

К.В. Криничанский
АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКИХ ГОРОДОВ¹

Целью проведенного исследования являлась выработка рекомендаций, стратегических, типовых и сценарных решений для органов власти и местного самоуправления, исходя из их базовых задач в области политики развития городов и на основе анализа ключевых проблем в данной сфере. Центральной задачей государства здесь предполагается достижение устойчивого поступательного развития территорий и городов, ориентированное на повышение благосостояния и улучшение условий жизнедеятельности горожан (жителей муниципальных образований, далее – МО). Следовательно, проблемы, которые рассматриваются ниже (см. табл. 1 и 2) – это проблемы устойчивого развития городов (МО), препятствующие такому развитию, тормозящие его, либо даже блокирующие его.

Перечисленные ниже проблемы оценены с точки зрения степени важности (с выделением высокой, средней либо низкой степени), статуса (федеральный, субфедеральный либо местный, что по замыслу равносильно определению того, где возникает проблема), заинтересованных и компетентных сторон (государственная власть, муниципалитеты, бизнес, саморегулируемые организации и общественные объединения), степени их компетенции и полномочий (исключительная, высокая, средняя, низкая, индивидуальная либо неопределенная). Данная классификация представляет собой аналитическую модель, которая, на наш взгляд, может найти различное применение в области теории и практики муниципального управления. В частности, с ее помощью можно определить в некотором смысле степень достаточности предпосылок для преодоления проблем устойчивого развития. А именно, можно оценить, достаточен ли набор компетенций и/или заинтересованности различных сторон, причастных к проблеме; наличествуют ли в отношении проблем с высоким рейтингом важности соответствующие заинтересованные и компетентные (в области их решения) субъекты. Кроме того, отметим такое качество модели, как возможность увидеть сопричастность к ней разных заинтересованных сторон, взвесить силу их влияния, и не только описать ситуацию, но и представить идеальную структуру распределения прав и пол-

¹ Выражаю благодарность за ценные замечания и рекомендации, высказанные по поводу написания данной статьи, членам Дискуссионного клуба факультета экономики, управления, права Южно-Уральского государственного университета и лично А.С. Лаврентьеву.

номочий, которая бы способствовала урегулированию проблем и поступательному развитию.

Разработанная модель позволяет обнаружить следующее. Если одна из заинтересованных сторон, от действий которой собственно и зависит исход событий, имеет низкую компетентность (последняя колонка табл. 1), это означает, что имеющаяся проблема имеет административно-организационный аспект, проявляющийся через нерешенность вопросов увязки интересов, разграничения полномочий и неэффективность экономического и административного взаимодействия. Вряд ли в такой ситуации возможно продвижение вперед. Решение проблемы будет найдено только при условии вовлечения заинтересованной стороны в соответствующий административный процесс, призванный устранять проблему, и, возможно, при условии повышения статуса данной стороны.

Например, проблема городских дорог не может быть решена до тех пор, пока муниципалитеты не смогут распоряжаться, заранее планировать и контролировать известный объем средств, адресуемый на нужды дорожного строительства и ремонта, и пока процедура распоряжения этими средствами не будет создавать препятствий для заключения прозрачных, контролируемых контрактов с подрядной организацией.

Еще одну проблемную ситуацию можно видеть на ином примере. Обратимся к анализу проблемы неблагоприятного инвестиционного климата (табл. 1, п. 5.1). Заметим, что наиболее заинтересованные и обладающие значительным влиянием участники системы общественных отношений – представители бизнес-элиты – не имеют достаточных полномочий и ресурсов для ее решения. Важные аспекты решения задачи улучшения инвестиционного климата, создания позитивного имиджа городов и территорий формируются в кабинетах власти и органов местного самоуправления (далее – МСУ).

В сложившейся ситуации активность бизнеса не просто сдерживается, она просто блокируется. Даже при наличии резервов для роста предприятия или не спешат, или оказываются не способны инициировать самостоятельные проекты и выступать в качестве инвесторов. Дефицит инвестиций в таких условиях становится хроническим явлением, а проекты, продвигающие инновационные продукты, – редкостью. Учредительная активность остается не высокой, молодой бизнес остается вне высокотехнологических сфер экономики (даже в тех городах, где факторами их развития выступает, например, высокая концентрация интеллектуалоемких оборонных предприятий) и находит себя в перепродажах и сфере услуг, тогда как крупные предприятия занимаются поиском партнеров и поставщиков высокотехнологичных товаров за рубежом.

Подобный анализ проблемы подсказывает одно из направлений поиска путей ее решения. Выход в данном примере может заключаться в активном и открытом сотрудничестве власти и бизнеса, обеспечении органами МСУ условий для формирования заинтересованных в развитии партнерств. В рамках данных партнерств необходимы совместная разработка стратегий развития городов, реализация конкурсных технологий привлечения подрядчиков для исполнения программ развития и т. д. При этом роль и степень компетентности (а вместе с тем и ответственности) таких партнерств должны быть четко обозначены в совместных документах. В качестве приоритетных направлений разрабатываемых стратегий городам (разумеется, не всем) следует выбирать поддержку развития предприятий научно-технической сферы деятельности, высокотехнологических и наукоемких отраслей.

Вернемся к комментарию таблиц. Ряд проанализированных ниже проблем, получивших оценку по статусу «Федеральная» и по заинтересованности сочетающих интересы и государственной власти и органов МСУ, при определении степени компетенции выявляют низкую юридическую компетенцию представителей местных органов власти (см., например, табл. 1, п. 7 «Неудовлетворительная отраслевая структура», п. 13 «Рост числа безработных, инвалидов, старение населения»). Однако проблема проявляется именно на местах. В данном случае ситуация свидетельствует о том, что федеральный центр либо устраняется от ее решения, либо не готов к нему в настоящий момент, либо предпринимаемые шаги по ее решению малоэффективны. Действительно, неудовлетворительная отраслевая структура экономики и, тем более, безработица и старение населения не могут быть результатом местных действий. Это – эффекты государственной политики, однако проявляющиеся как проблемы на местах. Возникает вопрос: как местным властям преодолевать эти проблемы (или оправдываться за них)?

Ответ не очевиден. На наш взгляд, он может быть найден в усилении авторитета и влияния местного самоуправления как уровня административной системы государства, в т. ч. влияния на политические процессы в стране в целом². Однако, для начала МСУ необходимо доказать свою компетентность в решении вопросов и проблем собственного развития, что, собственно, и должно стать основанием для обретения большей самостоятельности. Авторитет местной власти следует повышать, прежде всего, в глазах жителей самих же муниципальных образований. На игре в финансовую зависимость такой авторитет построен быть не может.

² Характерный пример извне – правительственный кризис в Великобритании после провала лейбористов на выборах в местные органы власти в мае 2006 г.

Далее. Идентификация проблем по статусу, причастности и степени компетентности помогает нам спрогнозировать некоторые ситуации, смоделировать их и даже четко выстроить стратегию поведения органов МСУ муниципальных образований России. В качестве примера можно взять проблему обеспечения горожан жильем (табл. 1, п. 16). Можно предположить, что ряд подобных проблем способны найти свое решение не только в рамках предпринимаемых усилий со стороны федеральной власти, но и при наделении требуемыми полномочиями или даже стимулами муниципалитетов (например, в создании механизмов, более эффективно обеспечивающих горожан жильем и повышающих его качество).

И здесь не стоит уповать на недостаточность компетенций. Практически все вопросы могут быть решены в рамках МО. Все дело заключается в часто грубо переворачиваемой дихотомии «заинтересованность – ответственность». Категорически неверно, на наш взгляд, видеть нормативную логику действий муниципальной власти исключительно при наличии «внутренних стимулов», громоздко формулируемой заинтересованности. Следовало бы отразить в этой логике и мотив ответственности, из которого будет следовать и весомая заинтересованность в собственных действиях. Однако большими препятствиями здесь выступают формальный стиль выполнения функций управления и безынициативность.

Таблица 1

Проблемы устойчивого развития (с позиции уровня городов областного подчинения и выработки местной властью собственной политики и стратегии городского развития и управления)

№	Проблема	Степень важности ¹	Статус ²	Заинтересованные и компетентные стороны ³	Степень компетенции, полномочия ⁴
1	Развитие городов зависит от вышестоящих уровней управления. Местные политические уровни не имеют влияния на решения более высоких уровней	В	Ф	ГВ	И
<p><i>Рекомендации к решению:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Политическую систему быстро не переделать, поэтому следует активнее влиять на общественное мнение, формировать требования к вышестоящим уровням власти, к качеству работы депутатов, избираемых в областные и федеральные представительные органы власти. 2. Развитие общественных институтов (в т. ч. общественные палаты) как механизма балансирования интересов и компетенций органов МСУ, с одной стороны, и федеральной и региональной власти, с другой. 3. Использование права на законодательную инициативу. 4. Создание сильного межмуниципального объединения национального масштаба, которое могло бы иметь значительное влияние на федеральный центр. 5. Поиск путей укрепления авторитета местной власти. 6. Передача части полномочий и финансов от вышестоящих уровней на уровень муниципалитетов 					
2	Централизация и финансовая зависимость от более высокого уровня власти ведут к негативным эффектам: перекладыванию ответственности; утрате мобильности в принятии решений и устранении проблем; давлению интересов групп, не представляющих реально жителей города и пр.	В	Ф, С, М	ГВ	И
			Ф, С, М	М	В
			Ф, С, М	Б	Инд.
			Ф, С, М	ОП	Инд.
<p><i>Рекомендация к решению:</i></p> <p>Если централизация и финансовая зависимость являются неустраняемыми факторами, то решение может состоять только в выборе наиболее эффективной власти в том смысле, что эта власть могла бы противостоять названным негативным эффектам</p>					

3	Проблема управляемости: на ситуацию в городе оказывают воздействие множество разных сложных и непредсказуемых факторов и процессов разного уровня и происхождения. Муниципальный аппарат управления вследствие сложности объекта управления не в состоянии реагировать на все виды воздействий и управлять ими для достижения определенных целей	С	Ф, С, М	С	В
			Ф, С, М	М	И
<i>Рекомендация к решению:</i> 1. Концентрация на управлении процессами и создании условий (основание: городская власть не может эффективно управлять субъектами (субстанциями)). 2. Внедрение стандартов управления качеством (<i>ISO</i>)					
4	Фактор глобализации: источником проблем оказываются события и процессы, которые складываются далеко за пределами муниципальных территорий	С	Ф	ГВ	С
			Ф	Б	Инд.
<i>Рекомендация к решению:</i> 1. Внедрение мировых практик и стандартов. 2. Организация системы мониторинга и прогнозирования. 3. Гибкое реагирование и корректировка планов в связи с социально-экономическими изменениями глобального масштаба ³					
5.1	Неблагоприятный инвестиционный климат (в т.ч. отсутствие системы «твердых контрактов», обеспечивающей неизменность условий ведения бизнеса и защиту прав инвесторов). Муниципальная власть не может избежать искушения применения «избирательного» подхода в назначении условий для бизнеса, в выборе партнеров по проектам и в др. подобных вопросах. Следствие – низкая инвестиционная привлекательность и дефицит инвестиций в бизнес	В	С, М	М	В
			С, М	Б	Н

³ От времени разработки и принятия планов и программ до их реализации проходит длительное время, что приводит к смещению условий их реализации и обесцениванию целей.

	<p><i>Рекомендация к решению:</i></p> <p>1. Создание максимально открытой системы заключения контрактов и исполнения обязательств внутри экономического пространства города, системы открытого (публичного) диалога с инвесторами.</p> <p>2. Организация работы информационной системы и биржи контрактов.</p> <p>3. Принятие норм поведения, предусмотренного «Кодексом лучшей практики».</p> <p>4. Создание партнерств частного бизнеса и местных сообществ, уравнивающих частный и общественный интересы</p>				
5.2	Дефицит инвестиций в городскую инфраструктуру	В	С, М	М	В
			С, М	Б	Инд.
			С, М	О	Н/о
	<p><i>Рекомендация к решению:</i></p> <p>1. Создание партнерств и соглашений между частными инвесторами и местными органами власти.</p> <p>2. Инвесторы, финансирующие сооружение объектов городской инфраструктуры, должны получать права на землю и строительство, выгодные ссуды и пр.</p>				
6	Рост экономической активности приводит к нерациональному потреблению природы и оставляет нежелательный «экологический след»	С	М	М	В
			М	Б	В
			М	О	Н/о
	<p><i>Рекомендация к решению:</i></p> <p>1. Создание институтов, формирующих общественное мнение о деятельности компаний на территории городов, ставящих в зависимость имидж фирм от экологической составляющей.</p> <p>2. Более активное использование опыта европейских и прочих стран, практикующих присвоение и популяризацию знаков экологического качества и чистоты предприятиям и их продукции.</p> <p>3. Создание систем экологического мониторинга и систем информационного освещения состояния экологии города, реального и возможного влияния (последствий) для здоровья и уровня жизни горожан. На этой основе могут быть выработаны и приняты городские стандарты экологической чистоты и экономического поведения хозяйствующих субъектов</p>				
7	Неудовлетворительная отраслевая структура	В	С, М	ГВ	В
			С, М	М	Н
			С, М	Б	Инд.
	<p><i>Рекомендация к решению:</i></p> <p>Выработка стратегии развития города, в которой должны быть определены приоритетные направления, сектора и кластеры развития экономики в городской черте. Развитие отраслевой структуры должно быть объектом городского управления.</p> <p>Развитие инфраструктуры, качество которой могло бы привлечь в город новых участников</p>				

8	Низкий уровень развития инфраструктуры для бизнеса приводит к оттоку ресурсов и снижает привлекательность территории (города) для бизнеса	В	М	М	В
			М	Б	В
<p><i>Рекомендация к решению:</i> Так как развитие городской инфраструктуры требует крупных инвестиций, необходим политический диалог с вышестоящим уровнем власти, от которого зависит возможная финансовая поддержка. В этой связи МО должно уметь обосновать эффективность проектов, его реализуемость и раскрыть выгоды для субъекта федерации в целом. Некоторые сектора инфраструктуры могут эффективно развиваться по инициативе частных инвесторов при активном взаимодействии бизнеса и муниципальной власти и без использования на это бюджетных средств</p>					
9	Современная инфраструктура городского хозяйства наносит ощутимый вред окружающей среде	В	М	М	В
			М	Б	В
			М	ОП	Н
<p><i>Рекомендация к решению:</i> Принятие городских стандартов экологической чистоты и экономического поведения хозяйствующих субъектов</p>					
10	Слабое участие граждан в институтах самоуправления и общественной жизни, политическая апатия (низкая явка избирателей и пр.)	В	М	М	И
			М	ОП	Н
<p><i>Рекомендация к решению:</i> 1. Создание условий и наглядных примеров реального влияния граждан посредством институтов самоуправления, общественных и политических институтов на собственные условия существования. 2. Аудит административного и фискального регулирования на предмет препятствия самореализации населения. 3. Привлечение как можно большего числа горожан к процессу принятия локальных решений. 4. Всеобщее информирование горожан о принятии таких решений</p>					
11	Хронически низкие доходы населения, высокий уровень бедности	В	ГВ, М	ГВ	В
			ГВ, М	Б	В
			ГВ, М	ОП	Н

	<p><i>Рекомендация к решению:</i></p> <p>1. Хронически низкие доходы населения объясняются спецификой отраслевой структуры, плохим финансовым здоровьем и низкой рентабельностью действующих предприятий. Отсюда рекомендации для города могут быть взяты из п. 7.</p> <p>2. Борьба с бедностью может включать множество компонентов. Однако противостояние воспроизводству бедности должно также в первую очередь решаться не с помощью государственной поддержки, а через экономический сектор, создание рабочих мест и условий для лучшей жизнедеятельности</p>				
12	Социальное исключение, маргинализации населения, преступность	В	Ф, С, М	ГВ	В
			Ф, С, М	М	В
	<p><i>Рекомендация к решению:</i></p> <p>1. Необходима разработка специальных программ выявления бедности и фактов социальной исключенности. В социальной помощи (в т.ч. реабилитационной) и социальном контроле нуждаются не только те, кто за ней обращается, но и те, кто не обращается (категория детей из неблагополучных семей, деградировавшие личности и другие).</p> <p>2. Меры государственной поддержки проблемных социальных групп необходимы, но также важны меры по развитию экономики (см. п. 11)</p>				
13	Рост числа безработных, инвалидов, старение населения	В	Ф, С, М	ГВ	В
			Ф, С, М	М	Н
	<p><i>Рекомендация к решению:</i></p> <p>1. См. п. 11–12. Проблема старения как демографическая проблема, оборачивающаяся проблемами в социальной и экономической сфере, может быть решена только при условии роста рождаемости, что, безусловно, зависит от экономических условий.</p> <p>2. Старение населения как проблема для непосредственно пожилой группы населения сложна. Здесь возможны и необходимы дополнительные меры по предоставлению некоторой части этой группы рабочих мест, социальной защите пожилых людей, созданию инфраструктуры для организации их досуга и др.</p> <p>3. Важную роль в решении проблемы безработицы может сыграть развитие самозанятости населения. При этом важно, чтобы формы самозанятости, сопряженные с неустойчивыми и невысокими доходами не препятствовали получению социальной помощи по линии службы занятости. Таким образом, необходима дополнительная дифференциация безработных и законодательная инициатива по принятию областного закона по защите таких категорий, закона, который бы учитывал специфику региона и не препятствовал развитию особых случаев самозанятости.</p> <p>4. Развитие частных агентств по трудоустройству, при их активном взаимодействии с бизнесом и образовательными учреждениями</p>				
14	Факторы устойчивости (экономический рост; социальная справедливость и стабильность; экологическая безопасность) не согласуются: первый противоречит третьему и не всегда благоприятствует второму	В	Ф, С, М	ГВ	В
			Ф, С, М	М	И
			Ф, С, М	Б	В

	<p><i>Рекомендация к решению:</i> Инструменты преодоления противоречия: образование, селективность и участие общества (в т.ч. через института МСУ) в отборе проектов. Именно муниципалитет определяет стратегию, которая бы содержала приемлемый компромисс между ростом экономической базы и двумя другими факторами устойчивости. Полное разрешение противоречия невозможно, нужны компромиссы, но не приемлемы двойные стандарты</p>				
15	Проблема благоустройства. Заключается в низких стандартах качества жилья; отсутствии или недоступности социальной инфраструктуры (в том числе театры, музеи, спортивные объекты, объекты досуга); низком качестве дорог, тротуаров; плохом озеленении; наличии «плохих» объектов (промышленные предприятия в центре города, разрушающиеся архитектурные объекты и прочее); отсутствии благоустройства дорог (детские площадки, лужайки и зелёные зоны, пешеходные дорожки, парковки); не удовлетворительное качество услуг объектов общепита	В	М	М	В
			М	Б	Инд. Н/о
	<p><i>Рекомендация к решению:</i> Принятие городских программ развития инфраструктуры объектов среды жизнедеятельности. Стимулирование частных инвестиций и создания предприятий малого бизнеса в сфере отдыха, спорта, досуга и общественного питания</p>				
16	Проблема обеспечения горожан жильем	В	Ф, С, М	ГВ	В
			Ф, С, М	М	Н
			Ф, С, М	Б	Инд.
	<p><i>Рекомендация к решению:</i> 1. Развитие института ипотеки 2. Германия: обеспечение населения жильем через развитие института стройсберкасс, через прямую финансовую помощь государства лицам, осуществляющим целевые сбережения на приобретения жилья (25 % от собственных вложений сберегателя). 3. Швеция: на муниципалитеты возлагались функции застройщиков-инвесторов при строительстве жилых домов; государство представляло ссуды до 100 % от производственных затрат для муниципальных строительных организаций, работающих без прибыли и до 85–90 % – для частных строительных предприятий. 4. Бельгия: система грантов и предоставления преимуществ жилищным корпорациям 5. Проработка механизмов наделения МО полномочиями в создании институтов обеспечения жильем горожан</p>				
17	Низкая способность городского управления выполнять интегрирующую стратегию (организационная способность города)	В	М	М	В
			М	Б	Н/о

	<i>Рекомендация к решению:</i> Развивать и использовать партнерскую форму взаимодействия между бизнесом под эгидой органов МСУ				
18	Проблема городского развития. Сложности и ценовые барьеры в получении прав на землю	В	Ф, М	М	С
			Ф, М	Б	Инд.
	<i>Рекомендация к решению:</i> Профессиональная разработка кадастров; создание доступной информационной системы, аккумулирующей сведения о порядке определения цен на землю, порядке получения соответствующих прав и о реальных контрактах аренды и покупки земли				
19	Проблема низкого уровня городской инфраструктуры и низкого качества окружающей среды (уборка мусора, общественные пространства, доступность)	С	М	М	И
			М	ОП	Н
	<i>Рекомендация к решению:</i> Повышение общественного контроля за целевым использованием средств и эффективностью расходования средств				
20	Система городского планирования и управления не адаптирована к реализации общественных или партнёрских проектов	В	М	М	И
			М	Б	Н
	<i>Рекомендация к решению:</i> 1. Проведение регулярных встреч представителей муниципальной власти и бизнеса, создание постоянно действующей комиссии по подготовке проектов и программ и разрешению проблем развития. 2. Изучение и использование имеющегося положительного опыта в других городах и регионах и накопление своего опыта				
21	Города не представлены на инвестиционных рынках	В	М	М	И
			М	Б	В
	<i>Рекомендация к решению:</i> 1. Создание городских маркетинговых программ – программ сбора и распространения информации для потенциальных инвесторов. 2. Содействие работе частного сектора в данном направлении и организация сотрудничества в нем бизнеса и МО				

¹ По убыванию: В – высокая; С – средняя; Н – низкая.

² Ф – федеральный; С – субфедеральный; М – местный. (Статус здесь по смыслу близок понятию охват. По другому, определить статус – это определить, где возникает проблема. Еще одно уместное сравнение – определить статус – это назвать того или тех, «кто виноват»)

³ ГВ – государственная власть; М – муниципалитеты; Б – бизнес; ОП – СРО, общественные и политические объединения.

⁴ И – исключительная; В – высокая (есть факторы, которые мешают сторонам быть исключительно компетентными); С – средняя; Н – низкая; Инд. – индивидуальная для конкретного города (или ситуации); Н/о – неопределенная.

Таблица 2

Проблемы устойчивого развития (с позиции государственного уровня власти и выработки государственной политики городского развития и управления)

№	Проблема	Степень важности	Статус	Заинтересованные и компетентные стороны	Степень компетенции, полномочия
1	Региональная поляризация	В ¹	Ф, С	ГВ	В
			Ф, С	М	Н
	<i>Рекомендация к решению:</i> Применение мер выравнивания, обеспеченных финансовой подпиткой				
2	Проблема управляемости (см. Раздел I, п. 3). Политика городского развития (далее – ПГР) не может реагировать на все виды воздействий и управлять ими для достижения определенных целей. Комплекс проблем оказывается слишком сложным, а развитие ситуации – сложно прогнозируемым, так что направить развитие в нужное русло крайне проблематично	С	Ф, С	ГВ	И
				Ф, С	М
	<i>Рекомендация к решению:</i> ПГР должна сконцентрироваться на управлении процессами и создании условий. Вместе с тем многое зависит от самого объекта управления, т. е. городов. Для высшего уровня власти важно, чтобы была налажена эффективная обратная связь, чтобы действия по управлению процессами находили развитие, а не механическое исполнение («для галочки»). Свидетельством подключения к определенному направлению ПГР (например, в части т. н. «национальных проектов») должна стать повсеместная образцовая практика, а не рапорт о выполнении. Поэтому ГВ следует налаживать контроль за отслеживанием и освещать подобную практику и не поощрять публичные (порой пустые, не подкрепленные успехом) рапорты чиновников				
3	Предоставление муниципалитетам больших полномочий ведет к неравномерности, социально-пространственным диспаритетам, недобросовестной конкуренции, коррупции и конфликтам	В	Ф, С	ГВ	В
				Ф, С	М
	<i>Рекомендация к решению:</i> Предотвратить разделение на сильных и слабых невозможно. Необходимы меры выравнивания и программы стимулирования экономической активности в более слабых городах. Для устранения коррупции и устранения конфликтов необходимо создание институтов независимого общественного контроля				
4	На уровне федерального правительства (надлокальном уровне) политика с учетом ее влияния на города слабо координируется	В	Ф, С	ГВ	И
				Ф, С	М

№	Проблема	Степень важности	Статус	Заинтересованные и компетентные стороны	Степень компетенции, полномочия
	<i>Рекомендация к решению:</i> Использование опыта ряда европейских стран, где такая координация обеспечивается делегированием полномочий и централизацией фондов в рамках одного министерства центрального правительства, а также иной положительный опыт				

¹ Условные обозначения в поле таблицы соответствуют табл. 1.

Покажем также применимость модели при анализе проблемы централизации, финансовой зависимости МСУ и, как следствии, перекладывания ответственности, утраты мобильности и пр. (см. табл. 1). Начнем с определения статуса проблемы. Мы указали, что здесь достаточно обозначить, «кто виноват» в сложившейся ситуации. На наш взгляд, к проблеме причастны все уровни – и Федерация, и субъекты, и органы местного самоуправления. Первые – так как именно они определили правила игры и установили действующие институты. Вторые и третьи – так как они не смогли на более ранних стадиях развития эффективно выполнять свои функции и не обеспечили рост при лучших пропорциях перераспределения изымаемых бюджетом средств.

Понятие централизации само подсказывает нам, что уровню государственной власти принадлежит исключительный вес в управлении процессом, речь идет о процессе финансовых трансфертов или, в более общей формулировке, процессе распределения и перераспределения. Сама проблема заключается не в централизации как таковой, а в возникающих негативных эффектах. Мы указываем в таблице, что проблема «перекладывания ответственности» находит высокую компетентность в лице муниципальной власти, хотя на самом деле, лучше было бы сказать, что собственно она и проистекает от муниципальной власти. Вернее от того, какую стратегию выбирает МО. При этом находятся разные примеры. Одни города успешно решают свои бюджетные вопросы, иные не справляются с данной задачей и, действительно, нередко кивают в сторону федерального центра как на виновника ситуации⁴.

Что касается заинтересованности бизнеса и общественных (политических) организаций, то следует признать, что влияние бизнеса в разных городах проявляется по-разному. Там, где локализованы крупные корпорации и их штаб-квартиры (на примере Челябинской области – города Магнитогорск и Челябинск), неоспоримо их влияние. Основная причина – такой бизнес является основным источником бюджетных поступлений. В городах другого типа, которые далеки от главных офисов гигантов российского бизнеса, свое влияние оказывает средний бизнес. Его мотивация – стремление создать более стабильную, а иногда, максимально комфортную для себя среду и контролировать ситуацию в своих интересах.

Общественные организации в городах (и вообще в России) не являются сколько-нибудь заметной силой. Часто их активность связана с деятельностью либо корпоративных структур, либо политических партий. Последние в настоящее время занимают позицию с неопределенным влиянием, в т. ч. на

⁴ Безусловно, многое зависит от суммы предварительных (начальных) условий. Многие МО в стране обладают настолько слабой доходной базой и имеют столь низкую инвестиционную привлекательность, что это создает действительно непреодолимые проблемы для органов МСУ.

рассматриваемую проблему финансовой зависимости муниципалитетов. Назвать сильным данное влияние на сегодняшний день нельзя. Спорно также утверждение, что это влияние является подчиненным какой-то определенной (единственной) внешней силе (стороне), например, крупной промышленной группе.

Подведем итог. Выход из ситуации (с гарантированным успехом в долгосрочном плане для всех заинтересованных сторон) – это создание условий и реализация шагов для формирования сильной и уверенной муниципальной власти, имеющей ярких лидеров, способных решать бюджетные проблемы, развивать эффективную экономику и противостоять не выгодному горожанам давлению внешних сил, опирающейся на поддержку населения (действительно избранная большинством) и интегрированная в мощную общегосударственную межмуниципальную группу («Союз городов»). В своем неизбежном противостоянии более высоким уровням власти местное самоуправление и его лидеры должны иметь адекватную поддержку в лице общественных организаций, имеющих высокий авторитет, прежде всего, в отстаивании интересов граждан.

Разработанная модель является аналитическим инструментом и, как нам кажется, имеет определенную методологическую ценность, т. к. позволяет не только находить нужные решения, но и определять состав заинтересованных участников таких решений, квалифицировать их полномочия, выяснять степень принципиальной разрешимости проблем в различных условиях, выстраивать новую архитектуру принятия решений, намечать механизмы реализации и методы контроля. Думаю, что у модели есть и другие, не указанные здесь преимущества (и, возможно, недостатки).

Автор будет благодарен замечаниям по поводу данной статьи.

E-mail: kkrin@yandex.ru.