



Уроки 3-й Международной Школы Градостроителей

Общественные институты современного общества

(по материалам Международного форума городского управления (ICM Forum), 19 сентября 2011 г.)

В Москве состоялась 3-я Международная школа градостроителей, которая проходила в рамках Международного форума городского управления (ICM Forum). В мероприятии приняли участие представители 54 регионов России и ведущие эксперты по вопросам градостроительства.

Делегаты обсудили основные направления эффективного развития регионов и муниципальных образований, в том числе вопросы территориального планирования. «Главные градостроители – это чиновники муниципального уровня, – считает Ю.А. Перельгин. – И проведение Форума, основными участниками которого являются мэры городов, – в этом отношении знаковое событие».

Международная школа градостроителей, проводимая по инициативе Национальной Гильдии Градостроителей – это цикл деловых мероприятий, запланированных к проведению в течение пяти лет. В 2011 г. Школа посвящена теме «Градостроительство как общественный институт».

Предлагаем Читателю «побывать» на уроке Школы градостроителей, название которого совпадает с темой всего мероприятия.



Общественные институты современного общества

П.Г. Щедровицкий:

Итак, откуда деньги? Откуда деньги у городов и, в частности, у местного самоуправления? Ответ: это рента. Потому что, в конечном счете, города живут на те отчисления рентного типа, которые пользователь платит за инфраструктуру. Неважно, что мы при этом понимаем под инфраструктурой. Понятно, что есть жесткие инфраструктуры, есть жилищный фонд, есть земля с теми или иными инфраструктурными улучшениями – то, что есть и закреплено на территории, является источником для отчислений со стороны пользователей этой инфраструктуры. Этими пользователями являются как жители, так и бизнес.

При этом мы задумываемся о будущем, но понимаем, что желательно, чтобы этого бизнеса было больше, чтобы он приходил в это место. Следовательно, мы понимаем, что инфраструктура должна обладать определенными качественными параметрами. Она должна предлагать своему пользователю опреде-

ленные инфраструктурные сервисы. В эпоху глобализации самым главным является движение предпринимательской активности по миру, у любого такого бизнеса, у любого такого предпринимательского проекта как атома бизнес-деятельности всегда есть выбор, куда ему прийти со своей активностью.

Если это так, то мы должны с вами четко понимать, что в зависимости от роста количества пользователей, каждому из них инфраструктура достается дешевле. Если количество пользователей будет увеличиваться, то каждый из них за инфраструктуру будет платить дешевле. Если количество пользователей будет уменьшаться, то автоматически на каждого из них будут возлагаться большие обременения, и в какой-то момент любой из них попадает в очень простую ситуацию выбора. Что заставляет пользователя платить больше за тот или иной комплекс этих инфраструктурных услуг? Первое понятно, иногда он вынужден это делать, потому что бизнес привязан к территории (так происходит во всех случаях, когда мы имеем дело с сырьевыми активами и бизнесом первых переделов). Его будет закреплять на территории относительная неконкурентоспособность и протекционист-



Школа Градостроителей



Петр Георгиевич Щедровицкий окончил факультет педагогики и психологии Педагогического института им. Ленина (1980). Имеет ученую степень кандидата философских наук.

Эксперт и консультант по вопросам пространственного развития, региональной и промышленной политики, инновационной деятельности и подготовки кадров. В период с 2000 по 2005 гг. являлся советником Полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе по вопросам стратегического развития.

В настоящее время – президент Некоммерческого научного фонда «Институт развития им. Г.П. Щедровицкого», член Правления Фонда «Центр Стратегических Разработок «Северо-запад», советник генерального директора Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

Заведует кафедрой «Стратегического планирования и методологии управления» НИЯУ «МИФИ», заместитель директора Института философии РАН.

ский «зонтик», который выстраивает национальное государство, для защиты этого вида бизнеса. Его, наверное, будут удерживать на территории какие-то особые льготы. Но при этом мы с вами понимаем, что здесь есть всегда парадокс: если мы всем даем льготы, то кто тогда платит? Кто-то же все равно должен за это платить, поэтому всем давать льготы нельзя, а дальше начинается известная «свистопляска»: кому даем, почему даем, в каких объемах, на какой срок, с какими встречными обязательствами? И ходить по этому кругу можно сколько угодно.

И, наконец, есть эфемерная материя: моральный выбор, любовь к месту, обязательства перед родителями и пращурами, которые похоронены на соседнем кладбище – все то, что имеет место и играет в жизни человека довольно важную роль, но работать с этим невозможно.

Говорят, что этому способствует культурная политика, я сам так думал 10 лет тому назад, когда мы затевали проект «Культурная столица Приволжского федерального округа». Заимствовали европейскую модель, пытались ее приживить на нашей почве, но, я вам по-честному скажу, ничего не получается. Никакого существенного влияния культурно-политические и символические мотивы не оказали на серьезное развитие экономической деятельности и, скорее всего, оказать не могут. Кстати наши европейские коллеги после 20-ти лет реализации программы тоже пришли к этому выводу.

Давайте посмотрим на историю. Совершенно понятно, что большая часть наших сегодняшних инфраструктур создавалась в эпоху догоняющей индустриализации, которая, в свою очередь, прошла две ключевых стадии. Одна стадия, которая началась в царской России, столкнулась с целым рядом трудностей в своей реализации в силу специфики страны и приобрела некий тонус в советский период перед войной, когда за 12 лет страна догнала развитые индустриальные страны, и затем вступила во вторую стадию, послевоенную.

Термин «догоняющая индустриализация» очень важен для понимания сути сегодняшних проблем. Он значит, что рынок уже ушел. Если представить себе некую эволюцию рынков, то совершенно понятно, что тот, кто идет первым, подхватывает наибольшую дельту, наибольший доход с этого рынка. Например, Великобритания и первая промышленная революция. К моменту пика текстильной революции страна контролировала больше 60 % мирового рынка, в отрасли работала треть населения Великобритании. Все остальные рядом не стояли. Индийские предприятия в этой области просто разорились, а несколько миллионов человек умерло. Испания проиграла известную войну и лишилась практически всех своих индустрий в этой сфере.

Двигаемся на 40 лет вперед. Французы начинают догоняющую индустриализацию. Они не делают ее в этой отрасли, они вынуждены искать другие сферы приложения. Поэтому, например, железнодорожный транспорт и энергетика,

которая до сих пор составляют важную компоненту французской индустрии.

Немцы начинают еще на 40 лет позже. И опять в старые отрасли им ходу нет. Они ищут в химии, в военном деле, они ищут новое ядро бизнеса для того, чтобы не попасть в ситуацию, где доходность имеющихся рынков уже кем-то забрана, и кто-то уже успел эту доходность перевести в соответствующие инфраструктурные решения, закрепить их на территории.

Теперь очень важная деталь. Начиная с Адама Смита, мы знаем, что есть естественное разделение труда, есть технологическое.

Известный пример про 18 операций, на которые нужно разбить простую деятельность по производству булавок, и тезис о том, что чем выше уровень специализации труда, тем выше его производительность, тем больше объем рынка, который вы потенциально можете захватить, и тем больше стоимость оплаты труда отдельного рабочего. Это было хорошо описано в 90-е гг. XVIII в. И все идет по этому пути. Каждый раз, когда начинается волна догоняющей индустриализации, страна пытается добиться в новой области наивысшего уровня разделения труда. Отсюда проблемы с объемом рынка.

Только сегодня утром мои коллеги вернулись из компании «Боинг» в Сиэтле (США), где рассказывали о том, что они построили цех, из которого в месяц выходит 46 Боингов-337. В месяц! И они претендуют минимум на половину рынка за счет высочайшего уровня специализации и разделения труда, они реально считают, что через шаг обгонят европейцев именно за счет уровня специализации. Там нет места для еще одного участника рынка.

Там скуплены все мировые кадры, все технологические возможности реализованы, весь мир участвует в создании модулей, какие-нибудь крылья везут из Японии на специально оборудованных самолетах. А в обеспечении логистики, например, по новым материалам или по композитам эта компания занимает уже доминирующее положение, она определяет характер рынка.

Поэтому нужно понимать, что как только вы начинаете развивать целиком какую-то систему разделения труда, вам нужен весь рынок, вам нужно максимальное количество квалифицированных кадров, а дальше известная история про кластеры. Потому что очень хорошо, если вам удалось эту систему разделения труда закрепить на какой-то территории



в виде длинной цепочки добавленной стоимости, увеличить плотность деятельности на территории и за счет этого снизить транзакционные издержки. Поэтому кластеризация, следы которой я недавно обнаружил еще в 1653 г. в Голландии, тоже идет рука об руку с усилением разделения труда и повышением его производительности, с захватом большей части рынка.

Итак, вот кто-то начал волну индустриализации. Кто-то стоит первым, у него максимальные возможности взять с рынка, реализовать это в инфраструктуре, повысить плотность деятельности в какой-то точке. В Лондоне уже в 1830 г. жил миллион человек. А мы сегодня, вот я только что вернулся из Иркутска, мы не можем понять, как у нас там будет миллион. Пока никак не получается.

После того, как вы воплотили систему разделения труда в жестких инфраструктурах, закрепили на территории, что произошло? Технологическое разделение труда превратилось в естественное разделение труда. К вам теперь поедут другие предприниматели, заинтересованные включиться в этот бизнес. То, что вам удалось закрепить на территории в виде инфраструктурного комплекса, стало вашим естественным преимуществом.

Теперь представьте себе, что вы на шаг отстае. Такой маржи с рынка не взять, уже есть высокий уровень конкуренции. Когда закрепляетесь на территории, вы закрепляете инфраструктуру предыдущего поколения. Вы должны создать производственные мощности, подвести к ним дороги и т. д. Если вы пропустили шаг, у вас на то, чтобы «отбить» деньги, остается гораздо меньше, чем у тех, кто пошел первыми. При этом они уже создали эту инфраструктуру, они говорят: «Ребята, идите к нам. Она у нас для вас будет дешевле». А вы, двигаясь в догоняющем ключе, что им скажете: «Ребята, вы знаете, мы такие особенные, у нас она будет дороже, но зато просторы, экология, русский характер и можно водочки выпить вечером».

У этой ситуации есть своя жесткая логика. Территория огромная, издержки большие, особенно транспортные, ведь в России в транспорте всегда было занято больше, чем в странах с аналогичной экономикой и населением. Получается, что кроме как в логике точечного освоения территории, мы двигаться не можем. Так и двигались. При царской России был один тренд освоения, в Советском Союзе – второй. И, наконец, сейчас третий шаг. Мы поверх остаточной инфра-

структуры производственного этапа индустриализации пытаемся нарисовать какие-то элементы инновационной инфраструктуры. Но для многих населенных пунктов этот процесс закончится их исчезновением, и это надо хорошо понимать. Денег на поддержание этой инфраструктуры как сплошной никогда не было ни в Советском Союзе, ни в царской России, и сейчас тоже нет. А деньги на точечное освоение и увеличение качества этой инфраструктуры возможны только в том случае, если мы с вами без криков и популизма сядем и попробуем эти точки определить.

Вот на Байкальском экономическом форуме обсуждался очень простой вопрос, что на всей территории Восточной Сибири и Дальнего Востока у нас три города: Красноярск, Иркутск и Владивосток. У этих трех городов есть понятная история, есть какая-то плотность населения, потому что в Красноярске она устойчива, а в Иркутске, например, падает. У них есть какая-то своя специализация, возможная в системе международного разделения труда, в частности, в большом азиатском прорыве, который, мягко говоря, не гарантирован, но возможен. Первое, и главное, что придется сделать – это поставить на этой карте несколько точек, куда ресурс будет приходить, а где-то даже централизованно направляться в привилегированном режиме. А по отношению к остальным точкам фактически оставить дело на естественный процесс, и если эти территории не выживут, не смогут сохранить свой уровень освоенности, застройки, налогового обложения, то население будет утекать из них в эти крупные городские агломерации, в которых по мере движения вперед будет жить все больший и больший процент населения страны, учитывая то, что оно в целом уменьшается.

Теперь второй тезис моего доклада – институты. Отвечая для себя на вопрос, что такое общественный и социальный институты, я считаю всегда, что это рельсы, прежде всего, культурные, для того, чтобы активность людей могла, реализовывая свои маленькие частные цели, собираться в какие-то более или менее устойчивые социальные структуры. Фактически, институты – это механизмы по производству общества, наши с вами «общезития». Живем мы рядом, где-то вместе, где-то по отдельности, часто в условиях среднего коммунизма, как в старых микрорайонах. В общем, хочется жить вместе, а не только рядом. Для того чтобы активность отдельного человека могла реализовываться и при этом

приносить пользу целому, создаются институциональные структуры, или институты. Неважно: семья, церковь, государство или те, о которых я сейчас буду говорить, которые мне кажутся более важными, в том числе институты самоуправления.

Их много разных. Они по-разному работают. Институты складываются, частично проектируются, например, для того, чтобы обеспечить догоняющую индустриализацию.

Если они слишком сильно проектируются, то становятся как протезы: ходить помогают, но потом могут натереть ногу, или просто возникнет какая-нибудь новая болезнь. Лучше, если они будут складываться сами, – такой вывод из истории вопроса. Там, где они носят искусственный характер, потом возникает масса отрицательных последствий. Поэтому, если мы, например, ускоряем процесс в каком-то месте, создаем такое поддерживающее ускорение институтов, потом мы чем-то за это должны заплатить. Чем именно? Миграцией, иммиграцией, социальным аутизмом, неучастием в выборах или еще чем-то, я не знаю. Но чем-то обязательно заплатим.

Вот если теперь говорить о том, что города очень важны, а все-таки я этим закончил предыдущую часть, их будет немного, но они очень важны, то я бы выделил, собственно, два таких института, которые, с моей точки зрения, должны быть предметом особого внимания.

Первый – это институты, связанные с миграцией. Нет ни одного примера в мире, где промышленный рост происходил бы при падающем количестве населения. Если мы твердо понимаем, что население будет и дальше падать, то мы должны от идеи роста просто отказаться. Трудоспособного населения не хватало даже в Советском Союзе, не говоря уже о Российской Федерации. Американцы этот вопрос решают за счет фактически принудительной миграции к себе до миллиона человек в год. Последние 10 лет Конгресс США не удовлетворяет качество этой миграции: раньше к ним ехали подготовленные, образованные люди со всего мира, а сейчас – в основном из Латинской Америки «недостаточно обученные и социализированные», во всяком случае, в американском смысле. Они понимают, что таким образом свою проблему качества квалифицированных кадров они не решат, а у них проблема стоит не менее остро, чем у нас. Эта проблема стоит во всем мире. Институты, связанные с целевой и осмысленной миграцией, с моей точки

зрения, сегодня практически полностью отсутствуют. Более того, уровень толерантности населения падает. Поэтому никто не пошлет своего ребенка получать образование в России, так как его могут замучить в подворотне скинхеды. Каждый из нас принял бы точно такое же решение. Я разговаривал недавно с представителями иностранных посольств, которые получили образование в России и понимают, что вся их карьера целиком и полностью определена тем, что они учились здесь. Они говорят, что боятся посылать детей на учебу в Россию. И это очень сложный феномен, который называется красивым словом «толерантность», но что с ним делать, никто не понимает.

И второй важнейший институт – это институт профессии и профессионализма. С моей точки зрения, нужен целый спектр новых профессий, которые помогают состояться процессу урбанизации в этих чрезвычайно сложных условиях. Одна из них – профессия градостроителя, не менее важны профессии, связанные с девелопментом. Есть, например, еще одна профессия. Когда-то 20 лет назад меня поразила человек из Канады, у которого на визитке было написано «социальный акушер». На вопрос: «Чем именно ты занимаешься?». Он ответил: «Я переселяю людей из поселков, из которых ушел бизнес. Беседую с людьми, выясняя, куда им лучше переехать, куда отдать детей учиться и т. п., а потом мы совместно с социальной службой принимаем решение, как сделать так, чтобы семья могла переехать на новое место и при этом не потеряться. За 4 года работы я переселил 300 семей».

Другими словами, мы с вами имеем дело с формированием очень сложной профессиональной матрицы, и профессия как тип института чрезвычайно важна. Я вообще считаю, что в профессии формируется социальный и моральный статус носителей знания. Профессия – это когда за знания ты честно получаешь деньги и уважение. Вот эти институты, особенно в условиях глобализации являются очень важными. И то, что у нас, к сожалению, происходит некоторая деградация традиционных советских профессиональных структур, очень плохо. Вдвойне плохо то, что поверх этого в опережающем темпе не выстраиваются новые инфраструктуры и институты профессиональной деятельности с учетом тех изменений, которые произошли за последние годы.

Итак, с моей точки зрения, происходящие процессы в экономической сфере

совершенно обоснованы, их причины понятны. В этих условиях трудно переоценить роль города. И я считаю, что два института, на которые надо обратить пристальное внимание – это институты, связанные с миграционными процессами и социальной мобильностью, и институты, связанные с профессионализмом, в частности в той сфере, о которой мы с вами говорим.

В.Л. Глазычев:

Есть большой Новосибирск, есть осколки Академгородка. А между Новосибирском и Академгородком есть Кольцово – наукоград со статусом городского округа, несмотря на свои крошечные размеры (10-12 тысяч человек). Этому статусу оказалось достаточно, чтобы возникла команда, которая, не дожидаясь каких бы то ни было федеральных целевых программ, выстроила политику развития и идеологию технопарка. Едва не были уничтожены рейдерским налетом ФСБ и бандитов из Новосибирска, слившихся в экстазе, отбили эту атаку, правда, пришлось помогать. Восстановились, поставили на одно – на качество жизни, на среду, с хорошими трассами, освещенными ночью, поэтому за детей не страшно, с приличными школами, с общим климатом доброжелательности. Некоторые вещи очень трудно количественно померить. Вот доброжелательность тяжело измерить числом, может быть и можно, но как-то еще не отработана технология по этому поводу, поскольку данные опросов ненадежны. Я согласен с Петром Георгиевичем и давно говорю о том, что из трех малых городов в лучшем случае уцелеют два, а, скорее, полтора. Это не гадание на кофейной гуще, это ведомая перспектива, вполне измеримая и счетная. Яма есть яма. Демография – наука точная. Но ведь весь фокус в том, что фатально никак не предопределено, какой именно из этих трех городов потеряет статус и почти полностью исчезнет. И в этом отношении свобода воли не отменена. Свобода воли не только единичного человека, от которого очень многое зависит, но и некоторого сообщества, если что-то похуже на сообщество возникает.

Вот прекрасный пример – два схожих моногорода США – Питсбург и Детройт. Один производил сталь, вроде нашего Череповца, другой – автомобильная слобода, по образу которой у нас формировали Тольятти. Формально все было очень похоже. Оба начали терять население в 90-е гг., из обоих уходила промышленность в связи с выносом бизне-



Вячеслав Леонидович Глазычев – доктор искусствоведения, заведующий кафедрой управления территориальным развитием РАНХиГС при Президенте РФ, профессор Московского архитектурного института, директор Института продвижения инноваций Общественной палаты Российской Федерации.

Является признанным специалистом по организации и развитию городской среды, истории и теории проектирования. Автор более 20 книг и 500 статей по городской экологии и архитектуре, социальным проблемам крупных городов, дизайну и образовательной политике. Среди специалистов широкой известностью пользуются его книги «Городская среда: технология развития», «Глубинная Россия: 2000–2002», «О нашем жилище», «Лицо города», «Архитектура (Энциклопедия)», «Урбанистика».

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ В МИРНЫХ ЦЕЛЯХ

У городских властей обычный припев: денег нет и людей нет. Вообще это правда: людей нет и денег нет. Но когда ты выясняешь, что, начиная со школы, можно втягивать детей, подростков, а потом студентов в осмысление и решение местных вопросов, есть шанс формирования костяка иного типа сообщества.



са в более дешевые места. В чем было одно тонкое и очень существенное различие? Детройт складывался и развивался исключительно на монохромном, монополюсном типе занятости с узким запросом на единообразие. А вот в Питсбурге, наряду со всеми сталелитейными делами, была более разнообразная среда, университет играл в местном сообществе куда более заметную роль. В результате через два десятка лет в Питсбурге стоит памятник программе развития, и город вошел в десятку американских городов с наилучшим климатом для бизнеса, а в Детройте происходит углубление «черной дыры», в которую на глазах проваливается этот город. Одна страна, одна ее северо-западная зона, федеральные деньги щедро закачивались в Детройт, а эффекты разные.

Для нас сложение общественных институтов выходит на первый план, а складывать их трудно. Во-первых, их очень быстро стремятся формализовать, а как только они формализуются, так тут же превращаются в свою противоположность. Во-вторых, для них на самом деле не находится места. Есть очень интересные организации, есть очень интересные волонтерские группы в разных местах страны. Мои коллеги в Общественной палате, внимательно собирая информацию по этому поводу, иногда удивляются числу казусов, многообразию опыта, накопленного у нас – здесь и сейчас. Поддержки очень мало. Я говорю не о финансовой поддержке, ее как раз можно найти, гораздо меньше моральной поддержки. Не говоря о власти, само потенциальное городское сообщество признает существование и даже полезность общественных институтов, но рассматривает их скорее как чудачество одиночек.

Я имел возможность проштудировать до гвоздя жизнь одного 40-тысячного городка в районе Большой Филадельфии (США). В администрации этого города работает 31 человек, включая директора городской библиотеки, но при городском совете из 5 человек работают 17 комиссий, которые состоят из нескольких сот активных людей, а в пожарной части всего 3 наемных профессионала, остальные – добровольная пожарная дружина. Вследствие кризиса бюджет города сократился наполовину, но город выстоял, урезав расходы, но сохранив качество среды.

И здесь есть два вопроса.

Один, понятный нам всем: выживать довольно сложно, удержаться на одном заработке очень трудно (мы берем нормальную работающую семью), следовательно, огромный перерасход энергии,

и досужего времени у работающих людей почти нет. А ведь городское сообщество не возникает без деятельного досуга. Да, досуга мало, с деньгами не «ах!», разгулялись потребительские аппетиты людей, сдерживавшиеся десятки лет, вследствие чего семьи погружаются в кредитную кабалу. Это все, мягко выражаясь, не способствует становлению общественных институтов. К счастью, везде находятся люди, которые поддерживают огонек деятельного взаимодействия, но в целом их не так много. Как только эти люди формируют ядро подлинно общественного института, сегодняшний тип власти немедленно стремится их формализовать и включить в себя, и те мгновенно начинают опадать, как листва.

Более того, мы в драматической ситуации, которая осознана недостаточно. Российский ислам, протестантизм в значительной степени продолжают культивировать общинно-корпоративные системы взаимопомощи, а в русской православной церкви это, к сожалению, встречается очень редко. Получается, что происходит расщепление, отчуждение культур на бытовом уровне, и мы имеем дело не только с эффектами внутренней миграции, иммиграции и отсутствия институтов ассимиляции, но и с внутренним серьезным реструктурированием того потенциала, в котором либо вырастает городское сообщество, либо оно не городское, либо оно не вырастает. Это очень важный вопрос.

Второй вопрос – я возвращаюсь к институтам. У городских властей обычный припев: денег нет и людей нет. Вообще это правда: людей нет и денег нет. Но когда ты выясняешь, что, начиная со школы, можно втягивать детей, подростков, а потом студентов в осмысление и решение отчасти местных вопросов, есть шанс формирования костяка иного типа сообщества. Я называю задачу просто: использование школы в мирных целях. Например, когда в тяжелом, индустриальном Ижевске студенты провели анализ проблем города в рамках курсовых работ разных университетов (в диапазоне от концентрации тяжелых металлов в заводском пруду до проблемы слабовидящих детей и организации классов для их нормальной учебы), мы получили полторы сотни работ. Тот же эффект был получен в Нижнем Новгороде. Что-то изменилось, или, скажем так, что-то получило шанс изменения? Есть ли структура, способная подхватить инициативу? Чаще всего этой структуры нет. До сих пор ни партийные, ни казенные системы

не готовы к подхвату того, что потенциально может стать институтом.

Но ситуация безнадежна. Один город из трех имеет шансы. Какой? Заранее мы не знаем. В каждом из них, в принципе, возможно добиться подъема качества среды, и это зависит как от энергии власти, так и от ее способности к диалогу с активным, конструктивно ориентированным меньшинством горожан. Это возможно. Попробуйте.

ВОПРОС ИЗ ЗАЛА

Вячеслав Леонидович, где та грань участия со стороны органов местного самоуправления в отношении к общественным инициативам, за которой эти инициативы не обюрокрачиваются и не тухнут?

В.Л. Глазычев: Нет общего ответа на этот вопрос. Невозможно ответить на вопрос, что по факту лучше для города сегодня: выборный мэр или Сити-менеджер? Факты не позволяют сделать выводы. То же самое: поддерживает или иницирует? Душит или не мешает? Иногда ведь достаточно не мешать. Мы с вами просто не имеем достаточного массива весомых эмпирических данных. Сегодня одна из важнейших задач – это возрождение нормальной муниципальной статистики. Вот сейчас мы за это бьемся внутри властвующей вертикали, потому что пока точного знания нет, весомость каждой точки зрения зависит только от статуса того, кто ее высказал.

В.В. Климанов:

Поговорим о разграничении полномочий и разделении доходов между уровнями публичной власти.

Рассмотрим несколько вопросов, связанных с муниципальными институтами в сфере общественных финансов, прежде всего такие как разграничение полномочий и связанных с ними расходных обязательств, с одной стороны, и разделение доходных источников между уровнями публичной власти в России, с другой.

Начнем с вопроса разграничения полномочий. Почему так оказывается, что муниципальные образования в целом и города в частности, перегружены многочисленными полномочиями, которые

вытянуть финансово, административно, организационно, иногда даже интеллектуально, они не могут? Общий ответ кроется в отечественной практике формирования и закрепления полномочий. Мы живем в логике, которая не свойственна европейскому или, скажем так, западноориентированному опыту. Это выражается в неприменении так называемого принципа субсидиарности, согласно которому следует максимально приближать к гражданам те публичные услуги, которые должны быть им оказаны государством в широком смысле слова.

В России привыкли к вере в царя-батюшку, который обязательно придет и решит проблемы, находящиеся где-то на нижних этажах принятия решения. Как только мы выходим за пределы нашего дома, видим разбитые дворы, неубранные, неосвещенные улицы, почему-то всегда возникает соблазн и желание позвонить по горячей линии Президенту и сказать: «Вот у нас тут улицы не убирают». Нам следует прекращать такую негативную практику, иначе просто не найдем выхода из складывающейся ситуации.

Это как раз и есть тот самый принцип субсидиарности, который внесен в законодательные акты, основные законы ряда европейских стран. В частности, он был разработан как принцип построения европейской конституции для Европейского Союза. Весь мир стремится ему следовать. И мы должны оказывать государственные услуги максимально приближенно к гражданину. Безусловно, в тех случаях, когда оказать их на таком низовом уровне невозможно или неэффективно, то тогда нужно передавать это полномочие наверх. То есть, решая вопросы возникающих внешних эффектов и экономии на масштабе, следует руководствоваться необходимостью централизации, но в определенных рамках. Кстати, такой принцип построения разграничения полномочий идет из принципов католицизма. Когда-то один из римских пап сформулировал правило, согласно которому все должно быть приближено к человеку, «все во благо человека». Только в случае, если что-то невозможно решить на индивидуальном уровне, нужно передавать эти вопросы в социальные общности, вплоть до самого высокого уровня. Тут и должны работать те самые институты, о которых мы говорим.

Масштаб вопросов должен соответствовать уровню работы с ним: вопросы регулирования развития сельского хозяйства можно решать на региональном уровне, а обороны – уже на уровне стра-

ны. Существуют вопросы, которые и на уровне страны решать сложно, например, метеорология. А у нас субъекты Федерации пытались свои метеорологические службы создавать!

Повторюсь, идея субсидиарности была принята во многих странах, в том числе и в России. Но работает она у нас плохо. Нам почему-то все время хочется верить, что где-то найдется кто-то, кто решит все наши проблемы.

Проблемы, связанные с разграничением полномочий и расходных обязательств, усугубляются еще и тем, что приближенными к населению везде оказываются те услуги и полномочия, которые в России имеют повышенную нагрузку в части расходов на услуги коммунального характера и на транспортные расходы. Многие западноевропейские коллеги нас не понимают, когда мы констатируем, что муниципалитет не выдержит ситуации, если на него дополнительно возложить содержание жилого фонда, просто потому что издержки на жилищно-коммунальное хозяйство у нас выше, чем где-либо.

В этом случае легко столкнуться с ловушкой, возникающей из-за того, что города в России располагаются в целом севернее, чем в других странах, а расстояния между общностями людей значительно больше. В странах Западной Европы или в США, где плотность расселения выше, а климатические условия мягче, несложно организовать подвоз школьников до мест обучения. В России во многих случаях это нецелесообразно, так как на дорогу уходит слишком много времени. Поэтому мы вынуждены содержать малокомплектные школы, дисперсно разбросанные по территории.

К сожалению, преодолевая подобные проблемы, Россия пошла по более простому пути: опираясь на традиции и отсутствие низового посыла, используют простой рецепт – централизовать ресурсы для принятия соответствующих решений. Такой подход расширяется. Даже в 2011-2012 гг. это можно видеть при централизации полномочий по полиции общественной безопасности и в здравоохранении, где происходит переход на одноканальную систему финансирования. Это происходит и в других отраслях, сферах жизнедеятельности. При этом муниципалитеты, особенно города, оказываются в недопонимании, что им делать дальше, на что акцентировать свое внимание в долгосрочной перспективе. Безусловно, необходимо изменять такой подход к решению возникающих проблем.



Владимир Викторович Климанов окончил Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова по специальности «Экономическая география» (1993). Имеет ученую степень доктора экономических наук.

С 2010 по настоящее время заведует кафедрой Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Руководит научно-исследовательскими и консалтинговыми проектами в сфере экономики и финансов.

Директор АНО «Институт реформирования общественных финансов», ведущий научный сотрудник Института системного анализа РАН, член Правления Ассоциации независимых центров экономического анализа.

Посмотрим на эту проблему с другой стороны. Можно ли под существующие повышенные расходные обязательства и полномочия найти дополнительные источники доходов? Понятно, что доходов в городах и других муниципальных образованиях на такой широкий круг полномочий не хватает. Поэтому для преодоления возникающего разрыва нужно найти другие источники и перераспределить доходы вниз. Попытки поиска таких источников предпринимались экспертами неоднократно. Разумные предложения содержатся, например, в проекте обновленной Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., разработанной группой специалистов из Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ и Высшей школы экономики. Но и в данном вопросе следует соизмерять имеющиеся возможности и ограничения для развития института разделения налоговых и неналоговых доходов между уровнями публичной власти.

Существует несколько принципов такого разделения доходных источников. Они описаны в классических учебниках



по налогообложению. Первый из них связан с мобильностью налоговой базы, то есть с возможностью и способностью ее перемещения с одной территории на другую. Согласно ему, чем более мобильна налоговая база, тем при прочих равных условиях на более высоком уровне бюджетной системы нужно собирать с нее налог. Этот принцип связан с тем, что если налоговую базу можно отсюда легко и быстро переместить, то та территория, откуда ушла эта налоговая база, будет обескровлена от доходов, а та территория, куда эта налоговая база придет, получит излишние выгоды, не свойственные для этой территории. Поэтому целесообразнее централизовать сбор такого налога, чтобы база, перемещаясь по территории, все равно формировала «общий кошелек».

Возьмите всем известные три фактора производства: труд, земля и капитал. Представьте, что с каждого из этих факторов собираются налоги. Сделаем их налоговой базой для исчисления доходов в бюджет: с труда будем собирать налог на доходы физических лиц, с земли – земельный налог, с капитала – налог на добавленную стоимость или налог на прибыль. Поймем, что наиболее мобильным из всех трех факторов является капитал, а наименее мобильным – земля. Следуя указанному принципу, получим, что НДС должен поступать в федеральный бюджет, а земельный налог – в местный. НДФЛ должен быть региональным, поскольку он занимает среднее положение по степени мобильности. Подчеркнем, что практически именно так и прописано в Налоговом и Бюджетном кодексах нашей страны.

Поэтому существуют объективные ограничения передачи доходного источника по тому же НДС на региональный и тем более муниципальный уровень, например, путем замены его региональным или даже местным налогом с продаж. Следует понимать, что город, если источником у него будет являться налог с продаж, может оказаться в ситуации, когда определенный объем расходов останется без запланированных доходов и город не сможет выполнить взятые перед жителями обязательства, в том числе социального характера. Подобное уже происходило даже на региональном уровне, например, несколько лет назад, когда известная нефтяная компания «ушла» из Омска, и бюджет Омской области сократился почти на треть. Что же будет в таком случае с городом, если подобным образом от него все ушли бы в Санкт-Петербург?

Другой принцип разделения доходов между уровнями власти еще более подчеркивает ограниченность в возможности перенесения НДС вниз. Этот принцип связан с неравномерностью размещения налоговой базы по территории. Констатируется, что чем более неравномерно распределена налоговая база по территории, тем при прочих равных условиях на более высоком уровне бюджетной системы следует собирать с нее налог.

В предкризисный 2008 г. с территории всего 11-ти субъектов РФ было собрано более половины НДС. То есть, в случае если часть НДС сделать децентрализованным источником доходов, поступающим в региональные бюджеты (не говоря уже о местных), выгоду от такого перераспределения получают, в большей степени, Москва, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа и некоторые другие «богатые» регионы, нежели все остальные субъекты РФ. Понятно, что допускать ситуацию, приводящую к возникновению внутренних клондайков и кувейтов внутри одного государства, нельзя.

Аналогичная ситуация и по транспортному налогу, по которому в Государственной Думе неоднократно рассматривался вопрос о его возможном расщеплении между региональным и местными бюджетами. По некоторым оценкам, до 80 % автомобилей в нашей стране зарегистрировано в административных центрах субъектов Федерации. В таком случае, ответ на вопрос, какие выгоды получают от этого города, не являющиеся административными центрами, а тем более сельские муниципальные районы, – кажется очевидным. Логичнее централизовать этот надежный и легко администрируемый источник доходов на уровне регионов и впоследствии перераспределять между муниципальными образованияами через систему межбюджетных трансфертов.

Какие же решения из подобного замкнутого круга можно все-таки найти в сложившихся условиях? Понятно, что необходимо вводить дифференцированную систему распределения части налогов, возможно даже приняв федеральный закон, отдельно вычлениющий такую группу муниципальных образований, как административные центры субъектов Федерации.

В целом, однако, следует признать, что в Российской Федерации слишком локализовано производство той самой добавленной стоимости, которая является основным источником дохода бюджет-

ной системы в целом и возможностей дополнительной децентрализации доходных источников относительно немного. В первую очередь необходимо искать пути решения возникшей проблемы в тех сегментах, которые находятся в безусловной компетенции городов и других муниципальных образований. Речь идет о налогах, связанных с налогообложением имущества физических лиц и земель. Понятно, что они пока составляют совсем небольшую долю доходов местных бюджетов, уступая и НДФЛ, часть которого зачисляется в местный бюджет, и тем более межбюджетным трансфертам из региональных бюджетов. Однако резервы для мобилизации доходной базы по имуществу и земле еще есть, тем более в свете предстоящего введения единого налога на недвижимость. В то же время не следует преувеличивать возможности данного налога. Таким образом, искать решения нужно и в вопросах, связанных с земельно-имущественным комплексом, и в работе по НДФЛ, стремясь просто выводить из тени недобросовестных предпринимателей, потому что это выгодно муниципальным образованиям.

К сожалению, в целом возникшая ситуация приводит к порождению иждивенческих настроений, связанных с тем, что проще не предпринимать собственных усилий, а переложить ответственность на другой уровень власти. В интересах всех сломать такой настрой – нужно стимулировать развитие новых производств, которые будут насыщать местный бюджет и создавать новые рабочие места, активизировать деятельность по мобилизации налоговой базы.

Возвращаясь к институтам, можно отметить еще один факт. Действительно, Россия – очень разнообразная страна. Нельзя подходить с одним мериллом ко всем муниципальным образованиям, «аршином общим не измеришь», как сказано у классика. При этом следует понимать, что помимо ряда объективных факторов, определяющих такие различия, например, выгодного географического положения, природно-климатических условий, исторически сложившихся ценностей, существуют различия и в институтах: созданы они или нет, благоприятный ли на данной территории инвестиционный климат, обладает ли город высоким качеством городской среды, соблюдаются ли в нем высокие стандарты качества жизни, качества производимых и потребляемых товаров и услуг. Наконец, по-

следнее по списку, но отнюдь не по значению – насколько высок в городе уровень управления. Все это и будет играть значимую и все возрастающую роль в долгосрочной перспективе.

Ю.А. Перельгин:

Скажу совсем про другое, но по теме. Про недавний мой личный опыт, практически года работы в Иркутске. Там по инициативе губернатора родилась идея реконструкции старого 130-го квартала. Деревянное зодчество, 50 с лишним домов, ветхое жилье, нужники на улице, вода на улице, коммуналки, – в общем, жуткое зрелище в центре города. Это всего 50 с лишним домов, а таких в Иркутске более полутора тысяч, с чего-то надо начинать. За два года проект вышел на практическую часть. И буквально пару дней назад было открытие 130-го квартала. Меня губернатор пригласил как человека, который такого рода проекты умеет делать.

Итак, нужно было понять структуру землепользования, которая там есть, а она очень пестрая: кто-то владеет квартирой, кто-то земельным участком, кто-то уже подал заявление, у кого-то коммуналка. С такой структурой земли никакого проекта там не сделаешь. Точечно можно, вот туда бизнес и зашел. Купил кусок земли и не знает, что с ним делать, или выжимает из него таун-хаус, высокоплотное жилье на продажу. Нужно было разобраться с жильем, переселить граждан, которые уже мечтали пару последних десятилетий выехать и никаких возможностей для этого не имели.

Дальше нужно было создать проектную идею, в которую бы пришли частные инвесторы и дали денег. После этого нужно было собрать все бюджеты разных уровней, федеральный, субъектовый и городской, для того, чтобы они тоже вложились в эту идею, и каким-то образом эта ситуация решалась бы. Я себя спрашивал, а много ли у нас сейчас людей, способных, профессиональ-

но, к решению такого рода задач? Могу сказать, что по стране, наверное, десяток. Потому что не понаслышке нужно знать практику градоустройства и городского планирования, если ты этого не знаешь, то проект будет сделан не тот, который нужен. Оказывается, нужно быть немного бизнесменом и девелопером, потому что ты должен с «бизнесами» разговаривать на одном и том же языке. Оказывается, нужно знать муниципальное управление, иначе муниципалитет ничего не вложит. Нужно знать основы федерального законодательства, федеральной исполнительной власти, потому что без привлечения федеральных денег на расселение решить задачу переселения 300 с лишним человек за год было бы невозможно. Кроме всего этого необходимо огромное количество знаний, которые должен иметь профессионал-градоустроитель.

Как ни парадоксально, мы очень мало говорим об общественных институтах. И еще хуже – мы про них почти ничего не знаем, какие современные общественные институты должны финансировать те изменения, которые у нас происходят. Мы много знаем про предпринимательскую деятельность, понимаем, как строить корпорации, знаем, что такое рынок. Но, что управление этой деятельностью в несколько раз проще, чем управление городом или поселком. Как эффективно управлять людьми вне технологично устроенной деятельности мы почти не знаем.

Почему сегодня наш коллега из Государственной Думы, Георгий Викторович говорил, что региональных чиновников в два раза больше, чем муниципальных? А потому что объект управления у них колоссальный, и они за счет количества начинают играть. Не знают, как решить проблему, – создают организацию. Оказывается, технологизировать эту деятельность очень сложно, поскольку она относится к общественным институтам, к общественной жизни. Школа для чего и нужна профессионалам, потому что мы точно понимаем, в каком направлении нам нужно двигаться и где, что менять, чтобы каждый из вас имел эти квалификации. Не прошел «курс молодого бойца» по планировке территории – не можешь быть мэром или главой муниципального образования. Не знаешь, как формируется бюджет, что такое единый налог на недвижимость, объект недвижимости как объект налогообложения – не можешь управлять государством.



Юрий Александрович Перельгин окончил Ленинградскую лесотехническую академию (1985) по специальности «инженер лесного хозяйства» (специализация – ландшафтная архитектура). Прошел обучение по программе Ассоциации национального центра (США), став специалистом в области переговоров и посредничества. Является членом правления Фонда «Центр стратегических разработок «Северо-Запад», заместителем генерального директора по строительству ООО «Конгресс-центр «Константиновский», членом совета Национальной гильдии градостроителей. Занимается проблемами градостроительного права, инвестиционного проектирования, новых строительных технологий, управлением проектами, является автором более 40 проектов и научных работ.

Даже в старые коммунистические времена исполнительная власть обязательно проходила курс по планировке городского хозяйства и умела читать чертежи. Сейчас я сталкиваюсь с огромным количеством мэрий, мэров, глав, даже ответственных представителей комитетов, которые чертежные планы не читают. Они задают вопросы чертежу генплана, как будто перед ними проект застройки. А это две большие разницы. Одно дело пятисотка, а второе десятипятисотный масштаб. Все потому, что они не обучены этому, они в первый раз об этом, может быть, услышали. Кто-то квалифицирован. Конечно, в нашей стране много исключений. Но мне кажется, что эта тема «Градоустройство как общественный институт» для нашего цеха и для общества очень важна. Если мы добьемся хотя бы 10-процентного эффекта, через 10 лет, как мы это себе поставили в план, к управлению муниципалитетами будут приходить на 10 % более профессиональные люди. Таким образом мы решим огромное количество задач. ■

КУРС МОЛОДОГО БОЙЦА ПО ПЛАНИРОВКЕ ТЕРРИТОРИИ

Не прошел «курс молодого бойца» по планировке территории – не можешь быть мэром или главой муниципального образования. Не знаешь, как формируется бюджет, что такое единый налог на недвижимость, объект недвижимости как объект налогообложения – не можешь управлять государством.