции права частной, муниципальной и государственной собственности равны. Однако в связи с тем, что изменился список вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления, не ясно, как будет делиться собственность между ними и органами государственной власти.

Например, теперь в компетенции местного самоуправления могут находиться только вопросы первичной медицинской помощи. Что произойдет с крупными, многопрофильными больни-

цами, которые до сих пор находились в муниципальной собственности? Единственный легальный путь — это выкуп подобных объектов собственности государством. Однако средств на это нет и не будет.

Подобная ситуация может сложиться и со многими объектами коммунальной инфраструктуры. Каким образом будет происходить разделение между разными поселениями сетевой инфраструктуры — большой вопрос.

Реализация положений законопроекта о финансировании передаваемых органам местного самоуправления государственных полномочий через субвенции укрепит финансовое состояние местных бюджетов. Однако при этом потребуется дополнительно перераспределить в пользу местных бюджетов порядка 80 млрд руб. (увеличить местные бюджеты на 11%). Общая "цена вопроса" реализации предложенного законопроекта с точки зрения перераспределения средств по уровням бюджетной системы составляет 131 млрд руб., или 1,2% ВВП, которые необходимо дополнительно передать местным бюджетам (часть — однократно, для решения проблем просроченной кредиторской задолженности, часть — ежегодно, на исполнение государственных полномочий). Альтернатива этому — только принятие политического решения о значительном сокращении государственных социальных обязательств. Поскольку вероятность такого решения в данный момент низка, а существующие темпы экономического роста не позволяют надеяться на значительное увеличение ВВП, можно ожидать существенного сокращения расходов на вопросы местного значения. Прогнозируется централизация расходных полномочий органов местного самоуправления, которая характеризуется сокращением как объема собственных расходных полномочий на 31–43% от сегодняшнего уровня, так и доли в общих расходах местных бюджетов до 50–61% по сравнению с 89% сегодня. При этом доля передаваемых органами государственной власти органам местного самоуправления расходных полномочий может увеличиться до 39–49% в расходах местных бюджетов по сравнению с 11% сегодня. Так, в соответствии с законопроектом статус городских округов могут не получить 36 административных центров субъектов Федерации (40% от общего их числа). Они одновременно являются районными центрами, и вся инфраструктура, обслуживающая прилегающий сельский район, находится на их территории, что не допускается п. 2 ст. 11 законопроекта. "Цена" административно-территориальной реформы — рост бюджетных расходов на обеспечение содержания местного самоуправления,



которые вырастут с 48 млрд руб. до 120 млрд руб. (в ценах 2002 года). Доля расходов на содержание органов местного самоуправления в муниципальных бюджетах вырастет с сегодняшних 6,6% до 16,5%. Политические и экономические риски принятия законопроекта слишком велики, а преимущества предлагаемой реформы — неочевидны.

Общественное обсуждение законопроекта¹¹

Законопроект вызвал серьезные дискуссии в обществе. Социальная коммуникация по этой проблеме была начата серией круглых столов и публикаций, связанных с работой Комиссии по разграничению полномочий и обсуждением законопроекта летом — осенью 2002 г. Реформа местного самоуправления была главной повесткой дня многочисленных совещаний и конференций, организованных всероссийскими, межрегиональными и региональными ассоциациями муниципальных образований. Позиция муниципального сообщества не отличалась единством по отношению к законопроекту, среди мэров были и горячие сторонники реформы, и столь же горячие противники. Союз российских городов, ассоциация "МЭР" и территориальные объединения, такие как Оренбургская и Челябинская ассоциации муниципальных образований Оренбургской области, более жестко критиковали предлагаемую реформу, чем, например, Конгресс муниципальных образований¹². Все это время муниципальные ассоциации продолжали работать над поправками к законопроекту.

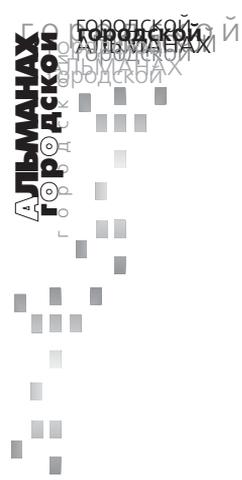
Позиция независимых экспертных центров в отношении законопроекта в целом была достаточно критичной, хотя многие специалисты поддерживали меры по освобождению муниципалитетов от исполнения государственных полномочий, не обеспеченных финансированием. Первые общественные обсуждения реформы были инициированы фондом "Институт экономики города" летом 2002 г. В рамках "Тольяттинского диалога" на переговорной площадке "Общество и местное самоуправление" (24 ноября 2002 г.), в которой принял участие В.С. Мокрый, председатель Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы Российской Федерации, состоялась общественная экспертиза законопроекта. Многие участники переговорной площадки назвали реформу "часом X" для гражданского общества и предложили политическим партиям определиться по этому вопросу в своих предвыборных платформах.

С подобным заявлением выступил известный российский экономист, президент фонда "Либеральная миссия" Е.Г. Ясин. Он подчеркнул, что речь идет о выборе между самоуправлением и самовластием, о том, удастся ли России наконец избавиться от традиций самодержавия, и призвал все либеральные партии обратиться к общественности с совместным заявлением о том, что они выступают решительно против реформы, предлагаемой законопроектом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"¹³.

Нужно отметить, что критика законопроекта не была однородной. Помимо "либералов", которые критиковали законопроект не только за отступление от демократического "конституционного идеала", но и за слишком "вольное" обращение с правами собственности¹⁴, у реформы были и другие оппоненты. "Государственники", считающие заложенное в Конституции представление о самостоятельном местном самоуправлении "конституционной ошибкой", предлагали более жесткое регулирование его деятельности. "Левые" хотели установить минимальные социальные стандарты предоставления муниципальных услуг, гарантирующие населению "единый социальный пакет" не только со стороны государства, но и со стороны местного самоуправления.

В то же время у законопроекта было немало сторонников, уверенных, что реформа позволит повысить эффективность управления в стране и предотвратить кризисные ситуации на местном уровне. Они подчеркивали, что модель, предусматривающая три типа муниципальных образований, позволит приблизить власть к гражданам.

В целом нужно сказать, что процесс обсуждения законопроекта "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" стал своеобразным индикатором общественно-политического развития страны. В результате широкой кампании по обсуждению реформы представления общества о местном самоуправлении значительно углубились и диверсифицировались. Об этом свидетельствуют хотя бы изменения в подаче материала в средствах массовой информации. Если осенью 2001 г. публиковались в основном информационные сообщения о деятельности Комиссии, то через год все ведущие газеты и журналы уже представляли аналитические обзоры "за" и "против" реформы местного самоуправления. Еще один показатель — изменение "тональности" парламентских слушаний. Если осенние слушания 2002 г., посвященные территориальным основам местного самоуправления, носили преимущественно информационный характер, то весенние слушания 2003 г. были крайне



острыми, депутаты познакомились со всеми критическими замечаниями по реформе. Насколько все это было учтено политическими партиями и фракциями при голосовании по законопроекту в Государственной Думе?

Обсуждение законопроекта в Государственной Думе: динамика голосования в первом и втором чтении

Напомним, что законопроект был внесен в Государственную Думу Президентом Российской Федерации 31 декабря 2002 г. Чтобы обеспечить поддержку реформы, непосредственно перед обсуждением законопроекта в Комитете по вопросам местного самоуправления Государственной Думы в состав комитета были включены новые члены, представлявшие "Единую Россию". Их голоса и обеспечили одобрение законопроекта профильным Комитетом.

При голосовании в первом чтении 21 февраля 2003 г. "за" проголосовали 269 депутатов, "против" — 128, воздержались — 4. СПС и коммунисты — "против", "Яблоко" — "за" в первом чтении с тем, чтобы внести существенные поправки во втором.

Беспрецедентно число поправок к законопроекту — более 6 тысяч, — предложенных ко второму чтению законодательными органами субъектов Российской Федерации, депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации. На законопроект поступили отзывы из 48 законодательных и 45 исполнительных органов государственной власти 61 субъекта Российской Федерации. Они содержали критику законопроекта "слева" (отсутствие минимальных социальных стандартов) и "справа" (процедуры введения внешнего управления, не прямые выборы глав местного самоуправления муниципальных районов и др.). Рабочая группа Комитета по вопросам местного самоуправления, обсуждавшая поправки, была сформирована на межфракционной основе, безусловное лидерство в ней принадлежало сторонникам законопроекта.

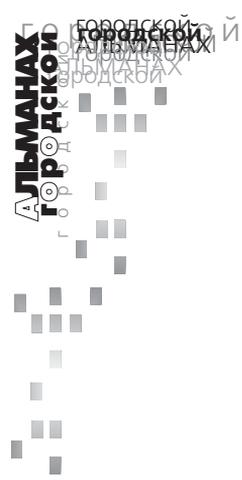
Второе чтение было запланировано на 25 апреля 2003 г., но отложено, так как не было ясности в вопросе о финансовой базе местного самоуправления. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации официально обратилась к Председателю Правительства России М.М. Касьянову с предложением внести в Государственную Думу до 1 апреля 2003 г. проекты федеральных законов о соответствующих изменениях и дополнениях в бюджетное и налоговое законодательство. Такие

проекты в срок не поступили, не поступили они и в дальнейшем. В июне Правительство Российской Федерации обратилось к депутатам с письмом, содержащим ряд предложений по этому вопросу, а Минфин России ознакомил их со своими проектами поправок в Налоговый и Бюджетный кодексы (не получившими, однако, официального одобрения правительства)¹⁵. В сопроводительном письме Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г.Н. Селезневу глава кабинета министров М.М. Касьянов сообщил, что "указанные законопроекты будут дополнительно проработаны Правительством по результатам рассмотрения"¹⁶ палатой во втором чтении двух президентских законопроектов: "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Несмотря на то, что наиболее проблемные вопросы о доходах местных бюджетов остались невыясненными, второе чтение по законопроекту состоялось 11 июня 2003 года. "За" проголосовали 231 депутат (при минимально необходимом числе 226), "против" — 171 депутат. Результаты голосования представлены на рис. 1.

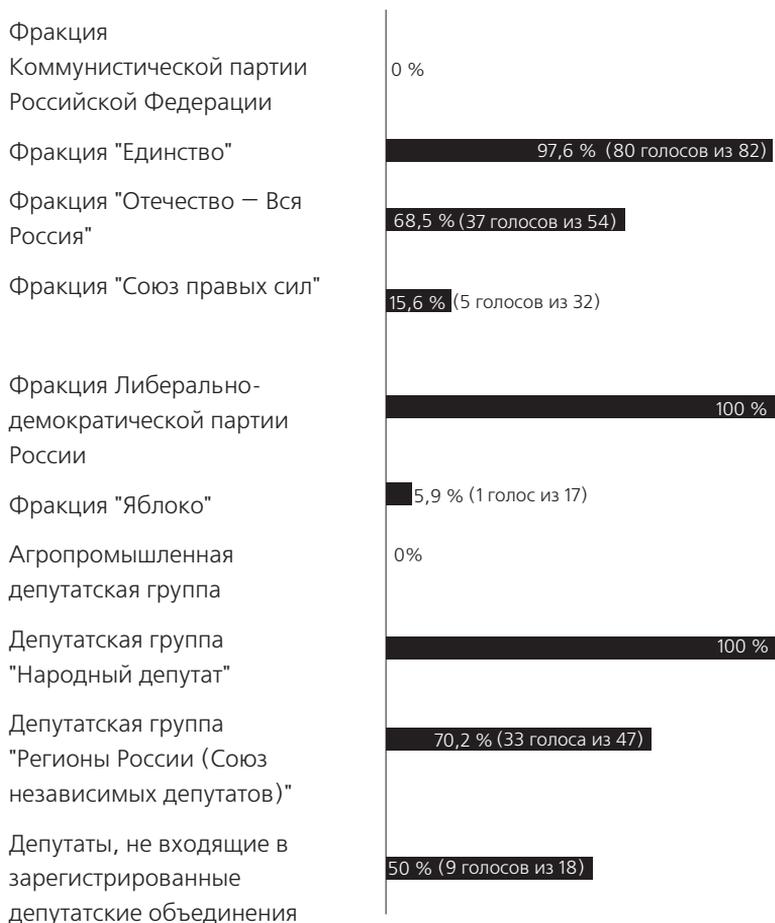
Рис 1. Распределение голосов "за" и "против" депутатов Государственной Думы по второму чтению проекта Федерального закона № 280514-3 "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" 11 июня 2003 г.





В поддержку законопроекта консолидированно голосовали фракция Либерально-демократической партии России, депутатская группа "Народный депутат". За исключением двух депутатов, реформу поддержала фракция "Единство", большинством голосов — фракция "Отечество — Вся Россия" и группа "Регионы России (Союз независимых депутатов)". "За" проголосовали 5 депутатов из СПС и 1 депутат из "Яблока". Результаты голосования представлены на рис. 2.

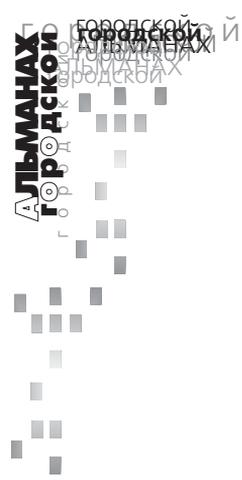
Рис. 2. Количество голосов "за" депутатов Государственной Думы по второму чтению проекта Федерального закона № 280514-3 "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" 11 июня 2003 г.



Как и при голосовании по первому чтению 21 февраля 2003 года, депутаты фракции Коммунистической партии Российской Федерации и фракции "Союз правых сил" голосовали "против" принятия закона. К ним присоединилось "Яблоко". Однако, как уже отмечалось, голосование фракций "Союз правых сил" и "Яблоко", публично высказавших политическое неприятие законопроекта, не было консолидированным. Против законопроекта в полном составе высказались Агропромышленная депутатская группа, а также часть депутатов группы "Регионы России (Союз независимых депутатов)". Результаты голосования представлены на рис. 3.

Рис. 3. Количество голосов "против" депутатов Государственной Думы по второму чтению проекта Федерального закона № 280514-3 "Об общих принципах организации местного самоуправления" 11 июня 2003 г.





Позиции фракций Государственной Думы Российской Федерации

Депутаты Государственной Думы, за исключением членов фракций СПС и "Яблоко", а также председателя Комитета по вопросам местного самоуправления В.С. Мокрого, представляющего фракцию "Единство", практически не комментировали свою позицию в средствах массовой информации.

Представляется, что "точка отсчета" в политическом самоопределении фракций при голосовании определялась прежде всего тем, что законопроект был внесен Президентом Российской Федерации, в качестве представителя которого при обсуждении законопроекта выступал заместитель руководителя Администрации Президента РФ Д.Н. Козак, возглавляющий Комиссию при Президенте РФ по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти, органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Именно этим объясняется безусловная поддержка законопроекта фракцией **"Единство"**.

Поясняя свою позицию в интервью корреспонденту ОРТ, В.С. Мокрый подчеркнул необходимость единства политической воли всех ветвей власти в этом вопросе: "Сегодня и у президента, и у правительства, и у других федеральных органов есть историческая задача — сформировать федеральным законодательством условия, при которых будут развиваться органы местного самоуправления и вообще местное самоуправление"¹⁷. Соглашаясь с тем, что реформа является попыткой организовать местное самоуправление "сверху", на данном этапе "Единство" считает это необходимым: "В социальной психологии гражданина России есть устойчивая тенденция к тому, чтобы государственная власть решала все проблемы человека. Это объясняется еще и тем, что гражданин России достаточно долго в историческом периоде не имел экономической самостоятельности, экономической свободы. И в то же время это не освобождает государство от тех процессов, которые должны способствовать формированию гражданского общества"¹⁸.

В то же время в ходе обсуждения законопроекта со стороны "Единства" прозвучали и критические замечания. Они были направлены не в адрес разработчиков реформы, а в адрес Правительства Российской Федерации и касались правительственной позиции по вопросу о распределении доходных полномочий между уровнями государственной власти и местным самоуправ-

"Единство"

Реформа местного самоуправления прежде всего направлена на то, чтобы максимально приблизить местную власть к человеку.

В. Мокрый

http://duma.edin.ru/user/index.cfm?tpc_type=&tpc_id=21&msg_id=9893

В заявлении "Единства" говорится, что вину за затягивание реформы несет правительство, которое все больше "теряет кредит доверия, а население оказывается обманутым".

Т. Становая. Правительство России: рост кризисных тенденций

<http://www.politcom.ru/2003/analit31.php>

лением. Как уже упоминалось, ко второму чтению депутатам были представлены не поправки в Налоговый и Бюджетный кодексы, а общая концепция того, как будут распределяться доходные источники между разными уровнями власти.

Комментируя этот документ, В.С. Мокрый сказал: "Это абсолютно не то, чего мы ждали. Мы надеялись, что разграничение полномочий подведет к более детальному и более объективному обсчету стоимости этих полномочий, стоимости оказания услуг населению, и прежде всего муниципалитетами. В результате действительно перераспределены доходные налоговые источники. Но как? С плюсом в суммарном выражении для субъектов Российской Федерации — прибавляется около 300 миллиардов рублей. С плюсом около 10 миллиардов рублей для федерального бюджета и минусом для муниципальных образований — тоже в 300 с лишним миллиардов рублей. Были подсчитаны не реальные затраты муниципалитета на оказание услуг населению — у правительства даже нет такой статистики. Принцип расчета другой: вместе с полномочиями, переходящими на другой уровень, вычитаются и расходы.

Простое арифметическое действие: зарплата учителям общеобразовательных школ — 140 миллиардов рублей по стране. Эту сумму и вычли из консолидированного бюджета местного самоуправления и вместе с обязанностями своевременно выплачивать эту зарплату передали на региональный уровень. Но у муниципалитетов осталась еще куча забот о школе, однако денег на них не предусмотрено. Есть немало и других расходов у муниципальной власти, которые она несет с помощью местных предприятий, не имея расходной статьи в бюджете, — это не учтено. Не предусмотрено и никаких источников доходов, которые бы позволили расплатиться муниципалитетам даже не за свои, а за федеральные долги ЖКХ. В то же время федеральный центр не взял на себя ни одно полномочие, не обеспеченное бюджетным финансированием"¹⁹.

"Регионы России"

Реформа местного самоуправления сродни новой Конституции. Вектор у этой реформы правильный, но, как всегда, дьявол кроется в деталях.

О. Морозов

<http://samara.yabloko.ru/actually/print.phtml?id=331>

КПРФ

Это просто удавка для руководителей, когда вся ответственность за решение ключевых вопросов передается на места при отсутствии должного финансирования.

Г. Зюганов

http://vrn.vsi.ru/news_detail.html?print&news=901

Депутатская группа **"Регионы России (Союз независимых депутатов)"** в целом поддержала законопроект по реформе местного самоуправления в пакете с другим законом о разграничении полномочий — "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Депутат О.В. Шеин, выступая в Государственной Думе Российской Федерации, подчеркнул: "Существующая система местного самоуправления должна быть изменена, и она должна быть изменена в демократич-

ном смысле"²⁰. По его мнению, опыт отдельных муниципальных образований не изменяет общей ситуации, когда "местное самоуправство вообще никакого отношения не имеет к населению, неподконтрольно гражданам, неподконтрольно более вышестоящей власти"²¹. Он не видит опасности в том, что региональные

власти будут иметь возможность "наводить порядок", если местное самоуправление будет принимать решения вопреки интересам населения.

Тем не менее депутат Владимир Лысенко отметил, что в соответствии с законопроектами центр перекалывает на регионы большинство своих обязанностей (в частности, обеспечение выплаты зарплаты бюджетникам), но одновременно отбирает у регионов многие источники доходов (в частности, природные ресурсы, которые переходят в ведение федерального центра)²².

Фракция **КПРФ**, выступившая против законопроекта, критиковала его и за предложенный порядок разграничения полномочий, и за недостаточное внимание к финансовому обеспечению местного самоуправления. Члены КПРФ посчитали, что положение органов местного самоуправления ухудшится, так как их ресурсы сократятся, а ответственность возрастет. По словам Геннадия Зюганова, председателя ЦК КПРФ, "это не местное самоуправление, а разрушение власти, которая есть на местах"²³.

Критика реформы местного самоуправления для коммунистов — часть их общей кампании против внутренней политики президента и правительства. Предлагается остановить реформирование энергетики, ЖКХ, армии, образования, земельных отношений, милиции. По словам Геннадия Зюганова, проводить такое количество реформ одновременно — это самоубийство для любого государства²⁴.

Агропромышленная депутатская группа

Авторы законопроекта даже не вдумывались в компрометирующую их же формулу "приблизить власть к населению". Да на Руси испокон веков врагом народа был коррумпированный чиновник. Надо население приблизить к власти, имея в виду то, чтобы вернуть доверие людей к чиновникам.

Н. Денисов

http://www.akdi.ru/GD/PLEN_Z/2003/02/s21-02_u.htm

Агропромышленная депутатская группа

голосовала против законопроекта в полном составе. Поясняя свою позицию на заседании Государственной Думы 21 февраля 2003 г. депутат Н.Г. Денисов назвал законопроект "завершающим пирамиду антинародных законов"²⁵. Он обратил внимание на то, что по данному законопроекту серьезно сталкиваются экономические, финансовые, территориальные, земельные, имущественные и властные интересы субъектов Федерации и предполагаемых десятков тысяч муниципальных образований. "В белых одеждах хочет остаться федеральный центр, рассчитывая изымать средства с мест, чтобы затем подчинить себе голодных костью в виде прямых субвенций на места", — эмоционально заключил депутат.

Фракции "**Отечество — Вся Россия**" и "**Народный депутат**" поставили условием своей поддержки реформы местного самоуправления принятие Закона "О минимальных социальных стандартах в Российской Федерации".

В ходе обсуждения законопроекта депутат Георгий Леонтьев ("Народный депутат") высказывал сомнения в том, что новая концепция способна изменить существующую ситуацию с местным самоуправлением: "Вместо того чтобы отрабатывать механизмы законодательного регулирования и развития уже существующей системы самоуправления, государство начинает новую реформу, в которой опять-таки нет ответов на конкретные вопросы *как?*"²⁶.

Внедрение системы социальных стандартов должно, по мнению этих фракций, гарантировать государственный контроль за системой жизнеобеспечения, ответственность за которую во многом несет местное самоуправление. Как отметил лидер фрак-

"ЯБЛОКО"

Этот закон отвергает "вертикаль власти", административную систему, которой так долго боялись в нашей стране.

Г. Явлинский

http://www.yabloko.ru/Publ/2003/Obzor/030224_obzor_tvr.html

Самое проблемное время начнется именно после принятия этого закона, когда он будет адаптироваться на местах. Это будет время всеобщей неразберихи, всеобщего непонимания, неспособности судов вообще в чем-то разобраться. При этом, конечно, существенно возрастет число исков в суды в связи с нововведениями. Наступит очередной период хаоса, и в этом надо отдавать себе отчет.

С. Митрохин

http://www.yabloko.ru/Publ/2002/2002_10/021013_gztru_msu_mitrokh.html

поправки в Налоговый и Бюджетный кодексы. В "Яблоке" считали, что за местным самоуправлением необходимо закрепить налоги на недвижимость, на совокупный доход, а также часть поступлений от налога на прибыль предприятий, налога на доходы физических лиц и ряда других. Фракция поставила условием своего голосования за законопроект во втором чтении учет этих условий. Поскольку Правительство Российской Федерации не представило в срок предложения по внесению изменений в Налоговый и Бюджетный кодексы, гарантирующие укрепление финансовой базы местного самоуправления, фракция не поддержала закон во втором чтении.

Фракция "Яблоко" голосовала за законопроект в первом чтении и против — во втором. На встрече с Д.Н. Козаком, которая состоялась 19 февраля 2003 г., депутаты "Яблока" выразили мнение, что принятие этого закона предоставляет реальный шанс создать в России полноценную систему местного самоуправления, и отметили, что заложенные в законопроекте идеи соответствуют выдвигавшимся в 1995–2001 гг. программным предложениям "Яблока" в области местного самоуправления. Среди главных достижений нового закона в "Яблоке" выделили "разделение муниципальных образований на четко оговоренные типы и введение двухуровневой системы местного самоуправления, запрет на совмещение постов главы администрации и председателя представительного органа, фиксацию на федеральном уровне объективных процедур финансового выравнивания"²⁹.

В то же время законопроект, по мнению "яблочников", содержал ряд крупных недостатков. Среди них — опасность тотальной перекройки существующих границ муниципалитетов, возможность изъятия без суда полномочий как у муниципальных образований, так и у субъектов Российской Федерации, возможность изъятия имущества у муниципалитетов и другие. Депутаты "Яблока" настаивали, чтобы вместе с законопроектом в парламент были внесены сопутствующие



Голосование по законопроекту, безусловно, носило знаковый характер и свидетельствовало о приверженности тех ли иных фракций "конституционному идеалу" демократического развития страны.

Сегодня закон уже принят. Широкое общественное обсуждение, не изменив его концепции, все же позволило внести ряд существенных поправок, улучшающих положение муниципалитетов. Большую роль в этом сыграла активная позиция Конгресса муниципальных образований, других муниципальных ассоциаций, независимых аналитических центров.

От того, как будет организована подготовка к реализации закона в 2004–2005 годах, будут зависеть не только должностные обязанности чиновников, но и своевременная выплата заработной платы учителям и детских пособий малообеспеченным семьям, сокращение административных барьеров на пути развития малого бизнеса и решение многих других вопросов. Поэтому очень важно обеспечить широкое участие местных сообществ в этом процессе, организовать общественный мониторинг и контроль за установлением границ и переделом собственности.

1 Tocqueville, Alexis de . Democracy in America. Vol. 1, Vintage Books, 1954.

2 Слива А.А. Местное самоуправление — это вечный двигатель! // Рос-сийская муниципальная газета. 2003. № 1 — 2.

3 См.: Федеральный закон "О ратификации Европейской хартии местного самоуправления" от 20 марта 1998 г. № 55-ФЗ.

4 См.: Доклад "Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы и перспективы развития" / Государственный совет Российской Федерации. Рабочая группа по вопросам развития местного самоуправления в Российской Федерации. М.: Дело, 2002.

5 Чернявский А.В. Анализ развития муниципальных финансов в России в 1992 — 2002 годах. М.: Фонд "Институт экономики города", 2003.

6 Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами. М.: Дело, 2002.

7 Исследование нефинансируемых федеральных мандатов в Российской Федерации". М.: Фонд "Институт экономики города", 2001.

8 Общественное мнение о местном самоуправлении 1992 — 2002 // Доклад Центра политической конъюнктуры России к заседанию Госсовета, октябрь 2002 г. http://www.zircon.ru/russian/publication/5_4.shtml

9 Смирнягин Л.В. Предисловие к докладу "Анализ развития муниципальных финансов в России в 1992 — 2002 годах". www.urbanecomics.ru

10 Предлагаемое распределение полномочий между уровнями власти // Профиль. 2003. 16 июня.

11 Подробное освещение кампании по обсуждению законопроекта, а также экспертные заключения по нему см.: Либоракина М.И. Реформа местного самоуправления: независимая экспертиза реформы / Фонд "Институт экономики города"; Фонд "Либеральная миссия". М., 2003. <http://www.kmo.ru>

12 Либоракина М.И. Реформа местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. / Фонд "Институт экономики города"; Фонд "Либеральная миссия". М., 2003.

13 Конституция России дает одинаковые гарантии для всех форм собственности (государственной, муниципальной, частной). Законопроект увязывает процесс перераспределения государственной и муниципальной собственности с перераспределением полномочий между субъектами

Федерации и муниципальными образованиями разного типа, причем разграничение имущества будет проводиться законами субъектов Российской Федерации и предусматривает его перераспределение без компенсаций собственнику. "Либералы" предлагают аналогию: представьте, что собственник потеряет права на жилище или средства производства, если региональные власти посчитают, что порядок использования жилища или фабрики должен быть иным.

15 http://www.minfin.ru/fvr/fin_ref.htm

16 http://duma.edin.ru/user/index.cfm?tpc_type=2&tpc_id=2&msg_id=12566

17 Интервью с В.С. Мокрым 23.10.2002 г. в программе "Новости" на телеканале OPT. http://duma.edin.ru/user/index.cfm?tpc_type=&tpc_id=21&msg_id=9893

18 Там же.

19 Интервью с В.С. Мокрым // Российская газета. 2003. 6 марта.

http://duma.edin.ru/user/index.cfm?tpc_type=2&tpc_id=2&msg_id=12566

20 Стенограмма заседания Государственной Думы Российской Федерации. http://www.akdi.ru/GD/PLEN_Z/2003/02/s21-02_u.htm

21 Там же.

22 Политическая жизнь России в сообщениях ТВ и радио за 21 — 24 февраля 2003 года.

23 http://www.yabloko.ru/Publ/2003/Obzor/030224_obzor_tvr.html, <http://www.vesti7.ru/news?id=1931>

24 Независимая газета. 2002. 19 ноября. http://www.ng.ru/politics/2002-11-19/2_zuganov.html

25 http://www.akdi.ru/GD/PLEN_Z/2003/02/s21-02_u.htm

26 <http://www.yabloko.ru/Themes/SG/mp-9-10-02.html>

27 Официальный сайт фракции "Отечество — Вся Россия". <http://www.ovr.ru/news.php3?id=1161>

28 Стенограмма пленарного заседания Госдумы от 11.06.2003 г.

<http://www.asdg.ru/asdghtml/bull/2003/6/prilog/91603.doc>

29 <http://www.mitrohin.ru/municipal/print.phtml?id=155>

30 Правое дело. 2003. №26-27 (27 июня — 10 июля).

ЛУЧШАЯ ПРАКТИКА. КОДЕКС И БИБЛИОТЕКА

Что такое кодекс лучшей практики в сфере муниципального управления?

Это целостная система, включающая свод правил и процедур, которые в настоящий момент могут считаться наиболее прогрессивными способами решения экономических и социальных проблем. Это система стандартов, превышающих по своим требованиям нормы действующего законодательства и добровольно принимаемых и выполняемых органами местного самоуправления. Кодекс не является законодательным нормативно-правовым актом, соблюдение положений которого носит обязательный характер.

Фонд "Институт экономики города" занимается разработкой стандартов кодекса лучшей практики в таких сферах муниципального управления, как:

- муниципальное экономическое развитие;
- муниципальные финансы;
- социальная политика;
- городское хозяйство (ЖКХ, транспорт);
- реформы в сфере недвижимости;
- жилищное финансирование.

Цель разработки кодекса — содействовать проведению в Российской Федерации реформ, направленных на повышение качества муниципального управления. Основой разработки стандартов кодекса лучшей практики послужил передовой российский и зарубежный опыт. Стандарты лучшей практики являются отражением наиболее совершенных инструментов управления, способствующих достижению максимальной эффективности и результативности деятельности органов местного самоуправления при соблюдении всех законодательных требований и норм.

Кодексы лучшей практики разрабатываются и успешно используются как в отдельных государствах, так и на международном уровне. За рубежом существует много ассоциаций муници-

пальных образований, члены которых добровольно принимают на себя обязательства следовать повышенным рекомендациям кодексов лучшей практики. Сам факт членства муниципального образования в таких организациях является для инвесторов свидетельством квалификации и финансовой надежности его органов.

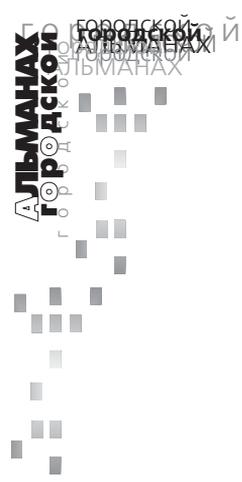
В настоящее время проработаны и получили наибольшее распространение стандарты кодекса лучшей практики в сфере управления муниципальными финансами.

Зачем нужен кодекс лучшей практики в сфере управления муниципальными финансами?

Во-первых, российское законодательство в области бюджетной политики претерпевает значительные изменения. Адаптация муниципалитетов к новым условиям осуществляется по-разному. Между муниципальными образованиями наблюдаются настолько существенные различия в качественном уровне управления муниципальными финансами (в процедурах, инструментах и технологиях управления), что было бы нецелесообразно вводить единый законодательный набор правил и стандартов, поскольку он все равно не сможет одновременно обеспечить создание юридической среды, адекватной для всех муниципальных образований. В этих условиях представляется разумным в дополнение к законодательным требованиям, которые обязательны для всех без исключения муниципальных образований и достаточны для обеспечения единства бюджетной системы и базовых принципов организации бюджетного процесса, внедрить стандарты более высокого уровня. В таких стандартах нуждаются прежде всего те муниципалитеты, которые в своей деятельности стремятся превысить "законодательную планку".

Отметим, что Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. как раз предусматривается трехуровневая система регулирования управления общественными финансами:

- 1) обязательные для исполнения минимальные требования, установленные в федеральном законодательстве;
- 2) рекомендуемые нормативы и параметры, соблюдение которых будет учитываться при предоставлении целевой обусловленной финансовой помощи (субсидий);



3) дополнительные, более высокие стандарты управления общественными финансами, принимаемые и выполняемые органами власти добровольно.

Таким образом, разработка кодекса лучшей практики осуществляется "в ногу со временем".

Во-вторых, в условиях развития бюджетного федерализма статус органов местного самоуправления повышается, они становятся все более самостоятельными. Соответственно возрастает и их ответственность за последствия принимаемых решений. Поэтому органы местного самоуправления наряду с государственными органами власти заинтересованы в изучении стандартов лучшей практики в сфере управления общественными финансами и выборе наиболее оптимальных вариантов.

Таким образом, кодекс лучшей практики способен стать "настоющей книгой" специалистов органов местного самоуправления при разработке стратегий развития муниципалитета, индикатором, позволяющим оценить качество управления муниципальными финансами.

Кодекс лучшей практики представлен стандартами трех уровней качества управления муниципальными финансами.

Базовый уровень — стандарты, реализуемые на сегодняшний день большинством муниципальных образований.

Перспективный уровень — стандарты, которые в настоящее время реализуются наиболее прогрессивными муниципальными образованиями.

Стратегический уровень — самый высокий, это стандарты, доказавшие свою эффективность в муниципальных образованиях многих зарубежных стран, однако в Российской Федерации большинство из них пока сложно реализовать, поскольку этому препятствуют различные факторы: неразвитость гражданского общества, необходимость вносить изменения в действующее законодательство и т.п.

Познакомиться со стандартами кодекса лучшей практики в сфере муниципальных финансов можно на сайте фонда "Институт экономики города" www.urbanomics.ru. Подробное описание стандартов будет содержаться в материалах "Библиотеки лучшей практики в сфере управления муниципальными финансами", представляющей собой систематизированный по разделам кодекса свод примеров успешной реализации стандартов лучшей практики в российских и зарубежных муниципалитетах.

Для содействия прогрессу в сфере управления общественными финансами мы намерены опубликовать в выпусках "Городского альманаха" серию примеров лучшей практики, которые внедрены в городах России и уже доказали свою полезность и результативность.

Представляем далее читателям первый пример, посвященный внедрению системы персонифицированных социальных счетов граждан в Борском районе Нижегородской области.

Использование соцсчетов создает предпосылку для установления в дальнейшем механизма адекватной замены категориальных льгот выплатами социального характера (субсидиями, компенсациями, пособиями). Это станет возможным в случае внесения соответствующих изменений в федеральные законы.

Поступающие на социальные счета средства имеют целевое назначение, то есть могут использоваться только для оплаты жилищно-коммунальных услуг. Критерием обеспечения целевого назначения субсидий является не перечисление "маркированных" денег, а своевременная полная оплата гражданами жилищно-коммунальных услуг. При своевременной оплате услуг за счет собственных средств средства субсидий на социальных счетах могут использоваться гражданами произвольно.

Перечисление адресных жилищных субсидий (а в дальнейшем и других видов бюджетной поддержки) непосредственно гражданам должно способствовать формированию условий, стимулирующих самоорганизацию граждан в жилищной сфере, устранять препятствия на пути создания конкурентной среды в сфере управления жилыми домами, а также помогать становлению рынка услуг профессиональных управляющих. Вместо хронического дефицита и задержек бюджетного финансирования на цели возмещения организациям ЖКХ затрат по предоставлению субсидий, бюджетная помощь гражданам должна планироваться и предоставляться полностью и своевременно.

Переориентация финансовых потоков должна привести к коренному изменению системы ответственности: бюджет будет отвечать за своевременное и полное предоставление средств не перед организациями ЖКХ, а непосредственно перед гражданами – получателями субсидий; граждане будут отвечать за своевременную и полную оплату потребляемых услуг. Уменьшится зависимость организаций ЖКХ от бюджетного финансирования и административного воздействия, зато увеличится зависимость от реальных потребителей их услуг.

Ситуация перед началом реализации нового механизма

До начала реализации эксперимента в Борском районе Нижегородской области жилищные субсидии предоставлялись населению в безналичной форме в виде уменьшения их платежа за

жилье и коммунальные услуги. Распределение суммы субсидий осуществлялось пропорционально начисленным платежам за отдельные виды услуг. В платежном документе (счете-квитанции), предъявляемом гражданину для оплаты, размер субсидии указывался только справочно. Граждане отвечали за оплату лишь части полной стоимости услуг.

До 2002 года финансирование программы жилищных субсидий в Борском районе осуществлялось исключительно из местного бюджета, а начиная с 2002 года — за счет субвенций из областного бюджета, поскольку средства, необходимые для возмещения предоставленных субсидий, изначально планируются в региональном бюджете, принятие решений по которому находится вне компетенции районных властей. Следовательно, у района отсутствуют гарантии стабильного финансирования программы субсидий. Например, образовавшаяся в I квартале 2002 года задолженность областного бюджета за январь — февраль была погашена лишь к июлю.

Прием граждан по поводу предоставления жилищных субсидий осуществлялся: до 1993 года — районным Центром субсидий, являющимся органом соцзащиты, а после 1993 года — отделом субсидий МП "Объединение ЖКХ" (далее — МУП "ОЖКХ").

Действовавший в районе до внедрения системы персонализированных социальных счетов механизм предоставления субсидий не оказывал позитивного влияния на качество услуг, на уровень развития конкуренции в ЖКХ города Бор и всего района.

При недофинансировании затрат на предоставление субсидий население непосредственно не страдает (начисление платежей не изменяется), ухудшается только финансовое положение организаций ЖКХ, тем не менее нарушение прав и интересов граждан, незаметное на первоначальном этапе, имеет место и постепенно будет проявляться в виде сокращения перечня и объема работ и услуг, ухудшения их качества.

Сознавая это, руководство Борского района Нижегородской области приняло решение о создании в районе в рамках пилотного проекта системы персонализированных социальных счетов граждан для перечисления на них сумм жилищных субсидий. В этой ситуации ответственность областного бюджета перед гражданами за своевременность и полноту финансирования существенно возрастает. Кроме того, созданная система позволяет в дальнейшем перечислять непосредственно гражданам и суммы "компенсаций федеральных льгот", задержки которых вызывают

большую озабоченность, а также иные выплаты социального характера (пособия).

Этапы внедрения социальных счетов

На **первом этапе** руководство района, руководители управляющей жилищной организации прежде всего изучили нормативные и программные документы Правительства Российской Федерации по вопросам внедрения системы персонифицированных социальных счетов, оценили степень их соответствия условиям, изложенным в приложении к Постановлению Правительства Российской Федерации от 1 июля 2002 г. № 490. После этого было принято решение о принципиальной согласии района на участие в пилотном проекте.

Концепция заключалась в том, что система социальных счетов в районе должна внедряться в минимальные сроки, параллельно с переаттестацией всех получателей субсидий, вызванной изменением программы субсидий и повышением тарифов. Такой подход был обусловлен тем, что в декабре и январе по сравнению с остальными месяцами, как правило, многократно возрастает число обращений граждан за переоформлением ранее предоставленных жилищных субсидий. Ожидалось увеличение количества получателей субсидий из-за доведения тарифов и ставок для населения до уровня, отражающего полную стоимость жилищно-коммунальных услуг. Было решено предоставлять субсидии гражданам на обычные банковские счета "до востребования". Руководство района и МУП "ОЖКХ" проанализировали возможности отдела субсидий по приему граждан и выработали меры, которые позволяли принять всех нуждающихся в субсидиях в течение двух месяцев.

В Борском районе специфичная организация жилищно-коммунального обслуживания. В районном центре есть управляющая организация, которая сама выбирает подрядчиков и заключает с ними договоры. В сельских поселениях действует ряд многопрофильных организаций ЖКХ. Население платит за жилищно-коммунальные услуги не через банки, РКЦ или почтовые отделения, а через пункты приема платежей управляющих жилищных организаций. Причем собираемость платежей выше 95%.

Для обеспечения полной реализации концепции, принятой муниципалитетом, на **втором этапе** необходимо было, чтобы

¹ Эксперимент проводится Правительством Российской Федерации в соответствии с положениями "Подпрограммы "Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации" Федеральной целевой программы "Жилище" на 2002 – 2010 годы", утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2001 г. № 797, а также принятым 1 июля 2002 года в ее развитие Постановлением Правительства Российской Федерации № 490.

органы исполнительной власти Нижегородской области приняли нормативные акты, которые содержали бы положения, учитывающие особенности района.

В результате совместной работы района и области на этом этапе были разработаны проект постановления правительства области о проведении эксперимента, "Положение о проведении пилотного проекта", "Порядок предоставления средств областного бюджета для финансирования затрат на предоставление гражданам субсидий и софинансирования затрат на формирование и внедрение системы социальных счетов", а также план мероприятий.

Проекты местных нормативных правовых актов разрабатывались параллельно с региональными документами, иначе район потерял бы несколько месяцев.

Далее, на **третьем этапе**, создавались условия для практического внедрения в районе системы персонифицированных социальных счетов по следующим направлениям: организация банковского обслуживания, организация работы службы субсидий, организация контроля за своевременностью и полной оплатой жилищно-коммунальных услуг получателями жилищных субсидий.

Для этого в октябре – ноябре 2002 года руководство района обсудило с банками-претендентами вопрос об их возможном участии в обслуживании системы персонифицированных социальных счетов граждан. 11 декабря 2002 года был проведен открытый конкурс по выбору банка, уполномоченного обслуживать систему персонифицированных социальных счетов. Победителем признано Борское отделение ОАО "АК "Сбергательный банк Российской Федерации". 13 января 2003 года между Управлением труда и социальной защиты района и банком заключен договор о перечислении субсидий на счета по вкладам. С 1 апреля 2003 года отдел субсидий МУП "ОЖКХ" был упразднен и создан Центр субсидий.

Надо отметить, что при самостоятельном выборе гражданами банка для открытия в нем счета или при сообщении уже имеющегося счета выбор банка, обслуживающего систему персонифицированных социальных счетов, целесообразно понимать как заключение службой субсидий обычного договора банковского счета, в котором определяются условия перечисления субсидий на выбранные гражданам счета.

Практическое изменение механизма предоставления субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг (**четвертый этап**) осуществлялось с 5 декабря 2002 года, когда начался прием заявлений граждан о предоставлении субсидий на социальные счета. С середины января граждане, получившие или подтвердившие право на получение субсидий в декабре 2002 – январе 2003 года, стали открывать банковские социальные счета. В конце января запрошенные в Минфине области суммы на выплату субсидий были перечислены из областного бюджета в местный бюджет и позднее зачислены на социальные счета, открытые в выбранном отделении Сберегательного банка Российской Федерации.

Административное и организационное обеспечение проекта

Функции приема граждан, рассмотрения представленных документов, проверки содержащейся в них информации, определения права граждан на субсидии, расчета их размера, хранения информации на электронных и бумажных носителях, прогнозирования потребности бюджетных средств на предоставление субсидий, взаимодействия с банком и другими организациями, контроля за своевременной и полной оплатой жилищно-коммунальных услуг получателями субсидий выполняет Центр жилищных субсидий – структурное подразделение Управления труда и социальной защиты Борского района. Информационное сопровождение внедрения стандарта организовано пресс-службой главы администрации района.

Центр субсидий района ежемесячно передавал в районный финансовый отдел сведения о начисленных субсидиях. Эти сведения не позднее 18-го числа каждого месяца направляются Центром субсидий и районным финансовым отделом в Министерство труда и социальной защиты и Министерство строительства и ЖКХ области. Ежемесячно не позднее 25-го числа Министерство финансов перечисляет в местные бюджеты средства на выплату начисленных субсидий. Районный финансовый отдел перечисляет начисленные жилищные субсидии на расчетный счет Управления труда и социальной защиты, а последний переводит их на счета граждан в уполномоченных банках не позднее 29-го числа оплачиваемого месяца.

Факторы успешного внедрения системы персонифицированных социальных счетов

На начальных этапах и в течение первых месяцев реализации стандарта стабильному решению текущих задач способствовали:

- заинтересованность и активность главы администрации Борского района (Иванов В.А.) и руководства МУП "ОЖКХ";
- профессионализм специалистов отдела субсидий МУП "ОЖКХ", которые осуществляли внедрение системы социальных счетов до перевода службы субсидий в структуру соцзащиты населения;
- скоординированность действий подразделений администрации – все мероприятия осуществлялись в планируемые сроки;
- выделение из бюджетов необходимых финансовых ресурсов на обеспечение деятельности отдела субсидий МУП "ОЖКХ" (руководство района не стало задерживать начало реализации стандарта до выделения необходимых средств из областного бюджета);
- поддержка местного сообщества (благодаря хорошо спланированному информационному сопровождению абсолютное большинство получателей субсидий благоприятно восприняло перечисление субсидий на социальные счета).

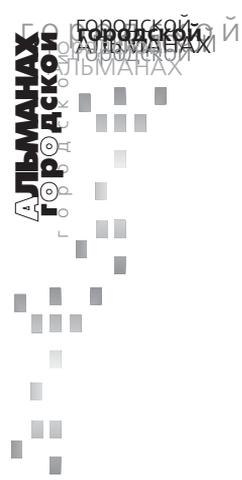
Проблемные вопросы

В процессе обсуждения проектов региональных нормативных правовых актов были остро поставлены вопросы о необходимости ограниченного распоряжения средствами жилищных субсидий, перечисляемых на персонифицированные социальные счета. Обсуждались следующие подходы: предоставление только "маркированных" средств, которые должны перечисляться организациям ЖКХ без возможности обналичивания; предоставление субсидий с возможностью обналичивания только в отношении оплаты твердого топлива и сжиженного газа в баллонах; отказ от ограничения в договорах граждан с банком использования сумм субсидий на счетах.

Руководство Борского района приняло решение о зачислении в соответствии с действующим законодательством сумм субсидий на обычные счета вкладов до востребования, "зарплатных", также на пластиковые карты "Сберкарт". Это объясняется тем, что в Борском районе оплата жилищно-коммунальных услуг населением производится без привлечения банков и почтовых отделений, а территориальные органы ОАО "АК "Сбербанк Российской Федерации" не самостоятельны в освоении новых видов вкладов (счетов) физических лиц, кроме того, действующее гражданское законодательство не допускает ограничения прав владельца счета в отношении свободы распоряжения принадлежащими ему суммами без согласия на то самого владельца.

Как уже отмечалось, внедрение системы социальных счетов в Борском районе начиналось в декабре 2002 — январе 2003 года параллельно с переаттестацией всех получателей субсидий, вызванной изменением программы субсидий и доведением тарифов и ставок для населения до уровня, отражающего полную стоимость жилищно-коммунальных услуг. При этом ожидалось, что нагрузка на отдел субсидий МУП "ОЖКХ" многократно возрастет и его пропускная способность не позволит обеспечить сравнительно спокойный режим приема населения. Переоформление субсидий одновременно с изменением механизма их предоставления было бы невозможно осуществить без создания временных приемных пунктов отдела субсидий МУП "ОЖКХ" в городе Бор и в сельских поселениях. Для работы на этих пунктах были временно приглашены сотрудники муниципальных жилищных, тепло- и водоснабжающих организаций, а также граждане, состоящие на учете в районной службе занятости населения. В самом городе Бор штат службы субсидий увеличился с 8 сотрудников до 14, и, кроме того, были приняты на три месяца 6 временных работников.

Вообще, такой подход не является единственно возможным. Для сравнения: администрация города Арзамаса Нижегородской области в целях обеспечения планомерного внедрения системы персонафицированных социальных счетов продлила (без переаттестации) ранее установленные сроки предоставления субсидий гражданам до шести месяцев с момента подачи ими заявлений о перечислении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг на персонафицированные социальные счета. При этом пиковые нагрузки на службу субсидий были сняты без нарушения прав граждан на получение субсидий.



Многие проблемы внедрения системы персонифицированных социальных счетов в настоящее время только наметились и пока не нашли своего решения. Это, например, такие проблемы, как: совместимость компьютерных программ службы субсидий, банка и организаций ЖКХ в целях обмена информацией, базами, списками и т.п.; пользование персонифицированными социальными счетами в деревнях и селах, где нет банковских учреждений, ближайшие филиалы банка удалены, а их транспортная доступность невысока; обеспечение инвалидов, передвижение которых ограничено, а также граждан преклонного возраста возможностью получать субсидии; контроль за своевременностью и полнотой оплаты жилищно-коммунальных услуг получателями субсидий; необходимость преодолеть настороженное отношение к нововведению части граждан, сомневающих в стабильности поступления средств; недостаточные информированность и правовая грамотность населения.

Первые результаты

Поскольку практическое внедрение стандарта началось в декабре 2002 года, оценка результатов его реализации окончательно не произведена. Федеральный эксперимент завершается в конце 2003 года. Но первые результаты получены уже сейчас. Необходимым условием внедрения соцсчетов является гарантия полного и своевременного финансирования программы субсидий. Из запрошенных в январе – феврале 2003 года на предоставление субсидий и обеспечение функционирования самой системы 15 299 тыс. руб. в местный бюджет Борского района из областного бюджета перечислено 14 372 тыс. руб. (93%). Для сравнения: доля перечисленных из областного бюджета на те же цели сумм остальным муниципальным образованиям области колеблется от 10% до 55% от начисленных сумм субсидий, софинансирование обеспечения функционирования местных служб субсидий не производится.

60

РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ

Д.В. Визгалов

Местное самоуправление в постсоветской России: "бремя возможностей"

Становление системы местного самоуправления стало одним из наиболее ярких и характерных продуктов российских рыночных реформ. Россия издавна имела прочные традиции земства¹, поэтому возрождение института местного самоуправления на рубеже XX — XXI веков рассматривается как явление во многом закономерное и необходимое для демократического развития страны.

Переход к системе местного самоуправления был одной из первых и важнейших реформ нового российского конституционного строя. Изначально местное самоуправление рассматривалось как необходимое условие экономического развития страны. В то же время внедрение института местного самоуправления опережало экономические реформы в стране, что сразу же неизбежно привело к несоответствию этого института экономическим реалиям. Данное противоречие сохраняется по сей день и порождает серьезные препятствия на пути развития местных экономик.

С начала 1990-х годов муниципальные образования приобрели самостоятельность в экономической сфере, основанную на разграничении компетенции различных уровней власти и на праве муниципалитетов самостоятельно распоряжаться муниципальной собственностью и местными финансами. К середине 1990-х гг. была создана политическая основа для формирования местного самоуправления. В 1995–1996 годах большая часть российских муниципальных образований приняла свои уставы, в соответствии с которыми были сформированы структуры представительной и исполнительной власти, прописаны основные процедуры управления на муниципальном уровне.

¹ В дореволюционной России земство, по сути, было организационной формой местного самоуправления.

всего произведенного на внутренний рынок¹; в) диктат политики, определяющей экономику; г) абсолютная централизация ресурсов; д) тотальное распределение ресурсов.

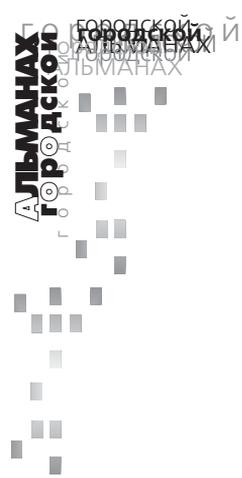
В новых экономических условиях последствия данной политики обернулись для муниципалитетов рядом существенных проблем, важнейшие из которых:

- узость экономической, и в частности налоговой, базы, сильная зависимость бюджетов от ограниченного числа предприятий;
- отсутствие новых "точек роста" в муниципальных образованиях, особенно в "монопрофильных" (за исключением тех, где градообразующими отраслями являются нефте- и газодобыча, а также нефтепереработка, приносящие стабильный доход);
- необходимость сохранения социальной инфраструктуры, несмотря на то, что ведомственные объекты коммунального хозяйства, социально-культурного значения и жилищный фонд оказались "сброшенными" на муниципалитеты без передачи адекватных источников их поддержания.

В отсутствие эффективных подходов к смягчению социальных последствий кризиса на федеральном и региональном уровнях основная тяжесть этих последствий легла как раз на органы местного самоуправления. Кризис, как в фокусе, выявил и усилил все слабые места системы местного самоуправления: несбалансированность бюджетов разных уровней, несовершенство межбюджетных отношений, финансовую необеспеченность полномочий местных органов власти закрепленными доходами. Падение производства вызвало резкое сокращение налоговых поступлений в местные бюджеты и, как следствие, сокращение финансирования расходных статей бюджетов, особенно социальных, которые традиционно финансировались "по остаточному принципу". Сократились и возможности муниципальных образований по привлечению внебюджетных ресурсов, в частности займов на цели городского развития. Притом что практически во всех бюджетных сферах сохранилась практика нерационального расходования средств, фактически исчезли и без того крайне небольшие "бюджеты развития".

Лишь с улучшением общего экономического положения в 1999–2001 годах в некоторых городах появилась возможность заниматься проблемами собственного экономического развития. Начиная с 1999 года стабилизация и рост производства были от-

¹ Кроме энергоресурсов и вооружений.



мечены в ряде отраслей отечественной экономики (металлургия, нефтепереработка, химическая промышленность, пищевая промышленность). Это позволило городам, в которых расположены соответствующие предприятия, стабилизировать, а иногда и увеличить налоговые поступления в бюджеты, сохранить рабочие места и тем самым снизить социальную напряженность. В отдельных случаях удалось даже увеличить объемы средств, закладываемых в бюджеты развития.

"Внешние" условия для экономического развития муниципальных образований были неоднозначны. С одной стороны, экономический кризис резко сузил объем ресурсов для развития, и некоторое улучшение ситуации в конце 1990-х — начале 2000-х годов все же не привело к существенному перелому. Но с другой стороны, тот же кризис имел отчасти и положительные последствия, так как потребовал настойчиво искать новые нестандартные экономические решения на фоне истощения традиционных ресурсов, что способствовало интенсификации муниципального развития.

Типы управления муниципальной экономикой, сложившиеся на местном уровне

Становление рыночных отношений приводит к "экономизации" деятельности местных органов власти и местного сообщества в целом. Муниципальные образования становятся реальными участниками экономического процесса, между ними начинают развиваться конкурентные отношения в сфере привлечения инвестиций, перераспределения общественных финансовых средств, рабочей силы и прочего. Повышается самостоятельность местных властей в сфере экономического развития муниципальных образований, но одновременно увеличивается и их ответственность за принимаемые решения. В этих условиях складываются разные варианты экономической политики муниципалитетов.

Одни, например, остаются сторонниками пассивного экономического "поведения", которое в основном опирается на традиционные схемы отношений с субъектом Федерации. В таких муниципалитетах слабо внедряются новые экономические схемы,

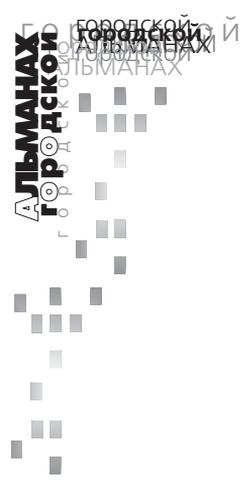
не проводятся серьезные нормативные и институциональные изменения на местном уровне, практически не иницируются преобразования в отношениях с органами государственной власти.

Другие муниципалитеты стремятся повысить эффективность своей экономической политики, используя общественные ресурсы (бюджетные средства, муниципальная собственность) в коммерческих проектах. Наиболее распространенные проявления такой политики — покупка долей в уставном капитале коммерческих предприятий, а также предоставление льготных кредитов, покрытие убытков муниципальных предприятий или хозяйственных обществ, иногда "экспорт" общественных средств за пределы муниципалитета.

Концепция превращения муниципального образования в своеобразную "корпорацию", а мэра — в "крепкого хозяйственника" стала достаточно популярной в России, однако она чревата значительными проблемами. При осуществлении подобного рода проектов общественные ресурсы подвергаются недопустимому коммерческому риску. В итоге коммерческая деятельность общественных структур оказывается значительно менее эффективной по сравнению с подобной деятельностью частнопредпринимательского сектора, смешивание функций заказчика и подрядчика нередко приводит к коррупции и другим злоупотреблениям.

К счастью, расширяется круг российских городов и других муниципальных образований, которые переходят к принципиально новому типу социально-экономического развития. Цель его — создание качественной муниципальной (городской) среды, понимаемой в широком смысле как совокупность условий жизни населения и функционирования хозяйствующих субъектов на территории данного муниципального образования. Для решения этой задачи требуется осуществить комплекс мер по созданию правовой, организационной, налоговой и других составляющих среды функционирования предпринимательского сектора, по обеспечению эффективного расходования общественных ресурсов в городском хозяйстве и средств, направляемых на социальные цели.

Третий подход, нацеленный на создание качественной городской среды для жителей и предпринимательского сообщества, может считаться оптимальным для решения задач экономического развития муниципальных образований.



Традиционные и новые функции местной власти

В соответствии с Законом "О местном самоуправлении" органы местного самоуправления выполняют следующие функции:

- 1) принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением;
- 2) владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- 3) формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения;
- 4) комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;
- 5) содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений;
- 6) организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;
- 7) организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;
- 8) охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью;
- 9) регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;
- 10) создание условий для жилищного и социально-культурного строительства;
- 11) контроль за использованием земель на территории муниципального образования;
- 12) регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;
- 13) организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации;
- 14) организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом;
- 15) муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;

- 16) благоустройство и озеленение территории муниципального образования;
- 17) организация утилизации и переработки бытовых отходов;
- 18) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- 19) организация и содержание муниципальных архивов;
- 20) организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечения населения услугами связи;
- 21) создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;
- 22) создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании;
- 23) сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности;
- 24) организация и содержание муниципальной информационной службы;
- 25) создание условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования;
- 26) создание условий для организации зрелищных мероприятий;
- 27) создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании;
- 28) обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;
- 29) участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования;
- 30) обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании, организация муниципальной пожарной службы.

Как видим, формально местные органы власти обладают необходимыми и достаточными законодательными рычагами для управления местным развитием. Однако управление экономическим развитием может быть результативным и эффективным только в случае продуманного, синтетического и сбалансированного использования этих рычагов. А как раз это, как показывает практика, и не удается местным властям. Причин много, но одна из основных заключается в разной экономической природе перечисленных задач местного самоуправления, которые требуют соответственно принципиально разных способов решения. А ими местные власти пока не владеют.

К функциям местного самоуправления отнесено обеспечение населения как общественными благами (охрана окружающей

среды, безопасность, здравоохранение, образование, архитектурный облик), так и частными благами (жилье, общественное питание, бытовое обслуживание, розничная торговля). Кроме того, в местном ведении оказывается и деятельность коммунальных служб, являющихся естественными монополиями (водо-, энерго-, газоснабжение, канализация, связь). Характер управления в каждой из этих сфер по-своему влияет на развитие муниципальной экономики в целом. Управление этими сферами основывается на разных управленческих принципах, ставит перед их менеджерами различные тактические задачи и требует систематизации на общегородском уровне с помощью комплексного планирования развития территории. Между тем большинство руководящих муниципальных служащих являются выходцами из соответствующих функциональных сфер городского хозяйства и опираются на свои "узкоотраслевые" методы управления.

Анализ функций местного самоуправления в сочетании с реальными имеющимися управленческими ресурсами позволяет выделить инструменты (механизмы) экономического развития, которыми обладают местные власти. Характер использования этих инструментов и определяет степень и качество влияния местных властей на состояние местной экономики. Данные инструменты (механизмы) весьма различны по своей природе, что, как уже говорилось, является следствием "пестроты" функций местного самоуправления. Более того, они в разной степени "освоены" местными руководителями, трактуются и применяются по-разному и в разнообразных сочетаниях в зависимости от квалификации и предпочтений муниципальных менеджеров.

Типологически эти инструменты (механизмы) экономического развития могут быть разделены на две группы:

- 1) традиционные технологии хозяйственного управления секторами муниципального хозяйства;
- 2) рыночные механизмы реформирования экономики.

К первой группе относятся инструменты оперативного управления отраслевыми (хозяйственными) комплексами муниципального хозяйства. Речь идет об управлении жилищно-коммунальным хозяйством, городским транспортом, муниципальным имуществом, строительством, комплексом предоставляемых населению бытовых и социальных услуг.

Это "профильные", традиционные обязанности местных властей, и их набор остается стабильным независимо от смен политических систем, хотя сами методы управления хозяйственными комплексами сейчас быстро меняются в соответствии с логикой рыночного хозяйствования. Примеров можно привести немало.

В частности, распространяются попытки разделить функции по управлению коммерческой и некоммерческой муниципальной собственностью или внедрить ипотечные схемы при реализации строительных проектов.

В этой сфере муниципальные менеджеры чувствуют себя достаточно уверенно и используют свой большой опыт в той степени, в какой это приемлемо в рамках рыночной экономики. Управление отраслевыми комплексами в российских муниципалитетах осуществляется, как правило, соответствующими специализированными подразделениями местных администраций.

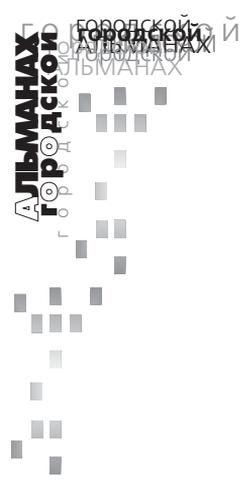
А вот для того чтобы повысить эффективность управления хозяйственными комплексами, о которых шла речь, местные власти должны использовать механизмы из второй группы – рыночные механизмы реформирования экономики, или, иными словами, перейти на рыночные принципы управления. К ним относятся:

- 1) установка четких правил игры между различными экономическими субъектами;
- 2) инвентаризация и анализ ресурсов муниципального развития;
- 3) внедрение конкурсных механизмов при оказании муниципальных услуг;
- 4) использование технологий социального партнерства на местном уровне;
- 5) развитие кредитных отношений.

Практически все перечисленные рыночные технологии реформирования местной экономики являются "сквозными" – их применение возможно в различных сферах городской жизнедеятельности. Эти и другие рыночные приемы с разной степенью успешности осваивались многими муниципалитетами, когда страна начала восстанавливаться после экономического кризиса второй половины 1990-х годов.

Управленческие зоны приоритетного влияния местных властей на экономическое развитие

Специфика современного муниципального экономического развития в России такова, что применение местными властями описанных выше функциональных рычагов дает различный эф-



фект при использовании их в различных областях муниципального управления. Переход к рыночным отношениям и нарастающая межмуниципальная конкуренция за рабочую силу, инвестиции, производственные мощности заставляют активных руководителей направлять местные ресурсы именно в те сферы, которые являются критически важными для социально-экономического развития территорий.

Обобщив экономические стратегии, которые самые активные российские муниципалитеты принимали в период перехода от антикризисной политики к политике экономического роста (1999 – 2002 годы), можно выделить наиболее часто встречающиеся в них приоритетные направления деятельности местных властей:

- А. Создание благоприятного инвестиционного климата.
- Б. Развитие малого предпринимательства.
- В. Эффективное управление земельными ресурсами.
- Г. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства.
- Д. Совершенствование социальной политики на местном уровне.

Это те "зоны" муниципального управления, в которых сосредоточены главные рычаги влияния местных властей на экономическое развитие территории. Своевременные и качественные управленческие решения по каждому из этих направлений в конечном счете "работают" на развитие местной экономики.

Рассмотрим более подробно каждую из этих зон влияния.

А. Создание благоприятного инвестиционного климата

Основные мероприятия:

- инвентаризация инвестиционных ресурсов и инвестиционных рисков в муниципалитете;
- установление приоритетов местной инвестиционной политики;
- определение критериев участия муниципалитета в инвестиционных проектах;
- централизация и упрощение процедур работы с инвесторами;
- сокращение бюрократических барьеров;
- маркетинг города.

В настоящее время инвестиции — это критический фактор жизнеобеспечения региональных экономических систем. Инвестиционная политика — один из главных приоритетов российской социально-экономической политики. Главная задача муници-

пального управления в данном отношении – создание благоприятного инвестиционного климата в городе, то есть осуществление комплекса мер по наращиванию инвестиционного потенциала и минимизации инвестиционных рисков. В данной сфере сосредоточены сильные рычаги влияния органов местного самоуправления на социально-экономическое развитие города. Это особенно актуально на современном этапе развития российских городов, в условиях быстро формирующихся региональных и межмуниципальных конкурентных рынков капитала и товаров, определяющих перспективы развития городов на десятилетия вперед.

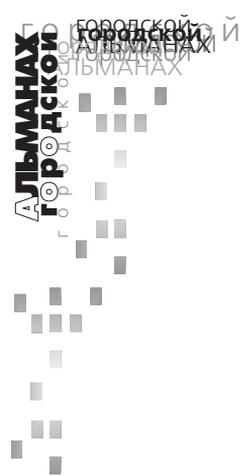
Задачей грамотной инвестиционной политики является укрепление экономической и финансовой базы города, доведение ее до уровня, позволяющего достичь поставленных целей социально-экономического развития. В зависимости от специфики города администрация может выбирать различные приоритеты инвестиционной политики. К главным целевым установкам городской инвестиционной политики относятся:

- сохранение и создание рабочих мест;
- расширение налогооблагаемой базы городского бюджета;
- стимулирование занятости социально незащищенных слоев населения;
- осуществление отдельных проектов, определяющих социально-экономическое развитие города.

Для минимизации тех рисков инвесторов, которые связаны с муниципальным развитием, разрабатываются нормативные документы, содержащие гарантии местных органов власти, определяющие порядок взаимоотношений, в том числе нормативные рамки и критерии использования бюджетных средств в качестве инвестиций.

Выработка инвестиционной стратегии рассматривается как первый шаг в создании благоприятного инвестиционного климата. Многие муниципалитеты (в том числе почти все региональные столицы) вслед за региональными правительствами в последнее время приняли ряд нормативно-правовых актов, устанавливающих правила сотрудничества администраций с инвесторами.

Установка критериев использования бюджетных средств в инвестиционных проектах – один из важнейших аспектов местного инвестиционного законодательства. В России распространена практика использования бюджетных средств органов местного самоуправления для рискованных вложений в ценные бумаги, для кредитования коммерческих компаний по более высокой



ставке процента с расчетом на маржу. В частности, такая практика была распространена в Москве и других крупных городах. Это привело многие органы местного самоуправления к дефолту и реструктуризации своих обязательств, среди инвесторов стало бытовать мнение, что местные власти не способны платить по своим долгам.

Критерии участия муниципальных финансов в инвестиционных проектах позволяют этого избежать. Главными критериями поддержки инвестиционного проекта, как правило, выступают общественная значимость и общественная полезность, которые описываются четкими и измеряемыми параметрами.

Наиболее популярны следующие формы поддержки инвесторов:

- включение их в городской заказ, содействие их участию в межрегиональных конкурсах и торгах за право выполнения инвестиционных проектов, поставок товаров и услуг;
- отсрочки по уплате налогов и других платежей в городской бюджет;
- льготный порядок аренды земли и муниципальной недвижимости.

Поддержка инвестиционных проектов может в ряде случаев осуществляться в форме налоговых льгот и ограничиваться суммой выпадающих из бюджета доходов, в пределах которой город готов предоставлять данные льготы. Формальным критерием поддержки должно стать также наличие у предприятия или организации реального бизнес-плана с относительно небольшим сроком окупаемости.

Лучшая практика. Многие города Ленинградской, Новгородской, Московской областей успешно используют предоставление налоговых льгот (в части муниципальных налогов) наиболее перспективным инвесторам.

Часто решающее значение для инвесторов при принятии решения о размещении инвестиций в муниципалитете имеет то обстоятельство, что администрация старается максимально централизовать и упростить свои взаимоотношения с инвесторами, сократить бюрократические барьеры.

Лучшая практика. Администрация Борского муниципального округа Нижегородской области заключает инвестиционные соглашения с инвесторами, в соответствии с которыми берет на се-

бя издержки по созданию необходимой для инвестора инфраструктуры и проводит с контролирующими службами все согласования, которые нужны для запуска проекта.

По мнению аналитиков, в ближайшие 2–5 лет российские города вступят в стадию активной конкуренции за инвестиции в условиях глобализации экономики и развития интеграционных процессов. Данный процесс будет еще более активным после вступления России в ВТО. Поэтому уже сейчас городам необходимо оценивать свои "стартовые условия" и создавать предпосылки для упрочения своих конкурентных позиций. Отсюда следует, что важнейшим направлением инвестиционной политики становится маркетинг города, то есть формирование благоприятного имиджа города и местной власти, благожелательной к инвестору.

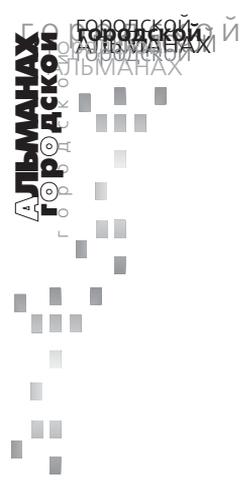
Один из действенных инструментов маркетинга, использующийся в российских городах, – создание инвестиционного паспорта. Это информационный бюллетень, рассчитанный на конкретную аудиторию – потенциальных инвесторов. В инвестиционный паспорт включаются данные о ресурсах города, его экономике, размере основных предпринимательских издержек (на помещение, рабочую силу, услуги и т.д.), местной нормативной базе, регулирующей предпринимательскую и инвестиционную деятельность, имеющихся льготах и наиболее значимых проектах. Инвестиционный паспорт размещается на интернет-странице города.

Лучшая практика. Инвестиционные паспорта (профили) созданы в муниципальных образованиях Нижегородской и Томской областей, а также в Ижевске, Хабаровске, Мирнинском улусе и ряде других муниципалитетов.

Б. Развитие малого предпринимательства

Основные мероприятия:

- *признание развития малого бизнеса приоритетным направлением развития местной экономики;*
- *создание четких договорных отношений;*
- *создание правового поля;*
- *создание инфраструктуры поддержки;*
- *устранение административных барьеров на пути развития малого предпринимательства.*



В качестве первого шага на пути создания предпринимательского сообщества местные власти организуют общение между местными чиновниками и представителями малого бизнеса: проводят круглые столы, создают консультационные пункты в местах, наиболее приближенных к местам ведения предпринимательской деятельности, содействуют организации общественных объединений предпринимателей с целью установления социального партнерства между бизнесом и властью.

Лучшая практика. Главы городов Димитровград, Бузулук и других проводят еженедельные встречи с представителями местного малого бизнеса, на которых обсуждаются конкретные проблемы. По результатам встреч принимаются организационные решения для устранения выявленных проблем.

В начале 1990-х годов в большинстве городских муниципалитетов были созданы муниципальные фонды поддержки предпринимателей, однако, как показывает практика, их деятельность, за отдельными исключениями, не была эффективной. Сейчас эти фонды переориентируются на устранение административных барьеров, информационно-консультационную поддержку, а также содействие малым предприятиям в эффективном использовании муниципальной собственности.

Взаимоотношения муниципалитетов с субъектами малого предпринимательства строятся на договорной основе. Основной областью их взаимодействия является определение и регулирование вопросов, отнесенных к компетенции органов местного самоуправления: местные налоги, сборы, правила застройки территории муниципального образования и т.д.

Лучшая практика. Правительство Нижегородской области создало в 11 муниципалитетах муниципальные фонды поддержки малого бизнеса. Поддержка осуществляется на основе долевого финансирования (фонд и региональный бюджет). Цель – привлечение малого бизнеса к участию в тендерах при размещении муниципального заказа. В настоящее время в данных муниципалитетах доля малого бизнеса в муниципальном заказе не менее 60%.

Фонд поддержки малого бизнеса в Балахне специализируется на предоставлении кредитов малому бизнесу. Годовой оборот фонда – 600 тыс. руб. Возврат кредитов – 90% (2002 г.).

В Кирове осуществляется трехстороннее долевое кредитование (городской бюджет, городской фонд поддержки бизнеса и один из местных банков).

Один из наиболее успешных бизнес-инкубаторов действует в Волхове. Практикуются дифференцированные ставки на пользование площадями и инфраструктурой инкубатора, получает развитие лизинговое кредитование.

В. Эффективное управление земельными ресурсами

Основные мероприятия:

- создание рынка земли;
- управление пространственным развитием через правовое и экономическое зонирование.

Принятие в Российской Федерации в 2001 году Земельного кодекса¹ и Закона "О разграничении государственной собственности на землю" явилось важным шагом на пути устранения одного из фундаментальных препятствий, ограничивавших финансово-экономическую деятельность муниципалитетов, — неурегулированности земельных отношений. Долгое время муниципальные образования были фактически лишены возможности полноценно использовать один из основных ресурсов муниципального экономического развития — землю, так как она не была разделена по формам собственности. Указанные изменения в земельном законодательстве позволили муниципалитетам использовать свой основной ресурс развития — землю — в целях муниципального экономического развития.

Ключевым звеном и стартовым импульсом реформирования системы землепользования и градорегулирования является внедрение правового зонирования муниципальной территории — совершенно нового инструмента в практике муниципального управления. Суть этого механизма во введении юридически закреплённых регламентов использования всех муниципальных земельных участков и иных объектов недвижимости в привязке к определенным зонам муниципальной территории, обладающим различными статусами.

Нормативным фундаментом правового зонирования выступают правила землепользования и застройки, которые принимаются органами местного самоуправления и содержат списки разрешенных видов использования земли применительно к каждой зоне.

Наличие четких градостроительных регламентов снимает по-

¹ Земельный кодекс Российской Федерации регулирует права собственности на землю, указывает принципы землепользования (права собственности, аренды, залога и прочее), устанавливает четкие, подробные правила использования земли разного назначения, которые едины и равны для всех сторон в земельных отношениях. Важнейший для муниципалитетов пункт кодекса касается регламентации использования городских территорий на основе зонирования.

Стало возможным получить землю в собственность, цены на продаваемые земельные участки стали более адекватными, появились правила использования земельных участков.

Лучшая практика. Правовое зонирование территории успешно используется в ряде крупных городов: Хабаровске, Новгороде, Казани, Нижнем Новгороде, Чебоксарах. С принятием Правил землепользования и застройки в 1997 году в Новгороде существенно упростился порядок предоставления земельных участков инвесторам для строительства. Общий прирост поступлений в городской бюджет за пользование землей за три года составил 30%. Состоялось несколько публичных слушаний, в том числе по вопросам изменения границ зон землепользования.

Г. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства

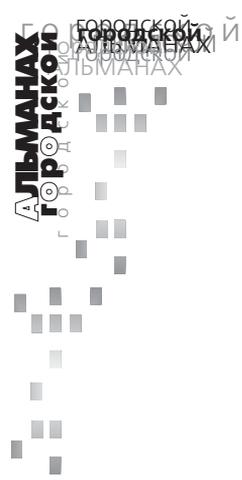
Основные мероприятия:

- *реформирование системы управления ЖКХ;*
- *переход к новым договорным отношениям;*
- *создание эффективной системы тарифного регулирования;*
- *создание конкурентного рынка жилищно-коммунальных услуг на муниципальном уровне.*

Реформирование жилищно-коммунального хозяйства в настоящее время признается приоритетным направлением социально-экономических реформ как на государственном, так и на местном уровне. Проблемы в данной сфере настолько серьезны, что в ряде муниципалитетов (в наибольшей степени это касается городов, и особенно малых) речь идет не просто об улучшении состояния отрасли, а о сохранении инфраструктуры городского жизнеобеспечения.

Кризисное состояние жилищно-коммунального комплекса в современных российских городах обусловлено множеством факторов, главные из которых — неэффективная система управления, отсутствие полноценных договорных отношений, хроническое недофинансирование отрасли и ее материальная неподготовленность к рыночным отношениям. Как следствие — высокая затратность данной сферы, отсутствие экономических стимулов оптимизации структуры тарифов и снижения издержек, связанных с оказанием жилищных и коммунальных услуг¹, неразвитость конкурентной среды. Содержать данный комплекс в его нынешнем виде стало непосильной задачей как для потребителей жи-

¹ В России затраты электроэнергии на производство и реализацию 1 м³ воды на 30% выше среднеевропейского уровня; численность персонала в расчете на 1000 обслуживаемых жителей в 1,5–2 раза выше, чем на аналогичных европейских предприятиях; потребление воды на одного жителя в 1,5–2 раза выше, чем в западно-европейских странах.



лично-коммунальных услуг, так и для местных властей.

Недостатком большинства городских инвестиционных проектов по развитию систем коммунального обслуживания является направленность в первую очередь на экстенсивное наращивание мощностей, а не на сокращение затрат, потерь и утечек.

Какие же действия в целях развития ЖКХ и повышения его эффективности предпринимают в настоящее время отдельные муниципалитеты?

1. Реформа структуры исполнительных органов власти, осуществляющих управление жилым фондом. Все, что касается жилищно-коммунального хозяйства, передается единой отраслевой структуре, отвечающей за управление отраслью перед главой города (условно эту структуру можно назвать комитетом по управлению жилищно-коммунальным хозяйством). Это позволяет формировать и реализовывать в отрасли единую политику, более эффективно распределять средства местного бюджета исходя из общегородских интересов.

2. Формирование новой схемы договорных отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве. Создание системы договорных отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве между собственником имущества (администрацией города) и управляющими организациями нацелено на формирование экономических стимулов эффективной работы в сфере управления недвижимостью и на эффективный контроль за деятельностью управляющих организаций при минимальном штате административных работников.

Лучшая практика. К четким, прозрачным и детализированным договорным отношениям переходят города Череповец, Петрозаводск, Рязань, Чебоксары, Оренбург и ряд других.

3. Совершенствование системы управления коммунальными предприятиями и создание эффективной системы тарифного регулирования. Цель данных мероприятий – перевод жилищно-коммунальных услуг на полную самокупаемость при обеспечении эффективной адресной поддержки граждан с низкими доходами. Разрабатывается система регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги, позволяющая поддерживать баланс интересов производителей, местного бюджета и потребителей. Предусматривается также создание системы договорных отношений, обеспечивающих потребителей информацией об услу-

гах, предоставляемых жилищной управляющей организацией в счет ежемесячных платежей, и формирование правовых основ контроля потребителями качества и количества предоставляемых услуг.

Лучшая практика. В Ульяновске, Йошкар-Оле, Череповце удалось добиться перехода на систему тарифного регулирования, обеспечивающую последовательность и прогнозируемость изменения тарифов. Это позволило коммунальным предприятиям в данных муниципальных образованиях лучше планировать свою производственную деятельность. Система регулирования стала гораздо прозрачнее, что способствовало повышению инвестиционной привлекательности предприятий, а также повышению доверия к ним со стороны потребителей и снижению уровня "политизированности" ценообразования на жилищно-коммунальные услуги.

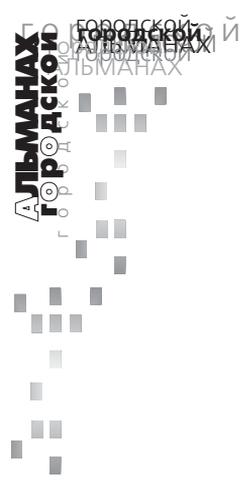
Д. Совершенствование социальной политики на местном уровне

Основные мероприятия:

- рационализация систем социальной поддержки;
- проведение качественного мониторинга социального обслуживания;
- переход к оказанию адресной социальной помощи;
- развитие партнерских отношений между государственным и некоммерческим секторами в области гражданских инициатив.

Лучшая практика. Программа "От пособия к зарплате", реализованная в Перми, направлена не только на оказание комплексной социальной помощи малоимущим семьям с детьми, но и на перевод их на самообеспечение путем трудоустройства безработных членов семьи с помощью специальных программ службы занятости.

В Арзамасе значительно упрощена организация социального обслуживания населения. За всеми видами социальной помощи граждане могут обращаться к одному социальному работнику по месту жительства, заполнив одну анкету и предоставив один пакет документов, подтверждающих право на получение помощи. В результате социальная помощь стала более доступной. Совокуп-



ные административные издержки в органах социальной защиты сократились на 32%. На 40% сократился поток заявлений на получение социальной помощи.

Планирование экономического развития как основной механизм местной социально-экономической политики

Управление развитием местной экономики означает разработку и проведение самостоятельной экономической политики. Организующая и регулирующая роль местной власти в экономическом развитии муниципалитетов велика. В период углубления рыночных отношений в стране наиболее активные российские местные власти (и прежде всего в городах) нацеливаются на создание благоприятной городской среды в ее широком понимании, то есть стремятся к созданию условий для комфортного проживания в городе и созданию благоприятных условий для хозяйственной деятельности на его территории. И именно в этом — в создании благоприятного экономического климата — главная миссия местной власти. Качественная городская среда подразумевает создание надежной налоговой базы для муниципального бюджета, а также рабочих мест, что позволяет реализовывать необходимые социальные программы.

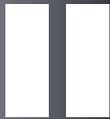
Там, где городские менеджеры активно влияют на создание благоприятного хозяйственного климата, привлекательной и разнообразной среды производства, возникают очаги экономического роста. Примером этого в современной России могут служить, наряду с другими, некоторые крупные региональные центры (Ярославль, Новгород, Хабаровск, Самара, Чебоксары). Из малых городов можно назвать Дзержинский, Железногорск, Углич. Наоборот, пассивность или неверная экономическая политика на местах (например, неоправданные попытки чиновников напрямую "дирижировать" экономическими процессами, как это происходит при бюрократической модели управления) чреваты консервацией нерациональной структуры хозяйства, низкой деловой активностью, падением уровня жизни населения.

Муниципальные образования существенно различаются между собой по природным и сырьевым ресурсам, уровню квалифи-

кации и образования населения, уровню развития отдельных отраслей экономики. Соответственно и муниципальная экономическая политика различается в зависимости от сочетания этих факторов.

Таким образом, генеральная задача органов местного самоуправления состоит в стратегическом выборе и на его основе в социально-экономическом планировании развития территории.

Комплексный характер данного подхода заключается в возможности эффективного использования для муниципального экономического развития всех наличных ресурсов, объединения усилий всех представителей местного сообщества для того, чтобы выявить стратегические цели развития и сконцентрировать усилия на их достижении.



МАГАДАН

Д.В. Визгалов

С момента своего образования Магадан служил единственным окном в мир для огромной и уникальной по богатству природных запасов территории. Однако исторически сложилось так, что на протяжении нескольких десятилетий город выполнял карательные функции, будучи вотчиной "Дальстроя" — специальной государственной структуры при НКВД. Магадан жил по своим собственным экономическим и политическим законам — это был гигантский "насос", с помощью которого из необъятных пространств Магаданской области на большую землю перекачивались природные ресурсы (золото, рыба), а туда переправлялись десятки тысяч заключенных. Освоение Колымы форсировалось ценой их колоссальных усилий. Город по сей день хранит скорбную память об этом трагическом времени.

Сегодня Магадан — этот крупнейший порт побережья Охотского моря с выходом к Тихоокеанскому бассейну и развитой транспортно-экономической инфраструктурой — имеет огромное геополитическое значение. В то же время переход к рыночным отношениям на колымской земле был крайне болезненным. Экономический кризис, пик которого пришелся на 1996—1998 годы, поставил под вопрос не только перспективное развитие города, но и само его существование. Город по-прежнему живет в экстремальных условиях, при чрезвычайно высокой стоимости жизни, географической удаленности от зоны основного расселения страны, упадке производства, сокращении занятости. Вот почему планирование социально-экономического развития стало для Магадана жизненно необходимым.

Основные проблемы города

Сегодняшние проблемы Магадана имеют исторические корни, связанные с особенностями основания города и его последующего развития. Магадан развивался в условиях реализации государственной политики с сильной внеэкономической составляющей, выполняя функции опорной точки в процессе освоения природных ресурсов в регионе с исключительно сложными природно-климатическими условиями, а также центра политического

присутствия на Северо-Востоке страны. В условиях советской плановой экономики город рос в значительной степени по "затратной" схеме, с компенсацией повышенных издержек на свое существование.

В рыночных экономических условиях ситуация кардинальным образом меняется. Государственная поддержка развития территории сокращается и превращается в фактор риска с точки зрения городского развития. Положение усугубляется тем, что сегодня практически отсутствует четкая государственная позиция по вопросу о настоящем и будущем северных территорий вообще и Магадана в частности.

Именно в сложностях адаптации города к законам рыночной экономики состоит, как представляется, первопричина его нынешних проблем. Чтобы нормально существовать, Магадан вынужден разрабатывать новую модель развития, добиваться снижения издержек и более активно искать свою нишу в рыночной экономике.

Переход города к рыночным условиям сопряжен с целым рядом проблем, наиболее существенными из которых являются следующие:

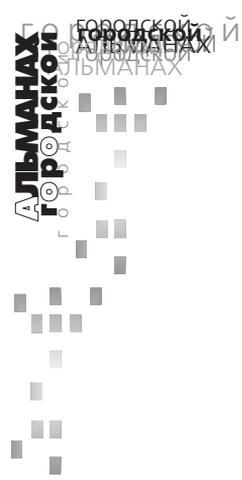
- *Недиверсифицированная структура экономической базы.* Практически весь комплекс городской экономики обслуживает только две отрасли — добычу цветных металлов, прежде всего золота, и рыбную промышленность, а также административно-управленческую сферу. При этом реально вписывается в рыночные условия лишь рыбная отрасль, способная выходить на внешние по отношению к городу рынки. Золотодобывающую промышленность ввиду регулирования закупочных цен на ее конечную продукцию можно считать рыночной весьма условно.
- *Высокие издержки любой экономической деятельности.* Город существует в объективно сложных природно-географических условиях — он значительно удален от основных транспортных путей и рынков сбыта, природа здесь очень суровая. Так что затраты Магадана на тепловую энергию, транспорт, рабочую силу и т.д. несопоставимы даже с затратами других городов Сибири и Дальнего Востока.
- *Узость рынка сбыта городской продукции.* Несмотря на то, что Магадан является по существу единственным относительно крупным городом в огромном регионе, продукция его предприятий по большей части рассчитана на собственный рынок,

- *Снижение эффективной занятости.* Как показал предварительный анализ, официальная безработица невелика, но она сопровождается общим сокращением занятости, в том числе относительно большего числа жителей трудоспособного возраста. Это свидетельствует, в частности, о повышении натурализации хозяйства — переходе части населения к самообеспечению натуральными продуктами и росте теневой занятости, а как следствие — к уменьшению возможности получать стабильные доходы, потере квалификации, оттоке наиболее инициативного населения, росте маргинализации общества. Рост теневой занятости не только порождает социальные проблемы, но и приводит к сокращению налоговой базы и, следовательно, недофинансированию расходных статей городского бюджета, что не может не отражаться на условиях жизни населения и работе предпринимательского сектора.
- *Увеличение количества ветхого жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры.* Ситуация усугубляется хроническими неплатежами населения за жилье и коммунальные услуги, особенно в поселках, включенных в состав города.
- *Неблагоприятная "физическая" среда в городе.* Неэффективно используются внутригородские территории, многие из которых отданы промышленным и прочим предприятиям. Отдельные элементы нарушения экологических норм (например, неудовлетворительная очистка стоков) снижают качество жизни в городе, а также серьезно ухудшают его имидж в глазах потенциальных партнеров и инвесторов.

Таким образом, городское сообщество встало перед стратегическим выбором "быть городу или не быть".

Основные ресурсы городского развития

Несмотря на все перечисленные выше проблемы, Магадан обладает ресурсами социально-экономического развития, связанными как с самим городом, так и с прилегающими территориями. Эти ресурсы способны обеспечить умеренное развитие города и могут рассматриваться если не в качестве активных "точек роста", то по крайней мере в качестве факторов стабилизации городской экономики и приближения уровня жизни в городе к среднероссийским стандартам. Стратегически обоснованное использование этих ресурсов позволит городу укрепиться экономически, по-

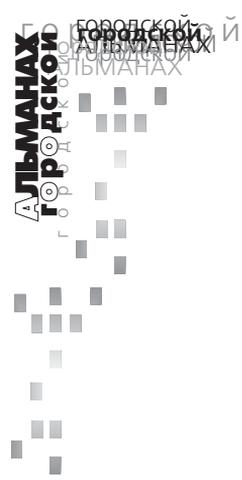


высвить свою инвестиционную привлекательность и стать конкурентоспособным на фоне других региональных центров Дальнего Востока. К таким ресурсам могут быть отнесены следующие:

- *Экономико-географическое положение.* Магадан является, по существу, единственным крупным городом на огромной территории Северо-Востока России, имеющим важнейшее геополитическое значение в масштабах всей страны. Это крупнейший порт на побережье Охотского моря. Магадан уже давно выполняет роль административного, экономического, культурного и транспортного центра не только для Магаданской области, но и для обширных смежных с ней территорий соседних областей. В городе сконцентрированы административные, учебно-научные, культурные учреждения, имеется относительно развитая транспортно-экономическая инфраструктура.
- *Природные богатства.* Магадан – центр территории, обладающей исключительно богатым природно-ресурсным потенциалом, прежде всего запасами драгоценных металлов и морскими ресурсами. Кроме уже освоенных месторождений золота, серебра, а также рыбных запасов региона, необходимо упомянуть разнообразные рудные полезные ископаемые, запасы каменного угля, ресурсы шельфа Охотского моря и т.д. В нынешних условиях полноценная разработка этих ресурсов невозможна по экономическим, техническим и прочим причинам. Тем не менее Магадан имеет хорошую перспективу как опорная точка для их освоения в будущем.
- *Относительно устойчивая экономическая база.* Динамика показателей работы многих городских предприятий в 1999–2000 годах свидетельствует не только о восстановлении экономики после кризиса 1998 года, но и о наметившихся положительных тенденциях в производственной деятельности (в частности, это касается предприятий пищевой, в том числе рыбоперерабатывающей, промышленности, Колымского аффинажного завода, авиаремонтного завода и некоторых других). На развитии экономики города положительным образом сказывается поддержка местной и региональной администраций, предпринимателей усилия по развитию импортозамещающих производств (в частности, в пищевой промышленности).
- *Сосредоточение в городе морских, авиационных и автомобильных трасс.* Магадан является мощным по региональным

меркам транспортным узлом. В городе, как уже отмечалось, расположен морской порт, а также крупный аэропорт, способный принимать самолеты больших классов. В Магадане начинается Колымская трасса, связывающая город с внутренними частями региона.

- *Высокий потенциал научных и учебных заведений.* Здесь сосредоточены такие известные учреждения, как СВКНИИ, филиал ТИНРО (который трансформируется в настоящее время в Магаданский институт рыболовства), Северный международный университет и ряд других. Магадан располагает неплохой телефонной сетью, достаточно развитой инфраструктурой современных информационных технологий, развитыми СМИ (в частности, многочисленными местными телевизионными компаниями) и т.д.
- *Неэффективно используемая территория как ресурс социально-экономического развития.* По существу, в Магадане более или менее эффективно используются сегодня только несколько улиц городского центра.
- *Статус Магадана как ядра особой экономической зоны.* ОЭЗ действует на основании Федерального закона от 31 мая 1999 года № 104-ФЗ "Об Особой экономической зоне в Магаданской области". Этот федеральный закон вступил в силу с 8 июля 1999 г. Срок его действия – до 31 декабря 2014 года. Таким образом, особая экономическая зона на территории Магаданской области создается на 15 лет. Основу особых экономических условий для предприятий, работающих в ОЭЗ, составляют льготы по федеральным налогам. Кроме того, предприятия – участники ОЭЗ имеют льготный таможенный режим. На сегодняшний день участниками зоны являются более 300 магаданских предприятий, действующих в льготных условиях. Еще одним существенным ресурсом развития выступает созданный в рамках зоны Внебюджетный фонд социально-экономического развития Магаданской области. Фонд формируется главным образом за счет регистрационных сборов, взимаемых с участников ОЭЗ, и призван поддерживать инвестиционные и социальные проекты, направленные на повышение уровня жизни населения области. В настоящее время из средств фонда финансируется целый ряд городских проектов, а также (частично) текущие потребности города (например, закупки топлива).
- *Улучшение городской среды как значительный ресурс развития.* В городе уже сегодня можно получить широкий спектр социальных услуг, практически не отличающихся от тех, что



предоставляются в любом другом крупном городе. Это является серьезным притягательным фактором для населения, в результате город постепенно избавляется от имиджа "временного" места проживания. Кроме того, в Магадане быстро развивается сфера предпринимательства, расширяются возможности получить производственные, юридические, информационные и прочие деловые услуги на современном уровне и т.д.

- *Улучшение системы управления самой городской власти.* Потенциально могут быть существенно улучшены:
 - сама организация городской власти — ее структура, нормативно-правовая база, схема исполнения решений;
 - правовое и организационное поле деятельности граждан и инвесторов, на котором администрация может ввести разумные и понятные правила;
 - управление муниципальными финансами, прежде всего бюджетом;
 - управление муниципальной недвижимостью и землей.

Стратегические цели и приоритеты в развитии города

В 2001 году эксперты фонда "Институт экономики города" совместно со специалистами администрации Магадана и городской думы, предпринимателями и представителями общественности разработали программу социально-экономического развития г. Магадана. Основанные на реалистичном анализе местных условий и ресурсов, меры, предложенные в программе, практически не требуют масштабных бюджетных затрат. Главный инструмент развития — своевременные и качественные управленческие решения. Речь идет о налаживании эффективного управления, рациональном использовании городских финансов и муниципальной собственности. В ноябре 2001 года программа была принята в качестве основного управленческого документа для местного самоуправления. Она получила статус городского нормативного правового акта, устанавливающего приоритеты социально-экономического развития города в среднесрочной перспективе.

Оценка сильных и слабых сторон экономики и образовательного потенциала города показала, что, несмотря на существующие проблемы, Магадан способен выполнять свою экономическую функцию, что позволяет сделать его экономику эффективной, а уровень жизни населения — приемлемым. Для этого необ-



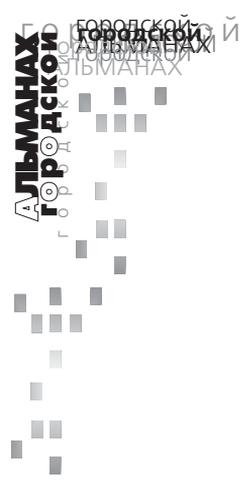
ходимо сконцентрировать усилия на нескольких "конкурентных" стратегических направлениях. Это в первую очередь использование стратегического положения города как центра геополитического присутствия в Дальневосточном регионе и наращивание функций опорной базы для экономически многообещающего освоения Магаданской области и смежных районов Северо-Востока России.

Главный вывод проведенного анализа заключается в том, что город Магадан подтвердил свое "право на существование", подерживая даже в неблагоприятных природно-климатических условиях в целом нормальную социально-экономическую ситуацию, причем в кризисные периоды развития экономики страны.

Магадан к настоящему времени сформировался как региональный центр, основная экономическая функция которого — служить опорной базой для освоения Магаданской области и смежных районов Северо-Востока России. Другие экономические функции оказываются неэффективными, в основном с точки зрения чрезмерных производственных издержек. В перспективе функция Магадана как центра геополитического присутствия в регионе будет сохраняться.

Эта центральная функция Магадана имеет свои отличия от аналогичных функций других региональных центров России, поскольку речь идет об административном обслуживании огромного по площади, но слабо заселенного региона с крайне суровыми условиями для жизни и работы людей, со слабо развитой транспортной инфраструктурой. Магаданская область, относящаяся к территориям, неблагоприятным для проживания, стоит перед необходимостью смены модели развития от экстенсивного роста к стабилизации, а возможно, и к экономической реструктуризации. Существенными компонентами экономической реструктуризации будет закрытие неэффективных производств, стимулирование выезда избыточного с точки зрения экономики населения и сопутствующие этому меры по "сжатию" социальной и коммунальной инфраструктуры. Поэтому в качестве одного из вариантов стратегического развития города может рассматриваться переход Магаданской области к модели вахтового освоения территории с постепенным сокращением числа постоянных поселков при одновременном наращивании функций Магадана как стационарной базы.

Следует отметить, что в Магадане сложилась неоднозначная социальная ситуация. С одной стороны, она достаточно благо-



приятна: в городе высокий процент социально активного населения, низкий коэффициент демографической нагрузки, относительно низкий процент безработных, благополучное в целом соотношение доходов и расходов населения. С другой стороны, проявляются и негативные тенденции – население стареет, растет коэффициент демографической нагрузки, трудоспособное население уходит в сферу теневой экономики.

Еще одна специфическая черта города связана с формированием магаданского городского сообщества. Сегодня уже можно говорить о том, что совсем молодой по историческим меркам город (основан в 1939 году), появившийся в результате сугубо административного решения, состоялся и развивается как полноценное сообщество людей.

С учетом всего вышеизложенного можно сформулировать ряд положений (задач), которые являются базовыми при выработке стратегии социально-экономического развития города на средне- и долгосрочную перспективу:

- *Сохранять оптимальный размер города, соответствующий его экономическому потенциалу.* Необходимо как минимум стабилизировать численность населения, возможно, ориентируясь на некоторое его сокращение. Закреплять в городе эффективно работающее население, содействовать реализации существующих программ выезда населения, используя соответствующие федеральные механизмы.
- *Сосредоточить усилия и ресурсы на решении текущих задач в противовес проектам роста и расширения города.* Особое внимание необходимо обратить на ремонт и поддержание городской инфраструктуры.
- *Не стараться любыми средствами диверсифицировать экономику.* В качестве стратегических направлений экономического развития города могут быть выбраны:
 - дальнейшее развитие Магадана как транспортного узла, перевалочной базы по перемещению потоков грузов с "материки" в глубь территории Магаданской области и смежных регионов;
 - развитие частичной переработки добываемых ресурсов, прежде всего полезных ископаемых и морепродуктов;
 - совершенствование управленческих функций административного центра;
 - формирование Магадана как центра предоставления разнообразных услуг, начиная от подготовки кадров и кончая услугами в сфере питания или торговли;

90

- развитие производства конкурентоспособной продукции, прежде всего продовольствия, способной заменить собой продукцию, завезенную с "материка".

ПЕРМЬ

Д.В. Визгалов

В 1723 году при Егошихинском медеплавильном заводе был основан поселок под названием Пермь. В 1780 году поселок преобразован в город, который в 1781 году стал центром Пермского наместничества, в 1790 году — центром Пермской губернии, в 1934 году — центром Пермской области.

Пермь занимает чрезвычайно выгодное географическое положение, находясь в центре страны на пересечении железнодорожного пути из Европы в Азию с водным путем по реке Каме в пять европейских морей. Воздушными линиями Пермь связана со многими городами России, СНГ, зарубежными странами. Город протянулся почти на 70 км вдоль рек Камы и Чусовой и занимает площадь 799 кв. км, его население составляет 1008,3 тыс. человек. Город разделен на 7 административных районов, в его подчинении находится поселок городского типа — Новые Ляды. На левом берегу Камы расположен основной массив промышленной и жилой застройки, общественный центр города, два железнодорожных вокзала, речной порт, междугородный автовокзал, аэропорты.

Пермь является крупным промышленным, научно-культурным и финансовым центром, насчитывающим:

- около 200 крупных и средних промышленных предприятий, ведущее место в структуре промышленности принадлежит машиностроению, топливной, пищевой, химической и нефтехимической отраслям;
- несколько подразделений Уральского научного центра Академии наук Российской Федерации, десятки научно-исследовательских и проектных институтов, 8 высших учебных заведений, средние учебные заведения, лицеи и колледжи;
- 6 профессиональных театров, 5 музеев, 32 клубных учреждения, 8 кинотеатров, выставочный зал, филармонию, цирк, планетарий, 50 муниципальных библиотек, 16 музыкальных, художественных школ и школ искусств, художественный колледж, музыкальное училище, филиал Российской Академии живописи, ваяния и зодчества, хореографическое училище;

- ряд коммерческих банков, страховых компаний, аудиторских, консалтинговых и юридических фирм, совместных предприятий, холдинговых компаний.

Оценивая социально-экономическую ситуацию в городе, нельзя не заметить, что потенциал города не соответствует темпам его нынешнего развития. У Перми есть значительные возможности для стабилизации экономики и перехода к перспективному и сбалансированному развитию в качестве одного из ведущих экономических и политических центров России, причем центра многофункционального (административного, экономического, инфраструктурного, научно-образовательного, культурного). Однако для этого необходимо перспективное видение города с учетом его реальных возможностей. В настоящий момент он находится на этапе перехода от антикризисного управления к формированию долгосрочной социально-экономической политики и вынужден активно искать новые ниши на рынках, выстраивать новую модель отношений между различными субъектами городского сообщества.

В 2002 году в городе началась работа над программой социально-экономического развития до 2006 года. К концу 2003 года проект программы будет рассмотрен и принят городской думой в качестве стратегического руководства к действию для городской администрации. В программе обозначены контуры будущего города, главные направления его развития, которые становятся основой бюджетного планирования и инвестиционной деятельности.

Общая стратегическая цель развития города формулируется следующим образом: сохранение и развитие Перми как одного из крупнейших городов России – многофункционального муниципального образования с устойчивой и сбалансированной экономикой, взаимответственным городским сообществом, комфортной городской средой, обеспечивающей высокий уровень жизни населения и благоприятные условия для общественной и хозяйственной деятельности.

В основу стратегии долгосрочного развития города положены два структурных направления: 1) развитие сферы услуг (приоритетные направления – связь, финансы, торговля, административные, информационные, транспортные, образовательные, медицинские, культурные услуги); 2) высокотехнологичная и инновационная промышленность (приоритетные направления – машиностроение широкого профиля, химическая и нефтехимичес-

кая промышленность, электроэнергетика, отрасли, ориентированные на потребительский рынок – пищевая, полиграфическая, легкая).

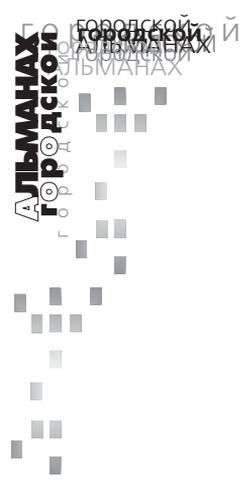
Анализ социально-экономической ситуации в Перми показывает, что главным направлением функционального развития города должно стать расширение исконно городских функций – производства и предоставления различных услуг (информационных, финансовых, торговых, научно-образовательных, медицинских, административных, инфраструктурных, развлекательных, бытовых и т.д.).

Идея постепенного перевода города в постиндустриальное пространство, по сути, уже выдвинута городскими властями. Один из нынешних девизов развития Перми – "От города-завода к мегаполису XXI века" .

Пермь не только обслуживает собственное миллионное население, но и является узловым центром предоставления широкого спектра услуг населению Пермской области, а по некоторым статьям (например, образование, медицина, связь, торговля) и населению соседних областей. Концентрация и сочетание в городе трудовых, административных, инфраструктурных, информационных, финансовых, интеллектуальных ресурсов обеспечивает Перми устойчивые и сильные позиции в развитии третичного сектора экономики.

Также одним из наиболее перспективных направлений развития города является развитие рынка связи, производство телекоммуникационных услуг. Это одна из наиболее динамично развивающихся и прибыльных отраслей современной городской экономики, причем Пермь обладает уникальным даже в масштабах страны потенциалом ее развития. Этот потенциал определяется наличием высококвалифицированных кадров, производственных площадок и мощностей, приемлемых для реализации инновационных, наукоемких проектов ("Уралсвязьинформ", "Телта", "Морион" и другие), высоким внутригородским и внешним потребительским спросом на услуги данной сферы. Поэтому при системном и последовательном развитии рынка телекоммуникаций город может занять важную нишу в системе межрегионального разделения труда и стать центром телекоммуникационных услуг в пределах не только Приволжского федерального округа, но и всей Европейской части России.

Еще один приоритет – сохранение существующих и создание новых рабочих мест в промышленном секторе, причем в тех отраслях, которые отличаются инновационной насыщенностью,



высокой производительностью и в настоящий момент определяют экономический образ города, – в машиностроении (производство военной техники и вооружений, двигателестроение, многопрофильное производство машин и оборудования), химической и нефтехимической промышленности, электроэнергетике, металлургии, глубокой деревообработке.

2000–2003 годы – очень важный, переходный период развития пермской экономики, который во многом определит скорость и направления развития промышленности Перми в ближайшие 10–15 лет.

Во-первых, начиная с 1990-х годов городские предприятия затронул сложный и болезненный процесс перераспределения собственности, который во многих случаях сопровождается коренной перестройкой производства, сменой формы собственности и управленческих элит, радикальным изменением хозяйственных и инвестиционных потоков. Этот процесс к настоящему времени еще не завершен, и его влияние на экономическое развитие города можно будет оценить только по прошествии 2–3 лет.

Во-вторых, продолжается глубокая производственная реструктуризация многих промышленных предприятий Перми, вызванная несколькими причинами:

- перераспределением корпоративной собственности, о котором было сказано выше;
- спецификой послекризисной динамики развития отраслей Пермской области (рост машиностроения, нефтедобычи и нефтепереработки, химической и нефтехимической, пищевой промышленности при одновременном падении производства в электроэнергетике, легкой промышленности, сельском хозяйстве);
- конверсией предприятий военно-промышленного комплекса и их приспособлением к новым рыночным условиям.

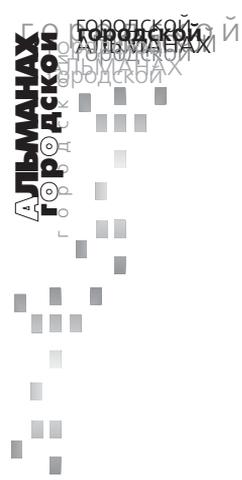
Развитие и эффективное использование инновационного потенциала города

Промышленный комплекс Перми уникален и занимает важное место в системе национальной экономики. Экономическая база Перми, как уже отмечалось, отличается многофункциональностью, сочетанием нескольких значительных ресурсов – производственного, инфраструктурного, трудового, научно-образовательного, инфраструктурного, административного, инвестиционного, что в совокупности составляет сильный инновационный потенциал города. В городе действуют научно-образовательные учреждения, разрабатывающие уникальные технологии в сфере фундаментальной и прикладной науки, а также высокотехнологичные производства, обеспеченные квалифицированной рабочей силой.

При условии комплексного и эффективного использования данного потенциала Пермь может стать производителем и экспортером научных и производственных инноваций. Данный рынок услуг крайне слабо развит в России в настоящее время, но рассматривается экспертами как одно из наиболее перспективных направлений развития страны.

Значительный инновационный потенциал города открывает большие возможности для создания здесь уникальных и высококонкурентных научно-производственных комплексов в сфере точного машиностроения, фармацевтики, телекоммуникаций, энергетики и в смежных с ними отраслях.

Наращивание инновационной емкости экономики города полностью соответствует приоритетам развития Пермской области в целом. Так, в концепции развития Пермской области, разработанной областной администрацией, в качестве основной идеи экономического развития области выдвигается "переход от сырьевого и индустриального типа экономики к типу перерабатывающему и инновационному. Поддержка предприятий со стороны государственных структур будет осуществляться не по критерию важности производимой продукции, а по технологии изготовления, по степени содержания инноваций в этой продукции, по глубине переработки, по объему добавленной стоимости в ней".



Создание благоприятного инвестиционного климата

В настоящее время инвестиции — это критический фактор жизнеобеспечения региональных экономических систем. Инвестиционная политика — один из приоритетов российской социально-экономической политики. В ноябре 2002 года Законодательным собранием Пермской области были приняты "Основные направления стратегического развития Пермской области". В данном документе, обозначающем контуры социально-экономической политики области на ближайшие годы, во главу угла поставлено повышение инвестиционной привлекательности территории.

В этой связи главная задача городского управления — создание в городе благоприятного инвестиционного климата, иными словами, наращивание инвестиционного потенциала и минимизация инвестиционных рисков.

Реализация концепции пространственного развития Перми и окружающих территорий

Вырабатывая стратегию комплексного развития Перми, необходимо рассматривать город и его окружение в масштабах агломерации (территория, ограниченная населенными пунктами Юго-Камский, Краснокамск, Полазна, Ляды). Неуправляемое пространственное развитие Пермской агломерации, хаотичное распределение экономических функций составляющих ее поселенческих ядер может привести к экономической стагнации многих внутригородских ареалов.

Пространственным развитием большого города можно и нужно управлять. Вот возможные и, на наш взгляд, наиболее эффективные механизмы управления:

- качественный анализ пространственной структуры города, мониторинг и оценка эффективности и результативности городских программ развития и благоустройства городской территории;
- разработка и поддержка инвестиционных проектов, направ-

96

- ленных на оптимизацию транспортных потоков внутри города и за его пределами, а также в масштабах всего региона;
- обоснованное и последовательное распределение бюджетных средств для сокращения экономических и социальных диспропорций между отдельными микрорайонами города, для развития новых коммуникаций между инфраструктурно изолированными городскими ареалами;
 - управление территориальным развитием города с помощью технологий правового зонирования (в частности, разработки правил землепользования и застройки);
 - корректировка Генерального плана Перми в соответствии с концепцией экономического развития города.

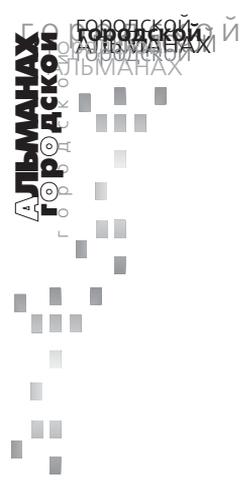
Развитие малого предпринимательства

Малое предпринимательство играет важнейшую роль при переводе территориально-экономических систем на рыночные рельсы. В условиях благоприятной для предпринимательства городской среды и поддержки со стороны городского сообщества малый бизнес является не только катализатором экономического роста, но и фактором стабилизации рынка занятости в кризисных ситуациях, поскольку предоставляет активным горожанам возможность реализовать свои способности. Что же касается незащищенных групп населения, то они с развитием малого предпринимательства получают дополнительную возможность социальной реабилитации.

В настоящее время Пермь имеет хорошие предпосылки для развития малого и среднего бизнеса, который при поддержке муниципалитета может стать "точкой роста" пермской экономики. Малый бизнес – сектор городской экономики, который наиболее восприимчив и к инновациям, и к участию в инвестиционных проектах, что делает его одним из наиболее активных субъектов реализации программы комплексного развития города.

Развитие городского сообщества

Без информированного, инициативного, консолидированного, самостоятельного и ответственного городского сообщества невозможно позитивное развитие города, ориентированного на



рыночные преобразования и создание комфортных условий для проживания и ведения хозяйственной деятельности.

Полноценное городское сообщество складывается в результате равноправного и результативного сотрудничества всех заинтересованных слоев городского населения во всех сферах, касающихся жизнедеятельности города. Социальное партнерство осуществляется на основе "общественного договора" в соответствии с принципами построения гражданского общества. Субъекты городского сообщества, ведущие из которых – органы местного самоуправления, предпринимательство и общественные организации, в равной степени заинтересованы во всестороннем сотрудничестве, а институт местного самоуправления максимально благоприятствует этому.

В настоящее время город Пермь – один из российских лидеров по развитию социальных, общественных инициатив, освоению механизмов социального партнерства. В частности, именно Пермь была инициатором проведения ярмарок социальных и культурных проектов (в настоящее время эта практика получила распространение и в других городах Приволжского федерального округа). Сразу несколько некоммерческих организаций в городе занимаются мониторингом и оценкой социальных проектов. В Перми реализован уникальный проект по размещению и реализации муниципального заказа на социальное обслуживание. Администрация города инициирует использование механизмов социального партнерства в самых разных областях городского развития.

Городским и региональным властям имеет смысл приложить усилия к наращиванию ресурсов социального партнерства в Перми, сохранить за городом авторитет "законодателя моды" в данной сфере, став примером для других муниципальных образований.



СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТОВ ИНДИКАТИВНОГО ОБСЛЕДОВАНИЯ ПРЕДПРИЯТИЙ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ НОВЫХ НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

С.Б. Сиваев

Настоящий анализ выполнен по результатам индикативного обследования предприятий водоснабжения и водоотведения государств, ранее входивших в состав Советского Союза:

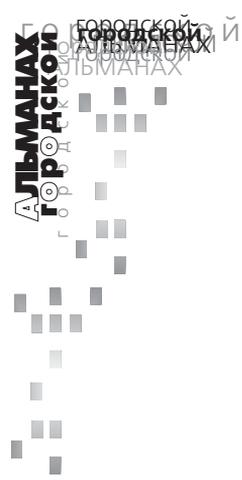
- Российской Федерации (обследование 90 предприятий из Пермской, Ленинградской и Самарской областей, Краснодарского края, а также других субъектов Российской Федерации проводилось в первой половине 2002 года Институтом экономики города при организационной помощи EAP Task Force OECD и финансовой поддержке Министерства экологии Германии¹, помимо этого, при анализе были учтены результаты индикативного обследования 8 предприятий водоснабжения и водоотведения Ростовской области, проведенного в 2001 году EAP Task Force OECD при поддержке ППСИ Всемирного банка);
- Украины (обследование 61 предприятия из Львовской, Николаевской, Закарпатской и Харьковской областей проводилось во второй половине 2002 года НИИ прогрессивных технологий в коммунальном хозяйстве ("УкркомунДІпрогрес") при участии Института экономики города и организационной помощи EAP Task Force OECD);
- Молдавии (обследование 42 предприятий водоснабжения и водоотведения проводилось в конце 2001 – начале 2002 года Ассоциацией предприятий водоснабжения и водоотведения Молдавии (National Association Moldova Apa Canal) при организационной и финансовой поддержке EAP Task Force OECD, более подробную информацию о результатах проекта см. www.oecd.org/pdf/M00032000/M00032430.pdf).

Индикативное обследование преследовало следующие цели:

- сбор информации о состоянии и результатах деятельности предприятий, предоставляющих услуги водоснабжения и водоотведения;
- проведение сравнительного анализа полученных результатов по предприятиям водоснабжения и водоотведения этих государств и других стран;

¹ Подробная информация о результатах индикативного обследования предприятий водоснабжения и водоотведения Российской Федерации в региональном разрезе представлена на сайте фонда "Институт экономики города" по адресу: http://www.urbanconomics.ru/projects.php?folder_id=14&mat_id=104

Определенные по итогам реализации проекта индикаторы состояния предприятий водоснабжения и водоотведения Российской Федерации представлены на сайте Всемирного банка по адресу: http://www.worldbank.org/watsan/topics/bench/russia_node.html



- выбор потенциально приемлемых предприятий для последующего финансирования проектов по их реконструкции / развитию.

С целью формализации информация о состоянии и результатах деятельности предприятий была представлена в виде стандартных индикаторов, разработанных и регулярно используемых на практике Всемирным банком¹.

Полученные по результатам обследования индикаторы дали возможность охарактеризовать уровень обеспеченности обслуживаемых территорий услугами водоснабжения и водоотведения, техническое и финансовое состояние предприятий водоснабжения, экономические и экологические аспекты эффективного водопользования. Измеряемые данные для расчета фиксированного числа индикаторов позволили получить сопоставимую информацию о деятельности водоканалов, необходимую для понимания и контроля отклонений в работе данного сектора.

Индикативное обследование осуществлялось в следующих условиях:

- все предприятия, принимавшие участие в обследовании, делали это на добровольной основе;
- предприятия предоставляли информацию, необходимую для расчета индикаторов, в возможном для себя объеме (не обязательно всю запрашиваемую);
- в ходе обследования не проводилось полной проверки достоверности полученной информации о результатах хозяйственной деятельности предприятий, предоставляющих услуги водоснабжения и водоотведения, так как предполагалось, что вся информация, переданная предприятиями, является корректной;
- в тех случаях, когда полученная информация была явно недостоверной, предоставленные предприятиями данные удалялись из базы данных, а в таблицах с результатами расчета индикаторов указывалось, что информация, необходимая для их расчета, отсутствует.

Индикативное обследование охватило около 6% сектора водоснабжения России, более 8% сектора водоснабжения Украины, более 80% сектора водоснабжения Молдавии. Причем исследовались предприятия разного масштаба, и в миллионных городах, и в сельских населенных пунктах. Это позволяет утверждать, что полученные результаты носят достаточно репрезентативный характер.

¹ Подробное описание использованных в ходе обследования индикаторов представлено на сайте Всемирного банка.

Была собрана и проанализирована информация для расчета более 30 индикаторов. В данной статье представлен сравнительный анализ только тех индикаторов, которые наиболее полно отражают динамику изменения ситуации в секторе водоснабжения исследуемых государств.

Для сопоставления результатов индикативного обследования с зарубежными аналогами использовались результаты индикативного обследования предприятий водоснабжения и водоотведения прибалтийских государств, США и стран Африки.

Выполненный анализ выявил разную практику реформирования сектора водоснабжения в новых независимых государствах. В то же время можно говорить об общих проблемах, существующих в этих странах в исследуемом секторе.

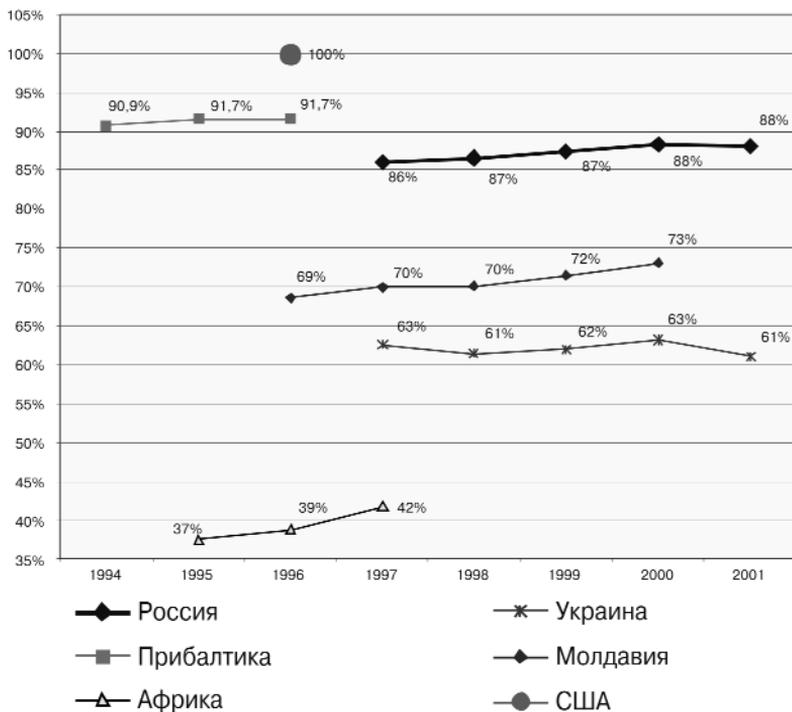
Охват населения услугами водоснабжения и водоотведения

Уровень охвата населения услугами водоснабжения в Советском Союзе был достаточно высок. Это был результат проводимой социально-экономической политики, следствие индустриализации общества, одно из завоеваний социализма. Причем в сельской местности этот уровень был традиционно ниже, чем в городе.

Разница в значениях индикаторов 1.1 и 1.2 "Охват услугами водоснабжения и водоотведения" связана, очевидно, с тем, что если в России обследовались индустриальные регионы (Ленинградская, Пермская области), то в Украине в основном — сельскохозяйственные территории. Важно также отметить, что если Россия и Молдавия имеют пусть небольшую, но позитивную динамику изменения индикатора 1.1, то в Украине индикатор показывает падение уровня охвата населения услугами водоснабжения.

По сравнению с Россией и Молдавией предприятия Украины на протяжении всего периода анализа имели наименьший уровень охвата услугами водоснабжения (рис. 1), причем в 2001 году он достиг своего минимума — 61%. Отметим, что если из 90 российских предприятий лишь у трех охват услугами водоснабжения в 2001 году не превышал 50%, то из 61 украинского предприятия в аналогичный интервал попали 16 предприятий.

Рис. 1. Индикатор 1.1. Охват услугами водоснабжения

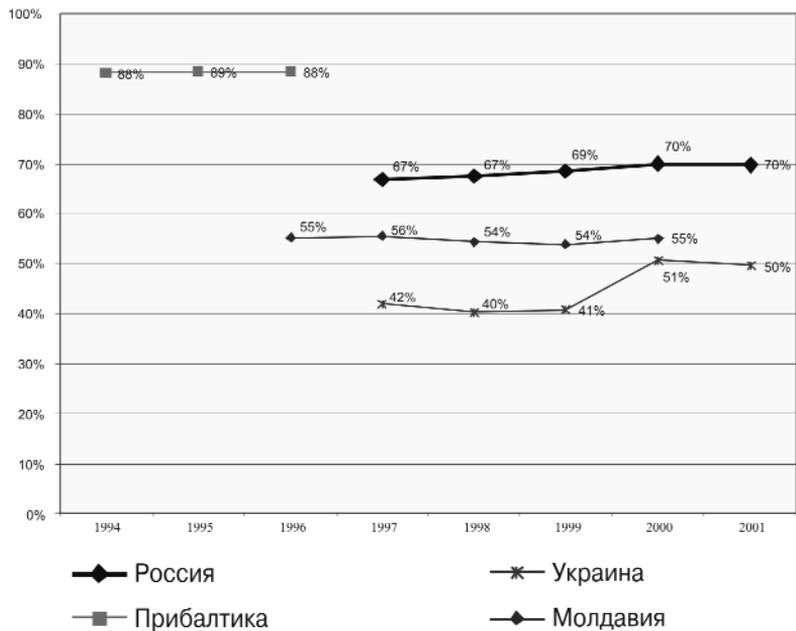


Результаты расчета индикатора 2.1 "Охват услугами водоотведения" представлены на рис. 2. Отметим, что больше половины украинских предприятий (33 из 61) в 2001 году оказывали услуги водоотведения менее 50% населения, еще 6 предприятий этих услуг не предоставляли. Ни одно украинское предприятие из числа участников индикативного обследования не предоставляло услуги водоотведения всему населению, проживающему на обслуживаемой территории.

Индикативное обследование предприятий водоснабжения и водоотведения Украины, России и Молдавии позволило выявить следующие закономерности:

- наиболее высокий уровень охвата услугами водоснабжения у предприятий, обслуживающих крупные населенные пункты;
- за период анализа наиболее значительный прирост величины индикатора был зафиксирован у предприятий, обслуживающих небольшие населенные пункты.

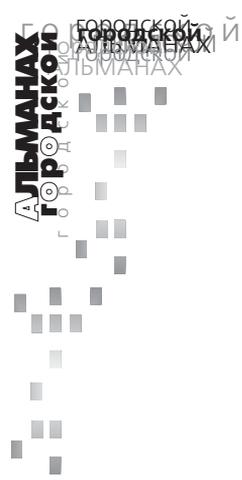
Рис. 2. Индикатор 2.1. Охват услугами водоотведения



Объем предоставления и потребления услуг

Во всех без исключения государствах за время анализа произошло сокращение объемов производства воды. Очевидно, это результат новой ценовой политики в отрасли, вследствие которой увеличивается доля приборного учета в потреблении и ресурсосбережении. Следует также учитывать серьезный промышленный спад, произошедший в исследуемых странах в 1990-х годах, что привело к сокращению водопотребления. Однако, если у российских предприятий величина индикатора 3.1 уменьшилась незначительно (с 474 до 455 литров в расчете на человека в день), то падение величины индикатора по украинским (с 536 до 473 литров в расчете на человека в день) и тем более молдавским (с 658 до 343 литров в расчете на человека в день) предприятиям можно охарактеризовать как стремительное. Одна из причин этого — сокращение времени предоставления водоснабжения.

Обратим внимание на то, что в 1996 году величина индикатора 3.1 по предприятиям Молдавии более чем на 10% превышала величину аналогичного индикатора по США (658 и 584 литра), однако в расчете на 1 домохозяйство (индикатор 3.3) соотноше-



ние было обратным (59 и 66 куб. м). Это несоответствие связано с разной средней численностью граждан, относящихся к 1 домохозяйству (Молдавия — 2,9 чел., США — 3,7 чел.).

На Украине величина индикатора 3.1 особенно значительно сократилась по Закарпатской области (почти на треть), в последние два года на величину и динамику индикатора в целом повлияло сокращение объемов производства воды в Харьковской области (рис. 3).

Рост величины индикатора 3.3 (рис. 4) по России в 1998—1999 годах связан с включением в расчет данных по Пермскому водоканалу.

По объемам потребления населением воды (индикатор 4.1) российские водоканалы в 2001 году стали лидировать в группе предприятий стран, бывших ранее республиками СССР. Если у прибалтийских предприятий величина индикатора 4.1 была изначально невелика (309 литров в расчете на 1 человека в день по итогам 1994 года), то у молдавских, и украинских предприятий объем потребления воды в расчете на 1 потребителя вплоть до 1998 года значительно превышал величину аналогичного индикатора по российским предприятиям. В 1999 году Молдавия по величине данного индикатора переместилась сразу с первого на третье место, уступив лидерство украинским водоканалам, в 2000 году за счет дальнейшего сокращения объемов потребления воды у пользователей услуг украинских водоканалов величина индикатора 4.1 по России и Украине практически сравнялась (по молдавским водоканалам величина индикатора была уже на треть меньше), а по итогам 2001 года российские водоканалы, у которых в отличие от водоканалов Украины и Молдавии величина индикатора 4.1 снижалась крайне медленно, вышли на первое место по величине индикатора среди всех стран бывшего Советского Союза (рис. 5).

Более наглядно несоответствие темпов сокращения объемов производства и потребления воды по предприятиям бывшего Советского Союза представлено на диаграмме, иллюстрирующей результаты расчета индикатора 4.3 (рис. 6). Как видим, в 1997 году величина данного индикатора по предприятиям Украины и России была одинакова (32 куб. м воды в месяц), а по предприятиям Молдавии превышала указанный уровень почти на 20%. По итогам 2000 года (последний год, за который есть информация по предприятиям Молдавии) индикатор по украинским водоканалам был меньше российского аналога почти на 7%, тогда как величина индикатора по Молдавии была уже на треть меньше российского уровня.

Рис. 3. Индикатор 3.1. Производство воды в день в расчете на 1 потребителя, л

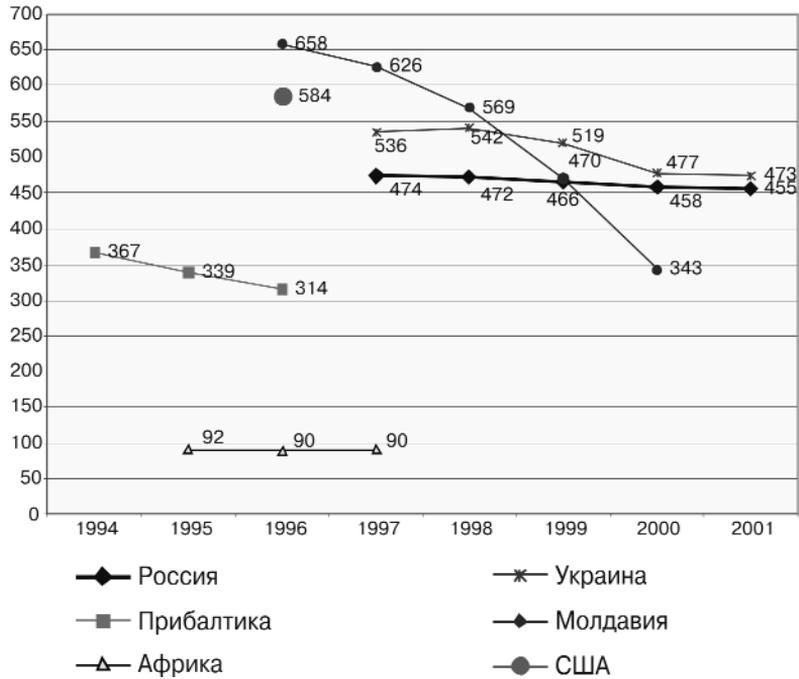


Рис. 4. Индикатор 3.3. Производство воды в месяц в расчете на 1 домохозяйство, куб. м

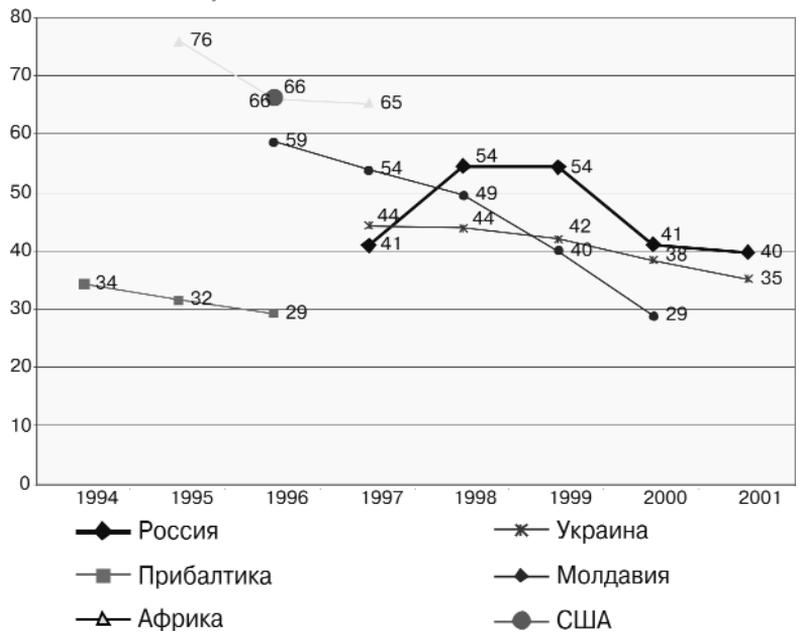


Рис. 5. Индикатор 4.1. Водопотребление в расчете на 1 потребителя, литров в день

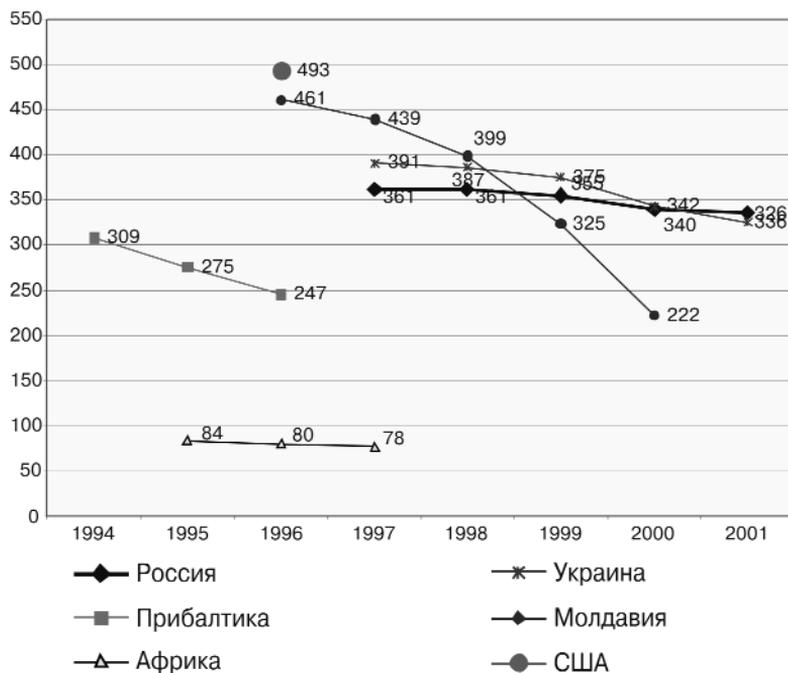
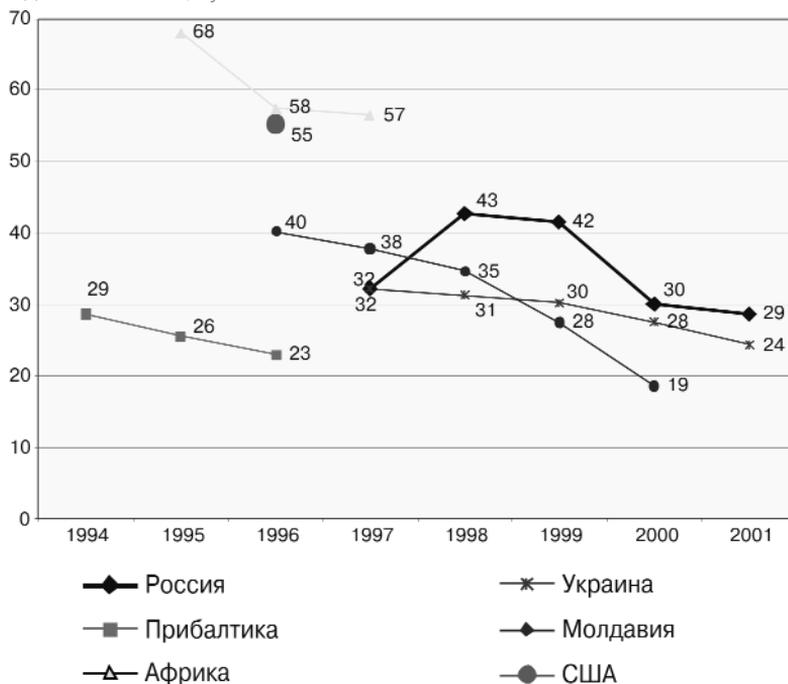


Рис. 6. Индикатор 4.3. Водопотребление в месяце в расчете на 1 домохозяйство, куб. м



Анализ индикаторов водоснабжения в новых независимых государствах показал, что причиной стремительного сокращения объемов производства и потребления воды у предприятий водоснабжения и водоотведения было:

- снижение потребления воды промышленными предприятиями;
- значительный рост тарифов на услуги водоснабжения;
- рост количества подключений с установленными приборами учета вместе с увеличением доли воды, счет на которую выставляется по приборам учета;
- нерегулярность предоставления услуг водоснабжения.

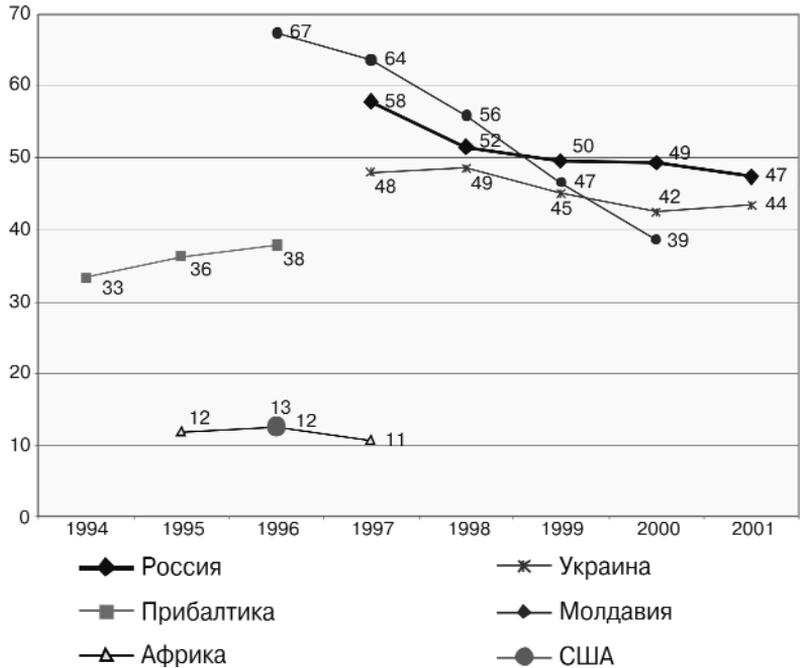
Характеристика потерь воды

Наиболее общую информацию о потерях воды дает индикатор 6.1 (рис. 7). У предприятий новых независимых государств эти потери, определяемые как разница между произведенной питьевой водой, доставленной в систему водоснабжения, и водой, на которую выставлен счет, по итогам 2001 года составили от четверти (Россия) до трети (Молдавия и Украина) всей произведенной воды.

Обращают на себя внимание следующие основные моменты:

- в период анализа рост величины индикатора был зафиксирован у всех предприятий бывшего Советского Союза, причем наибольшая динамика этого процесса отмечается у предприятий водоснабжения и водоотведения Молдавии (сопоставимо с предприятиями Прибалтики: +5 и +6% за два года);
- значительный рост величины индикатора по предприятиям Молдавии, вызванный в том числе и ростом доли воды, счет на которую выставлялся по приборам учета (индикатор 8.1);
- предприятия Николаевской области Украины на протяжении всего периода анализа теряли более трети от общего объема произведенной воды, причем в 1997 году величина индикатора превышала 40%, рост величины индикатора 8.1 с 18% до 57% сопровождался снижением величины индикатора 6.1 с 41% до 35%;
- в Закарпатской области индикатор 6.1 увеличился более чем в два раза, с 13% до 29%, доля подключений с приборами учета возросла в 4 раза, с 4% до 16%, доля воды, счет на которую выставлялся по приборам учета, увеличилась в два раза (с 5% до 10%);

Рис. 8. Индикатор 6.2. Неучтенная вода в расчете на 1 км сети водоснабжения за 1 день, куб. м



Использование приборов учета

Прежде всего, следует отметить, что для предприятий России, Молдавии и Украины использование приборов учета все еще не стало распространенной практикой (индикатор 7.1 в течение всего периода анализа не превышает 30%) в отличие от предприятий Прибалтики, Африки и США. Величина индикатора по предприятиям этих стран превышает 90%, причем в последние годы у американских и африканских предприятий – участников индикативного обследования все подключения были оснащены приборами учета (рис. 9).

Например, среди украинских предприятий не было ни одного, у которого бы доля подключений с приборами учета превысила 75%, лишь у двух предприятий по итогам 2001 года приборы учета были на 59–60% подключений, в то же время почти у трети предприятий величина индикатора по итогам 2001 года не превысила 10%. У российских предприятий ситуация немногим лучше: с одной стороны, у 5% предприятий доля подключений с

Рис. 9. Индикатор 7.1. Доля подключений с приборами учета

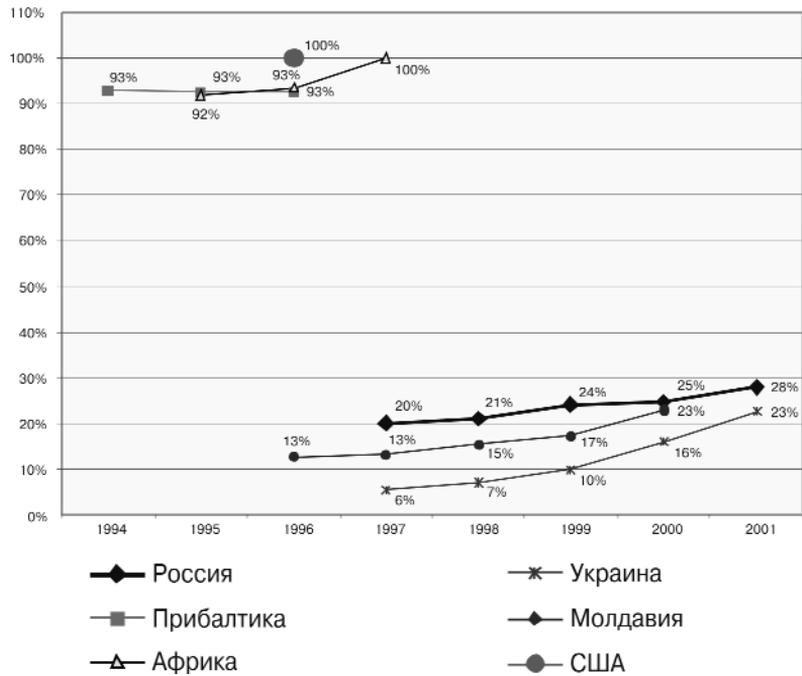
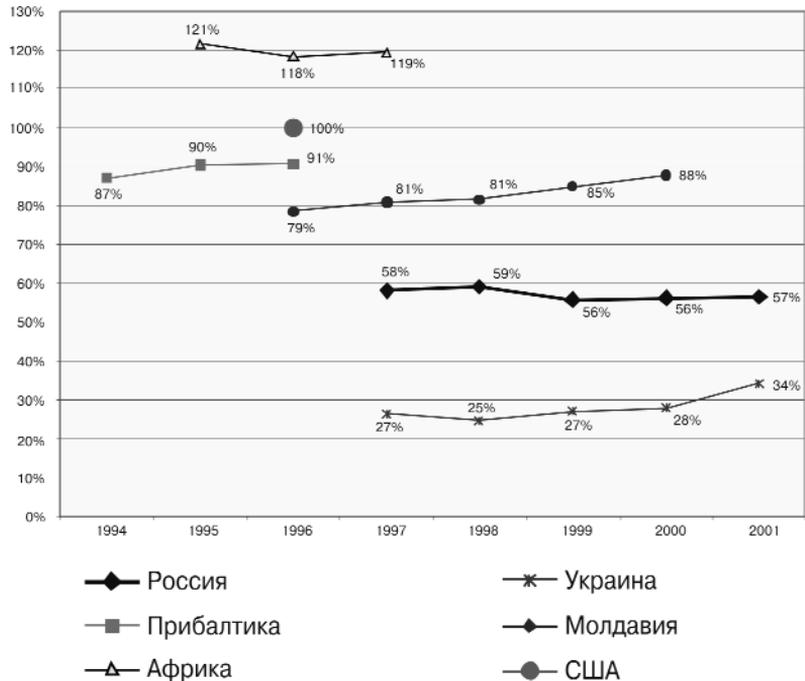


Рис. 10. Индикатор 8.1. Доля воды, счет на которую выставлен по приборам учета



дикаторе 15.1, характеризующем продолжительность бесперебойного предоставления услуг водоснабжения (рис. 12):

- у российских предприятий, несмотря на относительную стабильность индикатора, его уровень практически соответствует максимальной величине и аналогичен значению этого индикатора в Прибалтике и США (продолжительность бесперебойного предоставления услуг водоснабжения в период с 1997 по 2001 год составляла 23,3 – 23,4 часа);
- у предприятий Молдавии продолжительность подачи воды стабильно сокращалась, достигнув по итогам 2000 года уровня 18,5 часов в сутки (ранее уже упоминалось, что одной из причин увеличения продолжительности перерывов в подаче воды являлись перебои с подачей электроэнергии);
- у украинских предприятий величина индикатора была относительно стабильной, однако его уровень (12,9 – 13 часов в сутки) был чрезвычайно низок.

Дополнительно отметим, что из 61 предприятия Украины у 7 продолжительность бесперебойных услуг не превышала 10 часов, причем в эту группу попали предприятия, обслуживающие крупные населенные пункты и областные центры (водоканал Ужгорода – 4 часа в сутки, Мукачево – 5 часов, Львова – 8 часов, Николаева – 10 часов).

Рис. 11. Индикатор 9.1. Прорывы в сетях водоснабжения за год в расчете на 1 км сети, единиц

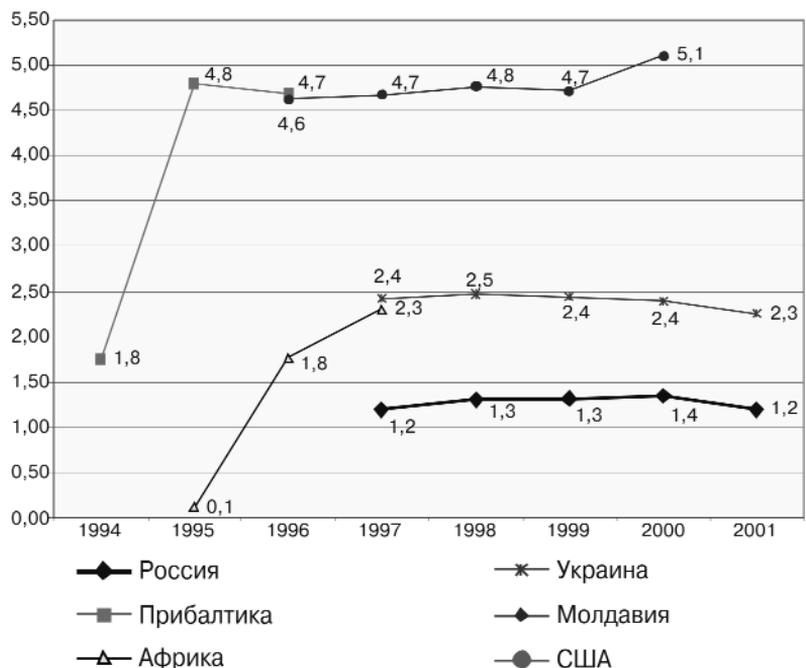
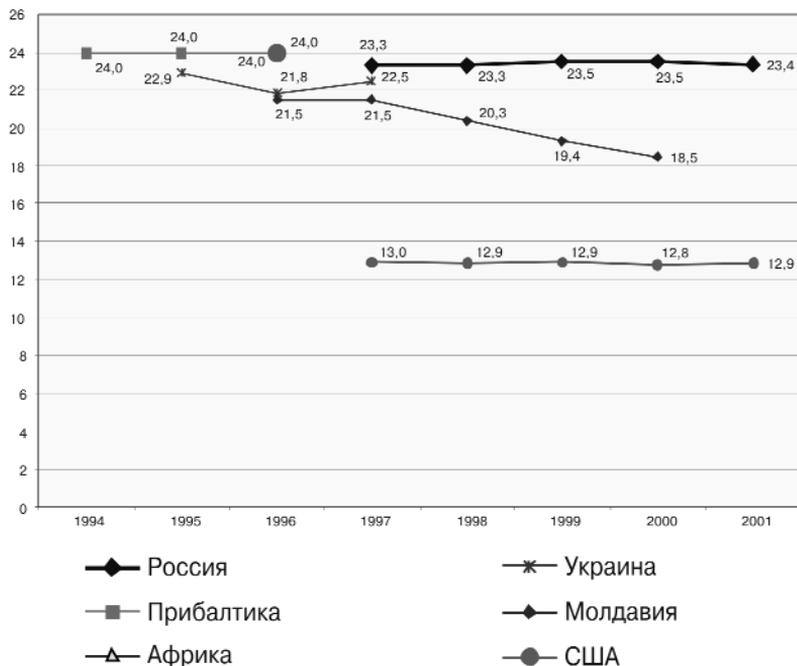


Рис. 12. Индикатор 15.1. Продолжительность бесперебойных услуг, ч



Характеристика численности персонала и расходов на оплату труда

В расчете на 1000 пользователей услуг водоснабжения численность персонала увеличилась у предприятий всех анализируемых стран: России, Молдавии и Украины, — тогда как в остальных странах она или оставалась стабильной (водоканалы африканских стран), или сокращалась (водоканалы Прибалтики).

По индикаторам 12.3 и 13 (рис. 13 и 14) положительная динамика в анализируемый период наблюдалась также только у водоканалов России (рост с 22 до 29%), Украины (с 17 до 19%) и Молдавии (с 17 до 23%). У предприятий Прибалтики величина индикатора сократилась с 31% до 28% и практически приблизилась к уровню индикатора по предприятиям водоснабжения и водоотведения США (27%).

Рис. 13. Индикатор 12.3. Численность персонала в расчете на 1000 пользователей услуг водоснабжения, человек.

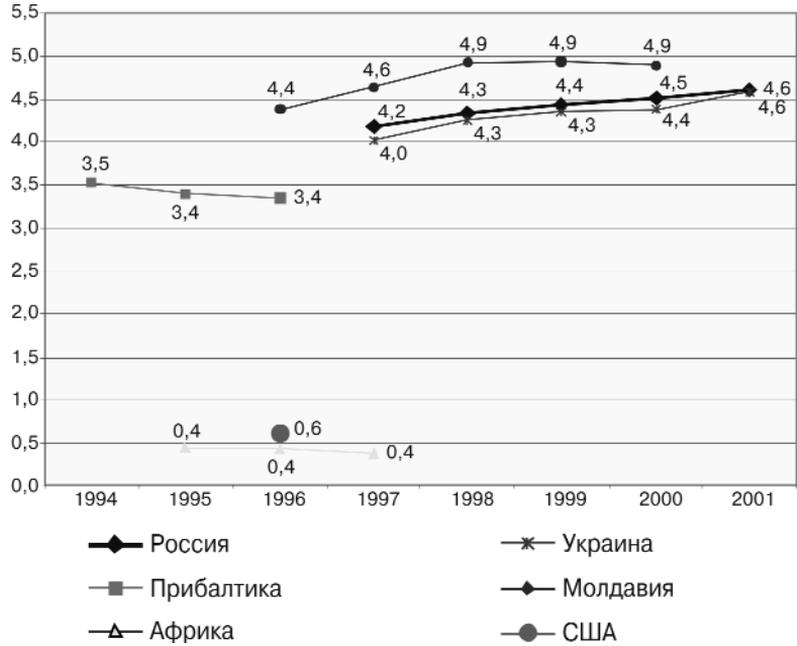
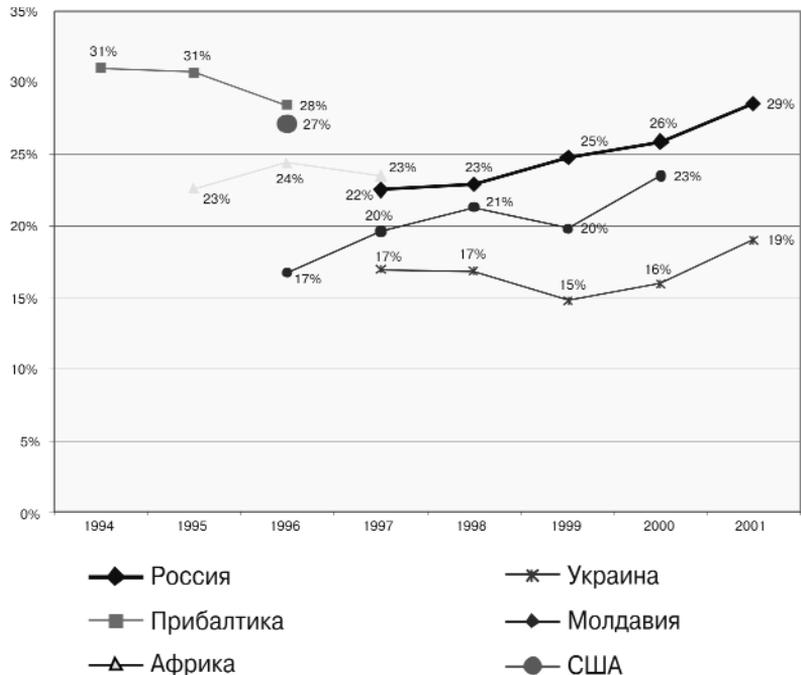
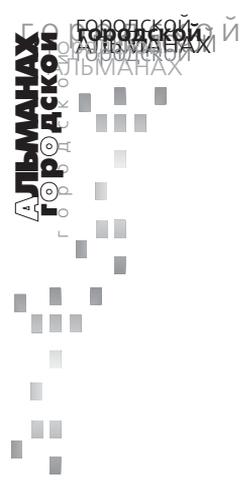


Рис. 14. Индикатор 13. Затраты на оплату труда как доля производственных расходов





Характеристика расходов и доходов по предоставлению услуг

В расчете на 1 кубометр воды, на которую выставлен счет к оплате, производственные затраты, выраженные в долларах США, сократились за период анализа лишь у предприятий России (с 0,26 до 0,13 долл. США/куб. м) и Украины (с 0,21 до 0,15 долл. США/куб. м). Из этого, впрочем, не следует делать вывод о повышении эффективности производственной деятельности предприятий указанных стран: величина аналогичного индикатора, выраженная в национальной валюте, выросла у предприятий Украины и России, равно как и у предприятий Молдавии, многократно, однако гораздо более высокие темпы роста обменного курса валюты повлияли на минимизацию темпов роста индикатора, выраженного в долларах США (рис. 15).

Наиболее значительный рост величины индикатора, выраженного в национальной валюте, произошел на украинских предприятиях в 1999 году, что явилось одним из результатов влияния на экономику Украины системного финансового кризиса на Дальнем Востоке и в России в 1998 году.

Следствием стремительного роста расходов предприятий водоснабжения и водоотведения Украины в 1999 году явилось вынужденное повышение тарифов на предоставляемые ими услуги и, как следствие, увеличение доходов предприятий водоснабжения и водоотведения. На диаграмме, иллюстрирующей результаты расчета индикатора 18.1, выраженные в долларах США (рис. 16), значительность роста доходов украинских предприятий не столь очевидна, однако если проанализировать результаты расчета индикатора, выраженные в национальной валюте, то взаимосвязь между ростом расходов предприятий в 1999 году и последовавшим вслед за этим ростом доходов от предоставляемых услуг становится предельно ясной.

Рис. 15. Индикатор 11.1. Единица производственных затрат в расчете на годовой объем воды на который, выставлен счет к оплате, долл. США

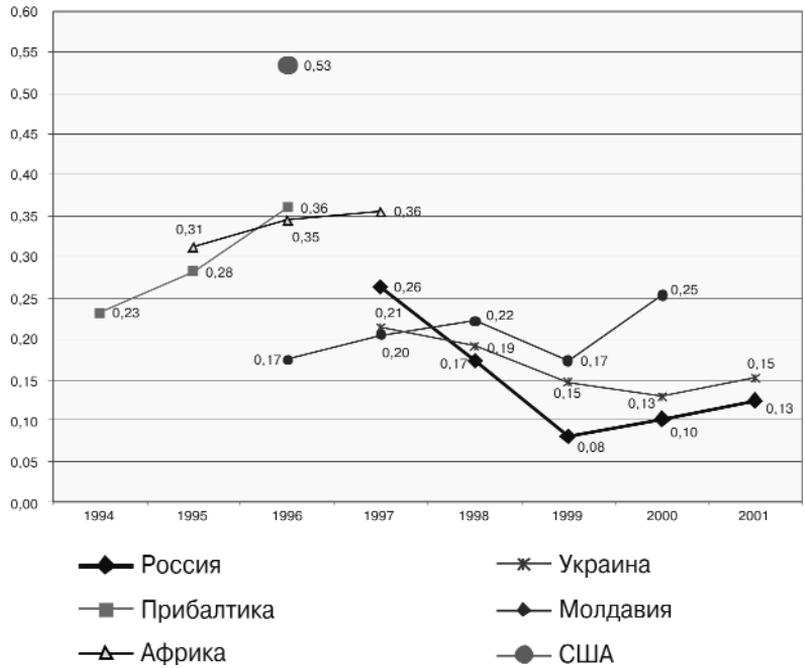
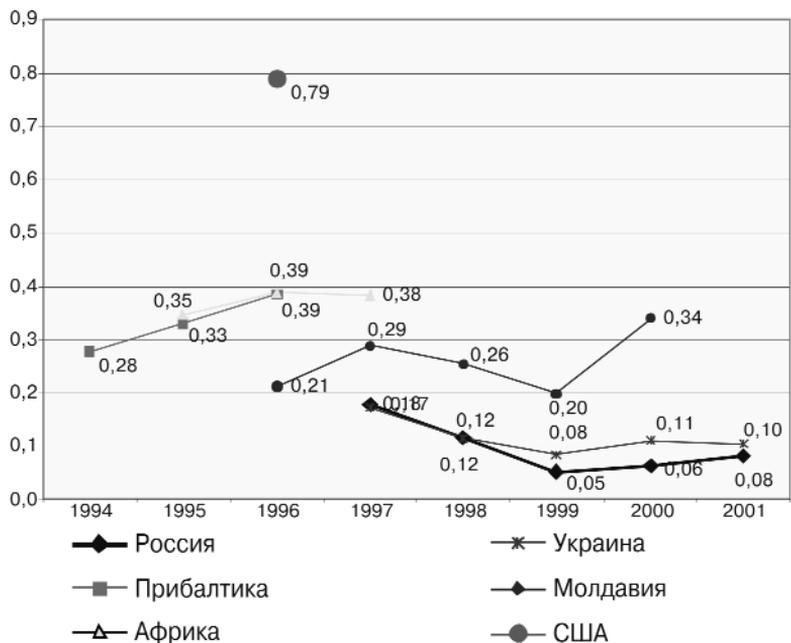


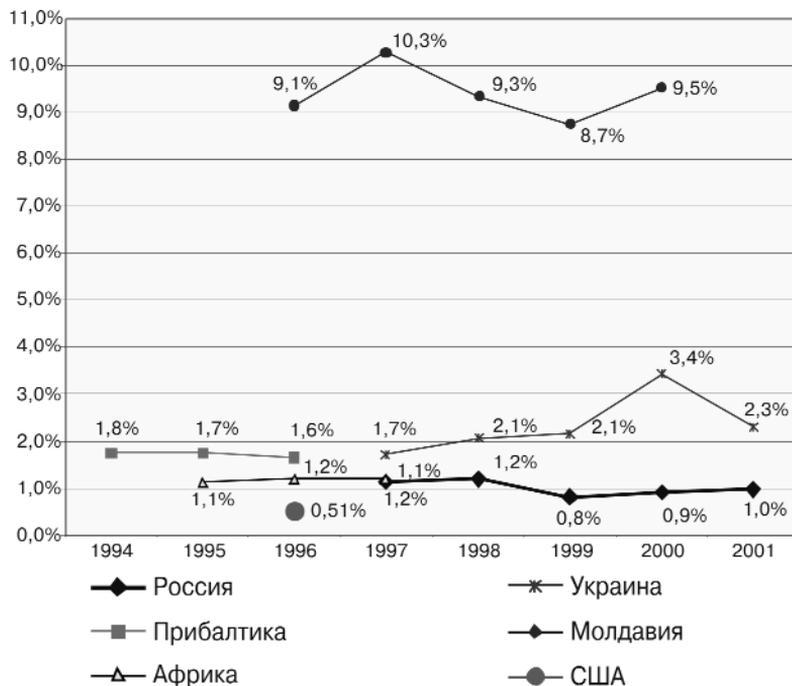
Рис. 16. Индикатор 18.1. Фактически полученные доходы за 1 кубометр, на который выставлен счет, долл. США



Тарифная политика

Доступность услуг водоснабжения — один из ключевых показателей сектора водоснабжения (индикатор 19.1). Только в России этот индикатор имеет низкое значение — около 1%. На Украине значение индикатора стабильно превышает 2% (это то значение, которое обычно рассматривается как пороговое при анализе возможности роста тарифов). И экстремально высокое значение этого индикатора в Молдавии. Вода здесь при таком соотношении цен и доходов становится предметом роскоши. Это прямое следствие стремительного роста цен в электроэнергетике. В стоимости воды стоимость электроэнергии в Молдавии превышает 50%, тогда как в России этот показатель меньше 30% (рис. 17).

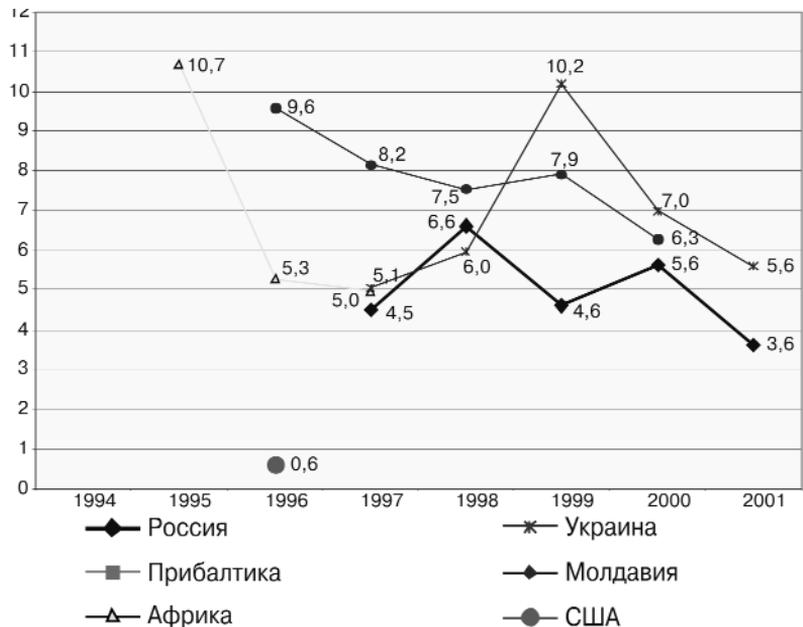
Рис. 17. Индикатор 19.1. Доля расходов на воду в среднедушевом доходе 1 жителя



Важную информацию о тарифной политике в секторе водоснабжения предоставляет индикатор 21.1, определяемый как соотношение расходов на кубометр воды, понесенных промышленными потребителями и населением. Как видно из диаграммы (рис. 18), по всем группам предприятий налицо наличие более или менее ярко выраженной тенденции к сокращению величины

индикатора, то есть к выравниванию уровня тарифов для промышленных потребителей и населения. Обращает на себя внимание величина индикатора по предприятиям США, где, судя по результатам обследования, тарифы на услуги водоснабжения для промышленных предприятий почти наполовину меньше, чем тарифы для населения. У предприятий остальных стран, вполне естественно, ситуация иная: лишь у российских предприятий индикатор по итогам 2001 года снизился до уровня 3,6 раза, тогда как в Молдавии и Украине промышленные предприятия платят за кубометр воды в 5 – 6 раз больше, чем население.

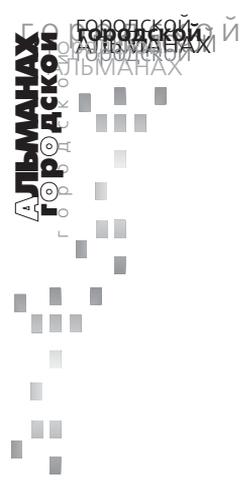
Рис. 18. Индикатор 21.1. Соотношение расходов на 1 куб. м воды промышленных потребителей и населения



Характеристика экономического результата деятельности предприятий

Для характеристики экономического результата деятельности предприятий рассмотрим три индикатора:

- сбор платежей (в месяцах) – индикатор 23.1 (рис. 19);
- отношение расходов к объему выставленных счетов – индикатор 24.1 (рис. 20);



- стоимость основных фондов на душу населения – индикатор 27.1 (рис. 21).

Сбор платежей имеет критическое значение для обеспечения нормальной экономической ситуации на предприятии. Только в России он в настоящее время имеет относительно приемлемое значение (таковым считается величина индикатора меньше 6) и позитивную динамику изменения (значение индикатора достаточно быстро уменьшается). Динамика изменения этого индикатора в Молдавии и в Украине носит негативный характер. Причем его значения в обеих странах следует рассматривать как критические, особенно в Украине (2001 год – 14,2 месяца, то есть более года без оплаты выставленных счетов).

В отличие от предыдущего индикатора величина индикатора 24.1 в среднем не столь критична – во всех странах меньше 1. Впрочем, в России и в Украине достаточно много водоканалов, для которых этот индикатор больше 1. Значение индикатора для Молдавии представляется слишком заниженным. Как следствие – завышенная рентабельность предприятий, высокие тарифы, низкая дисциплина платежей.

Стоимость основных средств предприятий на душу населения в Молдавии в три раза выше, чем в России и в Украине, где они практически равны. На диаграмме (рис. 21) ясно видны результаты финансового кризиса 1998 года. Но реальной экономической информации этот показатель не несет. Основные фонды водоканалов не находятся в обороте и поэтому не имеют рыночной цены, институт оценки инфраструктурной недвижимости в исследуемых странах не развит, стоимость основных фондов определяется как производная от балансовой стоимости с помощью коэффициентов, отражающих инфляционный рост.

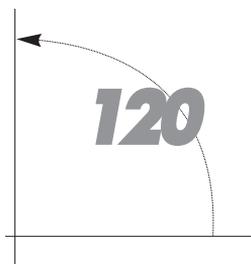


Рис. 19. Индикатор 23.1. Сбор платежей (в месяцах)

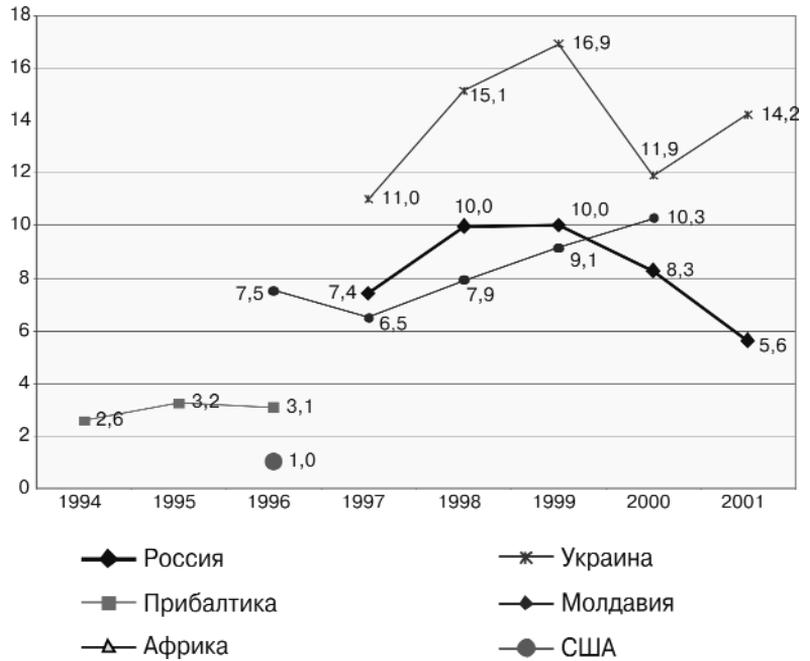
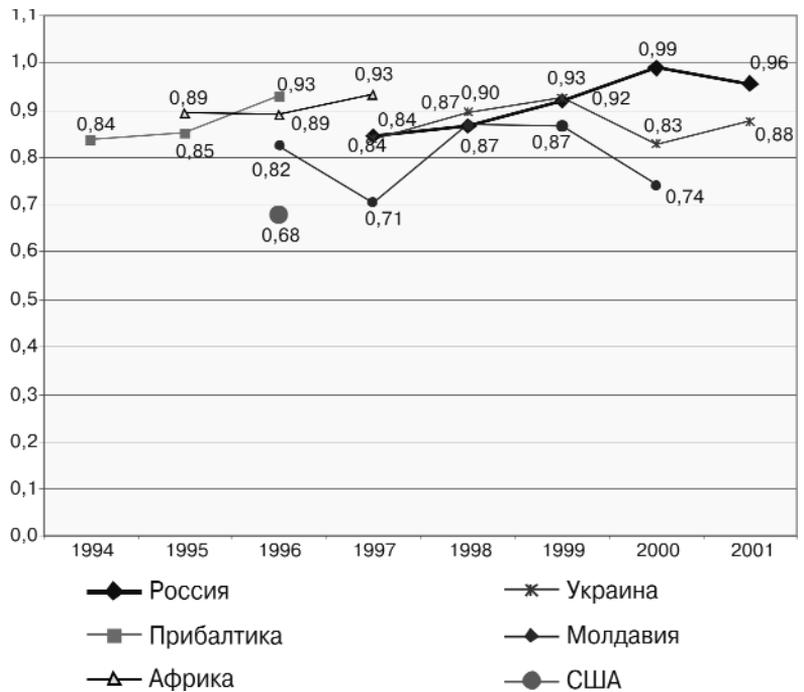


Рис. 20. Индикатор 24.1. Отношение расходов к объему выставленных счетов, раз



Выводы

Молдавия, Россия и Украина, так же как и государства Балтии, немногим более десяти лет назад представляли собой единое экономическое пространство с административной нерыночной экономикой и высокими социальными обязательствами государства, которые распространялись и на сектор водоснабжения.

Выполненный анализ иллюстрирует разную практику реформирования сектора водоснабжения в новых независимых государствах:

- существенно различается цена воды как товара;
- по сравнению с Молдавией в России и Украине относительно медленно изменяется тарифная политика;
- неодинакова динамика производства воды, аварийности сетей;
- разные ситуации складываются с платежной дисциплиной потребителей.

В то же время анализ достаточно четко выявляет общие проблемы, существующие в этих странах:

- низкая экономическая эффективность работы предприятий, рост численности персонала при сокращении объемов производства;
- серьезные проблемы с учетной политикой, низкая доля приборного учета продаваемой воды;
- отсутствие инвестиционной привлекательности предприятий сектора.

Из анализа становится очевидным, что Молдавия, Россия и Украина находятся в самом начале преобразований сектора водоснабжения в реальный сектор рыночной экономики.

Таблица 1. Территориальная структура выборочной совокупности

№	Тип	Город	Область	Числ. населения	Число анкет
1	I	Пермь	Пермская обл.	1 002 500	300
2		Саратов	Саратовская обл.	867 900	332
3		<i>Волгоград</i>	<i>Волгоградская обл.</i>	<i>987 400</i>	<i>330</i>
4	II	Энгельс	Саратовская обл.	189 200	202
5		Димитровград	Ульяновская обл.	137 500	222
6		Арзамас	Нижегородская обл.	109 900	202
7		<i>Балаково</i>	<i>Саратовская обл.</i>	<i>205 100</i>	<i>215</i>
8	III	Бузулук	Оренбургская обл.	86 500	151
9		Бор	Нижегородская обл.	62 300	150
10		<i>Кунгур</i>	<i>Пермская обл.</i>	<i>75 200</i>	<i>150</i>
11	IV	Цивильск	Чувашская Республика	11 200	75
12		Ядрин	Чувашская Республика	10 200	75
13	V	Магадан	Магаданская обл.	115 000	200
14		<i>Петропавловск-Камчатский</i>	<i>Камчатская обл.</i>	<i>188 800</i>	<i>203</i>
ИТОГ:					2807

Методика исследования

Методической основой исследования являлся очный опрос населения отобранных городов способом формализованного интервью по репрезентативной выборке. Общий объем первичной выборки составил 2807 респондентов.

1. Представления населения о функциях и деятельности органов МСУ. Общественные ожидания

Чтобы адекватно анализировать и интерпретировать оценки населения, касающиеся деятельности органов МСУ, важно сначала определить, каковы вообще представления граждан о местном самоуправлении, его сущности и принципах, а также каковы общественные ожидания в отношении органов МСУ. Очевидно, что от понимания принципов МСУ и характера ожиданий в определенной мере зависят и отношение населения к органам МСУ в целом, и общественная оценка выполнения ими своих полномочий (в сфере предоставления муниципальных услуг) в частности.

1.1. Понимание населением принципов местного самоуправления

Как показали результаты исследования, выражение "местное самоуправление" в настоящее время знакомо достаточно широкому кругу жителей городов, в которых проводились опросы. В большинстве из них это выражение "знают" или "слышали", по их словам, от 68% до 76% респондентов.

Наибольшую информированность проявили жители Ядрина и Петропавловска (по 86%), Арзамаса (81%); наименьшую — жители Бузулука, здесь лишь немногим более половины населения (55%) положительно ответили на вопрос, знают ли они словосочетание "местное самоуправление".

Добавим, что в целом чаще других заявляют о своей осведомленности по данному вопросу респонденты с более высоким уровнем образования, более высокого должностного статуса и материального достатка.

Очевидно, что слышать выражение "местное самоуправление" и понимать его смысл и значение — далеко не одно и то же. В ходе исследования была предпринята попытка выяснить, каковы представления населения о сущности местного самоуправления и его функциях. С этой целью респондентам было предложено выразить свое согласие с одним из двух суждений, в которых содержались разные определения местного самоуправления, представляющие собой полярные понимания МСУ ("верное" — суждение № 1 и "неверное" — суждение № 2, соответствующее определению термина "местное самоуправление", данному в гл. 8, ст. 130–131 Конституции Российской Федерации).

Анализ распределения полученных ответов показал следующее.

1. 51% опрошенных считает, что местное самоуправление — это форма самоорганизации населения, его главная обязанность — предоставлять услуги по запросам жителей города.
2. 32% опрошенных считают, что местное самоуправление — это представительство государства на местах, его главная обязанность — исполнять распоряжения государственной власти, обеспечивать единые стандарты на территории всей страны.

В большинстве городов, в которых проводились опросы, преобладающим оказалось представление о МСУ как форме самоорганизации граждан: участники опроса чаще выражали свое согласие с первым суждением. В ряде городов "перевес" сторонников "верной" точки зрения оказался весьма значительным (в 2 и более раз) — в Перми, Димитровграде, Боре, Цивильске, Ядрине (особенно), Петропавловске.

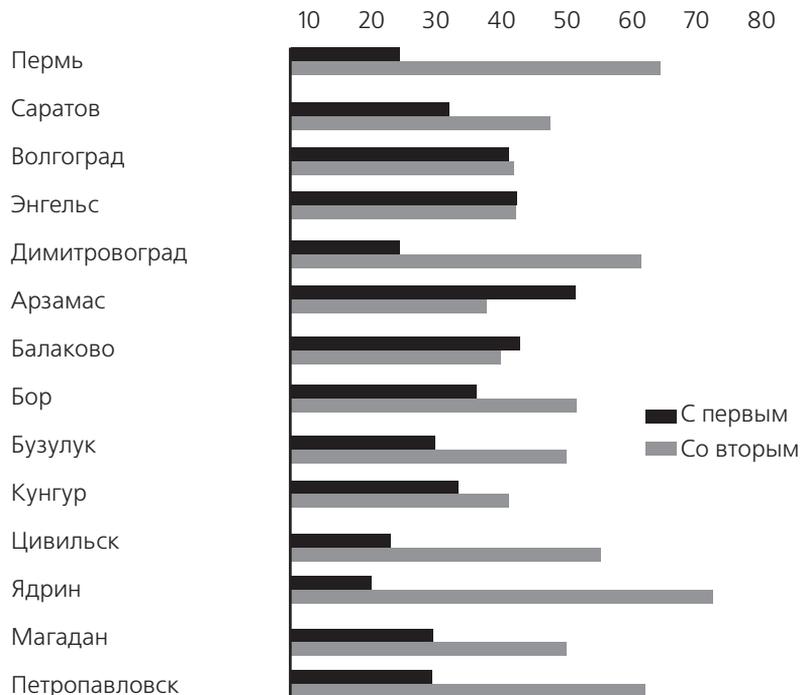
Однако мнение о том, что МСУ — это представительство государства на местах, также распространено достаточно широко; второе суждение получило от четверти до трети голосов в 10 городах из 14. В Волгограде, Балаково и Энгельсе мнения респондентов разделились практически поровну. А вот жители Арзамаса вообще чаще выбирали второе суждение: половина участников опроса (51%) поддержала точку зрения, что МСУ — это представительство государства на местах; определение местного самоуправления как формы самоорганизации граждан получило заметно меньше голосов (39%).

Таким образом, результаты исследования показывают, что у жителей городов, в которых проводились опросы, четкое и однозначное понимание местного самоуправления пока отсутствует: в массовом сознании представлены противоположные точки зрения о сущности МСУ — и как об институте государственного управления, и как о способе народовластия, осуществляемого по инициативе граждан для решения своих проблем.

Вывод

Несмотря на то, что выражение "местное самоуправление" знакомо большинству жителей городов, в которых проводились опросы, четкое понимание его сущности и принципов пока отсутствует. Представление населения об МСУ как форме самоорганизации граждан превалирует в общественном сознании, но является далеко не всеобщим.

Одни считают, что местное самоуправление — это форма самоорганизации населения. Другие считают, что местное самоуправление — это представительство государства на местах. С каким мнением — с первым или со вторым вы согласны?



Таким образом, основная часть настоящего исследования была сфокусирована на измерении оценок жителями городов предоставления муниципальных услуг:

- мнений населения о текущей ситуации в их городе с предоставлением каждой из отобранных услуг по заданным параметрам;
- представлений населения об изменении (динамике) ситуации за прошедший год.

Были оценены общественные услуги в следующих сферах деятельности местного самоуправления:

- 1) холодное водоснабжение;
- 2) горячее водоснабжение;
- 3) теплоснабжение;
- 4) благоустройство дворов;
- 5) транспортное обслуживание;
- 6) организация детского питания;
- 7) подача электроэнергии.

(Обеспечение электроэнергией жилых домов не является услугой, предоставляемой и контролируемой органами местного самоуправления. Респондентам было предложено оценить эту услугу как контрольную).

В качестве примера представим оценку транспортного обслуживания. Для нее были выбраны два параметра: удобство маршрутов городского транспорта и регулярность (частота) его движения. На эти вопросы отвечали только респонденты, которые сами пользуются услугами городского транспорта. Удобство транспортных маршрутов положительно оценили не менее 70% опрошенных во всех городах. Соответственно лишь в четырех городах – Арзамасе, Петропавловске, Балаково и Боре – отрицательную оценку работе транспорта по этому параметру дали около четверти опрошенных (в остальных городах – от 8 до 16%). Положительные оценки регулярности работы городского транспорта выставлялись населением несколько реже, чем при оценке удобства маршрутов. Тем не менее доля позитивно оценивших регулярность движения городского транспорта во всех городах превышает 60% (за исключением Бора – 48%). Все же в ряде городов доля респондентов, считающих, что транспорт ходит редко, достаточно заметна: она составляет более трети участников опросов в Боре, Петропавловске, Перми, Балаково; от 20% до 30% – в Кунгуре, Арзамасе, Бузулуке, Магадане, Цивильске и Саратове.

Вывод

Первоначальная гипотеза о том, что в городах, где проводятся реформы муниципального управления, жители должны чаще фиксировать изменения к лучшему в предоставлении муниципальных услуг, в целом подтверждается. Интегральная оценка удовлетворенности муниципальными услугами в целом выше в городах основной группы. Там же чаще всего отмечаются положительные изменения. В числе городов с наиболее высокими значениями индекса удовлетворенности нет ни одного города из контрольной группы: в городах, где реформа муниципального управления не проводится, интегральная оценка населением удовлетворенности предоставляемыми услугами имеет либо наиболее низкие из всей выборочной совокупности значения (как в Балаково, Кунгуре и Ядрине), либо средние (как в Волгограде и Петропавловске).

Оценивая изменения качества муниципальных услуг за последний год, большинство респондентов во всех городах указывают на отсутствие перемен: все осталось, как в прошлом году; налицо стабильность ситуации, по крайней мере в субъективном восприятии жителей. Тем не менее среди респондентов из разных городов, которые отметили перемены в ту или иную сторону, наблюдаются заметные различия. Результаты исследования показали, что положительные изменения чаще, чем отрицательные, фиксируют жители городов основной группы, а отрицательные чаще, чем положительные, — жители городов из контрольной группы.

Чтобы сделать общий вывод об удовлетворенности населения исследуемых городов предоставлением общественных услуг, был разработан обобщенный индекс — интегральная оценка удовлетворенности населения качеством предоставления муниципальных услуг (см. табл. 2).

Четко выделяются три группы городов — с высоким, средним и низким значением индекса.

К первой группе можно отнести 6 городов, для которых значение индекса заметно выше среднего (от 0,91 до 1,3): Димитровград, Магадан, Бузулук, Бор, Арзамас, Энгельс. В наименьшей степени в целом удовлетворены качеством предоставления общественных услуг жители 4 городов: Саратова, Ядрина, Балаково и Кунгура (значение индекса от 0,2 до 0,48). В остальных городах интегральная оценка удовлетворенности предоставлением услуг близка к средней (от 0,63 до 0,75): Цивильск, Пермь, Волгоград и Петропавловск (три областных центра и один город из числа самых маленьких в выборке).

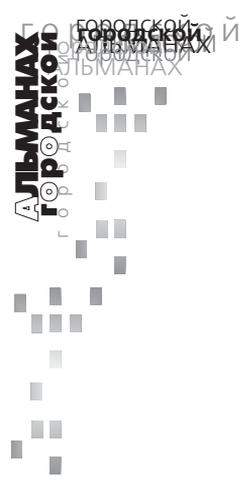
Таблица 2. Интегральная оценка удовлетворенности населения качеством предоставляемых муниципальных услуг

	Значение индекса (интегральной оценки)
Среднее по всем городам	0,73
Среднее по городам основной группы	0,84
Среднее по городам контрольной группы	0,54
Пермь	0,66
Саратов	0,20
Волгоград	0,67
Энгельс	0,91
Димитровград	1,30
Арзамас	0,92
Балаково	0,47
Бор	0,93
Бузулук	0,98
Кунгур	0,48
Цивильск	0,63
Ядрин	0,34
Магадан	1,03
Петропавловск-Камчатский	0,75

3. Опыт самоорганизации граждан

Очевидно, что перспективы развития местного самоуправления в стране во многом будут определяться не только соответствующим институциональным дизайном (системой распределения функций, полномочий, ресурсов и т.п.), но и готовностью самих граждан к самоорганизации и добровольному объединению для решения своих проблем.

Результаты исследования показывают, что пока реальная система органов местного самоуправления видится значительной части населения скорее в образе официальной (и отчужденной) власти на низовом местном уровне, нежели в форме народовластия, созданного по инициативе граждан. Согласно данным массовых опросов, касающихся общественного мнения по проблемам МСУ, в представлениях многих россиян местного самоуправления как формы самоорганизации граждан на уровне локальных сообществ практически не существует. Ясно, что в такой ситуации очень важны даже небольшие ростки действительного самоуправления и самоорганизации, которые следует выявлять и всячески поддерживать.



3.1. Практика самоорганизации граждан

Как показали результаты исследования, население городов весьма слабо вовлечено в какие-либо формы самоорганизации. От трети до двух третей респондентов за последний год не участвовали ни в каких мероприятиях, организованных жителями в их городах (за исключением участников опроса в Цивильске, среди них доля "не участвовавших" составила лишь 19%).

Самой распространенной формой участия в коллективных мероприятиях остаются субботники — в некоторых городах в них участвовали за последний год, по их словам, около половины респондентов (Кунгур, Саратов, Димитровград, Энгельс, Пермь). В ряде городов (чаще — в крупных и средних, кроме Магадана и Петропавловска) респонденты сообщают об участии в собраниях (жильцов дома, жителей района, города).

Практика коллективных обращений к властям в письменной форме определяется, очевидно, местной спецификой текущего момента. О своем участии в подобных действиях за последний год чаще всего сообщали жители Цивильска, Ядрина, Арзамаса и Бора (от 30% до 60%).

Вовлеченность в другие формы самоорганизации является существенно более редкой. Можно отметить лишь участие в акциях протеста населения Балаково, Ядрина и Магадана (соответственно 13%, 11%, 11%), а также в культурно-спортивных мероприятиях — жителей того же Балаково (14%) и Магадана (11%). Все остальные из предложенных мероприятий во всех других городах были названы менее чем 10% участников опроса.

3.2. Стереотипы поведения населения в сфере самоорганизации

Для того чтобы выявить имеющиеся стереотипы поведения населения в сфере самоорганизации, в ходе интервью респондентам было предложено спрогнозировать свои действия в двух гипотетических ситуациях:

1. Предположим, необходимо отремонтировать ваш подъезд или построить детскую площадку во дворе.
2. Предположим, на территории вашего города произошел промышленный выброс вредных веществ в реку, откуда осуществляется забор воды для городского водоснабжения.

Вывод

Местное самоуправление на низовом уровне (как форма самоорганизации граждан) находится пока в неразвитом состоянии (как в смысле имеющейся практики, так и в смысле готовности населения к добровольному объединению для решения своих проблем). Активность жителей ограничивается, как правило, декларируемой готовностью в случае необходимости обращаться в соответствующие инстанции с просьбами или требованиями, а реальная практика самоорганизации сводится в основном к участию в субботниках по благоустройству территории около дома.

Ситуация № 1

Анализ данных не выявил какого-либо явно выделяющегося варианта действий в данной ситуации, который бы предпочло большинство граждан: ответы респондентов распределились достаточно равномерно.

Собственно "самоорганизоваться" (собрать соседей и коллективно решить проблему — отремонтировать подъезд, построить детскую площадку) готовы в среднем 21% жителей (и еще 5% ответили, что выполняют работу самостоятельно). Наибольшую степень готовности проявили жители Энгельса (40%) и Бузулука (37%), наименьшую — участники опроса из Кунгура (10%), Магадана, Димитровграда (по 13%) и Арзамаса (14%). Соответственно прямо противоположной позиции — "ничего не буду делать" — придерживаются почти столько же респондентов — в среднем по городам 19% (наиболее велика их доля в Цивильске, Арзамасе и Димитровграде — 27–28%).

Ситуация № 2

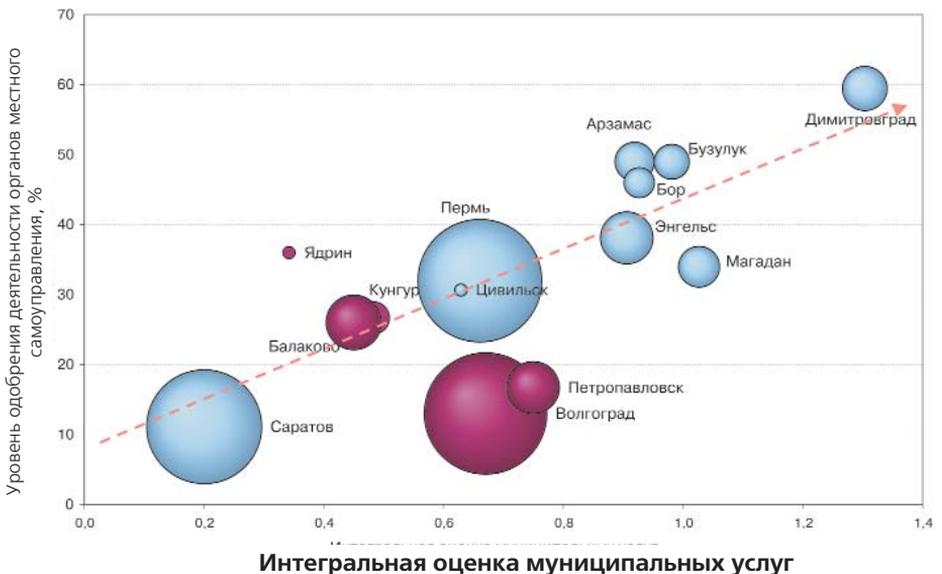
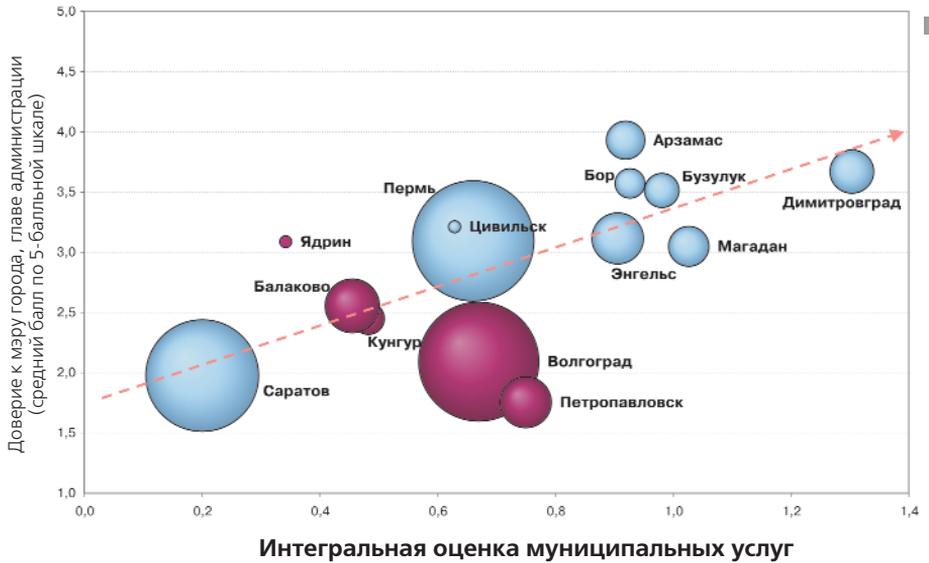
Очевидно, что ситуация № 2 с промышленным выбросом вредных веществ в реку, предложенная респондентам в ходе интервью, существенно отличается от ситуации № 1 (если построить детскую площадку можно своими силами, то вряд ли можно самостоятельно очистить реку). Возможные варианты действий населения в данном случае также были несколько иными (хотя и в значительной мере пересекались).

Организовать акции протеста или хотя бы принять в них участие готовы в среднем по городам 8% респондентов (несколько более активны здесь жители Ядрина, Балаково, Петропавловска и Магадана). Почти такова же доля жителей, которые ответили, что "ничего не будут делать" (в среднем по городам 9%), при этом в Арзамасе и Цивильске этот вариант выбрал каждый пятый участник опроса. В среднем четверть жителей городов, в которых проводились опросы, будут, по их словам, "спасаться индивидуально" — купят питьевую воду в бутылках или обзаведутся индивидуальными средствами очистки водопроводной воды.

Доля граждан, выбравших в качестве стратегии действия обращение в различные инстанции, равна 23% и совпадает в обеих ситуациях.

(города, где не проводится реформа муниципального управления).

Естественно предположить, что общая интегральная оценка населением работы органов МСУ в первую очередь определяется тем, насколько граждане удовлетворены качеством предоставления муниципальных услуг, относящихся к функциям и полномочиям местного самоуправления.



Вывод:

Различия в отношении населения городов, в которых проводились опросы, к органам МСУ весьма существенны. Выделилась группа городов, жители которых высоко оценивают работу местных органов управления и с доверием относятся к главам городских администраций: Димитровград, Арзамас, Бузулук и Бор. Напротив, в Петропавловске, Саратове, Волгограде, Кунгуре и Балаково эти показатели находятся на сравнительно низком уровне. Заметим, что четыре из пяти указанных городов (кроме Саратова) входят в контрольную группу (т.е. в них не проводится реформа муниципального управления).

Законодательные органы местного управления пользуются меньшим доверием горожан, чем исполнительные органы; кроме того, в большинстве городов доли не доверяющих горсоветам и гордумам выше, чем доли доверяющих им (кроме Арзамаса, Димитровграда и Бора). Непосредственное влияние на оценку, даваемую

4.2. Доверие к органам местного самоуправления

Наряду с общей оценкой деятельности, доверие является одним из важных показателей отношения населения к тем или иным органам МСУ. В настоящем исследовании измерялся уровень доверия респондентов к мэрам (главам администрации) городов и местным законодательным органам (городским советам, городским думам). Было проверено предположение о наличии взаимосвязи между общей оценкой населением деятельности органов МСУ и доверием к главам городских администраций и местным (городским) законодательным органам.

Согласно расчетам для большинства городов данное предположение подтвердилось: уровень доверия к органам МСУ зависит от характера общей оценки их деятельности — коэффициент корреляции между этими показателями имеет значимую величину. Особенно значимая связь между общей оценкой деятельности органов МСУ и доверием к главам городских администраций обнаружена в Энгельсе, Боре и Цивильске. В то же время в Перми, Ядрине и Петропавловске зависимость между данными показателями практически отсутствует, т.е. уровень доверия к мэрам определяется не общей оценкой деятельности органов МСУ, а иными факторами.

Взаимосвязь между общей оценкой деятельности органов МСУ и уровнем доверия к городским законодательным органам в большинстве городов также существует (хотя коэффициент корреляции между ними в среднем несколько ниже, чем между общей оценкой и доверием к главам администраций). Не обнаружена корреляция между этими параметрами в Ядрине, Петропавловске и Магадане.

гражданами деятельности органов местного самоуправления, оказывает удовлетворенность качеством предоставляемых населению муниципальных услуг.

В свою очередь, в большинстве городов зафиксировано, что доверие населения к органам местного самоуправления в определенной мере зависит от общей оценки их деятельности.

Таблица 3. Уровень доверия к органам власти (средний балл по пятибалльной шкале).

	К мэру, главе администра ции города, района	К губернатору области, президенту республики	К городскому совету, городской думе	К областной думе
Среднее по всем городам	2,9	3,1	2,6	2,6
Среднее по городам основной группы	3,3	3,3	2,8	2,7
Среднее по городам контрольной группы	2,4	2,8	2,3	2,4
Пермь	3,1	3,6	2,8	2,9
Саратов	2,0	2,2	1,8	1,8
Волгоград	2,1	2,0	1,9	1,9
Энгельс	3,1	2,7	2,6	2,5
Димитровград	3,7	3,0	3,1	2,7
Арзамас	3,9	3,9	3,7	3,5
Балаково	2,6	2,3	2,5	2,4
Бор	3,6	3,4	3,2	2,8
Бузулук	3,5	3,3	2,8	2,8
Кунгур	2,5	3,1	2,7	2,9
Цивильск	3,2	3,5	2,8	2,4
Ядрин	3,1	3,7	2,4	2,6
Магадан	3,0	3,6	2,6	2,8
Петропавловск-Камчатский	1,8	3,1	2,0	2,3

ОПЫТ ФОНДА "ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА" ПО РАЗРАБОТКЕ СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГА СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

А.А. Шанин,
Н.И. Шевырова

Необходимость в разработке независимой системы мониторинга социально- экономического развития муниципальных образований

Современное состояние муниципальной статистики в России далеко не удовлетворяет возрастающим потребностям в ней — как в количественном, так и в качественном отношении. Трансформация системы сбора и публикации стратегических данных о муниципалитетах, происходившая в 1990-е годы, только усугубила проблемы доступа к информации о развитии социально-экономических процессов на местном уровне.

Потребность в достоверной и адекватной системе социально-экономических показателей по муниципальным образованиям появилась у Института экономики города в ходе выполнения ряда проектов в сфере муниципальной экономики и в социальной сфере, и прежде всего при разработке комплексных муниципальных программ социально-экономического развития. Проблема информационного обеспечения всех стадий разработки муниципальных программ серьезно осложнялась тем, что единой и общедоступной системы социально-экономических показателей по муниципальным образованиям в России к моменту начала работ в 1998 году не существовало.

Чтобы решать задачи статистического обеспечения разработки муниципальных программ, система социально-экономических показателей должна соответствовать следующим критериям.

1. Носить комплексный характер.

С учетом того, что муниципальное образование рассматривается как единая система, показатели должны отражать ситуацию во всех сферах его экономики и социальной среды, находящихся

как в прямом (муниципальный сектор), так и в косвенном управлении муниципальных властей (независимые предприятия и организации). Одновременно показатели системы, характеризующие состояние взаимосвязанных аспектов экономической и социальной среды, должны быть методологически согласованы и основаны на единых определениях и классификациях.

2. Использовать максимально емкие по своему содержанию показатели.

Система показателей не должна быть громоздкой и перегруженной информацией – это усложняет анализ и интерпретацию данных. Крайне важным представляется определить ключевые показатели, способные описывать развитие ситуации в проблемных сферах и "точках роста" муниципалитета. Практический опыт работы экспертов Института в российских городах позволяет выделить такого рода показатели из общего массива статистических данных, доступных на местном уровне.

3. Ориентироваться на отлаженную, стабильную информационную базу, которая обеспечила бы преемственность временных динамических рядов.

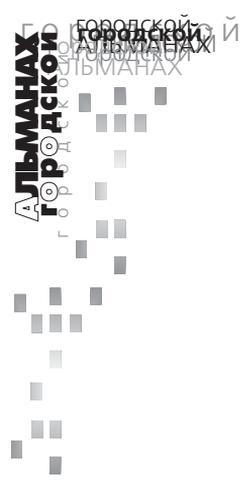
Система показателей должна быть реалистичной, то есть включать показатели, которые фактически могут быть получены, причем на постоянной основе. Исключительно важное условие формирования системы показателей – сопоставимость показателей во времени и пространстве, необходимая как для отслеживания динамики социально-экономического развития, так и для сопоставления муниципальных образований друг с другом, сравнений данных показателей со средними значениями по регионам, стране в целом, в других странах.

4. Позволять интерпретировать показатели однозначно.

Этот критерий является существенным условием сопоставимости показателей. В мониторинговую систему не должны входить показатели, значения которых предполагают разнокачественную трактовку, так как это серьезно усложняет анализ ситуации в городе.

5. Обеспечивать открытость системы показателей для пользователя.

Практика показывает, что прозрачность и доступность информации о социально-экономическом развитии муниципального образования во все большей мере становится одним из решающих условий привлечения инвесторов, а также эффективного использования муниципальных ресурсов. Открытие информации о муниципальном образовании – существенный элемент городской маркетинговой программы и вполне отвечает принципу:



лучше отрицательная информация о муниципальном образовании, чем ее полное отсутствие.

Первый вариант системы индикаторов социально-экономического развития муниципальных образований в соответствии с указанными критериями был подготовлен Институтом экономики города в 1999–2001 годах. Система включала в себя 87 индикаторов, которые отбирались на основе экспертных мнений сотрудников Института, в течение ряда лет работавших в области городской экономики и социальной политики.

Необходимо подчеркнуть, что данная система индикаторов не была предназначена для детального описания ситуации в муниципальных образованиях. Она лишь давала "срез" ситуации и возможность проследить изменение базовых параметров муниципального развития в динамике и в сравнении с другими муниципальными образованиями. Для объяснения ситуации, обнаружения причинно-следственной связи полученные данные должны в каждом индивидуальном случае интерпретироваться экспертами.

Работа по совершенствованию системы индикаторов социально-экономического положения муниципальных образований продолжилась в рамках программы "Социально-экономическое развитие и управление на местном уровне: новое качество роста", реализуемой Институтом экономики города при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID) в Приволжском федеральном округе. Проект по индикаторам, получивший название "Городской барометр", стартовал с сентября 2001 года и продолжится до сентября 2005 года.

Цели, задачи и ожидаемые результаты проекта "Городской барометр"

Проект "Городской барометр" ориентирован на широкий круг потребителей: местные сообщества, органы государственной власти, научные и учебные организации, а также организации коммерческого сектора. Предполагается, что, используя данные, полученные в ходе реализации проекта, потребители смогут решать вопросы самого разного характера — анализировать социально-экономические процессы в муниципальных образованиях, вести сравнительные исследования, использовать получен-

ные базы данных для планирования и прогнозирования социально-экономического развития муниципальных образований и т.д.

Основными целями проекта "Городской барометр" с учетом вышесказанного являются:

1. Отработка методики мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований на основе разработанной Институтом экономики города системы индикаторов.
2. Создание информационного массива, позволяющего проводить аналитические исследования в области социально-экономического развития муниципальных образований.
3. Расширение доступа к статистической и аналитической информации о муниципальных образованиях, увеличение прозрачности работы местных администраций.

Чтобы выполнить поставленные цели, необходимо было решить следующие задачи:

1. Выработать список индикаторов социально-экономического положения муниципальных образований (на основе имеющихся в Институте экономики города разработок), определить методы их расчета и представления.
2. Организовать в Институте базу данных по индикаторам социально-экономического положения муниципальных образований.
3. Регулярно проводить аналитическую обработку информации по индикаторам социально-экономического развития муниципальных образований, периодически публиковать статистические и аналитические материалы на интернет-странице Института экономики города, в его печатных изданиях, а также в изданиях муниципальных образований – участников проекта.

Проект "Городской барометр" планировалось реализовывать в 4 этапа, начиная с сентября 2001 года, с погодичной системой отчетности. Уже опубликованы результаты реализации первого этапа (с сентября 2001 по сентябрь 2002 года), в ходе которого отработывалась методика расчета индикаторов и построения базы данных по муниципальным образованиям разных типов. Подготовлен отчет о результатах второго этапа реализации проекта.

По завершении четырехлетней программы "Городской барометр" ожидается, что будет создана мониторинговая система, обеспечивающая сбор и анализ информации о социально-экономическом развитии значительного количества российских муниципальных образований (более 100). Мониторинговая информация будет открыта для участников проекта и других пользова-

телей (инвесторы, общественные организации, научная общественность) на специально оговоренных условиях.

Система показателей социально-экономического развития муниципальных образований в рамках проекта "Городской барометр"

Система показателей социально-экономического развития муниципальных образований состоит из трех традиционных уровней:

- первичные показатели;
- расчетные индикаторы;
- сводные индексы.

Первичные показатели — те, которые могут быть получены непосредственно из статистических источников (государственная или муниципальная статистика, внутренняя отчетность). База первичных показателей служит основой для подготовки расчетных индикаторов. При разработке мониторинговой системы "Городской барометр" в качестве основы использовались стандартные показатели, разработанные Госкомстатом, и соответственно значительная часть рассчитываемых индикаторов обеспечивается первичными данными статистических наблюдений, администрируемых Госкомстатом России.

Кроме того, одним из источников первичной информации для расчета показателей системы "Городской барометр" выступают также данные, не представленные в стандартных статистических классификациях. В эту категорию попадают данные отраслевого характера (они, как правило, существуют в качестве "внутренней" информации в различных отраслевых подразделениях на местах, это данные о состоянии ЖКХ, пассажирского транспорта и др.), оценочные данные и некоторые другие.

Расчетные индикаторы — относительно несложные удельные и структурные показатели, получаемые расчетным путем из первичных показателей. Часть из них уже существует в официальных статистических материалах, часть представляет собой новые показатели, разработанные экспертами Института экономики города.

Определения индикаторов "Городского барометра" и способы их расчета были основаны на единой методологии. Процесс разработки индикаторов состоял из следующих основных этапов:

- 1) идентификация явлений и процессов, подлежащих статистическому изучению;
- 2) определение показателей, необходимых для статистического описания подотчетных явлений и установление источников первичной статистической информации;
- 3) определение процедур обработки первичных данных с целью получения обобщающих показателей-индикаторов.

Система расчетных индикаторов социально-экономического развития муниципальных образований, используемых в проекте "Городской барометр", включает 117 показателей, систематизированных в 4 крупных блока, которые в свою очередь разбиваются на 22 индикаторных подблока в соответствии с основными секторами и направлениями развития муниципальной экономики и социальной сферы. Индикаторы охватывают объекты как прямого (бюджет, земельные ресурсы, муниципальная нежилая недвижимость), так и косвенного управления (см. таб. 1 в конце статьи).

Сводные индексы – небольшое число сложных индексов, характеризующих комплексные параметры развития социальной сферы и экономики муниципальных образований, такие как качество жизни, экономический потенциал, развитие человеческого потенциала и т.д. Примером такого сложного показателя может служить, например, индекс развития человеческого потенциала, предложенный впервые в Докладе о развитии человека за 1999 год Программы развития ООН и ежегодно публикуемый с тех пор в отчетных материалах ООН. Расчет индекса развития человеческого потенциала проводится на основе трех показателей: долголетия, измеряемого как продолжительность предстоящей жизни при рождении; достигнутого уровня образования, измеряемого как совокупный индекс грамотности взрослого населения (вес в две трети) и совокупной доли учащихся, поступивших в учебные заведения первого, второго и третьего уровней (вес в одну треть), а также уровня жизни, измеряемого на базе реального ВВП на душу населения¹.

В настоящее время методика получения сводных индексов в рамках проекта "Городской барометр" дорабатывается. Первые расчетные данные вошли в отчет о ходе второго этапа реализации проекта.

¹ Доклад о развитии человека за 1999 год / По заказу ПРООН. Нью-Йорк, 1999. С. 159–160.

Сбор первичных данных

В ходе реализации проекта "Городской барометр" работа с его участниками — муниципальными образованиями ведется в интерактивном режиме. В Институте экономики города были разработаны формы, содержавшие первичные показатели, необходимые для расчета индикаторов, эти формы высылались в муниципальные образования для заполнения. Первичная информация собиралась, обрабатывалась и анализировалась в Институте. Доступ к базам данных первичной информации имели муниципальные образования — участники проекта.

На первом этапе проект предусматривал сбор первичной информации за 1999—2001 годы. Относительно неглубокая ретроспектива запроса объясняется его реалистичностью — опыт показывает, что всех необходимых данных за 1998 и более ранние годы в большинстве случаев собрать не удастся.

Ход реализации первого этапа проекта "Городской барометр" позволяет сделать вывод о том, что обеспеченность первичной статистической информацией для расчета индикаторов социально-экономического развития муниципальных образований недостаточна. Коротко обеспеченность информацией по отдельным блокам и подблокам системы индикаторов "Городской барометр" (см. таб. 1) можно охарактеризовать следующим образом:

- *Уровень жизни.* Обеспеченность статистической информацией в данном блоке по всем типам муниципальных образований достаточно полная.
- *Экономическая база муниципального образования.* Обеспеченность информацией хорошая, однако некоторые муниципальные образования все же не смогли представить данных о состоянии своих крупнейших предприятий.
- *Муниципальные финансы, нежилая недвижимость и землепользование.* Подблок "Муниципальные финансы" отличается наибольшей информационной обеспеченностью в отличие от подблоков "Нежилая недвижимость" и "Землепользование", статистическая информация по которым не отличается полнотой и достоверностью.
- *Сфера услуг и городское хозяйство.* Данный блок заполнили информацией полностью практически все муниципальные образования. Лишь у некоторых возникли сложности с заполнением подблоков "Транспортные услуги", "Благоустройство" и "Рекреационная сфера", статистика по которым в ряде муниципальных образований практически не ведется.

Результаты реализации первого этапа проекта "Городской барометр"

К июлю 2002 года был завершен первый этап проекта "Городской барометр". Он показал высокую заинтересованность пилотных муниципальных образований в поставленных проблемах и, несмотря на пробелы в качестве (многие присланные статистические данные оказались оценочными или неточными) и количестве полученной информации, дал содержательный материал для анализа.

Результаты реализации первого этапа показали существенную дифференциацию социально-экономических показателей даже в пределах ограниченного количества муниципальных образований, включенных в пилотную "панель" участников проекта. Наибольшие различия обнаружены в показателях развития сферы муниципальных финансов и уровня жизни населения. Наглядной демонстрацией этого служат резкие контрасты доли населения с доходами ниже прожиточного минимума. Так, согласно официальным данным, предоставляемым городскими администрациями, доля жителей, имеющих доходы ниже установленного прожиточного минимума, в Чите и Йошкар-Оле составляла 60–65% на протяжении 1999–2001 годов, в Орске – 34–40%. А, к примеру, в подмосковном городе Дзержинский этот показатель в течение того же времени не превысил 10%. В большинстве же муниципальных образований России доля бедных в населении варьирует от 20 до 30%. Еще одним интересным показателем, отражающим дифференциацию российских городов по уровню доходов их жителей, является соотношение средней заработной платы и прожиточного минимума. В среднем по России этот показатель в 2001 году составил 2,06 (данные Госкомстата России). По отдельным городам он колеблется от 1,1 в Козьмодемьянске (Республика Марий Эл), 1,6 в Пензе, Сызрани и Йошкар-Оле и до 6,9 в Сургуте.

Отмечены также значительные различия в обеспеченности услугами жилищно-коммунального комплекса. Примечательно, что существенная поляризация значений социально-экономических показателей проявляется не только между муниципальными образованиями разных типов, но и в пределах одного и того же типа муниципалитетов.

Полные результаты расчета индикаторов с таблицами, диаграммами и текстовыми комментариями к ним представлены в отчете о первом этапе проекта и размещены на сайте Института

экономики города (www.urbanecomomics.ru). Кроме того, отчетные материалы по первому этапу проекта вошли в уже упоминавшуюся книгу Г.Ю. Ветрова, Д.В. Визгалова, А.А. Шанина, Н.И. Шевыровой "Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований".

Таблица 1

Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований по структурным блокам

Блоки и подблоки индикаторов	Количество индикаторов
1. Уровень жизни	14
1.1. Демографические показатели	10
1.2. Доходы населения	4
2. Экономическая база муниципального образования	16
2.1. Производственный сектор	4
2.2. Занятость	5
2.3. Малое предпринимательство	3
2.4. Инвестиционная деятельность	4
3. Муниципальные финансы, нежилая недвижимость и землепользование	25
3.1. Бюджет	11
3.2. Муниципальная нежилая недвижимость и землепользование	14
4. Сфера услуг и городское хозяйство	62
4.1. Жилье и его доступность	9
4.2. Жилищно-коммунальное хозяйство	9
4.3. Коммунальные услуги	5
4.4. Транспортные услуги	6
4.5. Услуги связи и информационные услуги	3
4.6. Услуги бытового обслуживания и общественное питание	2
4.7. Культурно-просветительное обслуживание	2
4.8. Социальная защита	5
4.9. здравоохранение	7
4.10. Образование	4
4.11. Благоустройство	3
4.12. Охрана порядка	2
4.13. Рекреационная сфера	2
4.14. Торговля	3

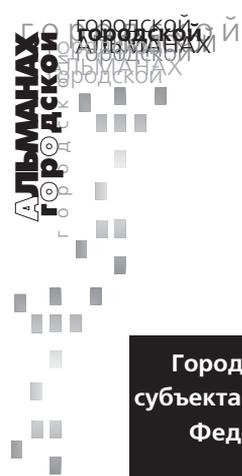


Таблица 2

Формирование "панели" участников на первом этапе проекта "Городской барометр"

Город — центр субъекта Российской Федерации		Город областного или республиканского подчинения или город — районный центр		Район	Справочно: общее количество участников по регионам
Крупнейшие и крупные центры	Большие центры	Большие города	Средние и малые города		
Пенза	Йошкар-Ола	Березники (Пермская область)	Бузулук (Оренбургская область)	Белебеевский район (Республика Башкортостан)	ПФО — 20
Пермь	Чебоксары	Глазов (Удмуртская Республика)	Козьмодемьянск (Республика Марий Эл)	Городецкий район (Нижегородская область)	
Тольятти*		Димитровград (Ульяновская область) Октябрьский (Республика Башкортостан)	Отрадный (Самарская область)	Немский район (Кировская область) Татищевский район (Саратовская область)	
		Орск (Оренбургская область)		Янаульский район (Республика Башкортостан)	
		Стерлитамак (Республика Башкортостан) Сызрань (Самарская область)			
Омск	Абакан	Междуреченск (Кемеровская область)			Сибирь и Дальний Восток (города АСДГ) — 8
	Кемерово	Сургут (Ханты-Мансийский автономный округ)			
	Магадан				
	Чита				
	Южно-Сахалинск				
			Дзержинский		
			Красноармейск		Московская область — 2

* Город Тольятти не является центром субъекта Федерации и помещен в данную группу условно, с учетом того, что по численности населения относится к "крупным".

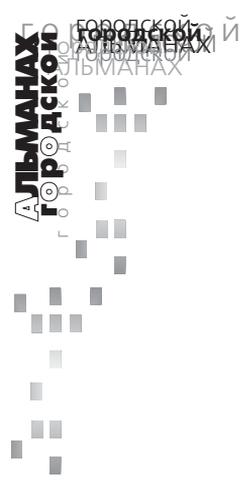
МУНИЦИПАЛЬНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ: РЕКОМЕНДАЦИИ ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Доклад подготовлен специалистами Emerging Incorporated (США) в декабре 2002 г. В докладе обобщен опыт муниципального экономического развития в США, ряде стран Западной Европы, а также проектов, реализуемых авторами в Болгарии, Венгрии и других странах Восточной Европы. Доклад сфокусирован не только на традиционных для такого рода материалов описаниях организационных и методических схем, но и на развитии институтов социального партнерства между муниципальными, общественными и коммерческими структурами. Он содержит целый ряд конкретных примеров по реализации этой стратегии в различных странах мира. В России этот процесс только набирает обороты, так что доклад будет, безусловно, полезен всем, кто участвует в процессе реформирования российских муниципалитетов. В настоящем издании приводится сокращенный вариант этой работы. С ее полной версией можно познакомиться на сайте фонда "Институт экономики города" www.urbanecomics.ru

Какова цель муниципального экономического развития?

Муниципальное экономическое развитие представляет собой своего рода гарантию предоставления органами местного самоуправления потребителям в равной мере эффективных и рациональных общественных услуг. Доход, получаемый в результате функционирования жизнеспособной местной экономики, для которой характерны рост объемов производства, расширение налоговой базой, увеличение занятости, заработков, позволяет местным администрациям поддерживать и улучшать инфраструктуру, необходимую для обслуживания населения и дальнейшего экономического роста. Поэтому их способность сохранить существующую деловую активность и стимулировать новую, с привлечением промышленных инвестиций, приобретает чрезвычайно важное значение.

Экономическое развитие муниципалитета — не просто основа создания необходимых и достаточных условий для процветания местных хозяйствующих субъектов, точнее сказать, на его основе людям предоставляются возможности для реализации с целью повышения собственного благосостояния. Экономика развивается в том случае, если талантливые предприниматели, видя благоприятную для себя ситуацию на рынке, могут действовать, привлекая на данный рынок капитал, нанимая рабочих и выпуская товары, которые можно затем реализовать с получением прибыли на этом и на иных рынках, выгодно расположенных относительно данного места производства. Чтобы сделать это, предприниматель в любом случае рискует своими ресурсами. Поэтому сущность программ и стратегий экономического развития на местном уровне — в поддержке наиболее перспективных участников местного рынка, уменьшении препятствий на пути поддержания и развития их бизнеса.



Реализация мероприятий по экономическому развитию муниципалитетов – как и деятельность хозяйствующего субъекта – это процесс, в котором конкуренция играет очень значительную роль. Любому муниципалитету нужны дополнительные рабочие места, более высокий уровень доходов, инвестиций и налоговых льгот, словом, все то, что сопутствует формированию успешной деловой среды. Поэтому для того, чтобы экономическое развитие шло по запланированному пути, внимание разработчиков местной экономической стратегии должно сместиться с оценки нужд на оценку возможностей данной территории.

Чтобы достичь этого, программу муниципального экономического развития следует сконцентрировать на следующих пяти ключевых элементах.

1. Планирование и партнерство: создание стратегии, выявление местных лидеров и согласование интересов.

2. Создание делового климата: разработка адекватных регулирующих норм и процедур ведения бизнеса на данной территории.

3. Развитие инфраструктуры: гарантия доступности земельных участков, обеспечение электроэнергией, дорогами, профессиональное обучение кадров для бизнеса; кроме того, организация досуга как для местных работодателей и работников, так и для приезжих.

4. Поддержка фирм и индивидуальных предпринимателей: создание благоприятной среды для деятельности местных предпринимателей, что во многом зависит от развитости системы сбора и распространения информации о муниципалитете.

5. Привлечение инвесторов: изучение конкурентных преимуществ муниципалитета, развитие мощной информационной базы по местным экономическим ресурсам, привлечение целевых инвестиций и поощрение создания новых рабочих мест.

Разумеется, в процессе эволюции любого местного сообщества в каждый конкретный момент наибольшее внимание будет уделяться какому-то одному элементу из перечисленных выше. Поэтому, хотя стратегические цели экономического развития остаются постоянными, тактические способы их достижения все время меняются. Успешное муниципальное экономическое развитие, таким образом, требует профессионального подхода.

Цель настоящей работы – описать элементы, организационные методы и терминологию программ экономического становления муниципалитетов.

Пять ключевых элементов программы экономического развития муниципалитета

Планирование и партнерство

Любая программа муниципального экономического развития должна заручиться активной поддержкой всех лидеров местного сообщества. Каждый из них обладает уникальным набором экономических возможностей и сталкивается с собственными проблемами, поэтому должен иметь возможность высказывать свои предложения в ходе разработки стратегии развития муниципалитета. Такая стратегия подразумевает:

- обозначение экономических преимуществ и недостатков муниципалитета (это часто называется SWOT-анализом — от Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats, т.е. Преимущества, Недостатки, Возможности, Угрозы);
- разработку плана действий, опирающегося на обозначенные преимущества;
- мобилизацию и организацию доступных местному сообществу ресурсов для воплощения такого плана в жизнь.

Как показала практика, чтобы мобилизовать членов местного сообщества на участие в разработке программы экономического развития и повышение деловой активности, весьма целесообразно сделать следующие пять шагов.

Шаг № 1. Формирование группы специалистов для разработки стратегии экономического развития муниципального образования.

Для создания эффективных стратегий развития требуется участие широкого круга заинтересованных сторон и частных лиц. В процессе разработки стратегии важную роль играют представители бизнеса, правительственные и неправительственные, некоммерческие организации (НКО).

Шаг № 2. Оценка социально-экономического положения муниципального образования.

Имеется в виду оценка динамики и перспектив развития территории муниципального образования.

Шаг № 3. Подготовка бизнес-профиля.

Под этим подразумевается детальный анализ экономики муниципалитета, направленный на выявление главных импульсов ее развития. Бизнес-профиль должен включать описание деловых

- *Диалог с "ведущими"*.

Имеется в виду диалог с владельцами фирм, землевладельцами и выборными чиновниками о воплощении стратегии и о том, как заинтересованные люди и организации могут совместно работать над ее осуществлением и какие выгоды можно из этого извлекать. "Экономическая перепись", позволяющая собрать информацию о ресурсах, хозяйственной активности, не менее важна, поскольку она помогает понять, где находятся наиболее привлекательные сферы вложения частного капитала и как их лучше всего эксплуатировать.

- *Диалог с "ведомыми"*.

Это диалог с покупателями, частными инвесторами и партнерами по осуществлению проектов развития с целью продвижения конкретных инвестиционных программ в рамках местной экономики (с использованием информационных материалов по инвестиционному потенциалу, полученных в ходе "экономической переписи").

Деловой климат

Понятие делового климата подразумевает систему законов, правил, налоговых нормативов, направленных на поддержку и регулирование муниципалитетом частных инвестиций. При рассмотрении риска любого частного вложения фактор делового климата играет очень значительную роль, поскольку слишком большой риск, как правило, заставляет инвестора пересматривать свою позицию и инвестировать в другие территории. В России к ключевым элементам создания позитивного делового климата относятся следующие:

- защита собственности на недвижимость — то есть защита интересов инвесторов, вложивших свои средства в землю или здания, а также защита интересов кредиторов, которые дают средства в кредит под залог недвижимости;
- защита основных фондов — то есть защита интересов инвесторов, вложивших свои средства в оборудование и оснащение, от произвольной конфискации или кражи и защита интересов тех кредиторов, которые осуществляют выдачу займов под залог таких активов;
- предсказуемость и стабильность юридической системы — создание такой системы судопроизводства, при которой права перспективных инвесторов строго закреплены в законодательном порядке;

вым предприятиям получить необходимую разрешительную документацию следующим образом:

- подготовив полные списки и описания требуемых лицензий и согласований, чтобы людям, заинтересованным в их получении, не приходилось тратить много времени, пытаясь выяснить, что от них требуется (в 2001 г. Госдума приняла закон, согласно которому органам местной власти повсеместно в России вменяется в обязанность разработать систему получения лицензий и согласований в "одном окне", что практически полностью соответствует успешной практике США и Европы);
- представляя интересы бизнеса в органах местного самоуправления и развивая деловые отношения с бизнес-ассоциациями и неправительственными организациями, способствующими развитию рыночных структур.

Инфраструктура

Фирмам, предприятиям, компаниям для успешного функционирования в условиях городской экономики требуется, во-первых, качественная инфраструктура, которая гарантировала бы бесперебойную поставку производственных ресурсов, и, во-вторых, постоянный доступ к важным общественным ресурсам – образованию, телекоммуникациям. Инфраструктура телекоммуникаций и образования в последнее время стала особенно важным фактором планирования экономического развития, поскольку большое количество предприятий, зародившихся в "информационный век", в процессе выбора места своего размещения в наибольшей степени ориентируются на высоко развитую инфраструктуру образовательных учреждений и хорошо отлаженные телекоммуникационные системы.

Местным администрациям также следует отдавать себе отчет в том, что существование рекреационных зон и иных благоустроенных территорий (не говоря уже о поддержании их в должном порядке и об их постоянной модернизации) оказывает самое непосредственное влияние на экономический прогресс муниципалитета. Решения, принимаемые потенциальными инвесторами, работодателями, работниками, во все большей степени определяются их мнением о качестве жизни в данном месте.

В России региональные органы власти и органы местного самоуправления сегодня вынуждены развивать и поддерживать производственную и рекреационную инфраструктуру в основном за счет средств, получаемых при перераспределении в рамках бюджетной системы (в первую очередь в виде регламентирован-

- информация об организациях, специализирующихся на поддержке бизнеса (их действиях и ресурсах);
- данные о сырье и промежуточных составляющих продукции (доступных и производимых в регионе);
- информация о финансово-налоговых условиях (например, о количестве банков, общем объеме средств на депозитах, заемном капитале, экономических льготах и программах финансового стимулирования деловой активности).

Информация о муниципалитете обычно представляется в виде отчета, который периодически обновляется по мере поступления новых данных.

Сохранение существующих компаний

По большей части, программы муниципального экономического развития концентрируются на предоставлении услуг тем предприятиям, которые на данном этапе располагаются на территории муниципалитета, с целью ускорить их рост и развитие. Именно эти фирмы уже взяли на себя определенные обязательства по отношению к сообществу и потому, вероятно, останутся и будут расширяться при условии, что их нужды будут удовлетворены и они смогут извлекать прибыль из своих операций. Как раз эти компании и платят налоги, на которые осуществляются программы муниципального экономического развития.

Помощь бизнесу в приобретении или аренде недвижимости

- Помощь в отыскании подходящих объектов недвижимости или зданий.
- Составление и обновление списков местных адвокатов и нотариусов, имеющих опыт и навыки оформления сделок с недвижимостью.
- Помощь в регистрации прав на недвижимое имущество.
- Введение системы местных регистрационных списков прав на недвижимость, дающих их обладателю легальный статус владельца (до тех пор, пока не будет основана федеральная или хотя бы региональная регистрационная система).
- Использование общественной распродажи земли с аукционов или тендеров.
- Использование долгосрочных арендных договоров (в тех ситуациях, когда это критично, например, если речь идет о зданиях, представляющих историческую ценность).

правлены на модернизацию и обновление основных фондов или на расширение производства, в то время как практика возврата долгов коммерческих предприятий из бюджетных средств стройжайшим образом ограничена, а в большинстве случаев вообще запрещена. В прошлом федеральное правительство США, а также многие штаты прибегали к спонсированию прямых займов целевым производствам через государственные агентства и квазигосударственные финансирующие структуры. Однако в настоящее время федеральные и региональные власти, как правило, вместо того чтобы поощрять прямые заимствования, предоставляют негосударственным организациям и банкам определенные гарантии и налоговые кредиты и таким образом стимулируют выдачу ими целевых займов. Такие программы позволяют значительно более эффективно распорядиться общественными деньгами и исключают вероятность того, что в инвестиционный процесс вмешается политика.

Ниже мы приводим виды финансовой помощи, которую власти могут предоставлять коммерческим предприятиям.

- *Гарантии по займам.* Это предоставляемые федеральным и региональным правительством гарантии, в соответствии с которыми правительство обязуется выплатить из бюджета от 50% до 85% займа банка или негосударственной организации, участвующей в программе, в случае, если компания-заемщик обанкротится.
- *Программы налоговых кредитов.* Это еще один активно применяемый сегодня вариант решения проблемы стимулирования инвестиций. В рамках этих программ частные инвесторы, вкладывая деньги в какие-либо проекты, получают налоговые скидки и иные формы сокращения налогового бремени по доходу от инвестирования в данный проект. Программы налоговых кредитов обычно направлены на труднофинансируемую деятельность вроде строительства жилья для малообеспеченных слоев населения, содействия предприятиям в экономически угнетенных районах или предприятиям, владельцы которых находятся в стесненных обстоятельствах по причине низкого дохода, дискриминации, инвалидности и т.д., и т.п.
- *Прямые займы.* Хотя федеральные и региональные органы власти, по большому счету, уже не занимаются предоставлением прямых займов, все же есть несколько типов программ, подразумевающих предоставление целевых грантов органам местного управления и неправительственным организациям

- создавать простую и эффективную систему регулирования и лицензирования бизнеса (“в одно окно” или “в один шаг”);
- поддерживать постоянные рабочие контакты с предпринимателями и лидерами ассоциаций предпринимателей муниципалитета;
- вести учет видов хозяйственной деятельности, осуществляемой на территории муниципалитета, оценивать потребности и перспективы их развития;
- организовывать мероприятия по развитию производственной инфраструктуры, в частности привлекать средства на строительство индустриальных парков, создавать участки для продажи или аренды под производственные нужды;
- поддерживать отношения с финансовыми институтами, отрабатывать схемы финансовой поддержки малого и среднего бизнеса;
- поддерживать отношения с образовательными институтами и программами в сфере профессиональной подготовки и переподготовки кадров;
- обеспечивать перераспределение ресурсов муниципалитета (финансовых, штатно-квалификационных, земельных и т.п.) на приоритетные инфраструктурные проекты в соответствии с положениями стратегии экономического развития муниципалитета.

Бизнес-ассоциации и другие неправительственные организации

Возможности бизнеса открыто влиять на разработку местной экономической политики и защищать свои права перед органами местного самоуправления в России весьма ограничены в настоящее время.

Формирование предпринимательских ассоциаций – групп представителей малого и среднего бизнеса, которые объединяются для обмена идеями, получения новых знаний и организации совместной работы для достижения общих целей – немало способствует усилению роли делового сообщества на местном уровне.

Ассоциации предпринимателей в российских муниципалитетах могут выполнять следующие функции:

- организовывать на регулярной основе открытый и конструктивный диалог между предпринимателями и представителями мэрии;

Итак, неправительственные организации в российских муниципалитетах могут взять на себя особую миссию по оказанию услуг бизнесу в следующих сферах:

- микрофинансирование;
- трудовое обучение;
- целевая техническая помощь (например, мелким производителям, ремесленникам, фермерам).

Государственно-частное партнерство

Общественно-частное партнерство как форма диалога широкой общественности с властью становится возможным только после того, как власти развивают практику сотрудничества с ассоциациями предпринимателей. Партнерские союзы выстраивают доверительные отношения между бизнесом и местным правительством, направляют предпринимательскую энергию сообщества на увеличение доходов людей и создание новых рабочих мест. Выстраивание партнерских союзов между общественностью, властью и частным сектором является инструментом мобилизации ресурсов местного сообщества для прорывов в экономическом развитии.

Чем не являются партнерские союзы между общественностью, бизнесом и властью?

- Они не являются конфиденциальными соглашениями, которые заключаются за закрытыми дверями.
- Они не являются сделками частного порядка, с помощью которых участники "делают деньги".
- Они не возглавляются ни правительством, ни бизнесом.
- Они не означают денежного пожертвования городу от одного-двух бизнесменов.
- Они не являются универсальным инструментом, гарантирующим успех местного экономического развития.

Чем являются партнерские союзы между общественностью, бизнесом и властью?

- Они являются "прозрачными" контролируруемыми соглашениями по совместному осуществлению шагов, которые принесут пользу местному сообществу.
- Они являются публичными соглашениями (иногда контрактами) между бизнесом и правительством в целях поддержки экономического роста и деятельности по созданию новых рабочих мест с тем, чтобы добиться конкретного результата.
- Они являются способом выяснить готовность местного сообщества к переменам, для того чтобы создать более сильную

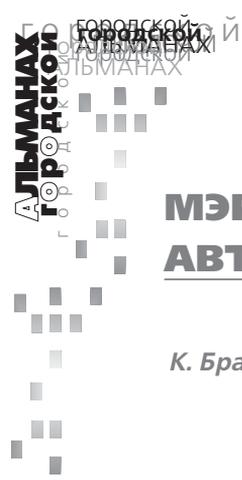
мы, предоставили политическую поддержку инициативам ассоциации, а также выделили средства для финансовой поддержки программ сохранения бизнеса в центре города.

- *Реализация программы маркетинга территории.* "Regional Development Council" (Региональный совет по развитию, г. Хадждухадхат, Венгрия) – агентство, созданное и профинансированное муниципалитетами и предприятиями трех соседних муниципальных образований в Восточной Венгрии с целью развернуть программу маркетинга их территории, нацеленную на привлечение новых инвестиций от растущих фирм, расположенных в Западной Венгрии.
- *Развитие туризма.* "Destination Salem" – организация, которая при поддержке туристических фирм и правительства города Сейлем (штат Массачусетс, США) руководит сейлемской туристической информационной службой.

Законы развития экономических процессов с ускорением скорости передачи информации в современном мире во все большей степени реализуются без учета административных границ, особенно на внутрорегиональном уровне. Перемещение товаров, трудовых ресурсов, технологий, расширение рынков крайне сложно и попросту невыгодно лимитировать границами муниципалитетов. По этой причине программы муниципального экономического развития должны выстраиваться в контексте существующих схем регионального развития.

Как же учитывается региональная составляющая при разработке программ муниципального экономического развития в США?

- Муниципалитеты часто приглашают региональные торговые палаты в качестве партнеров и субподрядчиков при реализации местных программ экономического развития. Региональные торговые палаты располагают налаженными контактами с представителями регионального бизнеса, а также опытом и навыками реализации конкретных инвестиционных проектов в данном регионе.
- Группы муниципалитетов могут объединиться в союз, чтобы распределить стоимость реализации отдельных проектов по развитию инфраструктуры (например, строительство дорог, установка линий электропередач, сооружение аэропорта или промышленных парков), для того чтобы увеличить ценность и привлекательность местных земельных участков с точки зрения коммерческого строительства.



МЭРЫ В США ОБЛАДАЮТ РЕАЛЬНОЙ АВТОНОМИЕЙ

К. Браун

Выступление на конференции "Децентрализация и развитие местного самоуправления", 28–29 ноября 2003 г., Москва

Что понимается под местным самоуправлением в США

Я проработала в органах местного самоуправления более 19 лет.

Мой интерес к этому уровню управления объясняется тем, что он находится гораздо ближе к людям, чем правительство штата или федеральные органы власти. Мэры в Соединенных Штатах Америки обладают реальной автономией, они могут распоряжаться доходами и расходами и контролировать бюджетный процесс. Это позволяет им принимать оперативные решения в областях, имеющих непосредственное отношение к качеству жизни людей (водо- и теплоснабжение, удаление бытовых отходов и поддержание правопорядка, жилье, транспорт и отдых). Мы решаем, какие услуги важнее всего предоставить в условиях ограниченности имеющихся у нас ресурсов, и несем ответственность за эти решения.

Но автономия нужна не только местным чиновникам. Она имеет важнейшее значение для всех граждан.

Законы нашего штата требуют, чтобы органы местной власти вели свои дела открыто. Требование "открытых дверей" запрещает проводить заседания выборного органа власти, если о нем не было объявлено за 72 часа с указанием повестки дня и места проведения. За закрытыми дверями разрешается заседать, только если обсуждаются личные вопросы или ведутся судебные тяжбы. Закон также требует, чтобы все документы о хозяйственной деятельности городских властей были открыты для общественности. Чтобы исключить возможность возникновения конфликта интересов в ходе принятия решений, каждое выборное лицо и сотрудники аппарата должны ежегодно направлять в правительство штата декларацию о своих экономических и финансовых интересах.

Несмотря на громоздкость этих законов, они делают возможной общественную дискуссию. В результате граждане становятся более осведомленными и понимают необходимость компромиссных решений, когда речь идет об услугах и доходах. Поэтому они принимают участие в процессе принятия решений.

Ливермор: проблемы

Когда я заняла пост мэра Ливермора, у города было множество проблем, поскольку в Соединенных Штатах начался экономический спад.

Ливермор находится в Калифорнии, в 43 милях (69,2 км) к юго-востоку от Сан-Франциско. Его население составляет 78 045 человек, бюджет – 88 миллионов долларов. Здесь размещаются два национальных исследовательских ядерных центра. Город имеет две пожарные части, два поля для игры в гольф, библиотеку и аэропорт.

Основной источник доходов города – налог на собственность. Его распределение зависит от правительства штата Калифорния, которое направило средства на поддержку школ. По этой причине общие потери бюджета Ливермора за 9 лет составили 25,6 миллиона долларов.

Федеральное правительство закрывало военные базы, будущее исследовательских центров было под вопросом. Сокращение рабочих мест в городе, в том числе в таких критических сферах деятельности, как полиция и пожарная служба, не могло не вызывать беспокойства городских властей. Местный бизнес также находился в трудном положении.

Были и другие серьезные проблемы, требовавшие постоянного внимания. Например, существовала острая потребность в доступном жилье для работающей части населения. Обращала на себя внимание и проблема сильных транспортных заторов, поскольку через город проезжали жители других районов, работавшие в компаниях высокотехнологичного сектора, находившихся в Силиконовой долине. А кроме того, надо было ремонтировать школы, строить новую библиотеку, общественный и досуговый центр.

Решения

Чтобы выявить проблемы, выяснить мнение граждан и выработать решения, мы проводили многочисленные открытые заседания с участием представителей общественности.

Новые источники доходов в городской бюджет

В первую очередь мы рассмотрели ситуацию с доходами, включая возможность сокращения числа рабочих мест в национальных ис-

следовательских центрах. Если говорить коротко, доходы в городской бюджет поступают из следующих источников:

- налог с продаж — источник первостепенной важности, это налог на розничную цену товаров, продаваемых в местных магазинах;
- налог на собственность — это налог на недвижимое имущество, включая жилые дома, недвижимость коммерческого назначения и промышленные земли;
- налог на транспортные средства;
- франшизный налог на поставщиков электроэнергии, предприятия водоснабжения и компании кабельного телевидения;
- доход от продажи лицензий;
- налог на проживающих в отелях;
- плата, взимаемая для покрытия издержек на оказание услуг, сюда можно отнести плату за пользование полем для гольфа, сборы аэропорта, плату за аренду общественных зданий и парковку автомобилей.

Город имеет возможность корректировать ставки этих налогов на основе голосования, но их увеличение, как и увеличение размера платы за услуги, граждане не всегда поддерживают. Поэтому наша задача состояла в поиске новых источников доходов для города для поддержания и укрепления нашего бюджета.

Мы пришли к выводу, что нам нужно увеличить поступления от налога с продаж, ввести новую структуру платежей за услуги, а также усилить лоббирование на уровне штата и на федеральном уровне для выявления проектов, в которых город мог бы принять участие на конкурсной основе.

Для увеличения дохода от налога с продаж было необходимо привлечь в город новые предприятия. Для привлечения в Ливермор новых предприятий, магазинов, салонов автомобилей и ресторанов мы приступили к реализации специальной экономической программы.

Мы создали департамент экономического развития и разработали маркетинговую программу, подготовив специальные брошюры и видеофильмы. Мы также завязали партнерские отношения с местными организациями предпринимателей, такими как местная торговая-промышленная палата и клуб предпринимателей.

В результате город стал привлекательным для многих крупных компаний розничной торговли и сетей ресторанов. После прихода новых компаний в Ливермор доходы города от налога с продаж выросли в течение 9 лет, как и предполагалось, с 4 до 18 миллионов долларов.

Привлечение новых компаний позволило расширить список рабочих мест в городе, а это, в свою очередь, позволило застраховать Ливермор от возможных спадов деловой активности в какой-либо из отраслей городской экономики. Мы понимали, что если научные работники в исследовательских центрах потеряют работу, то нам нужно будет предложить им другие рабочие места.

Национальные исследовательские центры

Завязав партнерские отношения с национальными исследовательскими центрами и энергетической компанией PG&E, мы создали центр технологий, в котором научные работники могли предлагать свои изобретения на рынке. При этом многие заинтересованные предприниматели делились с центром своими знаниями и опытом в области маркетинга, планирования бизнеса и поиска инвестиционных возможностей.

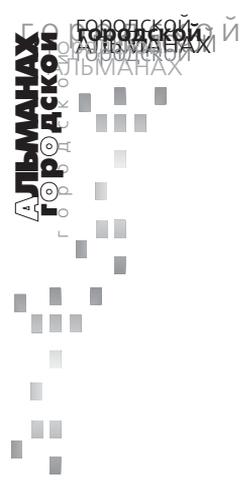
Мы также решили привлечь лоббиста в Вашингтоне для того, чтобы отслеживать изменения в федеральном законодательстве. Если этот человек узнавал, что на федеральном уровне готовится программа финансирования региональных проектов, он сообщал нам о необходимости подать заявку на включение в программу, выступить в комитетах конгресса и мобилизовать наших представителей в федеральных органах власти.

Следует отметить, что федеральное правительство не имеет никакого отношения к предоставлению основных коммунальных услуг в городах Америки. За предоставление услуг и за то, чтобы они были оплачены, отвечает местное самоуправление. А федеральное правительство занято в основном вопросами общенационального значения, такими как национальная безопасность и вопросы отношений между штатами.

Одним из таких вопросов, на решение которого нам удалось оказать позитивное влияние, была программа лазерных исследований в Лоуренсовском национальном исследовательском центре в Ливерморе. Нам хотелось усилить присутствие науки и технологии в регионе. Открытие этой программы привело к росту числа высокооплачиваемых рабочих мест и росту деловой активности в городе.

Доступное жилье для молодых работающих семей

Стоимость жилья в городе была значительно выше возможностей работающих семей. Молодые учителя, пожарники, офицеры полиции и работники коммунального сектора не могли найти для себя в городе жилья по доступным ценам. Поэтому на работу в Ливермор



ездили из пригородов. Это вызывало беспокойство, так как могло привести к сокращению численности работающей молодежи.

Чтобы решить проблему, городские власти начали реализацию специальной жилищной программы, позволяющей семьям, приобретающим жилье впервые, получить кредит под низкий процент. Мы также отремонтировали комплекс многоквартирных жилых зданий, что позволило предоставить жилье семьям с очень низким уровнем доходов. Далее, мы приняли постановление, согласно которому застройщики должны были 10% сдаваемого ими жилья предлагать по доступным ценам.

Транспорт

Жители города, страдавшего от транспортных заторов, требовали от нас решить эту проблему.

В сотрудничестве с 14 мэрами городов округа Аламеда, выборной администрацией округа, общественными группами и главами администраций было разработано решение, вынесенное на общественный референдум. Гражданам было предложено решить самим, следует ли им платить новый налог для того, чтобы у них появились новые дороги. За это были отданы необходимые для принятия решения 66% голосов. Решение было принято, и в городе появилась новая четырехполосная автомагистраль.

На местном уровне важное значение имеет сотрудничество в пределах всего региона. В сотрудничестве с тремя региональными органами была построена местная линия пассажирского железнодорожного сообщения, оказавшаяся очень полезной для жителей Ливермора.

Школы, библиотека, общественный центр

Местное сообщество хотело иметь более современные школы, новую библиотеку, новый общественный и досуговый центр.

Для того чтобы наиболее точно сформулировать потребности, было проведено свыше сотни общественных собраний. Самые горячие споры вызвал вопрос об общественном центре. Взрослым хотелось иметь плавательный бассейн для оздоровительного плавания и помещения для встреч и иных занятий. Молодежь также хотела иметь место для встреч после школы, где можно было бы получить помощь при подготовке уроков, заниматься спортом и общаться со сверстниками. Нужен был им и бассейн, чтобы проводить соревнования по плаванию.

Работая в тесном сотрудничестве, школы, парковый департамент, органы местной власти и граждане разработали наконец программу,

которую одобрили все. Была определена стоимость реализации программы. Затем потребовалось предложить способ финансирования строительства библиотеки, общественного и досугового центра (с плавательным бассейном) и обновления школ.

Для принятия решения требовалось получить 66% голосов населения. После двенадцати общественных собраний и форумов решение было принято подавляющим большинством (88%) граждан.

х х х

Работа в местном самоуправлении сложна, но и очень интересна.

Органы местного самоуправления имеют полномочия принимать решения, имеющие непосредственное отношение к здоровью и благополучию граждан. Они несут ответственность за свой бюджет. И им не нужно просить помощи у органов власти более высокого уровня.

О качестве их решений можно судить по качеству коммунальных услуг. Бывает, что это качество явно недостаточно. Если органы местного самоуправления не осознают этого, то граждане, несомненно, укажут им на их недостатки.

Если появляется необходимость расширить спектр услуг или улучшить качество уже имеющихся, то приходится делать выбор. Улучшение качества услуг требует дополнительных средств, что отражается на уровне местных налогов. Город может получать плату за услуги, так как плательщик (гражданин) видит свою прямую выгоду. Федеральный налог (например, налог на поддержание обороноспособности) отличается от местного налога тем, что результаты налогообложения могут и не ощущаться на местном уровне. Результаты использования местных налогов видны в каждом районе, на каждой улице, в каждой школе и в каждом доме. При этом граждане могут гордиться своей ролью в принятии решений по вопросам местного налогообложения.

Именно так обстоят дела в Ливерморе. Часто приходится слышать, как его жители говорят: "Ливермор – прекрасный город". Они говорят так потому, что сами сделали его таким. Они приходят на заседания муниципального совета, где могут высказать свое мнение по любому вопросу. Они также участвуют в работе 15 городских комитетов, где могут изучить проблему и подготовить рекомендации для выборного органа. Граждане фактически принимают активное участие в процессе принятия решений.

Органы местного самоуправления, как в Америке, так и в России, разумеется, сталкиваются с трудностями в процессе предоставления услуг гражданам. Мы стремимся добиться экономического роста. Но нам не следует притворяться, будто у нас есть ответы на все вопросы.

АМЕРИКАНСКИЙ ОПЫТ РАЗРАБОТКИ ИНДИКАТОРОВ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ

*Г.Ю. Ветров,
А.А. Шанин*

На протяжении последних 10 – 15 лет в США все большее внимание на местном уровне, причем как со стороны широкой общественности, так и со стороны местных органов власти, уделяется вопросам повышения качества жизни. С точки зрения современного пространственно мобильного западного общества отражением грамотных действий властей и успешного развития территории является привлекательность данной территории в первую очередь как места для проживания.

В таких условиях возникает потребность в оценке и сопоставлении результатов реализации разными территориальными общностями своих стратегий по достижению высоких стандартов качества среды проживания. Индикаторы как способ формализованного описания явлений действительности становятся широко распространенным инструментом мониторинга параметров развития территорий. Одновременно с их помощью можно оценить потребности местного сообщества и обозначить задачи, результатом решения которых станет наиболее полное удовлетворение нужд местного населения. Индикаторы оказываются полезным средством в ходе работ по улучшению общего состояния территории, являясь, с одной стороны, планировочным инструментом, с другой – инструментом оценки прогресса в развитии территории. Действенность этого инструмента повышается, если индикаторы разрабатываются и применяются в тесной увязке с политикой властей и бюджетным планированием.

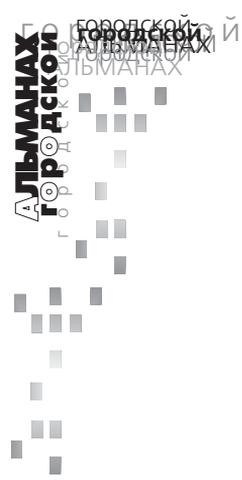
Одновременно следует отметить еще один немаловажный фактор, способствовавший росту интереса к разработке индикаторов качества жизни в городах США. Стремительное совершенствование технологий передачи информации в последнее десятилетие повысило мобильность капитала, в результате чего существенно расширилась география мест приложения финансовых ресурсов с ориентацией на быструю окупаемость инвестиционных проектов. Однако в поиске оптимальных решений инвесторам потребовалась более полная и разносторонняя информация об условиях приложения капитала, в частности о параметрах социальной и экономической среды в том или ином месте. Воз-

никала необходимость в создании информационных баз о городах и их территориальных подсистем. Таким образом, можно сделать вывод, что рост интереса к разработке индикаторов городского развития в 1990-е годы во многом был обусловлен повывисившимся спросом участников социально-экономического развития на местном уровне в информации о местах потенциальных капиталовложений.

В последнее время обозначился прогресс как в том, что касается содержания самих индикаторов, так и в плане построения логических группировок индикаторов в рамках целостных систем, ориентированных на измерение тех или иных аспектов развития городов в общем и качества жизни в частности.

Важной особенностью американского опыта является то, что в абсолютном большинстве разрабатываемых в США систем индикаторов качества жизни по городам и иным территориальным единицам местного уровня превалирует социальная составляющая. Дело в том, что концепция качества жизни как центральный элемент мониторинга городов базируется в значительной мере на социально ориентированных ценностях. В связи с этим попытки измерить качество жизни местного сообщества в первую очередь затрагивают различные аспекты качества социальной среды на данной территории: уровень развития здравоохранения, включая экологическую безопасность, качество и доступность образовательных услуг, насыщенность территории культурно-историческими объектами, создание и поддержание благоприятной социально-психологической и социально-политической среды на подотчетной территории (имеется в виду соблюдение баланса интересов разных социальных групп, участие граждан в общественно-политической деятельности, зрелость гражданской позиции членов местного сообщества и т.п.). При этом вопросы экономической стабильности, финансовой состоятельности территории как самоуправляющейся единицы отходят нередко на второй план.

В настоящей статье мы проанализируем опыт США по разработке и внедрению систем индикаторов качества жизни в городах. Особое внимание будет уделено методикам построения логически связанных систем показателей. Конструирование тематических блоков показателей, описывающих состояние того или иного сектора городской среды, — крайне сложная научно-прикладная задача, требующая нередко творческого подхода к поиску оптимального решения.



Разработка индикаторов городского развития в США

По свидетельствам экспертов, в большинстве американских городов до сих пор не создано эффективных инструментов мониторинга городского развития, способных в полной мере удовлетворить информационные потребности управления (отчет NNIP, апрель 2003 г.).

В США нет унифицированной системы городских индикаторов. Как правило, каждый город разрабатывает свою собственную мониторинговую систему, которая может использоваться как для оценки ситуации на всей городской территории в обозначенных юридических границах, так и на уровне отдельных округов города. При этом в ряде городов ведется планомерная работа по созданию целостных геоинформационных систем, где собираются и визуализируются разнокачественные параметры развития города и его отдельных частей. Однако в связи с отсутствием унифицированного набора индикаторов в США не получила широкого распространения практика создания единых общенациональных баз данных по городам. Глубоко детализованные интегрированные системы мониторинга социально-экономического развития городских территорий существуют лишь на уровне отдельных штатов (Колорадо, Небраска, Орегон и др.).

Один из немногих примеров создания общенациональной информационной базы по городским территориям – разработка Центра исследований в области городского управления при Государственном университете Ратгерс (Center for Urban Policy Research, Rutgers State University) – State of Nation Cities, созданная по контракту с Агентством по жилищному строительству и городскому развитию США (Housing and Urban Development Agency, HUD) в рамках программы ООН "Хабитат" по формированию национальных систем индикаторов городского развития в 1997 году. Учитывая специфику американской системы поселений, данная разработка изначально была ориентирована на сбор информации по городским агломерациям, внутри которых отдельно представлялись данные по центральным городам этих агломераций и по пригородным поселениям.

База данных Центра CUPR State of Nation Cities включала в себя информацию по 77 крупнейшим городским агломерациям США. Однако впоследствии, когда обязанности по управлению этой базой данных и систематическому сбору информации для нее перешли полностью к Агентству HUD, выборка обследуемых городских агломераций постепенно покрыла все выделенные на

территории США метрополитенские ареалы. Метрополитенский ареал (стандартный статистический метрополитенский ареал, МСА) – это форма определения границ городских агломераций в США для статистических нужд. Метрополитенские ареалы США выделяются на базе сетки графств с конца 1940-х годов по следующим критериям:

- причём как со стороны широкой общественности, так и со стороны местных органов власти графство, в пределах которого расположен город или урбанизированная территория с населением более 50 тыс. человек;
- группа графств общей численностью населения более 100 тыс. человек (в Новой Англии – более 75 тыс.), на территории которых частично расположен город или урбанизированная территория с населением более 50 тыс. человек.

Последние границы и назначения метрополитенских ареалов на территории США были утверждены Департаментом по управлению и бюджетному планированию США при администрации Белого дома 30 июня 1999 года. Общее число обследованных населённых пунктов достигло 11 934, из них 542 – это центральные города городских агломераций, остальные 11 492 – пригородные поселения в границах метрополитенских ареалов.

Сейчас эта база данных носит название State of Cities Data System (SOCDS) и представлена в открытом доступе на сайте Агентства по жилищному строительству и городскому развитию США. Здесь собрано более 3000 видов социально-экономической информации по городам США в ретроспективе за последние 30 с лишним лет, начиная с 1970 года (однако полный набор статистической информации удалось собрать далеко не по всем поселениям – только по самым крупным).

Источником регулярно обновляемых данных для SOCDS служат результаты целой серии федеральных статистических работ, проводимых специализированными агентствами (Бюро переписей, Бюро статистики труда, Бюро экономического анализа и т.д.) с определенной периодичностью – обычно 5–10 лет.

Вообще спецификой американской системы статистики является то, что значительная часть социально-экономической информации, в том числе по городам, собирается в рамках общенациональных переписей – переписи населения, переписи хозяйствующих субъектов, переписи правительств штатов и местных органов власти, национальных целевых обследований домохозяйств (American Housing Survey, BLS Consumer Expenditure

параметрах качества жизни в городах, получить детальные данные о характере экономических процессов, динамике местной хозяйственной среды, все чаще инициируют проведение работ по созданию для своего города систем индикаторов, базирующихся как на статистической информации из федеральных источников, так и на данных, собранных местными и региональными статистическими и научными учреждениями, результатах опросов населения, представителей коммерческих организаций и иных участников социально-экономического развития на местном уровне. Проблема, однако, в том, что в связи с отсутствием унифицированного подхода к разработке индикаторов крайне сложным оказывается сопоставление городов даже в пределах одного штата. Более того, нередко системы индикаторов, разрабатываемых по инициативе городских властей, ориентированы на отражение ситуации в какой-то определенной сфере, интересующей руководство города (например, устойчивое развитие в системе индикаторов г. Альбукерке или охрана окружающей среды в г. Юджине), что нередко мешает комплексной оценке социально-экономической ситуации в городе.

В США предпринимаются попытки систематизировать разработку городских индикаторов. Одна из крупнейших инициатив в этом направлении — запущенный в 1995 году проект The Urban Institute — National Neighborhood Indicators Partnership (NNIP). В проекте принимает участие 21 в основном некоммерческая организация, занимающаяся разработкой индикаторов городского развития. Вообще следует отметить, что в США разработчиками индикаторных систем для мониторинга городского или регионального развития чаще выступают независимые от властей (местных и региональных) некоммерческие организации.

Цель NNIP — организация сотрудничества и обмена методическими материалами, создание меню технологий разработки мониторинговых систем в городах. The Urban Institute выполняет координирующую роль в этом партнерстве городов. В последнее время активные работы и консультации ведутся по линии внедрения геоинформационных систем в практику городского мониторинга. Следует, однако, отметить, что проект NNIP не подразумевает создания единой базы статистических данных по городам — участникам проекта.

Из более чем 20 городов — членов NNIP наибольшие успехи в разработке систем индикаторов городского развития отмечены у Бостона, Индианаполиса, Нового Орлеана, Кливленда.

Рассмотрим далее систему индикаторов Бостона, поскольку она наиболее ярко отражает основные тенденции в реализации индикаторных проектов на уровне американских городов.

Система городских индикаторов метрополитенского ареала Бостона разработана и администрируется некоммерческой организацией Boston Foundation .

По результатам мониторинга социально-экономической ситуации Boston Foundation ежегодно издает аналитический документ, содержащий графические и текстовые материалы, — “Boston Indicators Report”.

Система городских индикаторов Boston Foundation включает в себя 10 тематических блоков: благосостояние муниципалитета (Civic Health), культурная сфера (Cultural Life and the Arts), экономика (Economy), образование (Education), окружающая среда (Environment), жилищная сфера (Housing), здравоохранение (Public Health), общественная безопасность (Public Safety), технологии (Technology), транспорт (Transportation).

Тематические блоки, в свою очередь, состоят из проблемных секторов, ситуация в каждом из которых описывается перечнем индикаторов (представленных в цифровых значениях). Цифровые индикаторы различаются по уровню сложности — от элементарного (медианный доход домохозяйств) до сложных композитных индексов (чаще всего заимствованных из других источников). Важно отметить, что индикаторами измеряются не только условия, сосредоточенные в пределах Бостона, но и те, что получили развитие на уровне штата. Тем самым дается оценка “наведенных” условий развития экономики Бостона.

Большинство индикаторов данной системы приводятся в разбивке по 16 отдельным округам метрополитенского ареала Бостона, представляющих собой особые муниципальные образования в территориальной структуре бостонской агломерации.

Таблица 1. Система городских индикаторов Boston Foundation

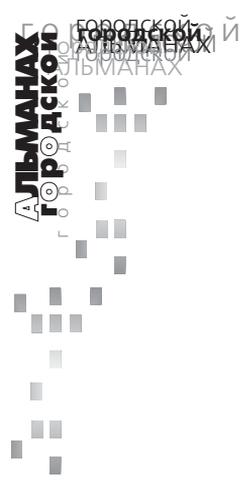
Тематический блок	Сектора	Индикаторы
1	Благосостояние муниципалитета (Civic Health)	23
2	Культурная сфера (Cultural Life and the Arts)	21
3	Экономика (Economy)	17
4	Образование (Education)	18
5	Окружающая среда (Environment)	23
6	Жилищная сфера (Housing)	18
7	Здравоохранение (Public Health)	20
8	Общественная безопасность (Public Safety)	16
9	Технологии (Technology)	15
10	Транспорт (Transportation)	14
Итого:	83	185

Отдельные показатели в каждом из блоков системы индикаторов Boston Foundation представляют особый интерес.

В блоке "Благосостояние муниципалитета" используется так называемый Caring Index – "индекс попечительства", разработанный компанией United Way. Он рассчитывается по группе из 32 ведущих индикаторов, отражающих ситуацию в области благотворительной деятельности, функционирования волонтерских организаций, вовлеченности местного сообщества в политический процесс; кроме того, перечень индикаторов, использованных для расчета данного индекса включает в себя показатели финансовой состоятельности местных властей и властей штата.

В индикаторном блоке "Культурная сфера" интерес представляет так называемый индекс "креативности" местной рабочей силы. Этот индекс рассчитывается путем сведения четырех следующих показателей с равными "весами":

- доля высокооплачиваемых работников с дипломом о высшем образовании не ниже магистерского (т.н. "креативный" класс) в составе местной рабочей силы;
- индекс технополиса, разработанный консалтинговой компанией Milken Institute – отношение роста объемов производства в высокотехнологичных отраслях в экономике данного муниципалитета к среднему росту объемов производства по всей национальной экономике;
- количество патентов на душу населения (Бостон по этому показателю занимает первое место среди всех городских агломераций США);



- индекс "раскрепощенности", рассчитываемый как доля представителей сексуальных меньшинств в общей численности населения.

Весьма характерно то, как представлено описание экономической базы города в системе индикаторов Boston Foundation. Оценка экономической базы ориентирована не на отражение текущего экономического потенциала муниципалитетов, а скорее на исследование возможностей роста местной экономики. По признанию эксперта The Urban Institute Тома Кингсли, руководителя проекта NNIP, такой способ оценки экономической базы используется большинством разработчиков городских индикаторов в США.

В рамках Boston Foundation ситуация в городской экономике измеряется с помощью следующего набора индикаторов:

- конкурентоспособность местной экономики (сводный индикатор, рассчитанный по величинам доли молодых профессионалов в рабочей силе города и количеству патентов на душу населения);
- поддержание высокотехнологичной инфраструктуры (объем финансирования научно-исследовательской деятельности), финансирование высшего образования, объем венчурного капитала в инвестициях);
- базовые индикаторы состояния экономической базы (занятость по отраслям экономики, уровень безработицы, плотность рынка офисных и гостиничных площадей);
- стоимость проживания в городе по сравнению с другими городами (медианный доход домохозяйств с учетом стоимости жизни, прожиточный минимум);
- квалификация рабочей силы (доля жителей с высшим образованием и количество жителей, получающих дополнительное образование);
- неравенство населения по доходам (индекс Джини, средние доходы и уровень безработицы у представителей разных рас, образовательные категории районов города);
- условия для привлечения мобильного населения (оценивается комплексом показателей, отражающих относительную привлекательность Бостона для специалистов, чьи профессии не имеют жесткой территориальной привязки: IT-специалисты, работники культурной сферы и т.д.).

Среди индикаторных систем, функционирующих вне NNIP, лучшими в США эксперты The Urban Institute признают системы

индикаторов городов Альбукерке (штат Нью-Мексико), Джексонвилл (Флорида) и Балтимор (Мэриленд).

Примером наиболее целостной общенациональной системы индикаторов о состоянии городской экономики, социальной сферы и сектора управления, включающей в себя базу данных по широкой выборке городов является разработка International Community Management Association (ICMA). Начало ей положено в 1995 году. В первый год в проекте участвовало лишь 15 муниципалитетов. В дальнейшем список участников расширился, и в настоящее время в него входят 115 муниципалитетов, причем уже не только в США, но и в Канаде.

Разработка ICMA отличается тем, что охватывает самый широкий спектр проблем городского развития (включая вопросы финансовой состоятельности местных властей, качество и стоимость местных общественных услуг — водоснабжение, водоотведение, электро- и газоснабжение и т.п.). Большинство данных в рамках системы индикаторов ICMA собирается посредством опросов представителей профильных экспертных групп.

Отличительной особенностью системы индикаторов ICMA является то, что она в первую очередь ориентирована не столько на установление общих тенденций социально-экономического развития муниципалитета в целом, сколько на оценку деятельности властей — то есть измеряет качество административно-институциональных ресурсов города.

Всего система городских индикаторов ICMA включает в себя 15 блоков показателей:

- точность следования положениям кодекса муниципального образования — 9 показателей;
- качество предоставления муниципальных услуг — 15 показателей;
- развитие инфраструктуры пожарной охраны и скорой медицинской помощи — 29 показателей;
- развитие и поддержание транспортных систем предприятий, предоставляющих общественные услуги (полиция, вывоз мусора, дорожно-ремонтные предприятия) — 18 показателей;
- поддержание дорожной инфраструктуры — 9 показателей;
- жилищный сектор — 8 показателей;
- состояние человеческих ресурсов в органах местного самоуправления — 10 показателей;
- развитие информационных технологий в муниципалитете — 15 показателей;
- библиотечные услуги — 10 показателей;
- парки и рекреационные территории — 11 показателей;

Увлечение формализованными методиками расчета композитных индексов сошло на нет еще в конце 1980-х годов. До этого на волне совершенствования электронно-вычислительной техники, позволившей оперативнее вести расчеты в больших массивах статистической информации, широкое распространение приобрели чисто количественные оценки, методы моделирования явлений действительности по математическим законам и построения сложных индексов, рассчитанных по большому числу независимых переменных (показателей). Однако практика показала, что нередко композитные индексы, равно как и имитационные математические модели, далеки от того, чтобы отразить реальное состояние того или иного объекта.

И все же, несмотря на крайне осторожное отношение к индексам в экспертной среде, у массовых потребителей статистической информации расчеты интегральных показателей по совокупности разнородных данных вызывают повышенный интерес. Большинство разработок по оценке качества жизни в городах, ориентированных на рядового потребителя, предполагают расчет итогового индекса качества жизни, значения которого присваивается каждому городу, участвующему в расчетах.

Наиболее масштабная разработка такого рода — издание “Places Rated Almanac”, где ежегодно все агломерации США и Канады, общим числом чуть более 350, оцениваются по 7 компонентам городской среды: стоимость жизни, включая расходы на жилье и местные налоги; образование; здравоохранение; культура; рекреационный потенциал; климат; состояние рынка труда. Конечной формой представления результатов оценки качества жизни являются 7 независимых индексов, отражающих положение дел в каждом из 7 выделенных компонентов городской среды, и 1 композитный индекс, полученный путем сведения 7 профильных индексов, без учета различий в относительной значимости того или иного компонента городской среды (т.е. без назначения “весов”).

В США получили особое распространение несколько базовых подходов к сокращению размерности набора признаков в ходе обработки и анализа статистической информации по городам и иным территориальным объектам:

- 1) расчет индексов путем агрегирования показателей по рангам;
- 2) расчет индексов путем агрегирования нормированных величин показателей:
 - агрегирование величин стандартного нормального распределения;

6. Сравнивая обстоятельства развития систем мониторинга поселений в США и в России, следует обозначить следующее ключевое отличие американского опыта от российского. Предпринимательское и гражданское сообщества в США в отличие от России значительно более мотивированы в получении максимально точной и разносторонней социально-экономической информации о поселениях. Это определяется сразу двумя факторами. Во-первых, в США от места к месту отсутствуют резкие различия в качестве жизни и условиях ведения бизнеса. В такой ситуации оценка индивидуальных особенностей отдельных территорий приобретает особую важность для потенциальных инвесторов и лиц, планирующих перемещение на новое место жительства. Вторым фактором является повышенная пространственная мобильность бизнеса и общества. Проблема выбора мест размещения новых хозяйственных объектов и мест постоянного проживания породила развитие в США целой индустрии по оказанию консультационных услуг в части принятия "территориально-пространственных" решений для бизнеса и частных лиц. Действие указанных факторов поддерживается обилием статистических данных субрегиональной детальности¹. В России же заинтересованность в получении социально-экономической информации о поселениях обнаруживается в первую очередь у представителей власти и экспертного сообщества. Потенциальные инвесторы в нашей стране редко проявляют интерес к локальной социально-экономической информации, пользуясь стереотипными представлениями об унаследованном от командно-административной системы управления государством распределении конкурентных преимуществ по территории страны.

¹ Следует, правда, отметить, что большинство суждений многих американцев о "качестве места" строится на основе их собственных стереотипов и "ментальных предпочтений" — те, кто живут на побережье, считают, что между западным и восточным побережьями — "скупная периферия", а жители Среднего Запада терпеть не могут суеты прибрежных городов, и т.д. Тем не менее выбор из прочих равных (например, городов на побережье) часто делается на основе экспертных оценок о качестве жизни и условий ведения бизнеса на уровне территориальных единиц субрегионального уровня.

**НОВЫЕ ИЗДАНИЯ ФОНДА "ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ ГОРОДА"**

Теория и практика перехода к потребительской субсидии: зарубежный опыт / П.О. Кузнецова, Л.Г. Рагозина, З.Л. Садовская. — М., 2003. — 92 с. ISBN 5-8130-0065-8.

Настоящее издание дает читателю возможность познакомиться с таким видом государственной поддержки населения, как субсидии. Одной из наиболее заметных общемировых тенденций последних лет стал постепенный переход от субсидий производителям к адресной поддержке потребителя в форме потребительских субсидий. В России эта тема также вызывает интерес в связи с широким обсуждением модели социальных счетов как одной из форм потребительской субсидии. В книге дано экономическое обоснование данного перехода, а также представлена условная классификация различных типов субсидий с точки зрения широты потребительского выбора и целевого использования общественных ресурсов. На примере конкретных зарубежных программ продемонстрированы возможности потребительских субсидий как средства усиления конкуренции, увеличения адресности, повышения качества услуг, а также прозрачности бюджетов. Особое внимание уделено проблемам, которые могут возникнуть при внедрении потребительских субсидий. Книга также подчеркивает важность институциональных и административных факторов, влияющих на выбор той или иной формы потребительской субсидии. Издание рассчитано на работников органов государственной власти, местного самоуправления, специалистов в области социальной политики, социальных работников, а также всех заинтересованных читателей.

Оценка муниципальных программ / Г.Ю. Ветров, Д.В. Визгалов, М.В. Пинегина, Шевырова Н.И. М., 2003. — 88 с. ISBN 5-8130-0067-4.

В книге рассматриваются технологии мониторинга и оценки муниципальных программ и проектов на примере нескольких российских городов (Городец, Кунгур, Междуреченск), внедряющих методику оценки программ в практику планирования городского развития. Применение механизмов

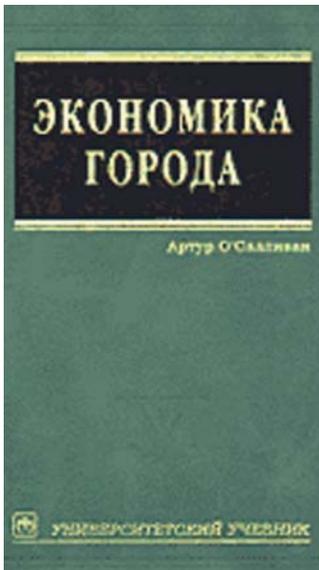
оценки актуально сегодня для российских муниципальных образований, переходящих к программно-целевому методу в управлении и стремящихся улучшить качество муниципальных программ, повысить их эффективность и результативность. Издание предназначено для органов местного самоуправления и органов государственной власти, специалистов в области муниципального и регионального социально-экономического развития, преподавателей и студентов, занимающихся вопросами муниципального управления, урбанистики и территориального развития, а также для представителей некоммерческих организаций.

Нормативно-правовая и методическая база для создания фондов реформирования муниципальных финансов / Под ред. В.В. Климанова, С.М. Никифорова. — М., 2003. — 132 с. ISBN 5-8130-0064-х.

Работа посвящена вопросам создания в субъектах Российской Федерации фондов реформирования муниципальных финансов, предназначенных для поддержки бюджетных реформ на муниципальном уровне. Специалисты Центра исследования бюджетных отношений совместно со специалистами фонда "Институт экономики города" подготовили проекты нормативно-правовых документов для создания в составе региональных бюджетов фондов реформирования муниципальных финансов и соответствующие методические рекомендации. Работа содержит как пакет типовых проектов соответствующих документов, так и пакет документов, принятых в Хабаровском крае в связи с созданием в краевом бюджете Фонда реформирования муниципальных финансов. Издание предназначено для региональных руководителей органов государственной власти и органов местного самоуправления, специалистов в области бюджетной политики, межбюджетных отношений, преподавателей и студентов финансовых и экономических вузов.

следствий АБСП, подготовленная специалистами Группы стратегии сокращения бедности (PRMPR) и Департамента социального развития (SDV) Всемирного банка. Материалы семинара, организованного Всемирным банком по этой теме, позволяют составить полное представление о том, что включает в себя АБСП, каковы его цели и функциональные особенности. При этом авторы материалов показывают, что АБСП применим к реформированию тарифной системы и предприятий ЖКХ, бюджетно-налоговой реформе и реформе пенсионного обеспечения. Материалы семинара, безусловно, будут интересны специалистам департаментов социального развития органов местного самоуправления, а также региональных органов государственной власти.

О'Салливан А. Экономика города. — 4-е изд.: Пер. с англ. — М.: ИНФРА-М, 2002. — 706 с.

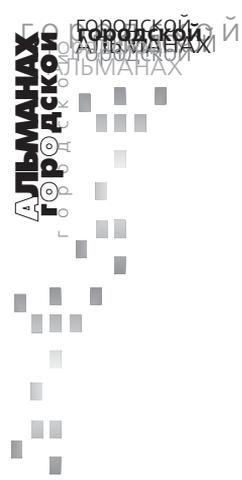


Учебник, написанный специалистом факультета экономики Орегонского университета, выдерживает уже 4-е издание на русском языке, но не становится от этого менее актуальным. Тем более что в новое издание внесена масса изменений — существенно переработаны таблицы и графики, в которых используются самые последние данные, включены результаты новых теоретических и практических научных исследований, в том числе учтены изменения в экономике, произошедшие в последние годы, и применены более совершенные методы анализа вариантов экономической политики. Учебник состоит из шести частей: “Роль рыночных сил в развитии городов”, “Земельная рента и землепользование”, “Бедность и жилье”, “Органы местной власти”, “Городской транспорт” и “Образование и преступность”. Хотя учебник и написан на опыте в основном США, другого столь же содержательного и полного издания по данной проблематике пока нет.



Словарь-справочник по местному самоуправлению: термины, понятия, определения из российского законодательства/Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. — М., 2003.—165 с.

Книга подготовлена Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. В словарь-справочник включены



понятия (термины), их определения, являющиеся дословными выдержками из текстов нормативных правовых актов, а также справочные данные, содержащие ссылки на источники права и опубликования. Авторы считают, что этот словарь может сыграть заметную роль в предупреждении и устранении противоречий между актами федерального законодательства и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. По их мнению, словарь необходим также при формировании актов органов местного самоуправления.

В процессе отбора материала для словаря были обработаны законодательные акты РСФСР, законы Российской Федерации, постановления Верховного Совета Российской Федерации, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания Российской Федерации, указы, распоряжения Президента РСФСР и Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Совета министров РСФСР, Совета министров – Правительства Российской Федерации, а также не утратившие юридической силы законы СССР, указы Президиума Верховного Совета СССР, отдельные постановления Совета министров СССР.

ИНТЕРНЕТ-САЙТ — ВИЗИТНАЯ КАРТОЧКА СОВРЕМЕННОГО ГОРОДА. ОБЗОР ИНТЕРНЕТ- РЕСУРСОВ

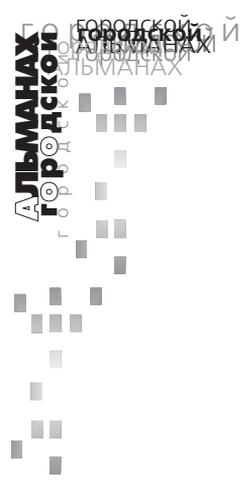
Н.И. Шевырова

Неотъемлемой частью культуры и институционального развития современного города является официальный городской сайт, расширяющий возможности города по присутствию в информационном поле, создающий дополнительный ресурс общения с горожанами и распространения необходимой городу информации.

Городской сайт часто становится визитной карточкой города, формирует первое впечатление о нем гостей, которые зачастую начинают свое знакомство с городом именно с его интернет-ресурсов.

В России сегодня города, имеющие официальные сайты, пока находятся в меньшинстве, но с каждым годом их число увеличивается. В последующих выпусках альманаха мы подробнее расскажем о территориальной организации городских интернет-ресурсов и качестве их информационного насыщения, а пока остановимся на содержании сайтов четырех российских муниципальных образований: городов Ростов-на-Дону (www.rostovgorod.ru), Димитровград (www.dimitrovgrad.ru), Дзержинский (www.ugresh.ru) и Городецкого района (www.gorodec.ru). Их выбор обусловлен тремя причинами:

1. Все муниципальные образования отличаются друг от друга по численности населения и административному статусу.
2. Все четыре муниципальных образования находятся в разных субъектах Федерации.
3. Все эти муниципальные образования участвуют в проекте фонда "Институт экономики города" "Городской барометр" и активно развивают свои сайты.



Ростов-на-Дону (www.rostov-gorod.ru)

Сайт этого города с населением свыше 1 млн человек, столицы Ростовской области, может быть образцом для многих крупных городов России. Несмотря на то, что Ростов-на-Дону является столицей субъекта Федерации, его сайт сохранил дух именно муниципальной жизни. Сайт хорошо разветвлен, имеет легкую и понятную структуру, представляющую все отрасли экономики и административную иерархию. Новостная составляющая сайта регулярно обновляется и пополняется материалами, касающимися только жизни города. Интересным нюансом является специальная страничка, содержащая нормативные и правовые документы, принимаемые в городе. Отдельно на главной странице выделены колонки для общественных опросов и записи граждан на прием в режиме онлайн.

Димитровград (www.dimitrovgrad.ru)

Сайт города Димитровграда — крупного города второго порядка Ульяновской области с населением более 130 тыс. человек — весьма прост. Он находится в самом начале своего развития. Несмотря на это, сайт содержит информацию, на основе которой в дальнейшем можно с успехом расширять выбранные направления и наполнять их новыми материалами. На данном этапе содержание сайта носит лишь информационный характер — сообщается минимум необходимой информации о городе, структуре администрации и федеральных структурах, находящихся в Димитровграде. Диалог с жителями города пока развит слабо. Отметим инвестиционную направленность сайта. На нем представлены "Инвестиционная карта" города и страница "Имиджевые проекты", ориентирующие сайт в первую очередь на гостей города, а не на его жителей.

Дзержинский (www.ugresh.ru)

Сайт этого малого города Московской области с численностью населения более 40 тыс. человек, если сравнить его с большинством сайтов малых и средних городов России, является скорее исключением из правила. В данном случае можно говорить об

удачно реализованном проекте. Сайт города имеет очень разветвленную систему размещения информации, содержащую такие уникальные в своем роде разделы, как "Шефские связи города", "Книга памяти", "Города побратимы" и т.д. Новостной раздел постоянно обновляется и размещается на главной странице. Особенно надо обратить внимание на высокий уровень картографического материала, представленного в разделе "Схема города", позволяющего получить информацию о каждом доме (следует отметить, что даже простая карта или схема города представлена не на каждом городском сайте).

Информационный ресурс города ориентирован как на гостей, так и на самих горожан. Раздел "Нормативные документы" регулярно пополняется свежей и актуальной информацией. Важные для жизни города темы выносятся в заголовок главной страницы. Так, на данный момент такой темой является разработка Стратегического плана развития города.

Городецкий район (www.gorodec.ru)

Администрация Городецкого района (район Нижегородской области, включающий в себя города Городец и Заволжье, численность населения — более 100 тыс. человек) лишь недавно создала официальный сайт района, и именно этим он интересен. В России большинство сайтов муниципальных образований принадлежат городам, районы же только начинают втягиваться в процесс создания официальных муниципальных интернет-ресурсов. Достойным участником этого процесса и является Городецкий район.

Тем не менее сайт района еще недостаточно развит, имеет примитивную структуру первичного раздела информации, и это не удивительно, ведь работа над его совершенствованием только началась. В то же время в структуру сайта уже заложены основные направляющие его развития: имеются разделы "О районе", "Бизнес и экономика", "Органы власти", "Культура и туризм", то есть учтено все то, чем живет Городецкий район сегодня. Особо необходимо отметить, что даже на этом этапе развития сайта в нем предусмотрены разделы "Обратная связь" и "Дискуссионный клуб", что свидетельствует о стремлении администрации района поддерживать связь его жителями.

Браун Кэти,

консультант Национальной лаборатории им. Лоренса (г. Ливермор, Калифорния, США).

Окончила факультет государственного управления Государственного университета Калифорнии. Имеет степень бакалавра криминологии. С 1989 по 2001 год являлась мэром Ливермора. С 1982 по 1989 год работала в качестве члена Совета по развитию г. Ливермора, участвовала в разработке программы развития города. На протяжении 19 лет являлась выборным лицом местного самоуправления г. Сан-Франциско.

Ветров Герман Юрьевич,

директор направления "Муниципальное экономическое развитие".

Окончил Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, кандидат экономических наук. Работал в Институте востоковедения РАН, на географическом факультете МГУ, в Российском общественно-политическом центре, участвовал в реализации ряда международных проектов, посвященных проблемам развития местного самоуправления в России. Являлся научным редактором журнала "Эра городов". В фонде "Институт экономики города" работает с 1997 года.

Визгалов Денис Валерьевич,

ведущий эксперт направления "Муниципальное экономическое развитие".

Окончил Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, кандидат географических наук. Работал в Институте географии РАН, прошел курс обучения по программе "Экономическая и общественная география" в университете Мэдисон-Висконсин (США). В фонде "Институт экономики города" работает с 2000 года. Занимается разработкой и совершенствованием систем планирования и развития городов, систем эффективного управления

местной экономикой, формированием городской инвестиционной политики.

Либоракина Марина Ивановна,

исполнительный директор фонда "Институт экономики города".

Окончила Государственную академию управления им. С. Орджоникидзе, кандидат экономических наук. Эксперт в области социальной политики, местного самоуправления, а также по вопросам корпоративной социальной ответственности.

Работала директором российско-американских проектов по развитию неправительственных организаций "Эффективный менеджмент для некоммерческих организаций", "Социальное партнерство" и "Деловая сеть развития некоммерческих организаций" под эгидой Международного совета по научным исследованиям и обменам, других организаций. Автор более 50 научных и публицистических работ на русском и английском языках. Была научным редактором и соавтором ряда изданий по вопросам развития некоммерческого сектора и социальной политики.

Косарева Надежда Борисовна,

президент фонда "Институт экономики города".

Косарева Надежда Борисовна — президент фонда "Институт экономики города" со дня его основания в 1995 году. Окончила Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, кандидат экономических наук. Работала в Институте народно-хозяйственного прогнозирования РАН. Эксперт в сфере жилищной политики, жилищного финансирования, развития рынка недвижимости, а также по вопросам организации местного самоуправления.

Является одним из разработчиков проектов федеральных законов "Об основах федеральной жилищной политики", "Об

ипотеке (залоге недвижимости)", "О товариществах собственников жилья", Земельного кодекса Российской Федерации, Федеральной целевой программы "Жилище", Концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации, Концепции развития системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации, Федеральной целевой программы "Государственные жилищные сертификаты" и других нормативных правовых документов.

Н.Б. Косарева является членом Правительственной комиссии по жилищной политике, членом Коллегии Госстроя России, а также членом Экспертного совета при Комиссии по развитию ипотечного кредитования Государственной Думы Российской Федерации.

Н.Б. Косарева — автор ряда работ по различным аспектам реформы жилищного сектора в России.

Смирнягин Леонид Викторович,
научный консультант фонда "Институт экономики города".

Окончил Московский государственный университет им. М.В.Ломоносова, кандидат географических наук, доцент географического факультета МГУ. Работал во Всесоюзном институте информации АН СССР, Институте мировой экономики и международных отношений РАН, заведующим отделом региональных проблем Аналитического управления Администрации Президента Российской Федерации. Являлся членом Президентского Совета. Читал лекции в ряде университетов США и Великобритании. В фонде "Институт экономики города" работает с 2002 года.

Занимается вопросами муниципального экономического развития российских городов.

Шанин Андрей Александрович,
эксперт направления "Муниципальное экономическое развитие".

В 2003 году получил диплом магистра Московского государственного университета по специальности "экономическая география". В фонде "Институт экономики города" работает с ноября 2001 года. Занимается вопросами мониторинга и планирования социально-экономического развития на местном уровне, разработкой подходов к оценке программ социально-экономического развития территорий. В рамках проекта "Городской барометр" принимал участие в разработке социально-экономических индикаторов.

Шевырова Наталья Ивановна,
эксперт направления "Муниципальное экономическое развитие".

Окончила Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. В фонде "Институт экономики города" работает с 2001 года. Занимается вопросами внедрения современных технологий муниципального социально-экономического развития, основанных на сочетании стратегического планирования и практических реформ в сфере городской экономики, вопросами муниципальной статистики, а также городского управления.



ДЛЯ ЗАМЕТОК
