

**УПРАВЛЕНИЕ
ПРОСТРАНСТВЕННО-
ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ
ГОРОДА: СКРЫТЫЕ РЕСУРСЫ**



Авторы

Куратор проекта

Ксения МОКРУШИНА

Автор исследования

Елена КОРОТКОВА

Авторский и исследовательский коллектив

Елена КОРОТКОВА, Ксения МОКРУШИНА, Екатерина КУРИЧЕВА, Сергей ЖУРАВЛЕВ, Ирина ИРБИТСКАЯ

При участии

Александра ГЕРШОВИЧ, Даниил МИРОШ

Карты и иллюстрации

Елена КОРОТКОВА, Филипп КАЦ

Дизайн и верстка

Виктор ШАРАХОВ

Редактура и корректура

Ольга КОЗЛОВА, Наталья КОСТИНА

Общая редакция

Ксения МОКРУШИНА, Сергей ЖУРАВЛЕВ



Приветственное слово от руководства АНО «Московский урбанистический форум»

Города развиваются вследствие воздействия множества факторов: экономических, геополитических, социальных. Урбанисты постоянно задаются вопросом, как привести их в оптимальное взаимодействие, чтобы городская среда изначально была комфортной, функциональной и требовала минимального вмешательства.

Московский урбанистический форум традиционно уделяет большое внимание развитию российских городов, исследованию ключевых проблем и вызовов, стоящих перед ними. Уже несколько лет подряд мы организуем урбанистические конференции в городах РФ, цель которых — улучшить качество городской среды и жизни горожан, а также стать катализатором эффективного развития территорий. Мы стремимся предложить принципиально новые модели развития общественных и жилых пространств, представить новые кейсы и практики, подходящие для каждого конкретного города. В исследовании «Управление пространственно-экономическим развитием города: скрытые ресурсы», подготовленном Центром городских исследований бизнес-школы СКОЛКОВО специально для Московского урбанистического форума 2016 г., авторы собрали актуальную информацию по восьми интенсивно развивающимся городам России: Казани, Уфе, Новосибирску, Хабаровску, Самаре, Ростову-на-Дону, Воронежу, Тюмени. В нем рассматриваются различные факторы, под влиянием которых формировались городские агломерации, а также такие вопросы, как: что влияло на выбор той или иной модели, какой позиции придерживались власти и девелоперы.

Город, который бессистемно растет, привлекая множество людей и при этом не обеспечивая им условия для качественной жизни, однажды выработает свой ресурс, его будет невозможно контролировать, и в итоге он будет брошен. Поэтому очень важно, чтобы власти регулировали этот рост и осуществляли оптимальное взаимодействие всех факторов пространственного развития города.

Дирекция Московского урбанистического форума



Приветственное слово от ректора бизнес-школы СКОЛКОВО

Эта книга – первый опыт крупного междисциплинарного исследования Центра городских исследований бизнес-школы СКОЛКОВО. При поддержке Московского урбанистического форума проделана большая и важная работа. Несмотря на рост внимания к проблемам городского развития, сегодня в нашей стране не так часто проводятся исследования, посвященные сравнительному анализу сразу нескольких российских городов и рассматривающие при этом сразу несколько городских подсистем с междисциплинарной точки зрения. Ценность данного исследования состоит в том, что в результате детального интегрального изучения экономических практик и пространственной политики восьми крупных городов из разных районов России оно позволяет сформировать более целостный взгляд на городскую практику решения управленческих и планировочных проблем, выявить тенденции, системные вызовы и потенциалы. Работа отличается прагматическим подходом к городскому развитию: эксперты центра постарались стратегически посмотреть на, казалось бы, прозаичную ежедневную практику российских городов, затронув, пожалуй, самые насущные и острые вопросы, касающиеся денег, земли, строительства.

Считаю, что это исследование будет интересно представителям не только изученных городов, но и других муниципалитетов, а также региональным чиновникам. В этой публикации они найдут и описание лучших международных практик, и анализ российских вызовов и тенденций, и вдумчивый разговор о разных интересах в городе. Для специалистов в области урбанистики эта книга – источник редкой и качественной городской статистики и аналитики, а также материал для профессиональных междисциплинарных дискуссий.

Студентам исследовательская работа будет полезна для расширения представления об эволюции развития городской мысли в своей собственной стране, в российских городах, причем информация подана в не менее интересной форме при сравнении с современной урбанистической публицистикой, описывающей Амстердам, Нью-Йорк и Шанхай.

А.В. Шаронов



Благодарности

Авторы исследования выражают благодарность за содействие в проведении исследования, участие в обсуждении полученных результатов и личный интерес к поднятым вопросам руководителям администраций городов:

А. Н. Соколову, мэру г. Хабаровска; **А. Е. Локтю**, мэру г. Новосибирска; **Д. И. Азарову**, мэру г. Самары; **И. Р. Метшину**, мэру г. Казани; **А. В. Гусеву**, мэру г. Воронежа; **А. В. Моору**, главе администрации г. Тюмени; **И. И. Ялалову**, главе администрации г. Уфы; **С. И. Горбаню**, главе администрации г. Ростова-на-Дону.

Также авторы благодарят за активное участие в стратегических сессиях, вовлечение в обсуждение достигнутых результатов, а также критическую оценку представленных выводов и полученные рекомендации представителей региональных и муниципальных органов власти:

А. М. Скоморохова, А. И. Селеменова, Г. В. Смоляка, И. Е. Лавриновича, С. В. Сергейчука, А. И. Корзуна, Б. В. Буреева, А. Ю. Ложкина, А. В. Веселкова, А. В. Терешкову, Н. П. Коверга, А. В. Кондратьева, В. Н. Сальникова, А. Ю. Ляхова, А. С. Гниломедова, Д. Н. Бажина, И. Э. Файзуллина, И. С. Шакирова, И. А. Гиниятуллина, И. В. Кузнецова, А. Д. Валиахметова, В. А. Нагорного, А. А. Филиппова, Р. А. Еникеева, О. В. Сарапулову, М. В. Викторову, А. Э. Полянского, М. И. Ракову, О. Н. Извекову.

Авторы выражают признательность представителям экспертного сообщества, чьи рекомендации, уточнения, вопросы, замечания и комментарии помогли комплексно рассмотреть поставленные проблемы, показать целостную картину изучаемых вопросов, сделали работу аргументированнее. Особую ценность для авторов имели замечания и комментарии экспертов из исследованных городов, которые позволили глубже понять локальную специфику, избежать некорректного толкования некоторых данных, объективно оценить полученные результаты. В частности, авторы выражают признательность:

В. И. Лучковой, В. Тену, В. А. Васильеву, Н. Е. Козыренко, Н. П. Поличка, А. Дюкареву, Л. В. Юрченко, Е. Бардебанову.

Также мы хотели бы поблагодарить представителей экспертного сообщества, которые открыто делились своими идеями по рассмотренным вопросам, дополняли их, давали ценные замечания и советы, поддерживали и вдохновляли нас:

А. В. Новикова, В. Э. Стадникова, Н. В. Зубаревич, А. М. Муратова, Г. И. Ревзина, Е. А. Репину, А. В. Антонова, О. И. Вендину, С. Б. Сиваева, А. В. Финогенова, А. С. Карпова, А. В. Щукина.

Авторы благодарят руководство АНО «Московский урбанистический форум» за сотрудничество в рамках региональной программы форума в 2015 и 2016 гг. Особую признательность авторский коллектив выражает И. Кузьменко и О. Пападиной за поддержку выбранной темы исследования, предоставление достаточной свободы в разработке гипотезы, методов, целей и этапов исследования, а также за всестороннюю помощь на этапе апробации и презентации первых результатов и продвижения экспертизы центра. Эксперты Центра городских исследований СКОЛКОВО благодарят всю команду Московского урбанистического форума за плодотворную совместную работу, организационную, медийную и моральную поддержку и оперативное решение возникших проблем. Особенно мы благодарны Г. Исхаковой, С. Белкиной, К. Носковой, Е. Кавказовой, А. Дробиной, А. Захаровой, Е. Шубиной, Е. Ивановой, А. Лавровой и О. Гуляевой.

Отдельную благодарность команда Центра городских исследований СКОЛКОВО выражает ГК «Ташир» и лично С. Карапетяну и З. Аджемян за предоставленную возможность запустить системные исследовательские работы в регионах и дальнейшую поддержку в подготовке и продвижении публикации.



Авторы признательны пресс-службе бизнес-школы СКОЛКОВО за активное освещение результатов исследования. Отдельная благодарность Е. Бредихиной, без которой запуск региональной программы исследований и мероприятий был бы невозможен.

В заключение особую признательность авторы выражают ректору бизнес-школы СКОЛКОВО Андрею Владимировичу Шаронову за всестороннюю поддержку деятельности центра, за время и внимание, уделенное проекту, и личное участие в презентации результатов исследования.

Авторы с радостью отмечают, что первое исследование Центра городских исследований СКОЛКОВО позволило собрать вокруг себя такое большое количество экспертов, единомышленников и друзей.



Отзывы и мнения

Ксения МОКРУШИНА, директор Центра городских исследований бизнес-школы СКОЛКОВО

Исследование закладывает важный аналитический базис для целого ряда дискуссий о мастер-планировании, городском бюджете развития, интенсификации пространства и экономике среды. Без осмысления реальных городских процессов мы так и будем говорить о «высоких материях» международного опыта. Наше исследование приземляет обсуждаемые в экспертном сообществе концепции на уровень ежедневной деятельности городских администраций, на реальные цифры муниципальных финансов и городской экономики. Мы доказываем взаимосвязь пространственной политики и финансовой самодостаточности города. Проведенное исследование — это первый шаг к системной политике городской компактности и устойчивости. Нам еще предстоит понять и доказать, что интенсивное городское развитие не только более экономно, но и более экологично, социально разнообразно и культурно богато.

Алексей МУРАТОВ, партнер КБ «Стрелка»:

Повысить качество городской среды — такую задачу ставит руководство едва ли не каждого российского города. Но прорывов в этом направлении почему-то как не было, так и нет. И, в общем, понятно почему.

Городская среда — единое целое людей и вещей, артефактов и природных явлений, материальных и нематериальных потоков и процессов. Ее состояние — прямая проекция качества городского управления. А оно, в свою очередь, до сих пор находится в плену узкоотраслевых подходов. Каждый орган муниципальной власти решает свои задачи, оперирует собственным инструментарием.

Экономисты «орудуют» цифрами. Градостроители — чертежами. Девелоперы строят. Политики говорят. А среда наших городов и дальше деградирует, теряет свою смысловую и формальную связность. Очевидно, надо искать новые подходы, помогающие преодолеть ведомственную раздробленность.

Авторы данного исследования делают в решении вышеупомянутых вопросов очень важный шаг. Они «приземляют» бюджетную и налоговую политику. Выстраивают взаимосвязи между нормативной базой, градостроительной документацией, результатами торгов по продаже и аренде земельных участков, городскими стратегиями и программами.

Подобный целостный и междисциплинарный подход «расшатывает» многие стереотипы. Например, стереотип о том, что жилое строительство в любых масштабах — это благо или что в центрах наших городов нет территориальных и инфраструктурных ресурсов для развития.

Освещает данная работа и досадные несоответствия между словами и делами, чертежами и расчетами: городские власти говорят о компактном городе и при этом раздают землю под застройку на периферии; чертят проекты комплексного освоения территорий, а возводят в основном жилье; считают прибыль от девелопмента и не обращают внимания на издержки, связанные с разрастанием города вширь...

Исследование Центра городских исследований бизнес-школы СКОЛКОВО — повод для городских властей задуматься, как примирить стратегию и тактику, согласовать частные и общие интересы. В выполненной работе есть подсказки, «рецепты» для решения задач в этом направлении. И рецепты действительно здоровые.

Алексей ЛЯХОВ, директор МБУ «Агентство экономического развития городского округа Самара»:

Исследование на тему «Управление пространственно-экономическим развитием города: скрытые ресурсы» имеет важное значение для мобилизации собственных доходных источников муниципальных образований. Зачастую, например, в Самаре, размытая налоговая и земельная политики теряют



из виду серьезные финансовые ресурсы, мобилизовав которые можно обеспечить доходность бюджета на долгие годы. С этой точки зрения, я не встречал аналогов проведенной работе и уверен, что ее результаты будут полезны практикам для принятия конкретных решений в своих городах.

Если говорить о недостатках работы, то нужно отметить, что в силу ограниченности информации авторами иногда делаются выводы, которые не всегда учитывают местную специфику городской среды или некорректно интерпретируют территориальные пути развития.

Остается вопрос к постановке задачи. Да, действительно, можно и нужно работать по увеличению собственных доходов и наведению порядка с городской землей. Но это не отменяет принципиального подхода, касающегося распределения налогов в пользу федерального центра и постановки местных властей в заведомо просящую позицию. Поэтому гораздо более актуальной является задача о правильном распределении бюджетных ресурсов в пользу муниципальных образований.

Александр АНТОНОВ, главный архитектор проекта Центра пространственной информации ГУП МО «НИИПИ градостроительства»:

В российских городах адекватной связи между земельной политикой, городскими бюджетами, налогообложением и градостроительством не видно вовсе. Все системы работают сами по себе. В результате имеем такие непонятные решения, как отмена налогообложения земли, предназначенной для строительства многоквартирных домов, при повышении налога собственно на квартиры в них; генеральные планы, никак не связанные с возможностями городских бюджетов; комплексную застройку полей жильем экономкласса, причем в данном случае «эконом», или экономическая составляющая, достается в основном девелоперу, а затраты бюджета на «инженерную подготовку» одного квадратного метра жилья превышают его стоимость при продаже. В итоге город получает последовательное сужение возможностей выбора инструментов при решении задач, уменьшение самостоятельности городов в финансировании собственных стратегий развития (сокращение доли налогов, идущих в местный бюджет). Надежда, как и было раньше, на то, что «приедет барин — барин нас рассудит». А барин вовсе не знает, как развивать и эксплуатировать город за счет собственных сил, щедрых, но разовых инвестиций сверху и поборов с «мало-мальски живого» городского бизнеса под разные нужды муниципальной среды.

Если систематизацией градостроительного развития государство занимается вот уже более десяти лет, то экономикой землепользования — относительно недавно. В этом вопросе мы еще дети, которым присущи резкие смены настроения и все всевозможные детские болезни.

Исследования в области экономики землепользования, ограниченных городских бюджетов и их связи с развитием и преобразованием городов или исследования, направленные на поиск эффективных решений в затратной урбанистике, практически отсутствуют в России. Поэтому работа «Управление пространственно-экономическим развитием города: скрытые ресурсы», выполненная экспертами Центра городских исследований бизнес-школы СКОЛКОВО на анализе нескольких крупных городов России, сегодня очень важна. Нам просто необходимо разобраться в вопросе, как достичь синергии между земельными и имущественными налогами, бюджетом и развитием города, к чему в перспективе могут привести современные «комплексные» решения и как добиться того, чтобы городская инфраструктура не отставала от рыночной жилой застройки.

В ближайшие годы в рамках переоценки земли и всей построенной на ней недвижимости по неким «государственным методикам», которые еще предстоит разработать, нам надо будет осмыслить, как результаты этой оценки будут не только приносить доход местному бюджету, но и стимулировать преобразование постсоветской рыхлой и крайне неэффективной территории в современный, динамичный, богатый и комфортный для жизни город.

Средства у нас есть, у нас ума не хватает. Работа Центра городских исследований бизнес-школы СКОЛКОВО «прибавляет ума» всем, кто так или иначе занимается вопросами развития и эксплуатации городов.



Список сокращений

ВМ – Building Information Modeling (информационное моделирование зданий)
БРИКС – группа из пяти стран: Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южно-Африканская Республика
БТИ – Бюро технической инвентаризации
ВВП – Валовой внутренний продукт
ВРИ – Виды разрешенного использования
ВСХН – Высший совет народного хозяйства
ГО – Городской округ
ГПЗУ – Градостроительный план земельного участка
ГСНХ – Городской совет народного хозяйства
ЕГЭ – Единый государственный экзамен
ЕС – Европейский союз
ЖКХ – Жилищно-коммунальное хозяйство
ЗК – Земельный кодекс
ИЖС – Индивидуальное жилищное строительство
КОТ – Комплексное освоение территории
МВД – Министерство внутренних дел
НПП – Нормативы градостроительного проектирования
НДФЛ – Налог на доходы физических лиц
ООН – Организация объединенных наций
ОПЕК – Организация стран – экспортеров нефти
ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития
ПГТ – Поселок городского типа
ПЗЗ – Правила землепользования и застройки
ППТ – Проект планировки территории
РЗТ – Развитие застроенных территорий
СМИ – Средства массовой информации
ФЗ – Федеральный закон
СНТ – Садовые некоммерческие товарищества
СЭР – Стратегия экономического развития
ТИСИЗ – Трест инженерно-строительных изысканий
ТЦ – Торговый центр
ТЭП – Техничко-экономические показатели
УСН – Упрощенная система налогообложения
ФСБ – Федеральная служба безопасности
ЦСУ – Центральное статистическое управление
ШОС – Шанхайская организация сотрудничества

Содержание

Введение	4
Контекст и философия	5
Тематический фокус	5
Мотивация	6
Релевантные глобальные тренды и теоретические основы	6
Реальные процессы	10
Основные выводы	12
Города исследования	16
Предмет исследования	16
Методология исследования	16
Ограничения исследования	17
Целевая аудитория исследования	18
Публичное обсуждение результатов исследования	18
Структура исследования	18
1. Интегральность в управлении пространственно-экономическим развитием города	20
1.1 Общее резюме	21
1.2 Контекст	21
1.3 Феномен «заимствованных приоритетов»	22
1.3.1 Можно ли управлять развитием города?	22
1.3.2 Целеполагание и приоритизация как базис управления развитием города	27
1.3.3 «Машина роста» как идеология городского развития	28
1.3.4 От «машины роста» к компактному городу	30
1.3.5 Ценностные ориентиры российских городов в области пространственно-экономического развития	43
1.4 Параметры выбора управленческих решений	44
1.4.1 Пространство сегодня	44
1.4.2 Пространство в будущем	44
1.4.3 Экономика сегодня	46
1.4.4 Экономика в будущем	46
1.4.5 Взаимосвязь параметров	46
1.5 Интегральный подход к управлению пространственно-экономическим развитием города	50
1.5.1 Отсутствие учета пространственных параметров при принятии текущих экономических решений	51
1.5.2 Отсутствие учета экономических параметров при принятии текущих пространственных решений	51
1.5.3 Отсутствие учета временного фактора при принятии текущих пространственных и экономических решений	54
1.6 Основные выводы	56
2. От управления доходами бюджета к управлению пространственно-экономическим развитием города	58
2.1 Общее резюме	59
2.2 Контекст	59
2.3 Факторы ситуативного управления	61
2.3.1 Социальная и жилищная политика, формируемая на федеральном уровне	62
2.3.2 Показатели эффективности местных администраций	62

2.3.3 Целевые средства, выделяемые из вышестоящих бюджетов	63
2.3.4 Строительный комплекс	64
2.3.5 Состояние городского бюджета	64
2.4 Неконтролируемость и непрогнозируемость бюджетных поступлений	65
2.4.1 Бюджетная централизация в России	65
2.4.2 НДФЛ как федеральный, а не местный налог	68
2.5 «Земельные» доходы местных бюджетов	74
2.5.1 Локализация собственных доходов местного бюджета	74
2.5.2 Контролируемость собственных доходов от недвижимости	76
2.6 Бюджетные доходы от территории как инструмент управления	80
2.6.1 Прямое управление доходами от территории	80
2.6.2 Косвенное управление доходами от территории	85
2.7 Основные выводы и рекомендации	85
<hr/>	
3. Город vs застройщики: скованные одной цепью	88
3.1 Общее резюме	89
3.2 Контекст	89
3.3 Факторы значимости частных застройщиков жилья в контексте управления городским пространственно-экономическим развитием	91
3.3.1 Политические факторы	91
3.3.2 Экономические факторы	95
3.4 Результаты краткосрочного подхода к оценке деятельности застройщиков для городского развития	98
3.4.1 Неиспользование собственного или арендованного земельного участка	98
3.4.2 Высокая степень самостоятельности застройщиков в принятии решений об использовании земельного участка	103
3.4.3 Приоритет интересов застройщиков в пространственном развитии города	110
3.5 Основные выводы и рекомендации	121
<hr/>	
4. Информация о городе как внутренний ресурс развития	124
4.1 Общее резюме	125
4.2 Контекст	126
4.3 Данные о городе: у семи нянек дитя без глаза	129
4.4 Недоступность данных для городских властей	132
4.5 Невостребованность данных на муниципальном уровне	134
4.6 Неспособность данных по городам	134
4.7 Закрытость данных для внешнего анализа	135
4.7.1 Данные, обязательные к раскрытию	135
4.7.2 Данные, необязательные к раскрытию	136
4.8 Локализация и пространственный анализ данных о городском развитии	137
4.9 Уровни локализации данных	137
4.10 Локализация и пространственный анализ комплексных данных	143
4.11 Локализация и пространственный анализ как метод выявления скрытых пространственных процессов	145
4.12 Основные выводы и рекомендации	146
<hr/>	
5. Регуляторный инструментарий как внутренний ресурс развития	150
5.1 Общее резюме	151
5.2 Контекст	151
5.3 Зачем необходимо нормативное регулирование пространственного развития?	153
5.4 Объекты и инструменты регулирования	157

5.4.1 Двойственный характер применения регуляторного инструментария	157
5.4.2 Использование частной земли как объект регулирования	157
5.4.3 Использование муниципальной и государственной земли как объект регулирования	159
5.4.4 Регуляторный инструментарий	161
5.5 Формирование регуляторной системы	170
5.6 Основные выводы и рекомендации	173

6. Заключение	176
----------------------	------------

Список иллюстраций	180
---------------------------	------------

Список таблиц	184
----------------------	------------

Список литературы	186
--------------------------	------------

Список боксов

Глава 1.	
Бокс 1. От городского управления к городскому соуправлению	23
Бокс 2. «Машина роста» в действии в городах США	29
Бокс 3. Устойчивое городское развитие	31
Бокс 4. Компактный город – устойчивый город	35
Бокс 5. Умный рост	41
<hr/>	
Глава 2.	
Бокс 6. Бюджетная централизация: Россия и мир	69
Бокс 7. Частная собственность на землю: дать свободу нельзя ограничивать	82
<hr/>	
Глава 3.	
Бокс 8. Кто управляет городом?	93
Бокс 9. Шарретт	95
Бокс 10. Экспертиза проектов с точки зрения воздействия на городскую среду – опыт Нью-Йорка	111
Бокс 11. Франция: опыт налогообложения девелопмента	112
Бокс 12. Методы стимулирования развития застроенных территорий	120
<hr/>	
Глава 4.	
Бокс 13 Информационные партнерства в Амстердаме	127
Бокс 14 NYC BigApps	128
Бокс 15. Городская статистика Нью-Йорка	131
<hr/>	
Глава 5.	
Бокс 16. Системы градостроительного зонирования в других странах	165

Введение

Контекст и философия

Мысль о том, что муниципалитеты бедны из-за неправильного распределения налоговых доходов в пользу государства в общественном и политическом сознании России стала обыденной и даже молчаливо признаваемой федеральными властями. Не рассматривая в данном случае сельские муниципалитеты (и не только в силу того, что в их отношении оценка бедственного состояния верна, но и потому, что сама логика формирования сельских муниципалитетов сомнительна), остановимся на ситуации в городах.

Текущий экономический кризис в очередной раз обострил дискуссию о местном самоуправлении и об источниках ресурсов для городского развития. Просьбы к федеральному правительству об увеличении финансирования муниципалитетов множатся, и, очевидно, проблема ограниченности локальных бюджетов будет только усугубляться, требуя не столько прямолинейных решений в текущей парадигме взаимодействия федерации, регионов и муниципалитетов, сколько системных преобразований логики межбюджетных отношений и роста эффективности муниципального управления собственными доходами и расходами.

Эта далеко не новая дискуссия прокручивается, как заезженная пластинка, и требует нового подхода к проблеме в контексте современных взглядов на городское планирование. «Дотационный» дискурс рассматривает город лишь в качестве объекта внешнего воздействия – получателя субсидий и исполнителя поставленных задач. Кроме того, подобные дискуссии ставят вопросы о деятельности муниципалитетов лишь в рамках бюджетно-финансовой парадигмы, фактически ограниченной годичным периодом планирования и исключительно через призму стоимостных, доходно-расходных параметров.

Современные же взгляды на городское развитие и местное самоуправление значительно

шире тех, которыми ограничивается российская полемика о муниципальном уровне управления. Города уже давно не рассматриваются исключительно в качестве простых получателей или исполнителей, они являются полноправными участниками процессов, касающихся их собственного, странового и даже мирового развития и полноценными субъектами экономики. Более того, традиционный в России реактивный подход к оценке происходящего в городах, к поиску решений сложившихся проблем сменяется на проактивный, в котором городская власть не просто реагирует на внешние воздействия, но и проектирует, моделирует, формирует стратегии собственного развития, опираясь не столько на внешние, сколько на собственные ресурсы.

Выявление и осмысление собственных внутренних ресурсов развития является одним из лейтмотивов данного исследования. Фокус на внутренних – пока еще скрытых, неочевидных для российских управленцев – резервах развития выбран в том числе и потому, что в текущих условиях ухудшения экономической ситуации в стране и в городах возможные пути выхода из кризиса лежат в плоскости интегральных решений. Время изолированных отраслевых политик прошло. Задачи городского развития требуют фундаментально междисциплинарного подхода. Данное исследование призвано помочь российским городам сделать первый шаг на пути к устойчивости собственного развития, синхронизировав экономическую и пространственную подсистемы стратегического и тактического развития.

Тематический фокус

Эксперты Центра городских исследований бизнес-школы СКОЛКОВО решили проверить, насколько эффективно крупные города России используют имеющиеся в их распоряжении возможности и ресурсы, наложив их на городской пространственный ландшафт. Авторы исследовали, как текущая политика города в

отношении пространственного развития может способствовать улучшению состояния собственной доходной базы и финансовой независимости в долгосрочной перспективе (допуская, что заработает механизм капитализации территории и появится эффективная налоговая политика). Соответственно, в настоящей публикации пути оптимизации существующей пространственной политики рассматриваются сквозь призму насущных экономических и финансовых проблем города, и в этом авторы видят главную ценность данной работы. Опираясь на существующее законодательство и нормативную базу, авторы исследования утверждают, что комплекс заложенных в них прав, возможностей и условий, например правила землепользования и застройки (ПЗЗ), достаточны для запуска процесса пространственно-экономической оптимизации и в настоящий момент значительно недоиспользуются муниципалитетами. В качестве одного из возможных подходов к изучению процесса развития города в указанной парадигме, авторы предлагают использовать изучение пространственно-экономического развития городов

Заявляя такой подход к своему исследованию, авторы вынуждены констатировать, что бюджетная обеспеченность, целеполагание и эффективность городского управления, правовые аспекты и экономика земельной и градостроительной политики, состояние и драйверы муниципальных финансов – темы, которые в настоящий момент не получают должного осмысления как среди управленцев и практиков, так и в экспертном сообществе, а также не имеют необходимого освещения в медийном пространстве. Дискуссия по этим вопросам не развернута, а значит, ссылаться на ущемление муниципальных прав и вечный недостаток ресурсов как минимум преждевременно, необоснованно и неконструктивно.

Открывая эту дискуссию, настоящая публикация предлагает увидеть финансовый и экономический потенциал действующих

ПРОСТРАНСТВЕННО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ – двухединый подход к изучению и управлению изменениями, происходящими в городе, с точки зрения экономических показателей и пространственного распределения этих показателей, с одной стороны, а с другой – анализ пространственных изменений как предпосылок для изменений в экономических показателях развития города.

норм, научиться применять их в целях не только текущего регулирования, но и получения желаемых эффектов в будущем, находить и оптимизировать имеющиеся в городах резервы и ресурсы, анализировать потенциалы и ограничения, скрупулезно разрабатывать и обосновывать законодательные и бюджетные новации для достижения самообеспеченности и реализации программ развития за счет выявленных и сэкономленных активов.

Мотивация

Релевантные глобальные тренды и теоретические основы

Данное исследование в равной степени опирается как на результаты анализа реальных документов, процессов и управленческих структур в российских городах, так и на современные теоретические постулаты науки о городах. Идеология современной урбанистики, опирающаяся на такие понятия, как «устойчивое городское развитие», «компактность», «умный рост», «управляемость», стала отправной точкой размышлений о состоянии и перспективах российских городов в их пространственно-экономическом аспекте.

Несмотря на то, что классическая экономическая теория прежде всего концентрируется на вопросах спроса и предложения, конкуренции и рынка, фактически не принимая во внимание пространственные аспекты,

реальные экономические процессы в городе слабо изучаемы в отрыве от территориального подхода к ним. Неоднородность происходящего в городе, в том числе и пространственная, стала предметом глубокого изучения экономистов еще в XIX веке, в частности фон Тюнена¹, создавшего одну из первых экономических моделей пространственного объекта. Изучая вопросы форм сельскохозяйственного производства, фон Тюнен анализировал влияние расстояния до города на размещение сельхозугодий. Фактически в своей модели он сопоставил транспортные затраты на перевозку продукции от места производства до городского рынка, в результате чего выявились тем или иным видом сельскохозяйственной деятельности. Таким образом, в своей упрощенной модели статичного и изолированного города, окруженного полями, фон Тюнен соединил и взаимно увязал вопросы стоимости производства и его локации, доказав, что существуют более и менее рациональные схемы размещения того или иного производства.

Эти вопросы взаимосвязи между ценностью территории и ее местоположением в городе были позднее переосмыслены и усложнены. Э. Берджес² в своей работе 1925 года, рассматривая земельный рынок Чикаго, выдвинул теорию о постоянном изменении землепользования и стоимости земли: с ростом города зоны будут «выталкивать» друг друга все дальше и дальше от центра. Его модель города предполагала следующую последовательность расположения функциональных зон:

- центральный деловой район;
- производственные зоны;
- жилье рабочего класса;
- жилье среднего класса;
- жилье обеспеченного класса.

По теории Берджеса, со временем деловой центр будет разрастаться и «выталкивать» рабочий класс все дальше и дальше в сторону окраин.

¹ Тюнен фон, И.Г. Изолированное государство в отношении к сельскому хозяйству и национальной экономике. Москва: Экономическая жизнь, 1926.
² Берджес Э. Рост города: Введение в исследовательский проект // Социальные и гуманитарные науки за рубежом. Сер. 11. Социология. 2000, № 4. С. 122–136.

Современные исследователи модифицировали эти модели, включив в них социальные, транспортные, экологические, агломерационные факторы. По сути, каждая последующая теория или модель не отменяет предыдущую, но позволяет все более и более точно понять механизм формирования спроса и предложения в каждой конкретной точке города.

Одна из таких моделей – устойчивого городского развития (см. Бокс 3) – лежит в основе предлагаемого авторами пространственно-экономического подхода. Предполагая обеспечение синергетического, интегративного и коэволюционного развития экономической, социальной, экологической, культурной и физической подсистем города, модель устойчивого городского развития обуславливает фундаментальную взаимосвязь между физической оболочкой (пространством и инфраструктурой) города и возникающими в ней экономическими процессами. Кроме того, согласно модели, сбалансированное развитие всех подсистем возможно при условии максимально инклюзивного и партисипативного стиля локального управления, выстраивании горизонтальных партнерств в противовес директивному администрированию «сверху вниз».

В этом контексте управленческие аспекты становятся все более и более выпуклыми в дискурсе о пространственном планировании. Все более важное значение приобретает анализ стилистики и философии взаимодействия стейкхолдеров, динамики и интеракции их стратегических и тактических целей на территории. На игре локальных стейкхолдеров все более значимо отражаются стратегические задачи и тактические действия вышестоящих органов власти. Все более трудной задачей становится координация различных драйверов развития территории и интеграция отраслевых политик разного уровня с пространственным развитием. На смену стандартным плоскостным

моделям муниципального регулирования земли и пространства приходит парадигма пространственного соуправления («spatial governance»), включающая множественность факторов, акторов, механизмов и целей территориального развития (Рис. 1).

С точки зрения пространственной политики, условия устойчивости городского развития обеспечиваются в модели компактного города (см. Бокс 4) и умного городского роста (см. Бокс 5). Обе модели с незначительными отличиями предполагают интенсивное развитие застроенных территорий, работу с городской плотностью, строгий менеджмент роста и границ города, максимальное сохранение незастроенных территорий, связность, доступность и проницаемость городских форм, акцент на системы общественного транспорта и разнообразие форм жилья, экономической деятельности и досуга, укрепление местных сообществ. Такая пространственная организация обеспечивает значительные интегральные экономические, экологические, социальные и другие положительные эффекты, а также

минимизирует негативные эффекты, связанные с городским расползанием, экологической деградацией и социальной исключенностью.

В частности, эмпирические исследования и практический опыт многочисленных городов по всему миру доказали, что компактная модель городского развития и «умный» городской рост генерируют наиболее позитивные экономические эффекты и эффекты инфраструктурного развития. Так, компактный город отличается: i) высокой эффективностью инвестиций в инфраструктуру, низкими затратами на ее эксплуатацию, модернизацию и строительство, особенно для линейных объектов (транспорт, энерго- и водоснабжение, вывоз и переработка мусора); ii) высокой эффективностью бюджетных средств, в том числе используемых в целях содержания и развития инфраструктуры, и ростом налогооблагаемой базы вследствие регенерации центра и других территорий; iii) более низкими издержками на транспорт и логистику, в том числе как результат оптимизации городской структуры, повышения

доступности, связности, проницаемости и проходимости городской среды; iv) большей управляемостью территории с точки зрения необходимых административных ресурсов, компетенций городской администрации и т.д. Необходимо отметить, что и с точки зрения вопросов экологического качества и социально-культурного развития, которым в этой работе уделено меньше внимания, компактный город также показал свои явные преимущества перед, скажем, «расползающейся» моделью развития.

Время является еще одним важным фактором в осмыслении и изучении происходящего в городе. Закон экономики гласит, что деньги сегодня не равны деньгам завтра. То же самое можно сказать и о городской территории. Городское пространство трансформируется значительно медленнее темпов экономических преобразований. В то же время остановить или кардинальным образом изменить траекторию развития территории города значительно сложнее. Михаэль Вегенер в своей работе 1994 года³ определял скорость изменения инфраструктуры и системы

землепользования как крайне низкую, а тенденцию трансформации всей городской среды как «комплексную», состоящую из процессов разного ритма. Состоятельность учета фактора времени подтверждается и тем, что общепринятый метод оценки целесообразности тех или иных проектов, в частности в городах (impact assessment method)⁴, обязательно включает в себя исследование отложенных воздействий на городскую среду и оценку эффектов от принимаемых решений во времени. При учете временного фактора пространственно-экономический подход к изучению городского развития превращается в четырехфакторную модель (Рис. 2).

Таким образом, данное исследование рассматривает во времени и увязывает четыре ключевых драйвера городского развития: «экономику», «пространство», «инфраструктуру» и «управление». Все эти факторы являются связанными между собой и выступают взаимными ограничителями. Сквозь эту сложную призму современная наука о городе рассматривает протекающие процессы на урбанизированных территориях.

Рис. 1. Система пространственного соуправления



Источник: Авторы исследования

Рис. 2. Четырехфакторная модель управления городским развитием



Источник: Авторы исследования

³ Wegener M. (1994) Operational urban models: state of the art Journal of the American Planning Association, 60, 17–29.

⁴ The 2006 City of Ottawa Transportation Impact Assessment (TIA) Guidelines, 2006; The 2015 Social impact assessment policy of Liverpool City, 2015.

Реальные процессы

Исследование важно для современного российского контекста по многим причинам:

- Турбулентность внешних экономических условий и предсказанный специалистами затяжной характер текущего кризиса не позволяют муниципалитетам рассчитывать на помощь и поддержку региональных и федеральных бюджетов в прежнем объеме. Все более актуальным становится вопрос о собственных резервах и ресурсах – устойчивых, контролируемых и прогнозируемых.
- Постепенное ослабление муниципального уровня власти (например, отмена механизма прямых выборов мэров, вариативность распределения полномочий и связанных с ними бюджетных средств, сокращение доли расщепляемых федеральных налогов, направляемой в местные бюджеты, и т.д.) делает все более ценными и важными «зоны контроля», по-прежнему остающиеся у городов, которыми они могут воспользоваться в полном объеме.
- Во исполнение закона о стратегическом планировании⁵ муниципальные власти, особенно в крупных городах, поставлены перед задачей разработки таких документов. В контексте декларируемой в законе идеологии стратегических документов новые проекты должны не только определять курс и долгосрочную перспективу развития города, но и обосновывать планы развития исходя из наличия собственных ресурсов. В таких условиях исследование пространственно-экономического потенциала, анализ текущих практик его использования представляется весьма актуальным.
- Современную кризисную ситуацию можно отнести к нестандартным, но, как и любая другая, она когда-то закончится. Выход из кризиса наиболее эффективен при наличии четкого

плана действий и адекватной оценки собственных возможностей. В этом отношении исследование позволяет по-новому взглянуть на имеющиеся ресурсы и резервы, оценить и смоделировать как антикризисное, так и посткризисное их использование.

- Для крупных российских городов, которые стали объектом данного исследования, вопросы пространственного и демографического роста, обуславливающие экстенсивную парадигму развития, актуальны и насущны. Однако традиционно они не рассматриваются с бюджетно-финансовой точки зрения, что приводит к пространственно-экономическим дисбалансам в таких городах (например, перерасходы бюджетных средств на содержание все более разрастающейся территории или низкая бюджетная доходность рыхлой, расплывающейся городской ткани). В связи с расширением границ большинства крупных городов и формированием городских округов у муниципалитетов возникает значительный незадействованный пространственный ресурс для застройки. В связи с этим важно ввести в дискурс о пространственном развитии экономические факторы именно сейчас, дабы не усугублять и без того сложную экономическую ситуацию в городах.
- Современная российская урбанистика сконцентрирована на вопросах, актуальных и для зарубежного мира, например стран Западной Европы и Северной Америки. Это проблемы сообществ, городского дизайна, альтернативных видов транспорта, больших данных и т.д. Однако западная урбанистика «доросла» до этих вопросов, решив такие фундаментальные задачи, как оптимизация и сбалансирование экономической модели, повышение управляемости пространственного развития и

эффективности систем администрирования города. В России же эти проблемы до сих пор не подвергались тщательному анализу, что как минимум ставит под вопрос современные дискуссии о качестве городской среды, креативных пространствах, человеческом потенциале и других «тонких материях». Данное исследование представляет собой первую попытку заполнить этот цивилизационный пробел.

Ряд системных барьеров не позволяет российским муниципалитетам мыслить в пространственно-экономической парадигме. Анализ таких барьеров, их эмпирическое доказательство и осмысление в выбранной парадигме пространственно-экономического развития также мотивировали данное исследование.

Во-первых, города на протяжении долгого времени не полностью распоряжаются своими бюджетными доходами. Значительная их часть поступает из региональных и федеральных бюджетов, что приводит к пассивному упованию на трансферты вместо активной оценки собственных ресурсов, поиска резервов для укрепления собственной экономической независимости, выявления пространственных потенциалов. Что это, как не ловушка, в которую, осознанно или нет, попали российские города?

Вторым барьером является значимость жилищно-строительного сектора в жизни городов. Девелоперы во многом диктуют городу свою волю, поскольку он нуждается в квадратных метрах, рабочих местах и отчислениях, попадающих в местный бюджет в ходе реализации строительных проектов и от введенной в эксплуатацию недвижимости. В итоге девелопер, строящий на авансовые платежи горожан, или занимает наиболее удобные ему территории на окраинах города под будущие инфраструктурные обязательства муниципалитета, или разрушает историческую застройку под однообразные многоэтажные здания. Вместо того чтобы активно ограничивать девелоперов в

интересах общегородского развития и встраивать их в собственное видение оптимальной пространственной стратегии, муниципалитет удовлетворяется «привлеченными инвестициями», снимая с себя сложную задачу достижения общественного и соинвестиционного согласия о будущем городского пространства, социальной сферы и городской экономики.

Третьим барьером является так называемая «битва за метр» – негласная оценка государством качества деятельности муниципалитета через количество возведенного за год жилья. Достигается этот результат путем порочной практики «развития» города через расширение застроенной территории при посредственном качестве проектирования и строительства зданий и инфраструктуры. За маской «красивых отчетов» прячется гримаса городского расплывания, приводящего к растягиванию коммуникаций и росту трат на строительство и поддержание инфраструктуры, усложнению логистики для жителей и бизнеса, увеличению расходов домохозяйств, высоким временным и транзакционным издержкам, разъеданию городской ткани и деградации среды, ухудшению экологии и многим другим негативным последствиям – прогрессирующим городским болезням. Учитывая, что затраты на инфраструктуру и дороги локального значения составляют большую часть местных бюджетов, города должны скрупулезно просчитывать взаимосвязь между проблемами муниципальных финансов, стремлением к бюджетной самодостаточности и реализуемыми пространственной, земельной и строительной политиками.

Четвертый барьер – искажения, порождаемые несовершенством существующей системы городского управления в России, как, например, уверенность муниципалитетов в том, что развитие при дефиците средств бюджета невозможно. Надо признать, что российское бюджетное законодательство в значительной степени ограничивает деятельность муниципалитетов в случае, если доля межбюджетных дотаций в доходах города превышает определенный уровень⁶ (в этом

⁵ О стратегическом планировании в Российской Федерации: [Текст] Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ (Собрание законодательства РФ, 30.06.2014, N 26 (часть I, ст. 3378))

случае муниципалитет не имеет права тратить деньги на что-либо, кроме законодательно закрепленных за ним полномочий). Возможностей по формированию каких-либо резервных фондов у российских городов значительно меньше, чем у городов в западных странах (такие фонды можно использовать лишь для покрытия непредвиденных расходов)⁶. Технически у городов такая возможность есть, но нет мотивации изыскивать нестандартные пути пополнения своей казны – например, путем разумных земельных транзакций и средовой политики. Нет и осознания ресурса развития в интегрированном городском управлении, политиках и проектах, дающих мультипликативные эффекты по многим векторам и направлениям, проходящим сквозь «отраслевые шахты». Более того, процесс наращивания собственных доходов осознается лишь как количественный – опять же путем вовлечения в строительный процесс новых территорий. При этом практически полностью умаляется важность качества управленческих решений. Отсутствует преемственность муниципального управления. Как собрание депутатов, так и администрация живут электоральными циклами и, как правило, не мыслят дальними горизонтами развития, историческими тактами существенных городских изменений, измеряемых обычно десятками лет. Нет ограничивающих правил ротации специалистов администраций, нет прав и ресурсов на разработку долговременных сценариев, планов и программ городских трансформаций. Нет мотивации к долгим и масштабным переговорам с сообществами и бизнесом. В таких условиях сиюминутные выгоды преобладают над даже очевидными долгосрочными эффектами. Частые и несистемные изменения генеральных планов наглядно это демонстрируют.

Как следствие все проекты городского развития «плоскостные» и импульсивные, т. е. не имеющие пространственно-экономического и долговременного стратегического измерения.

Пространственный ландшафт города воспринимается как двигатель экономического развития лишь в аспекте вовлечения все новых и новых территорий без оценки негативного влияния этого процесса на местное сообщество, финансы и экономику города. Чаше всего вопросы оптимизации, повышения эффективности использования застроенных территорий не ставятся в актуальную повестку дня, т.е. относятся на отдаленную перспективу по принципу «после нас – хоть потоп». Отсюда смысловая разобщенность между городскими практиками и стратегиями, между ежедневной деятельностью и генеральными планами. В такой парадигме развития мастер-планы не представляют никакого интереса и ценности для городских властей и девелоперов. И это притом, что земля и пространство являются единственным неотъемлемым достоянием муниципалитетов.

В условиях, когда муниципалитетам важно к концу года дать результаты по квадратным метрам и сверстать бюджет без критических показателей дефицита, пространственно-средовая и пространственно-экономическая политики воспринимаются как необязательная роскошь, которой имеет смысл заниматься разве что перед выборами для приобретения политических баллов. Анализ пространства фундаментально не воспринимается не только как инструмент будущего экономического развития, но и как средство оптимизации муниципальных финансов и бюджета.

Основные выводы

- **На современном этапе управление пространственно-экономическим развитием города фактически отсутствует. Вместо него применяется ряд разобщенных, не связанных друг с другом практик в области экономики и развития пространства.** Земельные и строительные решения оцениваются

лишь в парадигме скоротечных прибылей или эффектов, причем методология полноценной оценки долгосрочных эффектов отсутствует даже на федеральном уровне. В то же время текущие решения никак не привязываются к желаемому будущему социально- и пространственно-экономическому состоянию города. Близорукие попытки улучшить текущие показатели эффективности местной администрации и параметры городского бюджета, включая активную политику по выдаче разрешений на строительство, продажу или сдачу в аренду земли под застройку, приводят к решениям, которые могут оказывать отрицательное воздействие на пространство города в будущем. Все исследуемые города разуплотняются и расплзаются вширь, создавая отсроченные проблемы как для жителей, так и для администраций. Ни один из обследованных городов не связывает свои текущие действия с негативной перспективой растягивания городской ткани, ухудшением экономических показателей, низкой бюджетной эффективностью и высокими эксплуатационными издержками. Стандартные заявления о том, что окраины осваиваются инвесторами за «свои» деньги, с отсроченными обязательствами города или даже без таковых, говорят лишь о крайне поверхностном взгляде на пространственную политику (а вернее, ее отсутствие) и будущее города. Свидетельствуют они и о безответственности властей перед городом и горожанами, ведь проблемы наступают, как правило, уже после переизбрания или ухода с муниципальной службы «ответственных» лиц. Администрации не имеют и не разрабатывают методов оценки эффективности управления и развития через городскую плотность, сокращение логистических и инфраструктурных издержек или социального дискомфорта. Поэтому все обсуждения перспектив развития застроенных территорий (РЗТ), регенерации

промышленных зон и развития центра так и будут оставаться разговорами, пока муниципалитеты не увидят в этих мерах реальные экономические и финансовые выгоды, а их отсутствие и как следствие экстенсивное развитие не свяжут с возрастающими бюджетными затратами.

- **Вынужденный «дотационный» курс о собственном развитии города является одним из факторов, формирующих краткосрочный и исключительно тактический характер решений, принимаемых муниципалитетами.** В условиях, когда точно неизвестно, какой объем финансирования будет предоставлен городу из региональных и федеральных бюджетов, долгосрочное планирование представляется весьма сложным для реализации (в течение года бюджет города может корректироваться более десяти раз). Многолетняя практика трансфертов отучила города проактивно и внимательно относиться к своим собственным, пусть и небольшим резервам. Априори принято считать, что резервы не могут дать значительного прироста доходов бюджета. При этом государственный прессинг относительно темпов и объемов жилищного строительства и сведения городом годового бюджета с минимальным дефицитом не дает возможности муниципальным властям стратегически отнестись к своим резервам.
- **Ключевым и единственным постоянным активом муниципальной власти являются земля и городское пространство, и этот актив не используется в полной мере, в том числе в целях краткосрочного и долгосрочного экономического развития.** Трансферты из регионального и федерального бюджетов могут существенно колебаться из года в год и, как показал кризис 2008-го, сокращаются одновременно с ухудшением общеэкономической ситуации. Все предпосылки к подобному сценарию есть и сейчас. Ожидается, что спад будет более продолжительным,

⁶ Ст. 136.п.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации [Текст]: Федеральный закон от 31.07.1998 N 145-ФЗ ('Собрание законодательства РФ', 03.08.1998, N 31, ст. 3823)

⁷ Ст. 81 п.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ

при этом государственные резервные фонды уже не такие объемные. В местные бюджеты поступает 15% НДФЛ, и эта статья составляет значительную долю городских доходов. Однако жители могут принять решение о переезде из города, потерять доход или работу. Кроме того, кризис провоцирует работодателей к серым схемам вознаграждения работников, т.е. к уменьшению (оптимизации) ФОТ. Поэтому именно (и только!) земельные и пространственные ресурсы при эффективном управлении способны обеспечить наполняемость и устойчивость муниципальных финансов. Города наделены полномочиями поощрять развитие тех или иных видов землепользования, капитализировать территорию или создавать необходимые условия для ее капитализации, пересматривать кадастровую стоимость и тем самым повышать налогооблагаемую базу и арендные платежи от использования городской земли. Иными словами, у городов есть целый набор инструментов управления этим ценнейшим ресурсом, который в настоящий момент применяется не в полной мере. В полном, контролируемом, ведении городских администраций находятся только местные налоги – налог на имущество физических лиц и земельный налог. Данные налоги являются:

- механизмом управления пространственным развитием города и функциями конкретных территорий через регулирование налоговых ставок;
 - индикатором эффективности реализуемых городских программ и городских политик через кадастровую стоимость участков.
- **Краткосрочный, тактический подход к управлению развитием города не позволяет муниципалитету корректно оценивать действия других акторов – в частности с точки зрения долгосрочных эффектов от их действий.** Этот дисбаланс наиболее очевиден на

примере взаимодействия администраций городов и девелоперов. Рассматривая последних в качестве «спасителей» в вопросах жилищного строительства, повышения статистической обеспеченности жильем и пополнения городского бюджета, муниципалитет фактически не имеет стимулов для какого-либо ограничения их действий. Ситуация усугубляется отсутствием какого-либо долгосрочного анализа необходимости и целесообразности очередного строительного проекта со стороны города. Логичным результатом такого подхода является экстенсивное расширение города за счет застраиваемых микрорайонов и точечная застройка, паразитирующая на имеющихся инфраструктурных системах. Изменить ситуацию может лишь новая парадигма восприятия целей и задач, стоящих перед городской властью в отношении пространственно-экономического развития города, переход от ситуативного реагирования и практики быстрых согласований к взвешенной оценке эффектов от принимаемых решений и соотнесение их с долгосрочными целями развития. При этом в основе такой оценки должны лежать вопросы компактности, устойчивости и долгосрочной экономической эффективности и самодостаточности города как единого организма.

- **Городам необходимо научиться мыслить о себе в залоге самостоятельности и долгосрочного развития, а также проявлять собственную волю во взаимодействии с другими акторами (девелоперы, федеральная и региональная власть и т.д).** Пространственно-экономическая логика требует от городского управления и независимых экспертов планов и решений, выверенных в приложении к минимально возможным единицам площади города (вплоть до каждого квадратного метра), оценки внутренних ресурсных возможностей и потенциалов экономики, прогнозирования эффектов городских

изменений на долгосрочную перспективу. Необходимо научиться проявлять политическую волю и определять территориальные границы ответственности городского бюджета за инфраструктуру и социальные объекты, за пределами которых возможны только коммерческие и некоммерческие инвестиции и эксплуатационные издержки. В некоторых случаях следует принимать непростые решения о сжатии таких границ с отказом от бюджетного обслуживания деградирующих территорий.

- **В выстраивании собственной стратегии и принятии тактических и стратегических решений города должны ориентироваться не только на денежные, но и как минимум на пространственные и инфраструктурные ресурсы.** Ограниченность денежных средств является важным фактором управления городским развитием. Однако, рассматривая этот процесс в пространственно-экономической плоскости, можно найти и другие ресурсы и резервы для оптимизации, повышения эффективности управления, а также предпосылки для смены курса на компактность и устойчивость.

Пространственные ресурсы. Даже небольшое количество земли, оставшейся под контрольной городской властью, является значительным ресурсом для выстраивания своей собственной стратегии управления городским развитием. В данном случае город должен осознавать себя в качестве такого же игрока земельного рынка, как и любой девелопер, и преследовать свои цели – максимально эффективно использования дефицитного актива, вплоть до его приращения за счет неэффективно используемых или неиспользуемых иными собственниками пространств в пределах застроенных территорий (фактической городской черты). При этом важно помнить, что использование пространства города может создавать как прямые доходы или

расходы (например, земельный налог или аренда на землю), так и косвенные (например, повышение расходов на инфраструктуру из-за неверного использования пространственных ресурсов).

Регуляторные ресурсы. В отличие от бюджетной сферы в области регулирования пространственного развития у муниципалитетов есть широкий арсенал инструментов. В условиях невозможности кардинального изменения бюджетной системы страны регуляторные ресурсы – то немногое, чем город может пользоваться для достижения своих целей. При помощи такого инструментария город может нарастить собственные доходы, переориентировать пространственное развитие в нужное русло, изменить характер застройки, сократить будущие издержки на содержание городской территории и т.д.

Информационные ресурсы. Исчерпывающие междисциплинарные знания о городе, получаемые, структурируемые и регулярно совершенствуемые, а также максимально открытые для целей независимого анализа, являются на текущий момент недоиспользованным ресурсом. Качество и глубина имеющихся данных не позволяют не только внешним аналитикам, но и самой администрации принимать взвешенные и всесторонне проанализированные решения. Авторы настоящей публикации столкнулись с тотальным дефицитом информации об исследуемых городах и неудовлетворительным качеством получаемых из доступных источников данных.

Административно-управленческие ресурсы. Оптимизация управленческого аппарата необходима большинству российских городов. Существующие структуры и функции подразделений городского управления не отвечают тем многофакторным задачам, которые стоят перед администрациями. Изменение ситуации может дать городу возможность более оперативно и точно реагировать на преобразование внешней среды, полнее анализировать

собственные планы и стратегии развития, эффективнее бороться с процессами пространственного разрастания.

Города исследования

К настоящему времени исследование проведено в 8 городах России: Новосибирске, Казани, Самаре, Уфе, Хабаровске, Ростове-на-Дону, Воронеже и Тюмени. Выбор городов соответствует географии региональных конференций «Города и территории завтра: инструментарий позитивных перемен», проходивших в 2015 и 2016 году в рамках программы мероприятий Московского урбанистического форума. Уфа не входила в этот список, но была исследована по отдельному запросу городской администрации.

Изученные авторами города имеют ряд общих характеристик, во многом определяющих как логику исследования, так и релевантность его результатов. Все эти города являются региональными центрами, что накладывает отпечаток на их функции и масштаб экономики. Кроме Хабаровска и Тюмени, все города являются миллионниками, а потому вопросы и проблемы, исследуемые авторами, – это прежде всего нерешенные задачи крупнейших российских городов. Также все эти города отличает и динамика населения: она положительна на протяжении последних 6 лет, и рост составляет от 1% в Самаре до 20% в Тюмени. Таким образом, идеология развития, проблемы и задачи, стоящие перед исследованными городами, – это прежде всего аспекты жизни динамично развивающихся городов среднего размера⁸. В связи с этим выводы и рекомендации, сделанные авторами в этом исследовании, могут оказаться не вполне релевантными для городов другого типа и размера, особенно с убывающим населением (хотя убывающее население – еще более очевидный аргумент против расширения городской черты любого города). Необходимо

отметить, что с описанными в исследовании проблемами, такими, как стремительное городское расползание, хроническая нехватка финансовых ресурсов, догоняющая или слабая инфраструктурная обеспеченность, неудовлетворительное качество управления, сталкиваются все быстрорастущие (до 5% роста населения в год) города среднего размера в быстроразвивающихся странах, включая страны БРИКС⁹. Поэтому выводы исследования релевантны и для городов в других странах мира.

Предмет исследования

Жизнь города представляет собой комплексный и многогранный процесс. Данная работа не ставила перед собой цель изучить развитие отечественных городов во всей его полноте. Предмет исследования был изначально ограничен следующими аспектами: городская бюджетная экономика; собственные доходы, ресурсы и резервы развития; экономика городского жилищного и инфраструктурного строительства; пространственное развитие города; управление имущественным и земельным комплексом города; управление городским развитием. Такие вопросы, как городская экология, социальная сфера, транспортная инфраструктура, архитектурное развитие, и другие, не в полной мере раскрыты в данном исследовании, но, безусловно, признаются авторами как чрезвычайно важные и заслуживающие отдельного глубокого анализа.

Методология исследования

Основная часть анализа базируется на материалах, датированных 2008–2015 годами, что объясняется доступностью статистической и

официальной информации о городах. В случае отсутствия данных за 2015 год (например, отчетов об исполнении муниципальных бюджетов) период исследуемых материалов ограничивался 2014 годом.

Материалами для исследования стали:

- отчеты об исполнении бюджетов муниципалитетов;
- нормативные документы муниципального и регионального уровня (постановления, приказы, законы и т.д.);
- муниципальные инвестиционные программы и отчеты об их исполнении;
- объявления о проведении земельных торгов (аукционов) и результатов торгов, опубликованные на официальных страницах администраций городов или в официальных печатных изданиях администраций городов;
- материалы утвержденных и действующих на момент исследования генеральных планов, ПЗЗ, проектов планировок, результатов публичных слушаний;
- материалы утвержденных отчетов о кадастровой оценке земель населенных пунктов;
- другие материалы, размещенные на официальных страницах администраций городов или администраций региональных правительств;
- данные, предоставленные администрациями городов по запросам в рамках подготовки к конференциям «Города и территории завтра: инструментарий позитивных перемен».

Методы исследования включали в себя статистический и семантический анализ, формирование и анализ баз данных, геокодирование, разработку и последующий анализ картографического материала.

Методология данного исследования лежит в междисциплинарной плоскости. Будучи достаточно сложной структурой, город давно перестал представлять собой объект изучения для какого-либо отдельного направления науки. Современное понимание урбанизированной территории отражается в

комплексных подходах к ее изучению, к синергии, например, между экологией и социологией города, транспортной наукой и архитектурой и т.д. Таким же междисциплинарным подходом является и пространственная экономика города.

Ограничения исследования

Рассматривая изучаемые процессы с позиции рациональных городских властей, применительно к данному исследованию авторы вынуждены сделать следующие замечания:

- Выбор городов не являлся результатом предварительного анализа, а был задан изначально.
- Исследуемые периоды развития городов связаны с доступностью данных в коррелируемых объемах. Расширение исследуемых периодов возможно.
- Работа велась исключительно с официальными документами и данными, представленными администрациями городов.
- Исследование опирается на существующее законодательство и не предполагает рекомендаций по изменению государственного законодательства, в том числе системы налогообложения и распределения государственных бюджетных средств. Это, однако, не означает негативного отношения авторов к перспективному законодательству. Авторы считают, что у городских властей есть еще много внутренних возможностей и прав по улучшению экономического состояния, не используемых или используемых нерационально в рамках текущих законодательных норм.
- Исследование выполнено в условиях значительной ограниченности доступных статистических данных. Этим объясняется отсутствие в некоторых случаях сравнений по всем 8 городам. Зачастую статистический учет какого-либо процесса, ведущийся в одном городе, полностью

⁸ Города с населением от 20 000 до 2 000 000 человек являются городами среднего размера по классификации ООН Хабитат. ⁹ UN Habitat (2013). Urban Planning for City Leaders. United Nations Human Settlements Program (UN-Habitat), Nairobi

отсутствует в другом, что, однако, не означает отсутствия самого процесса. Исследование содержит рекомендации по расширению перечня собираемых, анализируемых и публикуемых показателей.

Кроме того, в силу ограничений ресурсов времени и доступных данных исследование не может в полной мере проанализировать всю проблематику полноценной интеграции повестки устойчивого развития, компактного развития и умного городского роста в пространственную политику российских городов. Анализ пространственно-экономического ландшафта – это только первый шаг в этом сложном и долгом процессе.

Целевая аудитория исследования

Признавая, что вопросы урбанистики постепенно находят в России все более широкую заинтересованную аудиторию, авторы считают, что в настоящий момент выходит непростительно мало публикаций, нацеленных непосредственно на городских управленцев и призванных содействовать им в их ежедневной деятельности по городскому развитию. Поэтому в качестве основной целевой аудитории данного исследования предполагаются сотрудники муниципальных администраций, включая глав городов и глав администраций городов. Такая аудитория предопределила формат публикуемого материала – аналитический отчет с практическими рекомендациями по выработке междисциплинарных городских политик «нового поколения», которые, как надеются авторы, будут полезны и интересны для представителей городских властей. В то же время публикуемые материалы будут интересны и широкому кругу читателей, включая студентов и исследователей вопросов, связанных с городским развитием.

Публичное обсуждение результатов исследования

В течение 2015–2016 годов были проведены пять стратегических сессий в Уфе, Новосибирске, Казани, Самаре и Хабаровске, посвященных результатам исследований в этих городах. Участниками сессий были представители городских администраций, эксперты и местное научное и экспертное сообщество. Кроме того, результаты были представлены в рамках шести региональных конференций Московского урбанистического форума в Хабаровске, Самаре, Казани, Новосибирске, Ростове-на-Дону и Воронеже в качестве пленарных докладов. Также исследование обсуждалось в рамках специальных сессий на Форуме Стратегов-2015 (Санкт-Петербург, ноябрь 2015) и КИТ-конференции (Тюмень, 2015), Всероссийской научной конференции «Мозаика городских пространств: экономические, социальные, культурные и экологические процессы» (МГУ, Географический факультет, ноябрь 2015). Промежуточным результатом исследования была посвящена специальная сессия Фестивального дня Московского Урбанистического форума – 2015.

Структура исследования

Исследование состоит из введения, основной части и заключения. Основная часть представляет собой пять разделов. Первый посвящен проблеме разрывов между стратегическим и тактическим, экономическим и пространственным подходами к управлению развитием городской территории. Второй раздел фокусируется на бюджетно-финансовых предпосылках таких разрывов. Последствия упомянутых разрывов описаны в третьем

разделе на примере взаимодействия городской власти и коммерческих девелоперов жилья. Четвертый и пятый разделы раскрывают те ресурсы и резервы, за счет которых городская администрация может в некоторой степени сбалансировать процесс управления пространственным развитием. Заключительная часть содержит основные выводы и описание возможных в дальнейшем направлений исследования.

1. Интегральность в управлении пространственно- экономическим развитием города

1.1 Общее резюме

В условиях высокой турбулентности внешней среды городам действительно важно научиться управлять своим развитием не только оперативно, но и стратегически. Долгосрочный подход к пространственному и экономическому развитию города не становится менее актуальным даже в нестабильных условиях. Те или иные ситуативные решения оправданы тогда, когда они принимаются в парадигме какого-то генерального направления. И наоборот, цели остаются реальными и релевантными, когда они неразрывно связаны с текущими процессами в жизни города и корректируются согласно изменениям реальности.

Лишившись советского механизма постановки целей и определения приоритетов развития, базировавшихся прежде всего на динамике развития промышленного комплекса, российские города оказались в «ценностном вакууме», который необходимо было оперативно заполнить. Декларируя западную систему приоритетов городского развития (устойчивость, компактность, связность и т.д.), российские города, однако, в реальности за последние 25 лет быстро «скатились» до базальной зависимости от девелопмента, находясь в вечной погоне за застройкой и торговлей. Мерилом тактических успехов городского управления чаще всего остаются: количество квадратных метров жилья на жителя, протяженность асфальтированных дорог, надежность услуг ЖКХ. Никакими современными критериями оценки благосостояния жителей большинство городов не пользуется, не встраивает их в стратегии. Разрывы между тактическими решениями и стратегическими направлениями, отсутствие долгосрочных оценок принимаемых решений сводят на нет попытки управления собственным развитием на отдаленную перспективу. Показательным примером этой ситуации может служить практика пространственно-экономического развития городов.

Пространственно-экономическое развитие – это двуединый подход к изучению

и управлению изменениями, происходящими в городе: с точки зрения экономических показателей и пространственного распределения этих показателей, с одной стороны, а с другой – анализ пространственных трансформаций как предпосылок для изменений в экономических показателях развития города.

Анализ тактических и стратегических решений, принимаемых муниципалитетами, выявил следующие «смысловые разрывы»:

- Текущая пространственная политика и реализуемые пространственные решения городов, включая плотность, удаленность по отношению к центру города, экосистему общественных коммуникаций, не оцениваются с точки зрения долгосрочного экономического развития и перспективного благополучия горожан.
- Текущие экономические проблемы и следующие за ними ситуативные решения не анализируются в перспективной динамике, в том числе с точки зрения влияния на развитие и будущее состояние территории города.

В отсутствие таких взаимосвязей и осознания необходимости их выстраивания достижение даже самых передовых и прогрессивных целей в области устойчивого развития городского пространства и экономики представляется маловероятным.

1.2 Контекст

Хотя советская административно-плановая система управления территориальным развитием и не была абсолютно успешна (например, за время существования СССР фактически ни один генеральный план города не был реализован на 100%), тем не менее механизм превращения целевых, стратегических установок и показателей этого развития в приоритеты и параметры долго-, средне- и краткосрочного развития был весьма эффективен. Аналогичная ситуация наблюдалась и в вопросах экономического развития территорий. Основными

недостатками такой системы были: отраслевой подход к планированию, недостаточное внимание к синергетическим, интегральным эффектам и последствиям реализации планов, ориентация на избыточность и дешевизну ресурсов.

Завершение советской эпохи не привело к одномоментному разрушению всех элементов этих системных традиций. С одной стороны, градостроительное проектирование до сих пор пользуется такими инструментами, как генеральные планы, в которых предполагается расчет конкретных, но мало отвечающих современным реалиям экономики среды и пространства параметров будущего развития. С другой – экономическое планирование фактически ограничилось разработкой 1–3-летних отраслевых муниципальных программ и 1–2-летних бюджетов городов. Эти две подсистемы планирования и управления городским развитием слабо скоординированы, не говоря уж о какой-либо синхронизации описываемых в них процессов. Необходимость ситуативного реагирования на внешние и внутренние экономические и политические запросы вынуждает город принимать решения о пространственных изменениях, не считаясь с их долгосрочными последствиями. Тем не менее территориальное развитие является одним из важнейших экономических драйверов жизни города, а значит, сближение тактического и стратегического, экономического и пространственного планирования, проектирования и моделирования в российских городах необходимо и неизбежно.

1.3 Феномен «заимствованных приоритетов»

1.3.1 Можно ли управлять развитием города? Несмотря на свою кажущуюся абсурдность, этот вопрос на протяжении последних десятилетий является актуальным как для городских управленцев, так и для экспертов в области

урбанистики. Усложнение города как объекта управления, выявление все новых и новых взаимосвязей, акторов, уровней и режимов взаимодействия привели к пониманию невозможности применения лишь формального бюрократического подхода к его управлению. Ситуаций, в которых возможно эффективное использование идеологии «командования и контроля», осталось крайне мало – как в странах с развитой демократией, так и в России. Подобные размышления породили идеи о невозможности в принципе управлять «сверху вниз» сложными экосистемами, наиболее проблематичной среди которых является город. Теория «управления без управления» (“governance without government”), выдвинутая в 1996 году Родом Родсом, является предельной позицией в этой дискуссии (Бокс 1). Суть ее заключается в том, что административный аппарат утратил способность управлять какими-либо процессами в сложных структурах, таких, как город. И в российских городах это похоже на правду. Население возлагает на властные структуры все больше надежд и ожиданий в вопросах социального обеспечения, поддержки малозащищенных групп граждан и т.д. При этом к городским и региональным властям все чаще появляется вопрос: кто на самом деле управляет развитием города и есть ли у местной администрации видение общей стратегии развития и воля к ее реализации? (Рис. 3)

В задачи данного исследования не входит полноценная дискуссия о трансформации парадигм управления в отношении города, как и их эффективности и релевантности в российском контексте. Поэтому отметим лишь, что процессы демократизации и либерализации городского развития, начавшиеся с распадом советского строя, действительно сделали менее актуальным и эффективным командно-административный, бюрократический подход. При этом участие властных структур, в частности муниципалитетов, непосредственно в процессах жизни и развития городов значительно уменьшилось по сравнению с тем же советским периодом: города сами по себе все меньше строят,

Бокс 1

От городского управления к городскому соуправлению

Урбанистический дискурс развитых стран все в большей степени акцентирует внимание на разнице между понятиями “urban government” и “urban governance”. Первое в переводе на русский язык означает «городское правительство», «городская администрация», «городское управление». При этом второе в англо-русских словарях переводится как «городское управление». Однако между этими концепциями существует принципиальная разница, понимание которой критично в контексте данного исследования.

Городское управление практически всегда сводится к четырем процессам: регулирования, контроля, координации и выстраивания коммуникаций с городскими стейкхолдерами. Традиционное городское управление в духе “government” носит моноцентричный, директивный и негибкий характер, функционирует в рамках иерархических муниципальных, региональных и государственных структур, происходит «сверху вниз» и ограничено узким видением и лимитированными возможностями муниципалитета. Однако по мере экспоненциального возрастания сложности и комплексности проблем городского развития становится понятно, что местная администрация не справляется с их решением собственными силами в рамках функций регулирования и контроля.

Как следствие акцент фундаментально смещается в сторону последних двух функций – выстраивания взаимоотношений с другими участниками городских процессов и обеспечения согласованности их действий в целях городского развития. В процесс принятия решений вовлекаются вышестоящие органы власти, локальные и внегородские бизнесы различных размеров и отраслевой принадлежности, финансовые институты, государственные и частные энергоснабжающие компании и компании, оперирующие в сфере ЖКХ, некоммерческие организации, горожане, представители экспертного, гражданского сообщества, СМИ и другие. Процесс управления городом становится полицентричным, предполагающим развитие партнерств, горизонтальных сетей взаимодействия и взаимовлияния. Принципиальное значение в этой системе управления имеют качество институтов, механизмы вовлечения, процессы принятия коллегиальных решений и реализации совместных действий. В пределе система “governance” предполагает минимизацию функции и значимости городского правительства как такового. Авторы исследования называют такую систему «городским соуправлением».

ООН Хабитат так определяет понятие “urban governance”: «Это сумма многих способов, посредством которых отдельные личности и институты, как публичные, так и частные, планируют и администрируют цели, задачи и деятельность города. Это непрерывный процесс, который позволяет учитывать разнообразные, подчас конфликтные интересы и предпринимать совместные действия». Развитое городское соуправление характеризуется ценностями инклюзивности, партисипации, справедливости, субсидиарности, транспарентности, приятия культурных различий, подотчетности и ответственности органов власти (в международном дискурсе системы соуправления с такими характеристиками именуются “good governance”). Существуют системы оценок качества городского соуправления, например Индекс городского соуправления (Urban Governance Index) ООН Хабитат (Рис. Б1.1), который включает такие параметры оценки, как доступность информации, наличие и открытость стандартов результативности действий муниципалитета, правила муниципального контрактования и закупок и т.д.¹

¹ Lange, F.E. (2009). Urban Governance: An Essential Determinant of City Development? World Vision Institute for Research and Development. http://www.worldvision-institut.de/_downloads/allgemein/TheorieUndPraxis_6_UrbanGovernance.pdf

В системе координат городского соуправления достижение коллективных целей ценится выше следования формальным процедурам, а публично-частные взаимодействия – формального регулирования и политик. В такой системе всегда скрыты противоречия, дихотомии и потенциальные конфликты, возможно, даже в большей степени, чем в традиционной директивной системе. Это всегда «улица с двусторонним движением». Коллаборативные стратегии, с одной стороны, усиливают способность городских администраций к инициации и реализации городских изменений. С другой – они подвергают местные власти прямому, зачастую злоупотребляющему давлению бизнес-интересов и требований гражданского общества. Канализация давлений и целей через общественно-публичную границу становится более сложной, многофакторной задачей, требующей тонких настроек и гибкости администрирования². Однако за решением подобных задач стоит большой потенциал создания win-win решений, долгосрочных интегральных общегородских эффектов, устойчивого развития и взаимоотношений стейкхолдеров.

Специфика системы городского управления зависит от бесчисленного множества факторов: национальной политической системы, государственных традиций и административного устройства, социально-экономической картины, цивилизационных и исторических особенностей развития, общественных ценностей и общепринятых норм, характеристик городской политэкономии, доминирующих режимов администрирования, культуры разрешения

городских и публичных конфликтов, доминирующих стратегий мобилизации и использования локальных ресурсов и т.д. При этом разнообразии выделяют четыре ключевые модели городского соуправления: (i) менеджерскую; (ii) корпоративистскую; (iii) росто-ориентированную; (iv) благосостояния. Менеджерская модель соуправления предполагает минимизацию роли избираемых должностных лиц и ориентацию на выстраивание профессиональной, приближенной к бизнесу системы городской власти. Жители города рассматриваются как клиенты, а городская власть – как компания, предоставляющая услуги. В результате успешность модели во многом зависит от профессионализма руководителей государственных структур, основным критерием эффективности деятельности которых становится удовлетворенность клиентов-горожан, востребованность и разнообразие оказываемых государственными органами услуг. Происходит развитие конкуренции как внутри государственного сектора, так и между государственными и частными провайдерами, развивается взаимодействие с некоммерческими организациями. Модель позволяет привнести опыт частных компаний в государственный сектор, происходит внедрение бизнес-стратегий и бизнес-инструментов в систему городского управления.

Корпоративистская модель в развитой форме предполагает наличие сильных общественных организаций. Гражданские и общественные лидеры играют важную роль в принятии политических решений. Они отстаивают интересы определенных групп граждан и обеспечивают инклюзивность процесса управления. Эта модель нацелена на координацию программ и действий местных администраций и общественных организаций, поскольку оба типа акторов участвуют в формировании городской политики и предоставлении государственных услуг. Согласование позиций требует диалога и дополнительных организационных и временных затрат, но реализация выбранной стратегии, как правило, проходит более успешно, так как в процессе переговоров удается снять основные противоречия и вовлечь всех основных акторов в процесс. Негативные характеристики данной модели связаны с неравенством между членами различных организаций и другими социальными группами, а также со сложностью выработки муниципальной финансовой политики, учитывающей интересы различных групп и городской власти.

Ведущую роль в росто-ориентированной модели играют городская элита и высокопоставленные выборные должностные лица. Ключевой целью этой модели является долгосрочный и устойчивый экономический рост. Отрасли, обеспечивающие этот рост, существенно изменились за последние десятилетия – от обрабатывающей промышленности до наукоемких, инновационных производств, малого бизнеса. Успешность модели во многом зависит от условий, созданных для ведения бизнеса. Экономический рост поддерживается широким набором инструментов. Экономика становится одним из важных фокусов городского планирования. В соответствии с экономическими интересами осуществляется развитие инфраструктуры. Муниципальная власть прилагает усилия для включения проектов в региональные или национальные программы и каналы финансирования. Также важным инструментом становится развитие государственно-частных партнерств и создание привлекательного имиджа города. Отрицательной особенностью модели является исключенность жителей из системы городского управления.

В модели благосостояния основными участниками управления являются чиновники различных уровней власти. Основная цель их деятельности в краткосрочном временном горизонте состоит в том, чтобы обеспечить приток государственных средств для поддержания местной экономики. Модель предполагает активное использование перераспределительных механизмов и вовлеченность граждан в систему управления, но минимальное взаимодействие с частным сектором. Город не учится и не стремится зарабатывать, не ориентирован на создание условий для развития бизнеса. Такое управление не может быть устойчивым в долгосрочной перспективе. В процессе своего развития эта модель часто эволюционирует в другие формы: например, в Ливерпуле (Великобритания) она трансформировалась в корпоративистскую. Модель благосостояния характерна для Скандинавии и Нидерландов. В этих странах государственная власть в настоящий момент сталкивается с типичными для данной модели трудностями, испытывая растущий дефицит бюджета и в результате вынуждено урезать субсидии местному самоуправлению. Часто эта модель приводит к тому, что с помощью государственных средств искусственно поддерживаются нежизнеспособные города.

Рис. Б1.1. Индекс городского соуправления



Источник: UN-HABITAT Urban Governance Index
<http://mirror.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=25&cid=2167>

² Pierre, J.(1999).Models of Urban Governance: the Institutional Dimensions of Urban Politics. Urban Affairs Review 34: 372.
<http://www.euro.centre.org/rescalingDocuments/files/ESP/UrbanGovernance.pdf>

Очевидно, что в подобных управленческих философиях будут с большей или меньшей вероятностью развиваться те или иные формы взаимоотношений между мэрами и городскими советами, будут или не будут появляться сити-менеджеры, большее или меньшее внимание станет уделяться электоральным и политическим аспектам городского администрирования и т.д. (см. подробнее в Боксе 8. «Кто управляет городом?»). В контексте доминирующей системы городского управления будут развиваться те или иные формы управления территориями и агломерациями. Например, коллаборативные формы с развитыми сетями партнерств способствуют развитию договорных и многоуровневых систем управления агломерациями и регионами, тогда как директивная философия порождает плоскостные, разрозненные управленческие решения относительно развития агломераций и регионов.

Сегодня понятие “governance” («соуправление») выходит далеко за пределы урбанистического дискурса. Существует корпоративное соуправление, глобальное климатическое соуправление и т.д. В любом случае режим соуправления призван обеспечить устойчивый процесс взаимодействия стейкхолдеров для реализации целей устойчивого развития и разрешения «зlostных» проблем, с чем любой отдельно взятый участник не сможет справиться даже с максимально доступным объемом ресурса власти, экспертизы и денег.

Российские города, к сожалению, пока являются заложниками директивных моноцентричных систем управления, в которых и бизнес, и жители стоят «по ту сторону баррикад». Отсутствие культуры, институтов и механизмов диалога и взаимодействия муниципалитета с городскими стейкхолдерами порождает огромные упущенные выгоды и разрывы в ежедневном и стратегическом управлении. Данное исследование делает попытку проиллюстрировать эти белые пятна.



Рис. 3. Митинг обманутых дольщиков

Источник: vk.com/rookosa

обеспечивают инфраструктурой, занимаются развитием каких-либо территорий. Как писали в 1992 году Дэвид Осборн и Тэд Гэблер, задача правительства/администрации города теперь «рулить, а не грести»¹⁰.

В этом контексте сконцентрируем внимание на вопросах развития в российских городах систем местного соуправления, предполагающих в том числе развитие доминирующей функции координации и выстраивания систем коммуникации, коллегиальное определение приоритетов и предпочтительных направлений развития, синхронизацию действий различных участников городской жизни ради достижения общепризнанных целей.

1.3.2 Целеполагание и приоритизация как базис управления развитием города

Советская, как и любая другая административно-командная система, отличалась незначительным количеством субъектов управления, четкой системой соподчинения и фактически «технологическим» процессом формирования целей и ориентиров развития. В Таблице 1 показана упрощенная система управления жилищным строительством в советском городе.

Как видно из Таблицы 1, субъектов принятия решений было крайне мало, более того, все они оказались встроены в единую иерархию (горисполком, облизполком, правительство республики, отраслевые министерства и т.д.). При таком небольшом количестве субъектов управления реализация командного метода, выявление общих целей, координация их достижения весьма просты и являются лишь вопросами качества бюрократического аппарата.

Иерархический характер и структура управления территориями в советское время приводили к унификации целевых установок. Производственный рост, выполнение поставленных плановых показателей являлись целями наивысшего порядка, отклонение или отмена которых не рассматривались

как вариант развития событий вовсе. А потому все необходимые для выполнения задач ресурсы воспринимались именно как ресурсы – люди, территории, инфраструктура. В таких условиях пространственное развитие городов было подчинено вопросам «производственной необходимости», и даже если проводилась оценка экономических эффектов, то она не могла стать причиной изменения планов, а допускала лишь их перенос во времени. В этом смысле результат пространственного роста советских городов был схож с опытом многих зарубежных: города разрастались без оглядки на долгосрочные внутренние экономические эффекты. Но в западных странах этот процесс происходил под давлением фактических рыночных факторов – стоимости земли и спроса на жилье. В СССР же города росли ради новых заводов и жилых микрорайонов, где строились дома для работников этих предприятий.

Переход к более либеральным экономическим условиям мог бы стать причиной для смены курса в области пространственно-экономического развития, ведь теперь не нужно экстенсивно осваивать новые территории, чтобы дать стране металла или угля столько, сколько запланировано. Переход к многофакторной модели управления также мог бы стать драйвером развития новой парадигмы пространственно-экономического развития российских городов. Управленческая система российского города сегодня является конгломератом значительного количества независимых субъектов с различными, зачастую противоположными интересами, а потому процесс формирования общих целей или хотя бы общей идеологии развития стал чрезвычайно сложным и требующим от процесса управления высокого качества.

Однако взамен производственной парадигме в жизнь российских городов вошла парадигма «жилищно-строительная». И снова осваиваются новые территории, правда, теперь для того, чтобы дать стране квадратные метры. «Машина роста» снова в действии.

¹⁰ Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. Reading, MA: Addison-Wesley. 1992. p.25

Таблица 1. Субъекты управления в области жилищного строительства в городах СССР

Задачи/объект управления	Общий жилой фонд	Жилой и производственный фонд предприятия
Финансирование строительства	Область/республика	Отраслевое министерство/предприятие
Размещение новых объектов	Город/область/республика	Предприятие
Содержание	Город	Предприятие

Источник: Авторы исследования

1.3.3 «Машина роста» как идеология городского развития

На протяжении долгого времени основой городской идеологии была концепция ценности максимально быстрого экономического роста города за счет строительства, экстенсивного развития территории, расширения и увеличения риэлторского и девелоперского бизнеса – другими словами, понимание города как «машины роста».

Такая парадигма развития коррелирует с росто-ориентированной моделью городского управления, при которой политические, бизнес- и финансовые элиты фактически сливаются воедино в погоне за возможностями роста и привлечения масштабных инвестиций в город. Важно и то, что эта идеология во многом возникла как следствие массового жилищного строительства в послевоенный период, создания крупных сетей автомобильных дорог в ведущих городах мира. Начиная с 1960-х годов «машина роста» обусловила повальное увлечение городов мега-событиями, такими, как Олимпийские игры, чемпионаты по футболу, универсиады, всемирные выставки. И это неудивительно, ведь реализация крупных

инфраструктурных проектов – это всегда беспрецедентная возможность привлечь в город невиданные ранее объемы финансирования из вышестоящих бюджетов и частных капиталов. Сегодня развитие в духе «машины роста» можно наблюдать в быстрорастущих средних и крупных городах малоразвитых и развивающихся стран, а также в странах БРИКС, где в неизменном приоритете стоит поддержание экономического роста через строительство (например, печально известные города-призраки в Китае), обеспечение естественно растущего и мигрирующего из деревни в город населения инфраструктурой и т.д.

Анализируя нынешние показатели оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в России, относящиеся к пространственному развитию, можно увидеть ту же идеологию. Такие параметры включают в себя¹¹:

- общую площадь жилых помещений, приходящуюся в среднем на одного жителя, в том числе введенную в действие за один год (кв. метров);
- площадь земельных участков, предоставленных для строительства, в отношении которых с даты принятия решения

о предоставлении земельного участка или подписания протокола о результатах торгов (конкурсов, аукционов) не было получено разрешение на ввод в эксплуатацию (кв. метров);

- площадь земельных участков, предоставленных для строительства в расчете на 10 тыс. человек населения, в том числе земельных участков, предоставленных для жилищного строительства, индивидуального строительства и комплексного освоения в целях жилищного строительства (гектаров);

«МАШИНА РОСТА»¹² –

теория и практический подход к городскому развитию, ориентированные на ценности девелоперов, финансистов, лидеров бизнес-сообщества. Была популярна еще несколько десятилетий назад в том или ином виде в большинстве развитых стран мира.

- долю населения, получившего жилые помещения и улучшившего жилищные условия в отчетном году, в общей численности населения, состоящего на учете в качестве нуждающегося в жилых помещениях (процентов);

Бокс 2

«Машина роста» в действии в городах США

Классическим примером массового экстенсивного роста можно назвать развитие городов США во второй половине XX века. Если в 1950 году на 1000 жителей 10 крупнейших городов страны приходилась 161 кв. миля земли, то к 1990 году этот показатель достиг 293 кв. миль¹. По окончании Второй мировой войны началось массовое расплозание американских городов путем приращения многочисленных одноэтажных пригородов. Предпосылки этого процесса, однако, лежат еще в 1920–1930-х годах, когда одновременно происходили резкий рост количества частных автомобилей и формирование системы ипотечного кредитования жилья.

Рост доходов населения способствовал увеличению требований к комфорту: американские семьи мечтали об отдельном доме с лужайкой в пригороде – подальше от находящихся в упадке, беспокойных и небезопасных срединных частей и центров крупных городов (“inner city”), где концентрировались меньшинства и малообеспеченные категории жителей. Еще одним фактором, стимулировавшим расплозание американских городов, стала политика Федерального правительства, нацеленная на расширение системы жилищной ипотеки. Большинство домов в период с 1950-х по 1980-е годы строилось именно на границе существующих застроек.

Строительство автомобильных дорог как один из инструментов противостояния экономическому кризису и Великой депрессии только добавили веса личному автомобилю как средству передвижения и способствовали переоценке вопросов транспортной доступности в восприятии американцев. Позднее, с частичным решением проблемы упадка срединной части города и сопутствующей джентрификацией, постепенный рост цен на землю в центральных частях городов также способствовал перемещению на окраины среднего класса горожан.

¹ Ewing, R., Pendall, R. & Chen, D. Measuring Sprawl and Its Impact, Smart Growth America, 2002.
Jackson, K. T., 1985, Crabgrass frontier the suburbanization of the United States: New York, Oxford University Press, 396 p.

¹² J.R. Logan and H.L. Molotch (1987) Urban Fortunes: The Political Economy of place. Los Angeles: University Of California Press, 1987, p. 50–98.

Несмотря на то, что в указанных перечнях есть и более «гуманные» параметры (количество зеленых насаждений, качество и количество объектов социальной инфраструктуры и т.д.), основная полемика и дискуссия как на муниципальном, так и на региональном и федеральном уровне идет именно о наращивании темпов жилищного строительства, максимальной поддержке строительного сектора и т.д. Не обошла российские города и глобальная эпидемия мега-проектов.

Однако идеология масштабного роста города, ориентация на экстенсивное строительство и связанные с ними пространственно-экономические решения с течением времени привели к таким значительным проблемам, как усиление транспортной напряженности, разрастание и удорожание городской инфраструктуры, ухудшение экологической обстановки, рост социального неравенства и т.д. Так, расползание городов обходится США более чем в \$1 трлн в год, согласно отчету LSE Cities и Victoria Transport Policy Institute¹³. По оценкам экспертов, расползание до 80% увеличивает использование земельных ресурсов на душу населения и до 60% использование автомобилей. Вместе эти явления создают дополнительные расходы в размере \$626 млрд в год для людей, живущих в субурбии, и \$400 млрд для тех, кто живет в городах¹⁴. Непрямые затраты от расползания, связанные с дорожным строительством, такие, как загрязнение воздуха, шум, пробки и дорожные происшествия, составляют в Канаде свыше \$27 млрд в год¹⁵.

1.3.4 От «машины роста» к компактному городу

Негативные эффекты экстенсивного прироста городов привели к осознанию городами необходимости формирования новой системы ценностей, в частности устойчивого развития (см. Бокс 3), а также компактного города (Бокс 4) и умного городского роста (Бокс 5) как ключевых пространственных стратегий,

обеспечивающих локальную территориальную устойчивость.

В парадигме устойчивости и компактности первичны не количественные, а качественные показатели, в частности не столько квадратные метры, сколько качество среды обитания человека, экономное использование земельных, энергетических и других ресурсов, интенсивность и разнообразие коммуникаций и деятельности, происходящих на территории города, активность и вовлечение различных социальных групп. Соответственно, возникает городская экономика другого рода, в отличие от экономики «машины роста» основанная на эффективном использовании любых доступных ресурсов – пространственных, природных, социально-культурных, производственных, финансовых и других. Причем эти ресурсы максимально локализованы, доступны здесь и сейчас для интенсивного, цикличного, многообразного, разумного использования (например, вторичное использование и рециклинг, привлечение местной рабочей силы и вложения в местный человеческий потенциал, опора на возобновляемые ресурсы, автономность, замкнутость инфраструктурных систем, развитие проектов местных сообществ, краудфандинга и краудсорсинга и т.д.), а не привнесены извне любой ценой. Устойчивая экономика, экономика компактного города локальна и автономна и в идеале не зависит от внешних вливаний. Такая экономика не находится в постоянном противоречии с социальными и экологическими приоритетами в силу интегральных, синергетических эффектов, которые она генерирует. Это экономика, которая возникает как результат работы среды, экосистемы – физической, социально-общественной, коммуникационной, природной, то есть средовая экономика. Позитивные экономические эффекты компактного городского развития более детально рассмотрены в Боксе 4.

¹³ New Climate Economy Report: Analysis of Public Policies That Unintentionally Encourage and Subsidize Urban Sprawl (2015) <http://static.newclimateeconomyreport/wp-content/uploads/2015/03/public-policies-encourage-sprawl-nce-report.pdf>.

¹⁴ Op. cit.

¹⁵ Thompson D., Suburban Sprawl: Exposing Hidden Costs, Identifying Innovations, Sustainable Prosperity Report, 2013.

Бокс 3

Устойчивое городское развитие

История

Концепция устойчивого развития начала формироваться в 1960–1970-е годы, когда на фоне интенсивного экономического развития встал вопрос о возможном исчерпании природных ресурсов и катастрофических последствиях загрязнения окружающей среды. В то же время нефтяное эмбарго стран ОПЕК поставило ребром вопрос о повышении энергоэффективности развитых экономик мира. Понимание значимости этих проблем международным сообществом привело к появлению первых научных исследований в этой области и международных неправительственных научных организаций. В это время возникли Римский клуб, Международная федерация институтов перспективных исследований, Международный институт системного анализа, Всесоюзный институт системных исследований в СССР. Одной из первых работ, посвященных проблеме устойчивого развития и использующей этот термин, является доклад Римского клуба «Пределы роста»¹, который был опубликован в 1972 году группой ученых Массачусетского технологического института под руководством Денниса Медоуза и Донеллы Медоуз. Этот доклад содержал результаты моделирования роста численности населения Земли и скорости исчерпания ресурсов. Выполненные расчеты показали, что даже в самых оптимистичных вариантах развития (новые технологические прорывы, постоянный рост урожайности в сельском хозяйстве) к 2100 году будет неизбежна катастрофа человечества вследствие истощения невозобновляемых ресурсов.

В том же году в Стокгольме состоялась Конференция ООН, результатом которой стало создание Программы ООН по окружающей среде (UNEP). Впервые на столь высоком уровне прозвучала мысль, что долгосрочное развитие напрямую связано с экологическим благополучием. С этого момента решение экологических проблем становится международной повесткой, в ряде стран появляются соответствующие министерства и ведомства для решения проблемы на государственном уровне, возникает и развивается экологическая политика и дипломатия, экологическое право. В 1982 году Генеральной Ассамблеей ООН была принята Всемирная хартия природы, которая определила приоритетные направления экологической деятельности международного сообщества и выделила 5 принципов охраны окружающей среды, сохранения биоразнообразия и рационального использования природных ресурсов.

В 1987 году Всемирная комиссия по окружающей среде и развитию (WCED) во главе с премьер-министром Норвегии Гру Харлем Брундтланд выпустила знаменитый доклад «Наше общее будущее», также известный как «Доклад Брундтланд». Именно в тексте этого доклада впервые появился сам термин «устойчивое развитие». **Устойчивое развитие — это такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности**². Это определение стало в дальнейшем наиболее употребляемым, хотя и не единственным. В российскую информационную среду термин «устойчивое развитие» вошел в 1989 году с переводом доклада. Такой перевод не отражает всей сути английского термина sustainable development, который предполагает непрерывное самоподдерживающееся развитие.

На конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 году (Саммит Земли) была сформирована концепция устойчивого развития. Конференция ознаменовалась принятием целого ряда

¹ Медоуз Д.Х., Медоуз Д. Л., Рэндерс Й., Беренс В.В., Пределы роста : Докл. по проекту рим. клуба «Слож. положения человечества»: [Науч. ред. Д. Н. Кавтарадзе]. - М. : Изд-во МГУ, 1991. – 205.

² Брундтланд Г. Х., Наше общее будущее: Докл. Междунар. комис. по окружающей среде и развитию (МКОСР)/ Под ред. С. А. Евтеева, Р. А. Перелета; - М. : Прогресс, 1989. – 371.

программных документов: Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию, Повестки дня на XXI век, Принципов лесоводства, Рамочной конвенции ООН об изменении климата, Конвенции о биологическом разнообразии. На конференции было подчеркнуто, что устойчивому развитию, под которым понимается одновременное решение проблем экономического развития и экологии, нет разумной альтернативы.

Системным документом стала Повестка дня на XXI век – добровольно осуществляемый план действий ООН в области устойчивого развития. Этот план был ориентирован на развитие повестки в горизонте XXI века и актуализировался на последующих конференциях ООН. Он охватывает широкий круг вопросов: социальные и экономические проблемы развития, управление ресурсами, сохранение биоразнообразия, снижение уровня загрязнения окружающей среды, инструменты решения проблем (новые технологии, развитие и финансирование науки, международные институты, образование).

Повестка дня на XXI век предполагает многостороннее участие различных организаций и стран и вовлечение различных уровней управления – локального, регионального, государственного, наднационального³. Реализация местных повесток стала отдельным блоком Программы. Эти повестки должны содержать согласованный взгляд на устойчивое развитие с рассмотрением экономических, экологических и социальных аспектов, план действий с конкретными долгосрочными целями, систему мониторинга и отчетности, индикаторы для мониторинга прогресса. Местные повестки инициируются и разрабатываются не только местными органами власти. В этот процесс должны быть вовлечены общественные организации, местные сообщества и активисты. Основным принципом в процессе их подготовки является партнерство. Сами повестки – это не столько документ, сколько постоянный процесс, ориентированный на конкретные действия, реальные изменения и положительные результаты. Вся работа ведется ради определенной цели, желаемого будущего, что придает единую направленность всем составляющим повестки. Рекомендованным инструментом работы является формирование рабочих групп по отдельным проблемам, в которые включаются представители муниципалитета, общественных организаций, бизнеса, жителей и другие заинтересованные лица.

Особое значение городов как центров реализации принципов устойчивого развития было закреплено на Европейской конференции по устойчивому развитию больших и малых городов Европы в Дании в 1994 году, где была принята Хартия «Города Европы на пути к устойчивому развитию» (Ольборгская Хартия). Следствием внимания мирового сообщества к данной проблематике стало появление специальной программы «Устойчивое развитие городов», поддерживаемой ООН Хабитат. В этой программе участвуют города более 80 стран мира. По определению ООН, в устойчиво развивающемся городе сбалансировано развитие общества, экономики, пространства, потребление ресурсов, безопасность и т.д.

Конференция в Рио-де-Жанейро 1992 года стала отправной точкой для регулярных встреч по проблемам устойчивого развития на высшем уровне. Через десять лет в Йоханнесбурге состоялся следующий саммит ООН, получивший название «Рио плюс десять». В 2012 году Конференция ООН по устойчивому развитию «Рио плюс 20» снова прошла в Рио-де-Жанейро. Регулярные встречи позволяют выявить достигнутые результаты, а также скорректировать повестку в соответствии с актуальными трендами. Например, на повестку форума 2012 года оказал влияние мировой финансово-экономический кризис.

Следующим важным шагом развития концепции устойчивого развития станет конференция НАБИТАТ III, которая пройдет в Эквадоре в октябре 2016 года. Конференция предполагает обновление глобальных целей до 2030 года в области устойчивого развития, часть из которых будет напрямую связана с состоянием и развитием городов. В частности, будет принят документ «Новая городская повестка» («New Urban Agenda»). «Новая городская повестка» – это

³ Agenda 21, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>

гид по необходимым действиям относительно урбанизации для различных акторов городского развития (представители государственных и муниципальных органов власти, международные организации и фонды, программы ООН, общественные организации). Ключевая идея этого документа – предложить инструменты для трансформации процесса урбанизации в соответствии с целями устойчивого развития, которые включают и экономические аспекты (борьба с бедностью и трущобами, формирование доступного жилья), и социальные (равноправие, демократические принципы), и вопросы безопасности проживания (городская резилентность, устойчивость к различным внешним шокам).

Концепция

Устойчивое городское развитие – одновременное развитие в четырех основных областях: экологии, экономике, культуре, политике. Первичными требованиями к устойчивому городскому развитию является использование возобновляемых источников энергии, безотходное функционирование всех городских систем и снижение выбросов углекислого газа. Создание подобной системы на уровне города – это огромный вызов для лиц, принимающих решения. Переработка отходов – это также один из критических элементов создания устойчивой системы городского развития, так как в настоящий момент отходы оказывают сильнейшее давление на природную среду. Концепция предполагает полную автономность, цикличность и безотходность функционирования городских систем, когда все продукты городского метаболизма перерабатываются и используются повторно. С точки зрения снижения выбросов углекислого газа ключевым элементом является уменьшение роли личного автотранспорта в городском образе жизни. Устойчивый город отличается способностью обеспечить свои нужды за счет собственной территории и ближайших пригородов, ресурсоэффективности и минимизации экологического следа. Концепция предполагает компактное развитие, которое помимо достижения экологических целей способствует установлению социальных связей, взаимодействию и процветанию горожан, обмену знаниями и инновациям. Интеграция различных целей, которые ранее воспринимались взаимоисключающими, в единую стратегическую линию – это то, что отличает устойчивое развитие.

Ключевые подходы в управлении и инструментарий

Устойчивое городское развитие предполагает использование широкого набора инструментов, затрагивающих различные стороны жизни города и горожан, такие, как:

- городское сельское хозяйство;
- возобновляемые источники энергии;
- городское планирование и благоустройство в целях снижения «теплого пятна» (посадка деревьев, увеличение водных объектов, увеличение площади незастроенных территорий);
- улучшение системы общественного транспорта, поощрение перемещений на велосипеде, увеличение пешеходных зон с целью сокращения выбросов от автомобилей;
- оптимизация плотности застройки;
- ограничение роста города;
- устойчивый городской дизайн (зеленые крыши, фасады и др.);
- устойчивый транспорт;
- зеленые и ресурсоэффективные здания, умные дома;
- разработка системы сбора и мониторинга данных;
- эффективное городское управление, разработка ключевых показателей эффективности городского развития.

Приведенные инструменты соответствуют таким концепциям пространственного развития, как «компактный город» и «устойчивый рост».

⁴ Guidance for Member States on Integrated Sustainable Urban Development (Article 7 ERDF Regulation), European Commission http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_sustainable_urban_development_en.pdf

Концепция включает различные отраслевые составляющие и интегральные повестки, которые предполагают разработку системного подхода к городскому развитию, определяющего в качестве приоритета достижение общей городской устойчивости. Примером отраслевых составляющих может быть создание зеленой инфраструктуры, снижение выбросов углекислого газа, идеология «город без машин» (car free city). Примеры интегральных повесток – городская резилентность (urban resilience), городская жизнеспособность (urban livability).

Развитие и применение принципов городской устойчивости показывает, что к настоящему моменту не удается в полной мере перейти на рельсы устойчивого развития. В этой связи мировое сообщество выдвигает новую повестку: города не только должны быть ресурсоэффективными, но и улучшать существующее состояние экосистемы. Достижение устойчивости требует политических решений и огромных усилий со стороны общественных организаций, гражданских объединений и межсекторального взаимодействия. Новая повестка дня в области устойчивого развития состоит в том, что города должны способствовать восстановлению утраченного естественного состояния окружающей среды для будущих поколений.

Российский опыт компактного развития пока зачастую принимает довольно превратные формы. Так, точечное, «уплотнительное» строительство исключительно в формате многоэтажных домов многократно повышает нагрузку на все существующие системы города и вызывает резкое негодование и оппозицию местных жителей в духе «только не в моем дворе» (англ. «Not In My Backyard», или NIMBY). При этом особенности системы бюджетирования и городского управления не дают возможности администрации ощутить на себе результаты экстенсивного развития (подробнее об этом – ниже и в Главах 2, 3). «Заполняющий» девелопмент в его лучшем понимании и практике в зарубежных городах (infill development) как одна из основных политик городской компактности, наоборот, скрупулезно планируется и оценивается городом и призван максимально тонко и многофункционально интегрироваться в разрывы городской ткани, удовлетворяя насущные потребности местных жителей, обеспечивая связность и доступность городских благ, при этом разумно используя мощностные городские инфраструктуры.

Очевидно, что средовая экономика устойчивых городов требует фундаментально иных управленческих практик, нежели экономика приращения ресурсной базы. Это системы управления, настроенные на преодоление барьеров между отраслями, юрисдикциями и

городскими подсистемами, на обеспечение долгосрочных инвестиций в интегральные решения, на создание институционально-финансовых партнерств различного рода.

Опыт многих городов в мире и некоторых в России показывает, что у муниципалитетов все чаще появляются коллегиально принятые цели, разделяемые значительным количеством стейкхолдеров и транслируемые на все отрасли и координируемые между департаментами. Например, в рамках разработки «Стратегии регионального роста» Большого Ванкувера администрация потратила три года на сбор предложений и замечаний жителей. Этот процесс занял много времени и потребовал дополнительных усилий, но в результате обеспечил легитимность документа в глазах различных групп пользователей. В рамках реализации стратегии была создана коммуникационная площадка «Метро Ванкувер», которая обеспечивает координацию деятельности муниципальных, региональных и федеральных властей, синхронизирует решения различных департаментов и программные документы. В России следует отметить намерения и эксперименты по разработке, согласованию и популяризации городских стратегий в широком взаимодействии с городскими стейкхолдерами следующих городов: Самара (стратегия), Череповец (стратегия), ЗАТО «Заречный» Пензенской обл. (стратегия, проектные игры, клуб стратегического развития).

Бокс 4

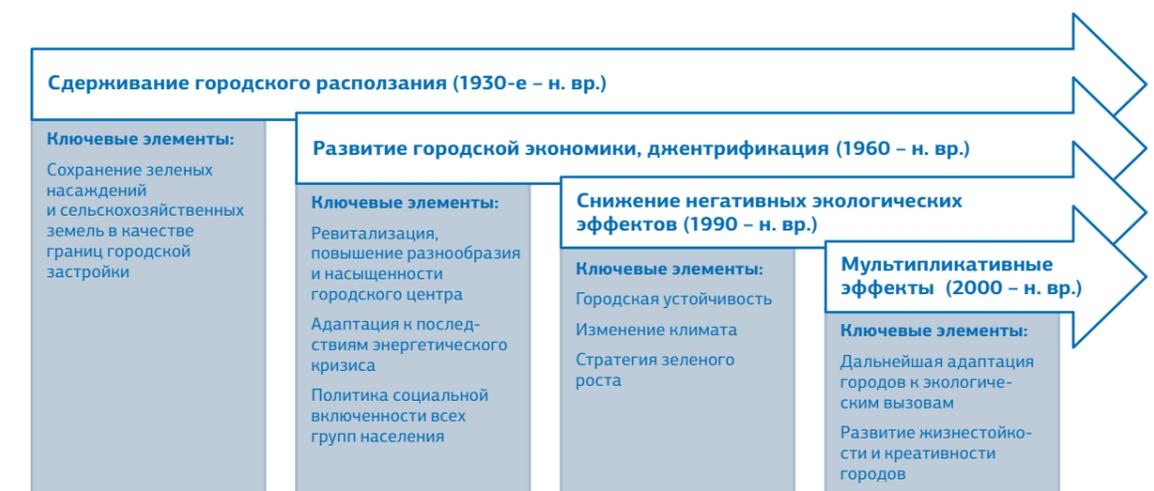
Компактный город – устойчивый город

История

Необходимость контролировать пространственное развитие городов присутствовала фактически на всем протяжении их существования. Основные этапы развития концепции компактного города на современном этапе представлены на Рис. Б4.1. До индустриальной революции города защищала крепостная стена. С потребностью в ограничении пространственного развития города столкнулись в развитых странах в период интенсивной урбанизации 1930-х годов. Первой системной мерой регулирования пространственного развития стала политика формирования зеленых поясов, закрепленная в плане развития Большого Лондона в 1935 году. Она получила распространение в таких европейских городах, как Вена, Копенгаген, Барселона, Будапешт, Берлин, и позднее шагнула за пределы Европы. Например, в 1960–1970-х годах административные зоны, ограничивающие рост крупнейших городов, появлялись в Японии, Корее, Китае и других странах.

Политика сохранения зеленых зон, изначально связанная с закреплением границ застройки, впоследствии была переосмыслена в контексте экологической и рекреационной значимости этих территорий. Начиная с 1960-х годов преимущества компактного развития стали все больше связываться не только со сдерживанием роста площади городской застройки, но и с интенсивностью и эффективностью использования территории в существующих границах, особенно в городском центре. Джентрификация, многофункциональность и высокая плотность застройки

Рис. Б4.1. Эволюция концепции компактного города



Источник: по материалам OECD (2012), Compact City Policies: A comparative assessment, OECD Green Growth Studies, OECD Publishing

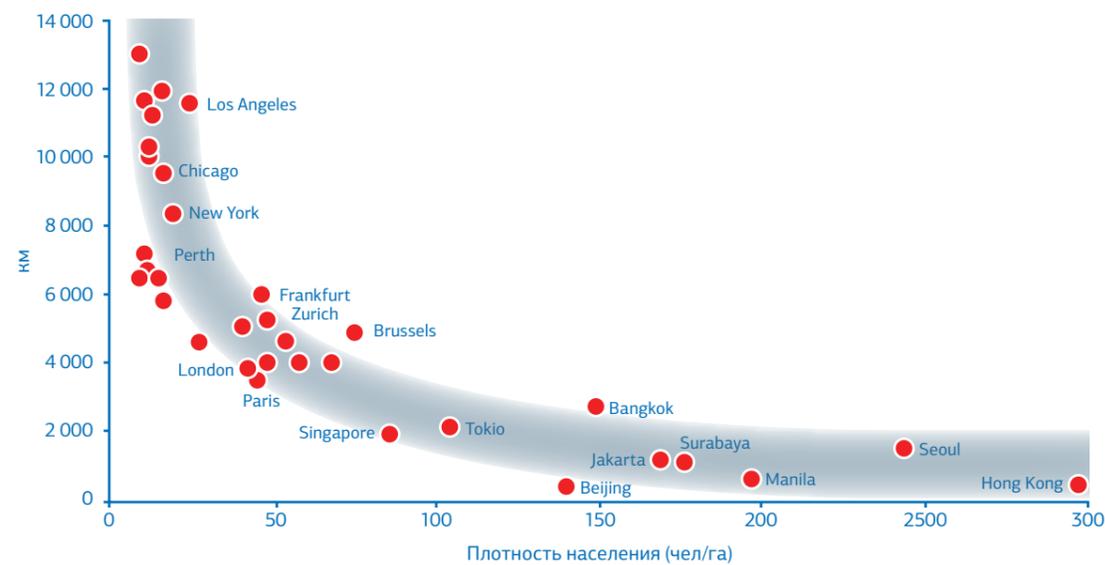
центра города стали рассматриваться как сопутствующие компактному развитию процессы. Энергетический кризис и удорожание переезда в пригород также сыграли свою роль в росте востребованности данной концепции, тем самым введя факторы стоимости и качества инфраструктуры в дискурс о размере и плотности города.

Начиная с конца 1980-х годов на первый план выходят принципы устойчивого и низкоуглеродного городского развития, экологии, необходимость противодействовать изменению климата. На этом фоне концепция компактного города приобретает широкую популярность, особенно в развитых европейских странах¹. Приоритет плотного и многофункционального городского развития, которое способствует сохранению природной экосистемы и повышает качество проживания на территории, появляется в документах Европейской комиссии². Это запускает процесс переосмысления ценности городской жизни. Ее важными достоинствами становятся широкий спектр форм проведения досуга, событийная активность, культурное обогащение и визуальное разнообразие городской среды. Такие страны, как Великобритания, Норвегия, Голландия, делают идею компактного города центральным элементом государственной политики в области устойчивого развития. Соответствующие рекомендации для городских управленцев появляются в отчетах международных организаций, таких, как ООН Хабитат, Всемирный банк, ОЭСР.

Таким образом, идея компактного города не нова. В своем развитии она прошла путь от концепции сдерживания городского расплозания к пониманию необходимости более эффективной пространственной организации

¹ Fulford, C. (1996), "The compact city and the market", in Jenks, M., E., Burton and K. Williams (eds.) (1996), *The Compact City: A Sustainable Urban Form*, E & FN Spon, Oxford.
² Commission of the European Communities (1990), "Green paper on the urban environment", COM(90)218 final, Brussels, 27 June.

Рис. Б4.2. Плотность города и использование личного автомобильного транспорта



Источник: Newman, P., Kenworthy, J., *Sustainability and Cities: Overcoming Automobile Dependence*. Island Press, Washington, DC, 1999

городов, которая позволяет достигать значимые положительные экономические, экологические, социальные и другие эффекты, а также сдерживать негативные явления, связанные с городским расплощением и экологической деградацией. Политика компактного города предполагает ориентацию в первую очередь на достижение общегородских целей в области экономики, качества жизни, качества городской среды, развития инновационного потенциала города. Регулирование землепользования, градостроительной деятельности и пространственного развития становится средством достижения этих целей. Плотный город позволяет снизить интенсивность использования личного автотранспорта (Рис. Б4.2).

Концепция

Компактный город – это особая парадигма городского развития, которая предполагает высокую плотность жилой застройки, многофункциональное землепользование, низкое потребление энергии и уменьшение загрязнения окружающей среды, характеризуется приоритетом общественного транспорта, ориентирована на пешеходные и велоперемещения. Ключевыми параметрами компактного города в зарубежной практике являются высокая плотность застройки с большим количеством транзитных узлов и каналов, наличие четкой границы между городом и прилегающими территориями, доступность общественного транспорта, пронизываемые, связанные городские формы, функциональная сбалансированность районов города по населению, количеству рабочих мест и сервисов.

Исследование внедрения принципов компактного города в разных странах указывает на необходимость адаптации концепции к местным условиям. Например, в странах БРИКС ключевую роль играют инструменты регулирования градостроительной деятельности и налоговые ставки. С их помощью муниципальная власть может повлиять на формат, размер и локализацию нового строительства, тем самым контролируя расплощение города. Другие инструменты нужны в городах с убывающим населением, для которых основной задачей является формирование дополнительных стимулов для перемещения людей в центр города. В любом случае данная концепция должна быть принята как минимум на уровне города, а при наличии развитой агломерации – для всей вовлеченной в ее развитие территории.

Ключевые подходы в управлении и инструментарий

- Постановка ясных целей в области компактного развития (национальная рамка, стратегический план на региональном, агломерационном и городском уровне).
- Поощрение плотного развития, соподчинение процессов развития городского центра и городских окраин (регуляторные инструменты, запланированное компактное развитие новых территорий, установка требования по минимальной плотности, укрепление связи городского и сельского развития).
- Модернизация существующих застроенных районов (поощрение развития застроенных территорий, синхронизация промышленной и пространственной политик города, развитие транзитно-ориентированного проектирования, интенсификация использования территорий).
- Поощрение разнообразия, рост качества жизни в городском центре (поощрение многофункционального развития территории, привлечение резидентов и сферы услуг в центр города, поощрение выборочных инвестиций в общественные пространства с целью формирования духа места, формирование благоприятной среды для велосипедистов и пешеходов).
- Минимизация негативных эффектов различного характера (решение транспортных проблем, строительство доступного жилья, формирование качественной городской среды, поощрение озеленения застроенных территорий).

Для достижения этих целей у городов есть большой набор инструментов, который, безусловно, специфичен для каждого конкретного случая. Ключевыми инструментами являются зонирование, закрепление городских границ, выдача разрешений на строительство, строительство (или отказ от строительства) инфраструктуры за счет

города, учет экологических эффектов при принятии решений пространственного развития. Частично или полностью эти инструменты действуют в городах, каким бы образом он ни развивался, поэтому первичным вопросом является разработка стратегического видения и его последующая интеграция в ежедневную деятельность.

Эффекты

Компактное городское развитие приводит к положительным эффектам в различных сферах:

Экономические:

- лучший доступ к различным услугам и сервисам, рабочим местам, общественным пространствам для населения;
- разнообразие типов жилья;
- стимулирование диффузии знаний и экономического роста через высокую плотность и разнообразие городских форм;
- стимулирование спроса на инновации и развитие зеленых технологий;
- повышение эффективности инвестиций в инфраструктуру, снижение эксплуатационных затрат, особенно для линейных объектов (транспорт, энерго- и водоснабжение, вывоз и переработка мусора) (Рис. Б4.3);
- оптимизация городской структуры: повышение доступности, связности, проницаемости, проходимости городской среды;
- повышение эффективности использования бюджетных средств, снижение эксплуатационных затрат;
- рост налогооблагаемой базы вследствие регенерации центра и других территорий;
- снижение издержек на логистику и транспорт.

В США транзитно-ориентированное развитие может на 50% снизить использование легковых автомобилей и на 20% сократить расходы на транспорт домашних хозяйств³. Экономия затрат от развития плотной транспортной сети в Нью-Йорке составляет 19 млрд \$ в год⁴.

В 1995 году транспортные расходы в ориентированном на общественный транспорт Сингапуре были на \$10 млрд меньше, чем в ориентированном на личный транспорт Хьюстоне – городе с сопоставимым уровнем дохода и численностью населения⁵. При этом расходы города на транспорт составляли в Хьюстоне 14% от его ВВП, тогда как в компактном Копенгагене – лишь 4%, а в городах Западной Европы – 7%⁶. По оценкам Всемирного банка, в случае компактного, транзитно-ориентированного развития городов Китай до 2030 года может сэкономить до \$1,4 трлн расходов на инфраструктуру⁷. Это эквивалентно около 15% ВВП Китая в 2013 году. В США ежегодная экономия могла бы достигать \$200 миллиардов в год за счет экономии на строительстве инфраструктуры (в первую очередь дорог), а также оптимизации системы предоставления государственных услуг⁸.

С точки зрения пространственного развития городов наиболее ярким примером повышения эффективности использования городской инфраструктуры при компактном развитии является сравнение соответствующих затрат в типичной американской сурбурби и в эко-плотном Ванкувере. В низкоплотных пригородах по сравнению с высокоплотными:

- в 2,5 раз выше энергопотребление в домохозяйствах;
- до 5 раз выше потребление энергии в транспортном секторе;

3 Arrington, G.B. and Cervero, R., 2008. Effects of TOD on Housing, Parking, and Travel. Transit Cooperative

4 Cortright, J., 2010. New York's Green Dividend. CEOs for Cities.

5 Laconte, P., 2005. Urban and Transport Management – International Trends and Practices. Paper presented at the Joint International Symposium: Sustainable Urban Transport and City. Shanghai.

6 Laconte, 2005. Urban and Transport Management.

7 The World Bank and Development Research Center of the State Council, 2014. Urban China.

8 Rode et al., 2014 (forthcoming). Accessibility in Cities: Transport and Urban Form.

- до 30% выше потери в сетях на душу.

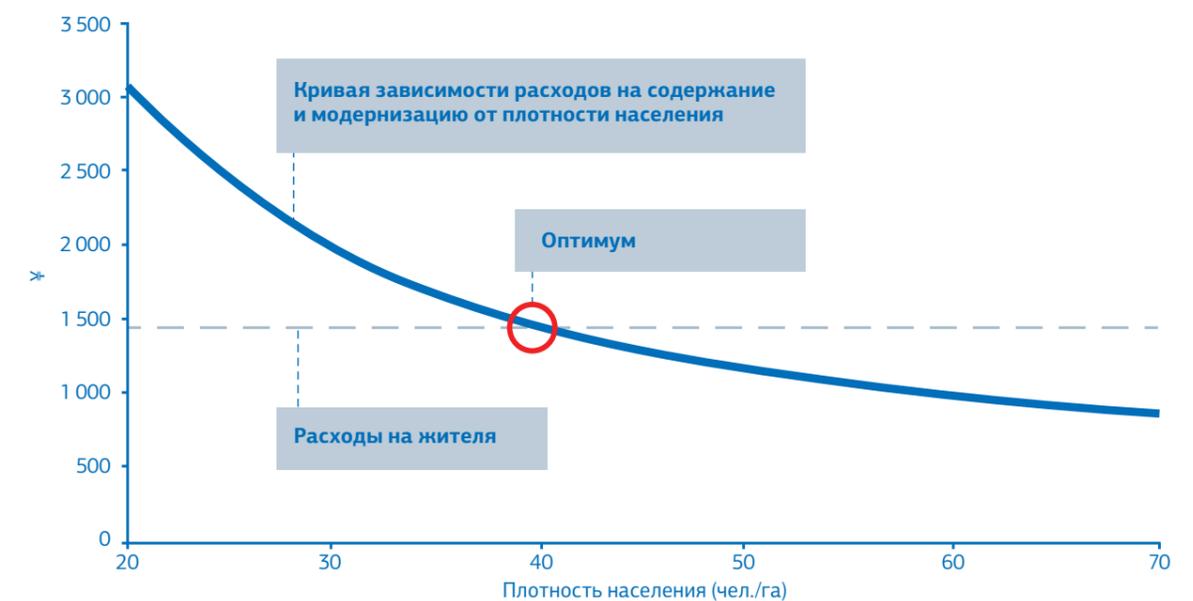
Социальные:

- уменьшение стоимости проезда в общественном транспорте, повышение его доступности для малообеспеченных групп граждан;
- улучшение качества жизни как результат повышения доступности локальных мест приложения труда и сферы услуг;
- развитие локальной идентичности и сообществ.

Экологические:

- снижение числа автомобилей и интенсивности их использования и как следствие уменьшение выбросов CO₂ и улучшение качества воздуха;
- повышение эффективности потребления энергетических, водных, земельных и других ресурсов;
- сохранение сельскохозяйственных земель и зеленых насаждений в пригородах;
- улучшение возможностей для развития локального производства продуктов питания вследствие сохранения сельскохозяйственных земель;
- сокращение затрат на транспортировку продуктов питания.

Рис. Б4.3. Плотность города и эффективность расходов/инвестиций в инфраструктуру



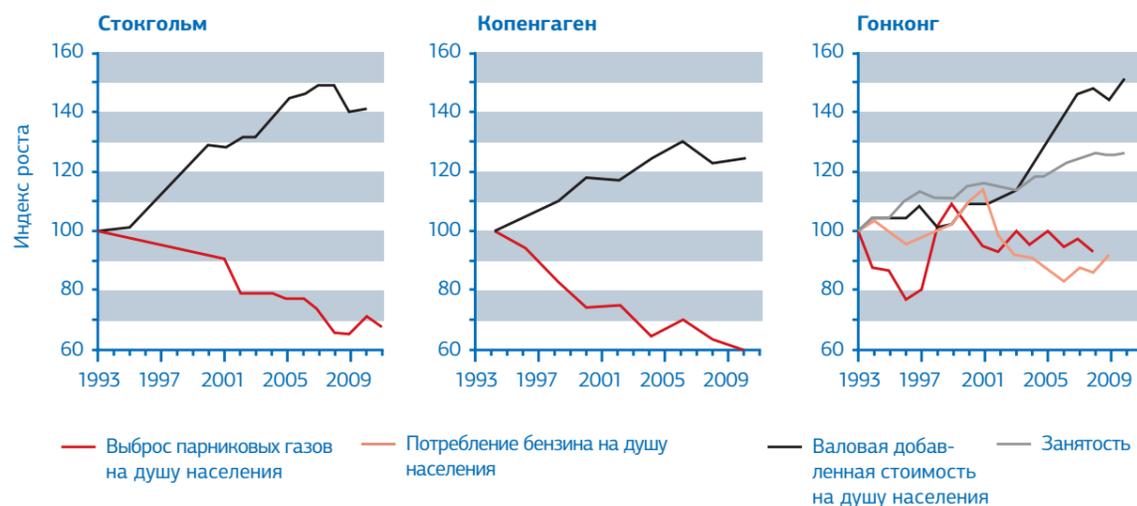
Источник: T. Matsumoto, Compact city policies: a comparative assessment, OECD, Presentation at the UNECE-OECD seminar September 26, 2012, Geneva, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/hmm/green_economy/Sep_26_2012/2_OECD_Tadashi_Matsumoto.pdf

При внедрении компактных моделей развития в 700 крупнейших городах мира выбросы CO₂ могут сократиться на 0,8 млрд тонн (до 1,5 миллиарда тонн CO₂-эквивалента в год к 2030 году). Исследование по Хошимину показывает, что выбросы тонкодисперсных твердых частиц могут сократиться на 44% путем снижения интенсивности использования личного автотранспорта⁹. Результативность концепции компактного города для различных сфер городского развития иллюстрируют графики динамики ВВП, выбросов CO₂, занятости и потребления бензина в Стокгольме, Копенгагене и Гонконге.

Таким образом, следование принципам компактности способствует устойчивому городскому развитию, генерируя положительные эффекты по всем трем направлениям триединства. Вопреки распространенному мнению, стратегия компактности не препятствует росту и развитию города. Например, в Лондоне, который следует принципам компактности и остается одним из самых динамичных городов мира, новое строительство сконцентрировано в радиусе 10 км от центра города и 53% всех вновь построенных объектов с 2004 по 2011 год находятся в пределах 500 метров от станций метро¹⁰.

⁹ Asian Development Bank, Clean Air Asia and Chreod Ltd., 2013. Rapid Assessment of City Emissions from Transport and Building Electricity Use. Pasig City, Philippines.
¹⁰ Rode et al., 2014 (forthcoming). Accessibility in Cities: Transport and Urban Form.

Рис. Б4.4. Компактное развитие и экономические и экологические эффекты



Источник: Accessibility in cities: transport and urban form. Rode, P., Floater, G., Thomopoulos, N., Docherty, J., Schwinger, P., Mahendra, A. and Fang, W. (2014) Accessibility in cities: transport and urban form. New Climate Economy Cities, Paper 03. LSE Cities, London School of Economics and Political Science, London, UK

Большое количество российских городов озадачено партисипаторным брендингом и маркетингом территорий. К сожалению, формализм и замкнутость на институтах местного самоуправления процессов разработки городских стратегий в России пока преобладают.

В рамках данного исследования описанные выше процессы, имеющие место во многих городах мира, важны как минимум потому, что являют собой пример изменения ценностной парадигмы, основанной на осознании

и признании негативных результатов от ранее применявшейся системы приоритетов. Ценность компактности, скоординированного развития различных сфер городской инфраструктуры, повышения плотности застройки не являются пустой мантрой или набором необоснованных постулатов в вышеописанных городах. Они стали результатом сложнейшего процесса целеполагания, коллективной приоритизации и установки ценностных ориентиров и принципов.

Бокс 5

Умный рост

Созвучна концепции компактного города идея умного роста (Smart growth). Эта концепция появилась в начале 1970-х годов в США, когда на очередном Конгрессе Нового Урбанизма архитекторы Питер Калторп и Андрес Дуэйны представили ее основополагающие идеи. Это развитие городов и поселений с регламентированным процессом изменения городских границ и с его тщательным контролем, с опорой на общественный транспорт, велосипедные и пешеходные перемещения, а также развитие чувства места и локальной идентичности. Принципы умного роста были формализованы в 1991 году, когда появились рекомендации The Ahwahnee Principles, разработанные Комиссией местного самоуправления (The Local Government Commission) для представителей муниципальной власти. Рекомендации содержали перечень мер для формирования компактной застройки со смешанным функциональным использованием, ориентированной на общественный транспорт и транзитно-ориентированное развитие (Рис. Б5.1). Следование этим принципам должно было предотвратить расползание.

При этом поощрение интенсивного развития территорий внутри городской черты сопровождалось усложнением процедуры изменения городских границ. Муниципалитет, решивший изменить городскую черту, должен был уведомить об этом государство и провести публичные слушания. При этом если специальная комиссия (Land Use Board of Appeals) сочтет предложения муниципалитета не соответствующими его целям и задачам, то комиссия имеет право наложить санкции или приостановить государственное финансирование этого муниципалитета на цели планирования.

Различия в названиях концепций компактного города и умного роста связаны скорее со спецификой момента и места их появления, чем с принципиальными расхождениями. Интенсивное развитие городов и городской экономики сделало невозможным сколь-либо повсеместное ограничение их роста. В этих условиях особое значение приобрело качество вновь создаваемых или регенерируемых районов, принципы создания или реновации которых и определила концепция умного роста.

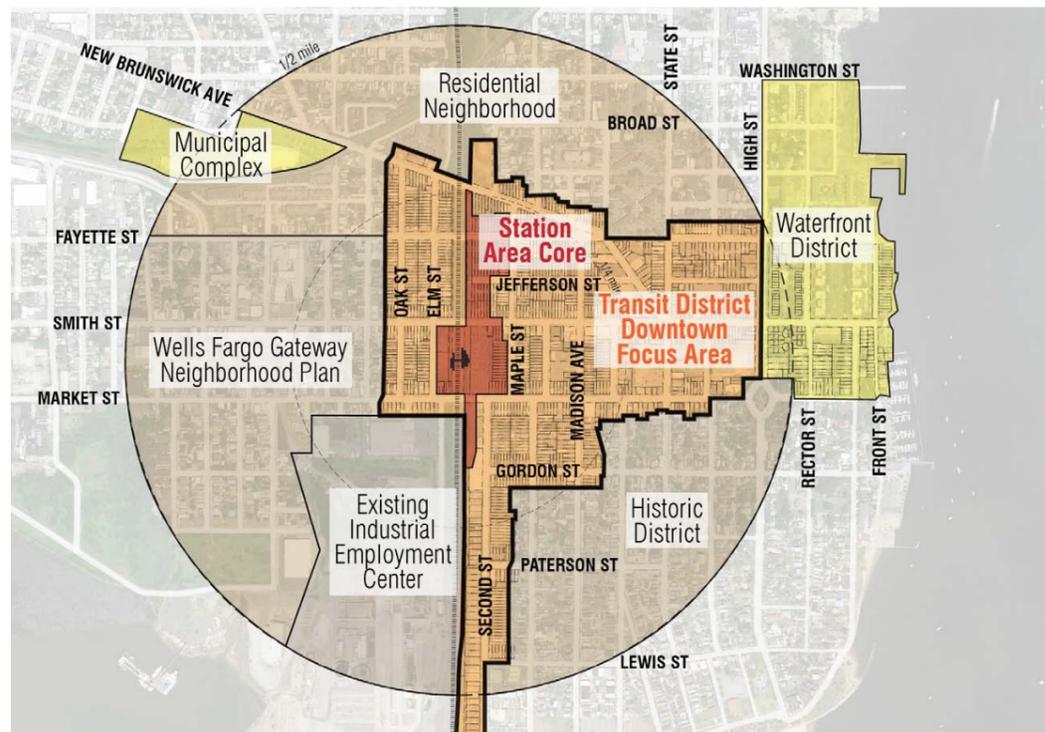
Умный рост предполагает такое качество городского развития, которое снижает временные затраты для получения доступа к товарам и услугам, экологическую нагрузку на территорию, способствует экономической и социальной устойчивости.

К ключевым принципам умного роста относятся:

- многофункциональное землепользование;
- компактная застройка;
- разнообразие видов жилья;
- пешеходная доступность;
- выраженная локальная идентичность;
- сохранение незастроенных территорий, в том числе естественных природных объектов;
- укрепление и развитие местных сообществ;
- разнообразие видов транспорта;
- предсказуемые, справедливые и эффективные решения в области городского развития;
- поощрение взаимодействия различных стейкхолдеров в процессе принятия решений.

В 2002 году в США была создана Smart Growth America – организация, интегрировавшая различные национальные и оригинальные объединения, соответствующие положениям концепции и возникшие ранее, включая 1000 Friends of Oregon (1975 г.), the Congress for the New Urbanism (1993 г.) и др.

Рис. Б5.1. Развитие, ориентированное на системы общественного транспорта, – один из ключевых принципов концепции умного роста



Источник: Floater et al., 2013; Floater et al., 2014; Rode et al., 2013

1.3.5 Ценностные ориентиры российских городов в области пространственно-экономического развития

Такие ориентиры, по сути, формируются заново. Распад советской системы, при которой город не должен был решать вопросы стратегирования и долгосрочной приоритизации, а вместо этого выполнял поставленные перед ним государством и предприятиями пространственные, жилищные и производственные задачи, сформировал «ценностный вакуум» на уровне муниципалитетов. Анализ текущих стратегических документов показывает, что нынешние цели российских городов в области собственного развития уже перекликаются с обозначенными выше приоритетами и ценностями западного урбанизма. Ниже приведены соответствующие выдержки из действующих генеральных планов исследованных городов.

Хабаровск

«Основные цели развития городского округа «Город Хабаровск»:

- [...]
- обеспечение устойчивого развития городского поселения как на ближайшие годы, так и в долгосрочной перспективе».

«Задачи по развитию и преобразованию функционально-планировочной структуры:

- [...]
- Существенное повышение эффективности использования городской среды путем достройки ранее не завершенных кварталов, ликвидации кварталов ветхой застройки, комплексной реконструкции территорий с повышением плотности их застройки в пределах нормативных требований».

Самара

«Один из вариантов территориально-пространственного развития города – интенсивное использование территории в пределах существующих границ городского округа».

«Реконструкция территорий должна происходить за счет более рационального и интенсивного использования застроенных

территорий, с одной стороны, и застройки свободных участков – с другой».

Казань

«Основными целями территориального планирования муниципального образования г. Казани являются [...] создание благоприятной среды жизнедеятельности и устойчивого развития города».

«Генеральным планом предусмотрено интенсивное развитие городского округа за счет максимального использования внутренних территориальных резервов внутри старых границ городского округа. Только после исчерпания этих резервов осуществляется освоение свободных территорий, расположенных на присоединенных к муниципальному образованию г. Казани территориях в северо-восточном, восточном и юго-восточном направлениях».

Уфа

«Дальнейшие градостроительные преобразования территории Уфимского полуострова предусматривают перераспределение земель в пользу селитебных зон, за счет [...] уплотнения существующих промышленных зон. Предлагается более компактное расселение на Уфимском полуострове с использованием всех имеющихся резервов реконструкции существующего жилого и нежилого фонда».

Ростов-на-Дону

«Территориальное планирование Ростова-на-Дону направлено на определение функционального назначения территорий города исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов для обеспечения:

- устойчивого развития Ростова-на-Дону;
- повышения качества городской среды;
- [...]

Воронеж

«Задачи по развитию и преобразованию функционально-планировочной структуры:

- сохранение многообразия городской среды;

- существенное повышение эффективности использования и качества среды ранее освоенных территорий;
- [...]».

Как видно из приведенных выше цитат, декларируемые ценностные ориентиры у российских городов в значительной степени совпадают с западными. Основной вопрос в данном случае заключается в том, стремятся ли российские города достичь поставленных целей и, если стремятся, то как.

1.4 Параметры выбора управленческих решений

Все увеличивающиеся знания о городе, принципах его существования и развития постепенно усложняют систему факторов и параметров, которые необходимо учитывать при принятии решений. При этом ресурсы, которыми располагают города, не увеличиваются с той же скоростью – их всегда не хватает. Таким образом, принятие решения, касающегося городского развития, во многом напоминает оптимизационную задачу, при решении которой необходимо достичь максимального количества целей, задействовав минимум ресурсов и частично сократив или полностью устранив потенциальный ущерб.

Вопрос выбора значимых факторов для модели является одним из важнейших при решении такой задачи. Как уже упоминалось ранее, настоящее исследование фокусируется на вопросах пространственно-экономического развития, не умаляя при этом важности и таких факторов и параметров городской жизни, как социальная среда, экология, транспорт, инженерная инфраструктура и т.д.

В пространственно-экономической плоскости оптимизационный процесс должен учитывать изменения как минимум четырех параметров в результате того или иного

решения в области управления развитием городской территории (Рис. 4).

1.4.1 Пространство сегодня

Этот параметр связан с текущими потребностями развития территории, исполнения обязательств перед горожанами по обеспечению их комфортной городской средой, объектами инфраструктуры, транспортными объектами, жильем и т.д. В российских реалиях данный параметр является решающим при формировании муниципальных программ по строительству каких-либо объектов, принятии проектов планировок застройки нового квартала. Текущие задачи решаются через тактические шаги по использованию городской территории. Муниципалитетам этот параметр представляется как ограничивающий их возможности: при реализации каких-либо строительных программ в центрах российских городов отсутствие доступного для застройки свободного пространства или пространства, не отягощенного потенциальными сложностями в случае решения о редевелопменте, вынуждает местную власть принимать тактические решения о вовлечении новых, незастроенных территорий на периферии. Иллюстрацией этого может служить схема выдачи проектов планировки, разрабатываемых в Воронеже (Рис. 5).

На Рис. 5 желтым отмечены проекты планировок, предложенные городом для разработки. Красным выделены начатые проекты. Черным указаны территории проектов планировок вне границ города.

Как видно из Рис. 5, администрация принимает решения о разработке планировок территорий, находящихся далеко не в центре города. Разработка проектов планировки – это работа с пространством в настоящем времени, поскольку в среднем срок с момента принятия решения о разработке до завершения проекта не превышает 3–4 лет.

1.4.2 Пространство в будущем

Этот параметр базируется на стратегическом видении территориального развития города. В

иностранной практике данный фактор учитывается в ходе моделирования территориального развития (например, ВІМ в Китае, Сингапуре), а также при формировании стратегических территориальных документов (мастер-план в городах Европы, Северной Америки). В российских реалиях это решающий параметр при составлении генеральных планов, так как, учитывая его, город решает, развивается он на юг или на север (как, например, в Уфе), переходит ли в своем росте на противоположный берег реки (как, например, в Ростове-на-Дону) и т.д. Ограничительным или фундаментально определяющим действия города этот параметр в России на текущий момент не является, поскольку территориальный рост городов фактически ничем не ограничен. Это видно на примере разрастания Москвы, присоединения значительных территорий в рамках

формирования городских округов Уфы (Рис. 6), Самары, Воронежа и т.д.

В отличие от нашей страны во многих иностранных городах данный параметр является ограничительным не только в понятийном, но и в законодательном плане. В качестве примера можно привести и США, где вопрос недостатка свободного пространства не стоит в принципе, и Израиль, где дефицит свободных территорий – проблема национального значения. В обеих странах (в США на уровне отдельных штатов, в Израиле – на уровне правительства страны) существует практика доказательного расширения границ города, когда муниципалитет должен обосновать перед национальными или региональными властями необходимость изменения территории, причем апеллируя не только к текущим потребностям, но и к стратегическим последствиям¹⁶.

Рис. 4. Четырехфакторная модель управления городским развитием



Источник: Авторы исследования

¹⁶ Oregon's Statewide Planning Goals and Guidelines (2010) http://www.oregon.gov/lcd/docs/goals/compilation_of_statewide_planning_goals.pdf

Принимаемое в результате решение об изменении границы города является долгосрочным. Например, в США, в штате Орегон и в городском округе Портленд такие решения принимаются на 20 лет¹⁷.

1.4.3 Экономика сегодня

Это параметр, лежащий в основе бюджетно-инвестиционных решений муниципалитета. Являясь экономической системой, стремясь стать субъектом экономической деятельности, город вынужден устанавливать тактические приоритеты исходя из объема доступных средств, а также стремиться нарастить их объем. Российская практика в данном случае не сильно отличается от зарубежной с точки зрения методов достижения целей, ориентированных на желаемые значения данного параметра, и включает: налоговую политику, привлечение инвестиций и заимствований, в т.ч. государственных, продажу земельных и имущественных активов, с одной стороны, и экономию средств, выбор наиболее приоритетных направлений муниципальных инвестиций – с другой. Несмотря на то, что городская экономика не ограничивается вопросами, связанными с бюджетом, этот параметр может быть наиболее применимым для анализа принимаемых решений.

1.4.4 Экономика в будущем

Это параметр развития, определяющий общее направление экономической жизни города через состояние и динамику общей структуры бюджета и городской экономики. Несмотря на временную отдаленность возникновения этого параметра (период в 5–10 лет), наличие значительных объемов статистических данных, а также высокий уровень экономического моделирования позволяет западным городам учитывать его в своих стратегических разработках. Недостаточная развитость российской системы прогнозирования и сценарного планирования вместе с турбулентностью

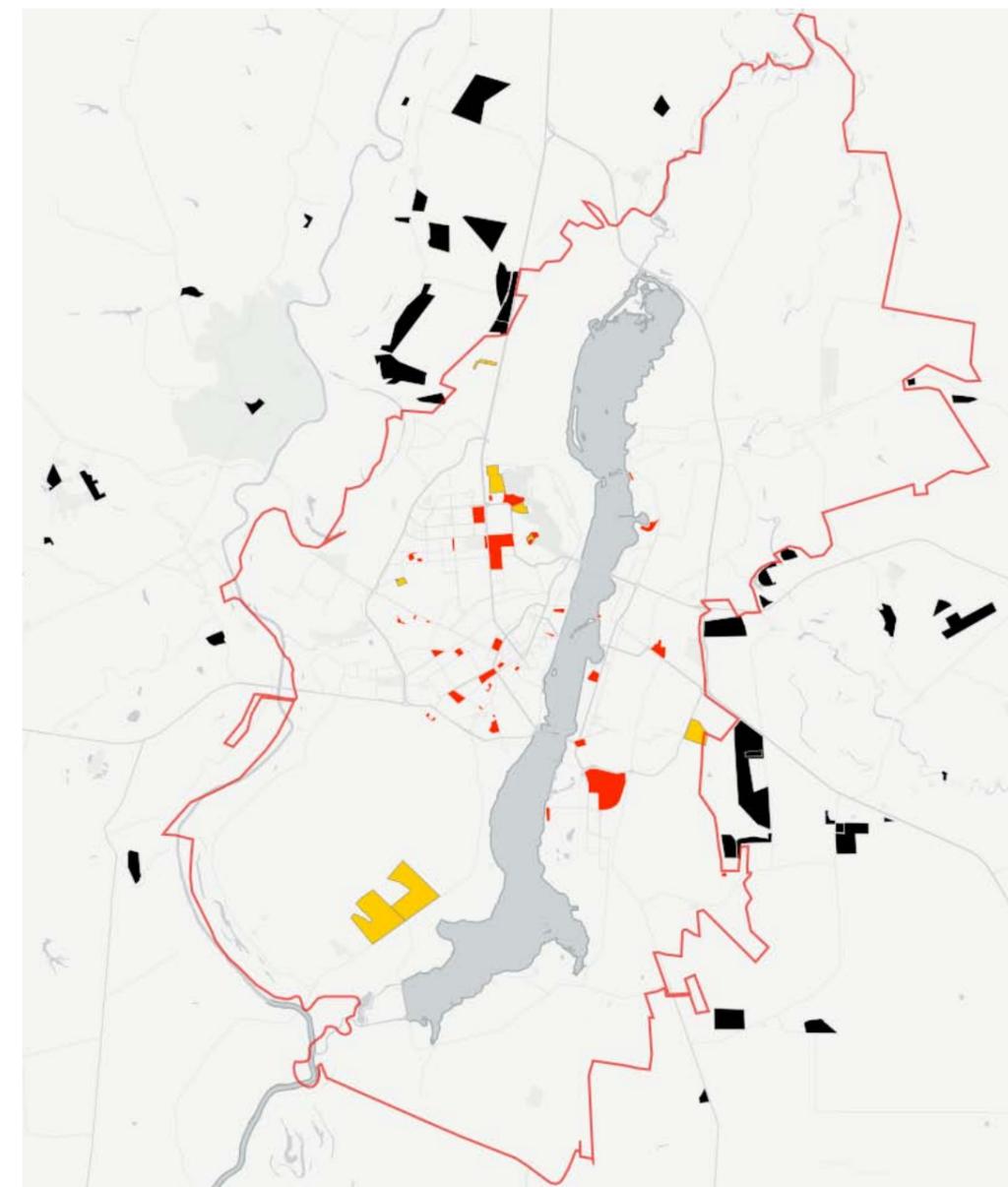
общей экономической ситуации, отсутствием продолжительных статистических наблюдений и неудовлетворительным качеством полученных данных во многом уменьшает этот параметр до слабо прогнозируемого, а потому почти не учитываемого. Свидетельство тому – крайне общие и постоянно корректируемые в сутевых моментах характеристики стратегий социально-экономического развития городов.

1.4.5 Взаимосвязь параметров

О взаимосвязи между текущими решениями, стратегическими планами и бюджетированием как необходимом инструменте эффективного управления развитием территории дискуссия ведется довольно давно и на международном уровне. В качестве примера можно привести рекомендации Всемирного банка по использованию бюджетных средств¹⁸, руководства по управлению общественными финансами Британского Института Зарубежного развития¹⁹ и многих других. Основной идеей этих рекомендаций является то, что разобщенность оперативного и стратегического уровня планирования, краткосрочное бюджетирование являются залогом провала даже самых перспективных начинаний. Основой эффективного управления считается формирование затрат исходя из краткосрочных и долгосрочных планов, а затем их корректировка исходя из учета бюджетных возможностей (Рис. 7).

Как видно из Рис. 7, основной идеей сбалансированного подхода к планированию и реализации каких-либо программ и политик, в том числе в области пространственного развития, является примат общих целей и приоритетов, исходя из которых формируется текущая политика и распределяются ресурсы. Здесь важно отметить и то, что земля для города является таким же ресурсом, как и бюджетные средства, и должна проходить точно такой же процесс планирования использования исходя

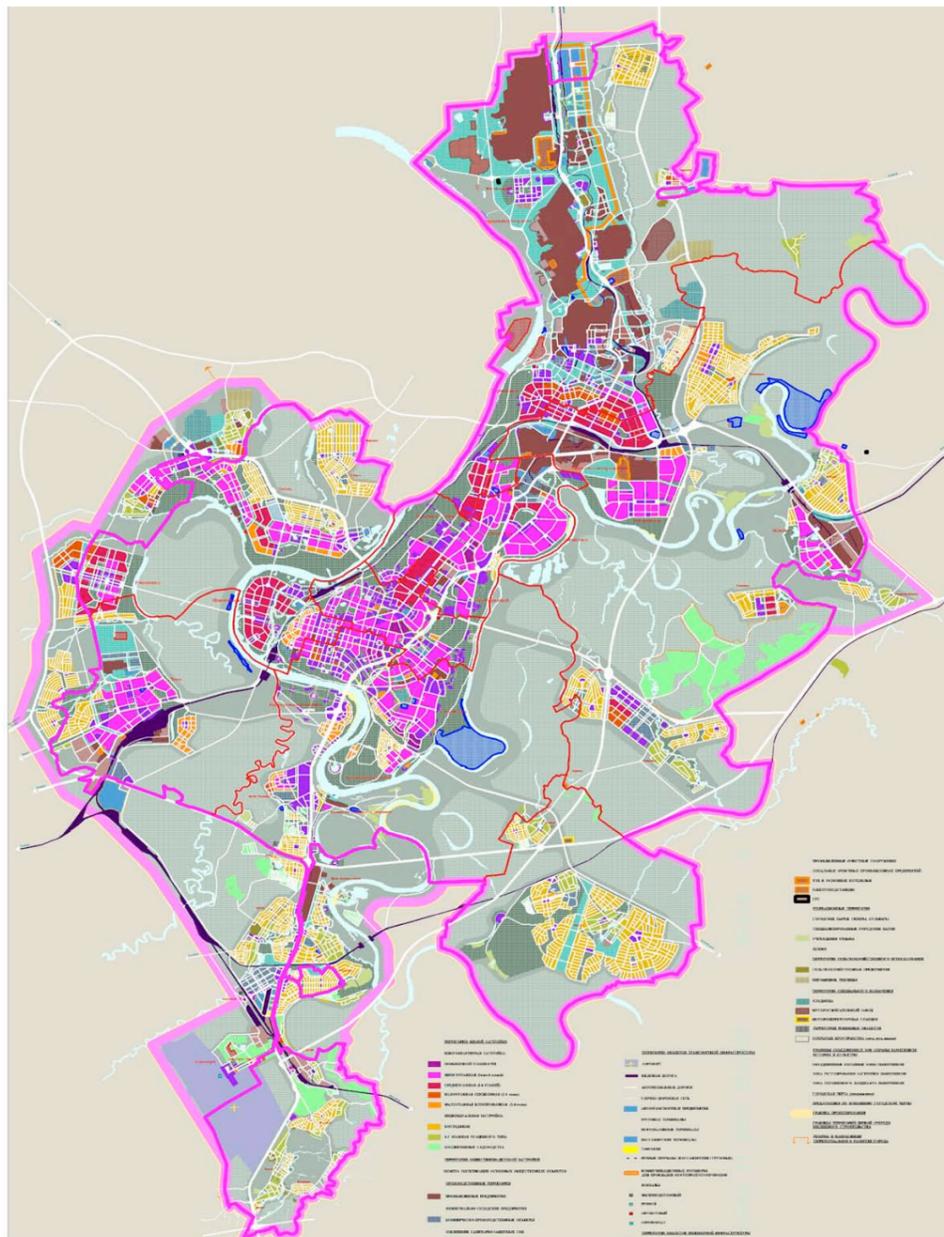
Рис. 5. Проекты планировок. Воронеж, 2011–2015 гг.



Источник: Авторы исследования на основе материалов, предоставленных администрацией г. Воронежа и Воронежской области

17 Mandelker D. (1999) Managing Space to Manage Growth. William and Mary Environmental Law and Policy Review, 23(3), p. 801–830.
18 Public Expenditure Management Handbook (1998), Washington, DC: World Bank. www.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf
19 Simson R., Sharman N., and Aziz I., A Guide to Public Financial Management Literature: For Practitioners in Developing Countries. London: Overseas Development Institute. 2011.

Рис. 6. Корректировка генерального плана г. Уфы



Источник: Официальный сайт Администрации г. Уфы

из долгосрочных и краткосрочных целей, как и денежные средства.

Указанные выше четыре параметра взаимосвязаны и являются системой ограничений, учитывая которые город должен найти оптимальное решение стоящих перед ним задач по пространственному и экономическому развитию (Рис. 8).

Процесс, изображенный на Рис. 8, основывается на том, что принимаемые городом тактические и стратегические решения относительно пространственного или экономического развития оцениваются с точки зрения состояния всех четырех параметров. То есть город, решая застроить новый участок земли, например, должен оценить, к каким результатам

в плане пространственного и экономического развития приведет этот шаг не только в ближайшем будущем, но и в перспективе 5, а то и 25 и более лет. И если изменение ключевых параметров не соответствует ожиданиям города или его системе ценностей и приоритетов, тогда город должен оценить, стоит ли принимать такое решение в принципе, возможно ли как-то изменить параметры этого решения. В данном случае анализ и учет долгосрочных и краткосрочных эффектов от принятого решения, корректировка этого решения исходя из потенциальных эффектов позволяет называть его оптимальным. Описанный выше подход принимает во внимание только два фактора – пространство и состояние экономики.

Рис. 7. Взаимосвязь между политикой, планированием и бюджетированием в ходе управления городским развитием



Источник: Public Expenditure Management Handbook (1998), www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/rem98.pdf

Однако необходимо учитывать, что данный оптимум локален для этой системы факторов. При включении большего их числа (экология, состояние общества и т.д.) оптимальное решение может быть иным.

1.5 Интегральный подход к управлению пространственно-экономическим развитием города

Интегральный подход к выбору стратегии и тактики управления городским развитием в современной науке о городах и практике городского планирования является результатом долгого пути проб и ошибок. Очевидные провалы

«узкомотивированных» стратегий, фрагментарной приоритизации, такой, как, например, максимально быстрый экономический рост за счет ускоренного развития строительного сектора, привели к пониманию необходимости учитывать как можно больше факторов и параметров при принятии городских тактических и стратегических решений.

Важность всех четырех факторов и необходимость их комплексного учета можно проиллюстрировать на решениях, принятых в парадигме «машины роста» – той ситуации, когда состояние экономики и пространства города в будущем были не полностью учтены в анализе, а решения принимались исходя из текущих приоритетов.

Что же происходит в российских городах? Ориентируются ли они на комплекс минимально необходимых параметров при принятии решений в области пространственно-экономического развития?

1.5.1 Отсутствие учета пространственных параметров при принятии текущих экономических решений

Наращивание бюджетных доходов является традиционной задачей и целью городской администрации. Наиболее пространственно-ориентированными доходами города являются те, которые связаны либо с землей, либо с недвижимым имуществом:

- земельный налог;
- арендные платежи за землю;
- налог на имущество физических лиц;
- арендные платежи за недвижимое имущество;
- местные пошлины и сборы в ходе строительства;
- продажа земли и недвижимости.

Практика формирования данных платежей, наблюдаемая в ходе исследования, позволяет сделать вывод о том, что пространственный аспект не является ведущим, если вообще присутствует при принятии экономических решений.

На Рис. 9 изображена география земельных торгов, организованных администрацией Хабаровска в 2011–2014 годах. Расположение земельных участков, выставленных на торги, говорит о готовности муниципалитета к пространственному разрастанию города, к его уходу на север и юг вдоль реки. При этом в генеральном плане декларируются совершенно противоположные пространственные цели (см. п. 1.3.5).

Аналогичные разрывы наблюдаются в применении системы сбора арендных платежей на землю (в той части, в которой муниципалитеты могут устанавливать такие ставки). Муниципалитеты, создавая и развивая такую систему, берут за базу для дифференциации

ИНТЕГРАЛЬНЫЙ ПОДХОД

к управлению городским развитием – подход, при котором решения принимаются на основе полноценного, всестороннего, многофакторного анализа, учитывающего максимальное количество интересов и потенциальных эффектов в различных областях городской жизни.

ставок вид разрешенного использования земельных участков, тем самым нивелируя вопрос размещения самих участков в городе (земля для промышленного использования может размещаться в любой точке города, и для нее будет фактически одна и та же ставка). Положительным примером здесь может служить Хабаровск, где арендные ставки дифференцируются по месту расположения участка в городе (согласно делению городской территории на 50 оценочных зон).

1.5.2 Отсутствие учета экономических параметров при принятии текущих пространственных решений

Особенность советской системы планирования территориального развития заключалась помимо прочего в том, что пространство и земля были исключительно ресурсом освоения, причем стоимость освоения если и играла какую-то роль, то в сравнении с важностью стратегических экономических задач роль эта была второстепенной. Корни такой логики уходят еще в 1920-е годы, когда формировался теоретический базис пространственного развития советского промышленного города. «В окончательном результате фактическое распределение промышленности по территории определяется у нас не весовыми и всякими иными коэффициентами и «модулями» Вебера²⁰, а непосредственными распоряжениями ВСНХ, ГСНХ и трестов»²¹. Принцип, по

Рис. 8. Упрощенная схема принятия оптимального решения относительно пространственно-экономического развития города

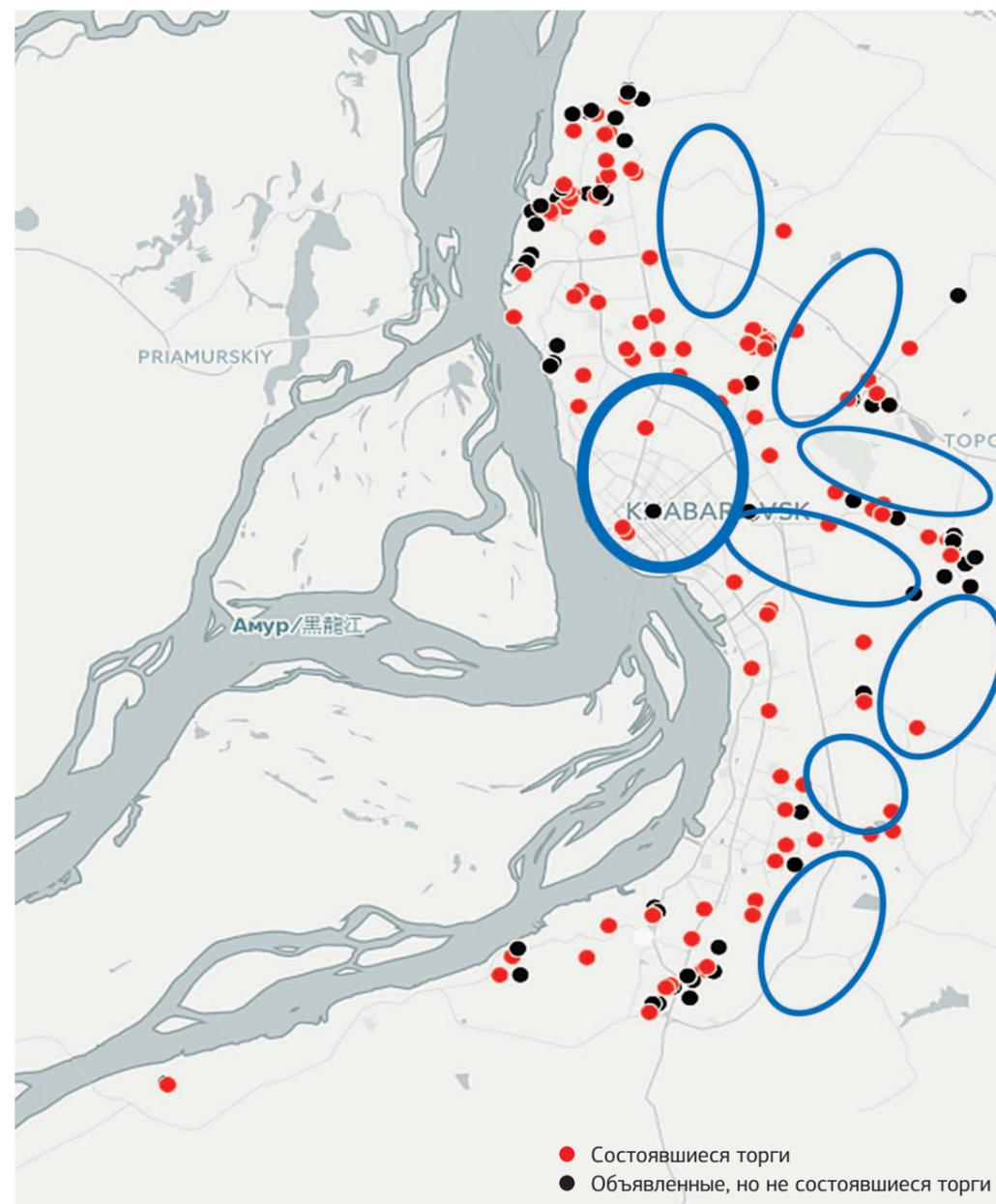


Источник: Авторы исследования

²⁰ Имеется в виду работа А. Вебера 1909 года «Теория размещения промышленности», в которой расположение той или иной хозяйственной деятельности определяется в зависимости от потенциальной экономической выгоды.

²¹ Дашновский И. Рецензия на книгу Вебера «Теория размещения промышленности» – «Хозяйство Украины», № 11–12, 1926 – с. 200–202. В книге: Меерович М.Г. Рождение соцгорода. Градостроительная политика в СССР 1926–1932 гг. – Иркутск, 2008, с. 45.

Рис. 9. Локализация земельных торгов. Хабаровск, 2010–2014 гг.



Источник: Авторы исследования на основе материалов, предоставленных администрацией г. Хабаровска

которому размещение того или иного объекта в городе определяется административным, а не аналитическим (в области экономики, экологии, социологии, транспорта и т.д.) путем, во многом и сегодня воплощается в практике российских городов. Новой переменной в данной логике становится лишь фактор дефицита – отсутствие свободных территорий, но не расчет потенциальных эффектов от пространственного решения.

К чему приводит такой путь использования территории?

На Рис. 10 показана география крупномасштабного жилищного строительства (синие

точки) и развития коммунальной инфраструктуры (красные точки) в Самаре, которые являются взаимодополняющими процессами. Город, определяя площадки потенциального жилищного строительства (в рамках генерального плана, специальных программ, проектов планировки на район и т.д.), неизбежно сталкивается с вопросами перспективного обеспечения инфраструктурой будущих жильцов. И на этом этапе происходит еще один управленческий «разрыв»: варианты локаций будущего строительства не оцениваются с точки зрения предстоящих нагрузок на городской бюджет (и, следовательно, на жителей города) в связи с

Рис. 10 География планируемого жилищного строительства и развития коммунальной инфраструктуры. Самара, 2011–2025 гг.



Источник: Авторы исследования на основе данных Целевой программы ГО Самара «Развитие застроенных территорий ГО Самара» на 2009–2015 годы (Решение Думы ГО Самара от 11.12.2008 №674) и Программы комплексного развития коммунальной инфраструктуры городского округа Самара на 2011–2025 годы (Постановление Администрации ГО Самара от 02.12.2011 №1701).

затратами на строительство и содержание модернизированной и расширенной коммунальной инфраструктуры.

В Самаре затраты на реализацию программы развития коммунальной инфраструктуры, представленной на Рис. 10, составляют все более значительную часть местных доходов бюджета, если не перекрывают их (Рис. 11).

В Новосибирске муниципальные расходы на капитальное строительство (в основном состоящее из объектов инфраструктурного характера за период с 2007 по 2013 год) выросли до объемов средств, получаемых от собственной экономической деятельности города – продажи земли, сдачи ее в аренду, сбора земельного налога и арендной платы за землю (Рис. 12).

Таким образом, российские города следуют, скорее, административной логике, решая, где строить, или разрешая строить по принципу «лишь бы строили больше», не оценивая, во

сколько это решение обойдется в будущем самому городу и его жителям.

1.5.3 Отсутствие учета временного фактора при принятии текущих пространственных и экономических решений

Оба описанных выше «разрыва» в логике принятия пространственно-экономических решений о городе иллюстрируют и еще один «разрыв» – отсутствие учета временного фактора. Выбирая тот или иной сценарий развития собственной экономики или пространства, городская администрация чаще всего ориентируется на текущие задачи и проблемы, которые она призвана решать. Такой подход можно назвать «ситуативным реагированием».

Сам по себе подобный метод принятия решений хорош в условиях экстренных ситуаций, когда риски от промедления выше, чем потенциальные потери от неверно принятого или затянутого решения. Однако развитие

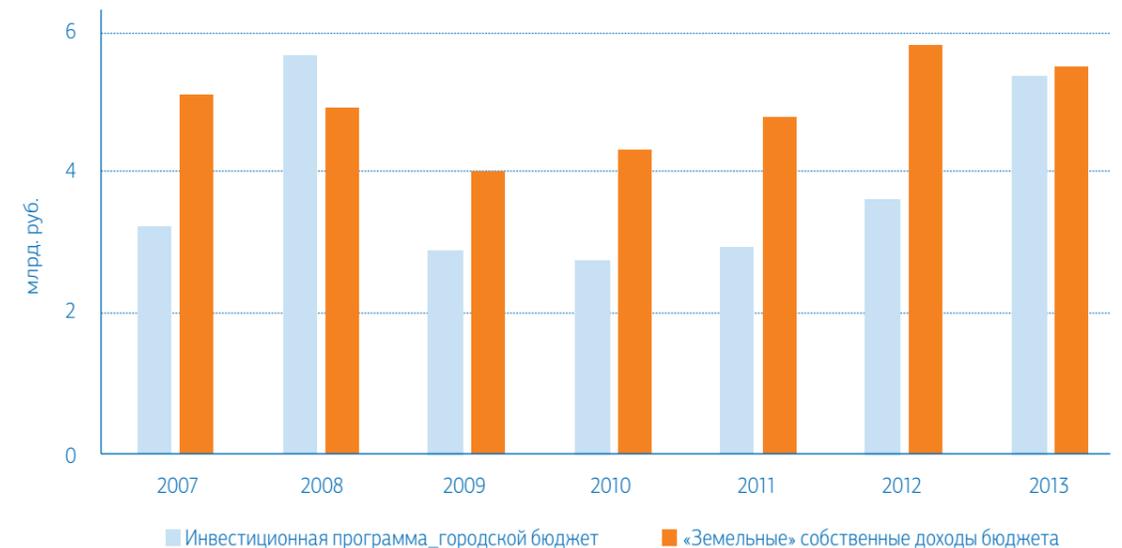
города не является экстренной ситуацией. Более того, его пространственное и экономическое развитие имеет определенный лаг между моментом принятия решения и последствиями претворения этого решения в жизнь, даже если рассматривать исключительно «тактические решения». Например, в строительстве промежуток между решением о сдаче в аренду земельного участка под будущий многоквартирный дом и его заселением может составлять несколько лет. В бюджетно-финансовом аспекте такая же ситуация: измененные ставки земельного налога окажут воздействие на объемы собираемых платежей лишь через год. Однако и это еще не все.

Решения, принимаемые относительно развития городской территории, зачастую не имеют долгосрочной оценки – ни

пространственной, ни экономической. Практика их принятия свидетельствует о том, что наиболее важными для города становятся результаты и эффекты, которые такое решение может принести в текущем году, максимум – в продолжение срока работы нынешней администрации. В российской муниципальной управленческой практике отсутствуют какие-либо регуляторные механизмы и мотивации, требующие проведения такого анализа, особенно это касается пространственных решений.

В рамках проведенного исследования были проанализированы нормативные документы 8 городов, регулирующие процесс принятия решений о разработке проектов планировки или требования к содержанию таких проектов²². Ни в одном из них нет какого-либо требования

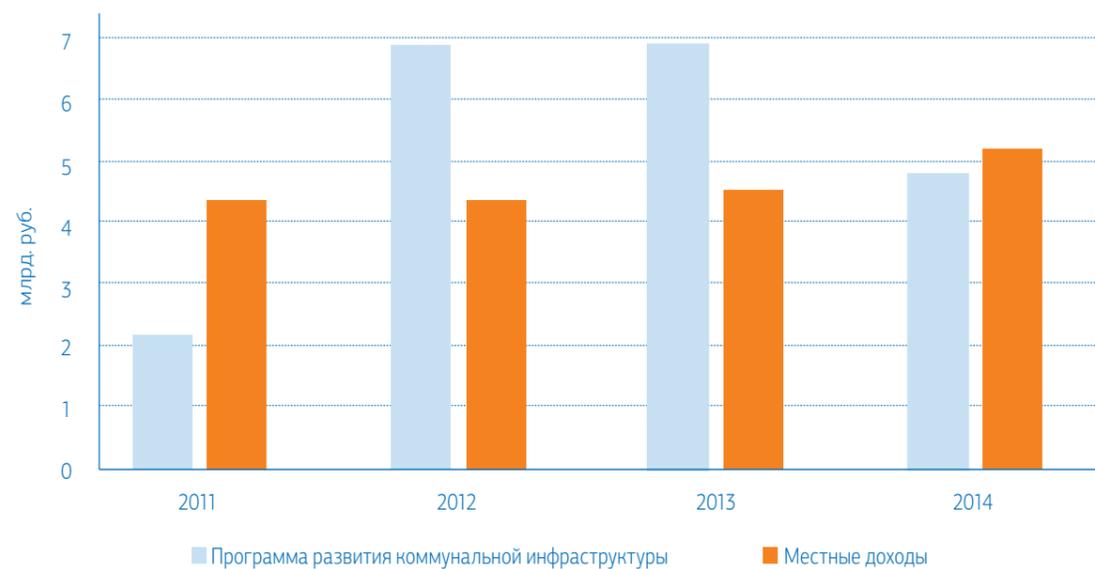
Рис.12 Сопоставление земельных доходов городского бюджета и расходов на муниципальное капитальное строительство. Новосибирск, 2007–2013 гг.



Источник: Авторы исследования на основе данных городских программ

²² Статья 51 Градостроительного кодекса РФ; [Текст] Федеральный закон от 29.12.2004 N 190-ФЗ («Собрание законодательства РФ», 03.01.2005, N 1 (часть 1), ст. 16).

Рис.11. Местные доходы и расходы на развитие коммунальной инфраструктуры. Самара, 2011–2014 гг.



Источник: Авторы исследования на основе данных городских программ

обосновать необходимость разработки документации, а также оценить комплексный эффект от будущего проекта. Точно так же процесс выдачи разрешений на строительство не содержит этапа, на котором застройщик должен как минимум оценить долгосрочные эффекты от реализации своего замысла²³.

Город принимает решения, влияние которых на территорию и экономику жители будут ощущать на протяжении многих лет, фактически «вслепую», никак не оценивая долгосрочные эффекты и потенциальные результаты.

1.6. Основные выводы

- **Изменение российских городов идет значительно быстрее, нежели реформируется система их управления.** Формирование новых акторов городского развития, усложнение городской жизни пока не приводят к симметричным изменениям в методах, инструментах и подходах к управлению городом. Директивная парадигма сменила производственный фактор на жилищно-строительный, по сути оставшись прежней.
- **Города должны осознать развитие как объект управления, как и свои возможности и инструменты в этом направлении.** Для управления собственным развитием российским городам необходимо как минимум иметь его долгосрочное видение, понимать его цели, ценности и приоритеты. На текущий момент российские города только учатся формулировать собственные системы ценностей, фактически не имея подобного исторического опыта. К сожалению, пока результат этой работы являет собой, скорее, трансляцию и не подкрепленную реальными действиями декларацию ценностей западных

городов и объективно мало связан с наследием советского планирования и текущими реальными возможностями.

- **Система ценностей и приоритетов должна отражаться в параметрах, учет которых городам следует использовать при выборе управленческих решений.** Утвердившись в своих целях в области пространственного и экономического развития, город не может ориентироваться при принятии решений на какие-то не связанные с этими целями параметры. Минимально необходимыми могут быть «пространство сегодня», «пространство в будущем», «экономика сегодня», «экономика в будущем». Учет даже этих четырех факторов российскими городами пока не практикуется. Однако их применение может сделать процесс управления близким к решению задачи на поиск оптимума, который будет соответствовать и двигать город в направлении заданных им самим целей. Движение в сторону интеграции хотя бы экономических и пространственных параметров станет большим шагом вперед в направлении управления устойчивым развитием города, которое включает в себя, как было сказано выше, гораздо больше

взаимосвязанных параметров.

- **Принятие решений относительно развития пространства или экономики города должно происходить интегральным образом, при учете всех значимых факторов.** Вместо ситуативного реагирования как метода принятия решений городам следует переходить к интегральной оценке потенциальных эффектов и результатов. Пространственные решения нужно оценивать с точки зрения долгосрочных перспектив развития городской экономики. Экономические решения станут значительно эффективнее, если они будут учитывать возможные пространственные результаты в будущем. Кроме того, в процессе управления должна присутствовать и временная логика – даже на нормативном уровне городам следует понимать необходимость оценки долгосрочных результатов от принимаемых решений.

²³ Статья 51 Градостроительного кодекса РФ; [Текст] Федеральный закон от 29.12.2004 N 190-ФЗ («Собрание законодательства РФ», 03.01.2005, N 1 (часть 1), ст. 16).

2. От управления доходами бюджета к управлению пространственно-экономическим развитием города

2.1 Общее резюме

Создание самоуправления как независимого уровня власти на местах в нашей стране пока скорее потерпело фиаско, чем увенчалось успехом. Принимать самостоятельные долгосрочные решения в ситуации, при которой три четверти доходов городского бюджета проходят через федеральную и региональную распределительную бюджетную систему, достаточно сложно. В условиях фактической недоступности долгосрочных заемных денег муниципалитет оказывается полностью привязанным к финансовому потоку «сверху». С другой стороны, количество полномочий и обязанностей, а также необходимость постоянно стимулировать высокие темпы жилищного строительства ставят муниципалитеты в ситуацию зависимости от внешних факторов при решении как экономических, так и пространственных задач. Сложившаяся тенденция «ситуативного реагирования» является логичным результатом административно-финансового давления на муниципалитеты.

Проведенный анализ бюджетов 8 городов позволил сделать следующие выводы:

- Доходы, поступающие в городской бюджет с федерального и регионального уровня, составляют в среднем 75% от общей суммы местных доходов.
- Городам следует адекватно оценивать степень своей зависимости от внешних поступлений, не преуменьшая, но и не преувеличивая ее.
- Некоторые типы бюджетных доходов, традиционно считающиеся собственными (такие, как НДФЛ), не являются таковыми ни по своей сути, ни по методу сбора, ни по степени управляемости, а потому муниципалитетам необходимо рассматривать такие доходы как менее управляемые, контролируемые и прогнозируемые.
- Тем не менее у городов есть «про-

странство для маневра» – собственные доходы местных бюджетов²⁴, контролируемые и прогнозируемые муниципалитетами.

- В силу того что основная доля собственных доходов местного бюджета связана с пространством (земельный налог, аренда за землю и т.д.), управление пространственно-экономическим развитием является критически важным для города.
- Качество пространственного управления оказывает как прямое, так и косвенное воздействие на состояние городского бюджета.

2.2 Контекст

Текущее ухудшение экономической ситуации в стране в очередной раз актуализирует вопросы о возможности и способности городов самостоятельно справляться с кризисом, а если посмотреть на проблему шире, то о возможности муниципалитетов выстраивать собственные иерархии целей и приоритетов, формировать и реализовывать собственные стратегии развития.

В течение прошедших с момента распада советской системы 25 лет вопросы местного самоуправления неизменно были включены в федеральную повестку. Однако условия, создававшиеся ранее и сейчас для его успешного функционирования, включая динамику изменений налогового распределения, полномочий и обязательств, сложно назвать благоприятными. Это связано с:

- передачей и последующим частичным изъятием полномочий;
- передачей и последующим частичным изъятием налоговых поступлений (объем налоговых доходов местных бюджетов, например, доля НДФЛ, уменьшился);
- изменением схемы формирования структуры администрации (с появлением сити-менеджеров и глав администраций,

²⁴ Здесь и далее. «Доходы местного бюджета» – все поступления, фиксирующиеся в доходной части городского бюджета (налоговые, неналоговые, безвозмездные поступления); «собственные доходы местного бюджета» – доходы, администрируемые муниципалитетом (в Бюджетном кодексе данная категория доходов определена как «доходы местных бюджетов» (Глава 9); «несобственные доходы местного бюджета» – доходы, не администрируемые муниципалитетами (включая безвозмездные поступления).

изменением избирательных систем расщепление полномочий и иерархия соподчиненный значительно изменилась, повысив зависимость местной власти от региональной).

На фоне неполноценности и одновременного размывания института самоуправления федеральная и региональная власти все жестче ставят и требуют исполнения задач, в значительной степени усложняющих работу муниципалитетов, включая абсолютизацию вопроса жилищного строительства как национальной цели и параметра оценки эффективности власти на местах, обязательство искоренения очередей в дошкольные учреждения с последующим активным принуждением муниципалитетов к строительству соответствующих объектов без предоставления на эти цели необходимого финансирования.

Эта система распределения полномочий и денежных средств могла бы работать в условиях полноценного и бесперебойного финансирования всех проектов и планов «сверху». Советский период во всеобщем понимании был именно такой эпохой: большинство решений, как, в каком направлении и зачем развиваться городам, принимались не на муниципальном, а как минимум на уровне региона или отрасли.

Для российских городов такая логика рассуждений, к сожалению, не является обыденной и очевидной. Сформировалась стойкая привычка городов оглядываться на вышестоящие уровни власти и рассчитывать только на финансовую и ресурсную подпитку извне. Такая система ресурсообеспечения демотивирует городские власти в вопросах формирования собственной долгосрочной программы развития (в ней нет никакого смысла, так как все равно все придется подверстывать под выделяемый сверху

В современных условиях нестабильной экономической ситуации, хронической бюджетной зависимости и недофинансирования у городов фактически не остается свободы воли и «запаса прочности», за исключением одной реальной опоры – собственных доходов местного бюджета.

и непредсказуемо «выбываемый» снизу объем денег), оптимизации расходов и формирования новых источников собственных доходов местных бюджетов. Основной задачей становится выполнение внешне заданных требований, «охота» за государственными и инвестиционными, то есть внешними, средствами без достаточного внимания к собственным ресурсам. И это притом, что собственные ресурсы городов уже сейчас приносят четверть доходов муниципальных бюджетов, а могут и больше.

Выходом из такой ситуации могло бы стать освобождение муниципалитетов от выполнения хотя бы части каких-то функций или обязательств (например, в области массового жилищного строительства), что в текущей социальной и политической ситуации представляется маловероятным. Другим решением стал бы доступ к долгосрочным и недорогим кредитным ресурсам, однако система муниципальных заимствований в России фактически не работает на протяжении долгого времени²⁵, опять же из-за государственных ограничений местных полномочий.

Поэтому наиболее адекватной сложившимся обстоятельствам остается и актуализируется ориентация на собственные ресурсы – собственные доходы местного бюджета. Важно, чтобы это, пусть и небольшое, «пространство для маневра» было использовано городскими

властями максимально эффективно, причем не только в краткосрочной, но и в долгосрочной перспективе. В настоящий момент в соответствии с недавно принятым 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» города массово приступают к разработке стратегий социально-экономического развития, суть которых впервые во многом сводится к сугубому соединению территориальных схем, пространственных планов и экономических стратегий. Для качественного формирования столь сложного и решающего документа необходимо понимать механизмы, уже существующие и действующие внутри городского организма, и выработать стратегии эффективного использования прежде всего собственных ресурсов и, более того, уметь разрабатывать и иметь сценарии выживания и развития (!) города даже в условиях резкого спада или отсутствия государственных трансфертов и инвестиций извне.

2.3 Факторы ситуативного управления

Управленческие решения городских администраций, касающиеся пространственно-экономического развития, принимаются под воздействием не только внутренних (состояние бюджета города), но и внешних факторов (общегосударственная политика в социальной сфере, давление строительного лобби, приоритет жилищного строительства и т.д.).

Практика местного самоуправления в России богата ситуациями, когда процесс скорее может быть назван «управлением сверху» или «стимулированием», «запретом на действие», «принуждением к действию». Здесь уместно вспомнить термин, введенный авторами

Рис. 13. Факторы «ситуативного реагирования» города



Источник: Авторы исследования

²⁵ Едрнова В.Н. (2015) Опыт и особенности облигационных займов городов России конца XX – начала XXI в. «Финансы и кредит» 31(655). С. 23–36.

ранее, – «ситуативное реагирование» – и рассмотреть его подробнее.

Факторы, под влиянием которых город действует именно в формате «ситуативного реагирования», отражены на Рис. 13.

2.3.1 Социальная и жилищная политика, формируемая на федеральном уровне

Этот фактор непосредственно влияет на муниципалитеты как на конечных исполнителей и последователей государственного курса. «Битва за метр», отслеживание уровня обеспеченности населения квадратными метрами жилья в городах – одно из ярких проявлений этого курса. В ситуации, когда объемы жилищного строительства в городе критически важны для отчета «наверх», у городов не хватает политической воли объективно оценить необходимость роста объемов жилищного строительства именно на их территории, не говоря уж о качестве такого строительства. Аналогичная ситуация складывается и со строительством

дошкольных учреждений. Политическое решение федерального уровня, а позже и Президентский указ²⁶ ликвидировать очереди в детские сады в городах реализуется через массовое строительство таких объектов, как правило, за счет застройщиков и спонсоров с последующей передачей их на баланс муниципалитета. Часть стоимости дошкольных учреждений закладывается в цену жилья, то есть уменьшает его доступность.

Вопрос о том, насколько этот процесс встраивается в общую концепцию развития города, не ставится, особенно в городах, активно теряющих население не столько по своей вине, сколько из-за отсутствия вузов, эволюционной трудовой миграции в крупные города и других объективных причин.

2.3.2 Показатели эффективности местных администраций

Эти показатели²⁷ являются системой оценки качества работы муниципальной власти со

стороны федеральной власти, а потому их соблюдение является критически важным для муниципалитетов. Среди таких показателей есть те, улучшение которых связано, например, со строительством жилья:

- общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного горожанина, в том числе введенная в действие за один год (кв. метров);
- площадь земельных участков, предоставленных для строительства в расчете на 10 тыс. человек населения, в том числе земельных участков для жилищного строительства, индивидуального строительства и комплексного освоения в целях жилищного строительства (гектаров);
- доля населения, получившего жилые помещения и улучшившего жилищные условия в отчетном году, в общей численности населения, состоящего на учете в качестве нуждающегося в жилых помещениях (процентов).

Будучи многочисленными (50 позиций), эти показатели измеряют количественный

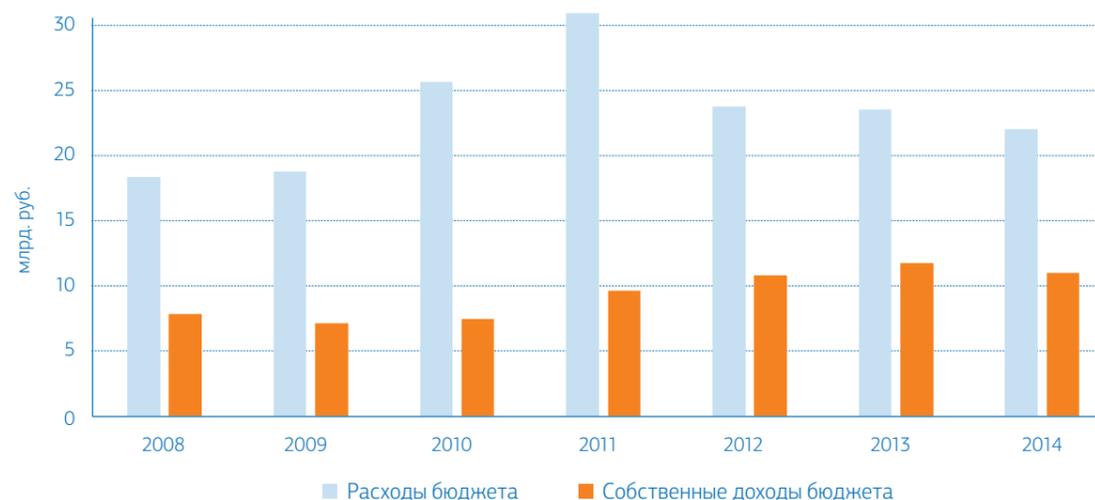
результат (чаще всего в долях или в абсолютных натуральных показателях), но никак не оценивают качественные характеристики, процесс реализации или стоимость, реальную потребность или эффективность этого результата. В то же время политическую роль этих параметров сложно переоценить, а выбрать какие-то другие показатели, которые, по мнению муниципалитета, являются на текущий момент ключевыми, возможности нет. В итоге городская власть должна показывать максимальные (или как минимум положительные) результаты по всем направлениям, без права на выбор приоритетов.

2.3.3 Целевые средства, выделяемые из вышестоящих бюджетов

Еще один фактор – целевые средства, выделяемые из вышестоящих бюджетов. Масштаб таких вложений виден при анализе динамики затрат городского бюджета в сравнении с доходами местных бюджетов, как, например, в Казани или Уфе (Рис. 14 и 15).

Дополнительные деньги в бюджете – это, несомненно, положительный фактор, однако

Рис. 14. Динамика расходов городского бюджета и доходов местных бюджетов. Казань, 2008–2014 гг.



Источник: : Авторы исследования на основе данных, представленных администрацией города.

26 О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки: [Текст] Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 599 («Собрание законодательства РФ», 07.05.2012, N 19, ст. 2336).
27 См. сноску 11 в Главе 1.

Рис. 15. Динамика расходов городского бюджета и доходов местных бюджетов. Уфа, 2007–2014 гг.



Источник: Авторы исследования на основе данных, представленных администрацией города.

свободы потратить эти средства у городов немного. Целевое финансирование, выравнивающие трансферты, через которые городской бюджет «накачивают деньгами», становятся фактически направляющими в экономическом развитии города, поскольку не потратить целевые средства для муниципалитетов представляется большим риском, так как в следующий раз выделят меньше.

2.3.4 Строительный комплекс

Этот сектор является не только отраслью в экономике любого города, но и доминирующим актором городской политики, в том числе и пространственной. Город не может не отвечать на запросы строительного комплекса прежде всего потому, что это крупный работодатель, крупный драйвер роста собственной экономики, обеспечивающий в том числе мультипликативный эффект от инвестиций в строительство, поставщик заветных отчетных «метров жилья», количество которых, как уже отмечалось выше, весьма чувствительно для городской власти.

2.3.5 Состояние городского бюджета

Этот фактор является одним из наиболее весомых и определяет текущее направление городского экономического и, что менее очевидно, пространственного развития. Текущее, в силу того что бюджеты в муниципалитетах составляются на один год и на плановый период в два последующих года. В своей политике расходования бюджетных средств муниципалитеты, как и региональные правительства, связаны так называемым принципом сбалансированности: объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов местного бюджета и поступлений на покрытие дефицита. Другими словами, при составлении, утверждении и исполнении бюджета

Федеральное законодательство ограничивает возможный размер дефицита муниципального бюджета 10 процентами

уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета. При этом федеральное законодательство ограничивает возможный размер дефицита муниципального бюджета 10 процентами без учета безвозмездных поступлений²⁸. Таким образом, для города критически важно свести бюджет за текущий год с минимальным дефицитом и без экономии (иначе государство может сократить целевое финансирование).

Степень зависимости городского бюджета от собственных средств является одним из показателей эффективности деятельности муниципалитета: «Доля налоговых и неналоговых доходов местного бюджета (за исключением поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) в общем объеме собственных доходов бюджета муниципального образования (без учета субвенций) (процентов)²⁹». Кроме того, доля дотаций из других бюджетов является определяющей для возможности расходовать средства на цели, не относящиеся непосредственно к полномочиям муниципалитета (например, формирование бюджетов развития)³⁰. Тем самым федеральный законодатель, с одной стороны, пытается стимулировать города к наращиванию собственных доходов местных бюджетов (что не является быстрым процессом – об этом ниже), с другой – запрещает тратить имеющиеся в распоряжении муниципалитета деньги по своему усмотрению.

Еще один бюджетный механизм, который требует от городов подчас оперативных действий, – бюджетные кредиты. В случае их непогашения в срок деньги из региональных дотаций городу изымаются³¹.

Из перечисленных параметров бюджетной системы видно, что она стимулирует города к максимальному сокращению дефицита, препятствует внешним (за исключением бюджетных) займам на развитие, лишает их возможности какого-либо творческого подхода к расходам в случае значимой зависимости от внешних поступлений.

В описанных выше условиях города поневоле приходят к ситуативным попыткам улучшить параметры бюджета, соответствовать требованиям федеральной политики, удовлетворить запросы стройкомплекса и т.д. в масштабах одного года. Подходящим «экстренным решением» становится продажа прав на освоение новых территорий, приватизация муниципального имущества, подгонка земельных предложений под спрос застройщиков, безоговорочное принятие условий для получения дотаций, субсидий или субвенций из региональных бюджетов, то есть все те решения, за

которые принято всюду ругать российские муниципалитеты.

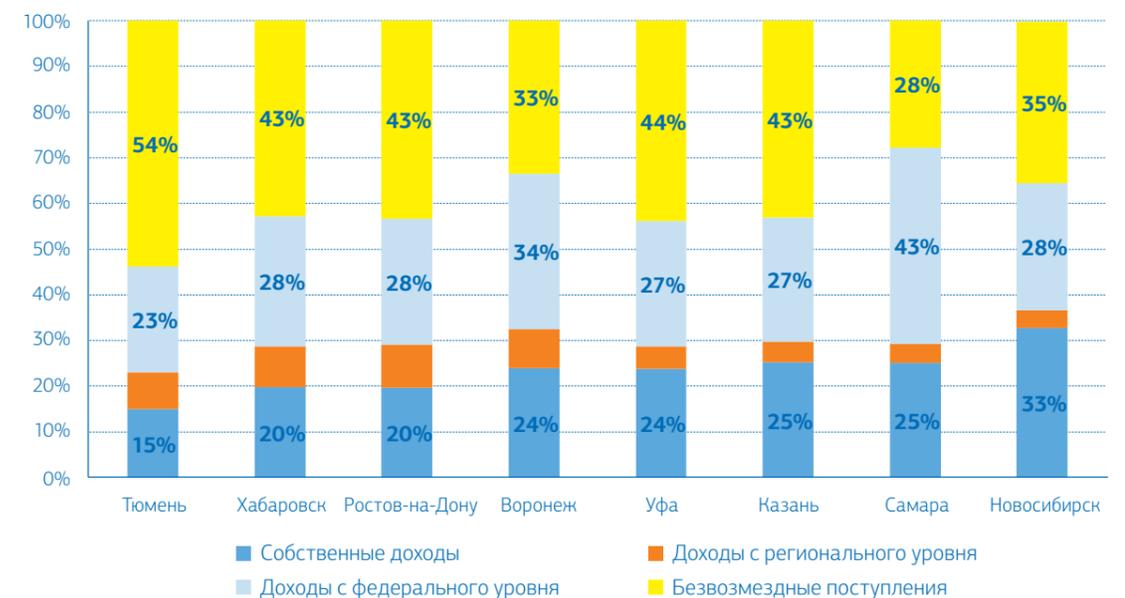
Из перечисленных выше факторов влияния на характер принятия решений городской властью относительно собственного пространственно-экономического развития исследование сфокусировано на изучении городского бюджета, что не снижает значимости других факторов.

2.4 Неконтролируемость и непрогнозируемость бюджетных поступлений

2.4.1 Бюджетная централизация в России

За период 2007–2014 годов доля несобственных доходов в доходах местных бюджетов (безвозмездные поступления, региональные

Рис. 16. Усредненная структура доходов местных бюджетов, 2007–2014 гг.



Источник: Авторы исследования

28 Статья 92.1 Бюджетного кодекса РФ.

29 См. сноску 27.

30 Статья 136 Бюджетного кодекса РФ.

31 Статья 93.3 Бюджетного кодекса РФ.

Таблица 2. Нормативы распределения налогов между уровнями бюджетной системы в России, %

Налог	Год	Федеральный	Субъектов РФ	Местный
НДФЛ	2004	–	50	50
	2006	–	60	40
	2010	–	70	30
	2014	–	85	15
УСН	2004	30	45	15
	2014	–	100	–

Источник: Авторы исследования на основе федерального законодательства

Таблица 3. Усредненная структура безвозмездных поступлений за 2007–2014 гг., %

Вид безвозмездных поступлений	Хабаровск	Уфа*
Субсидии бюджетам городских округов на бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства собственности муниципальных образований	19%	9%
Субсидии бюджетам городских округов на обеспечение мероприятий по капитальному ремонту многоквартирных домов за счет средств, поступивших от государственной корпорации Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства	5%	10%
Прочие субсидии бюджетам городских округов	6%	12%
Субвенции бюджетам городских округов на выполнение передаваемых полномочий субъектов Российской Федерации	15%	39%
Прочие межбюджетные трансферты, передаваемые бюджетам городских округов	29%	2%
Иные безвозмездные поступления	25%	27%

Примечание: * – доля безвозмездных поступлений в доходах местного бюджета за период 2007–2017 гг. в среднем составила 42% в Хабаровске и 44% в Уфе.

Источник: Авторы исследования

и федеральные налоговые и неналоговые поступления) в исследуемых городах составила от 67% до 85%. Как видно из Рис. 16, наименее зависимыми от внешних поступлений за эти годы среди исследованных городов были Самара и Новосибирск.

Степень бюджетной централизации во многом зависит от структуры причисления налоговых поступлений в бюджеты разного уровня и от порядка распределения безвозмездных поступлений. Как видно из Таблицы 2, в последние годы местные бюджеты получают все меньший процент от НДФЛ и потеряли доходы от упрощенной системы налогообложения (УСН).

Пропорции расщепления, пределы ставок и схемы расчета налогов определяются на федеральном уровне. Повлиять на данный процесс напрямую местные администрации не могут. Кроме этого, городские администрации не имеют доступа к информации о структуре налогооблагаемой базы и ее изменениях, так как вопросы налогового учета фактически отделены от ведения местных администраций. Трудность прогнозирования безвозмездных поступлений (дотации, субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты) связана с тем, что они не являются жестко нормируемыми.

Значительная доля безвозмездных поступлений связана с целевым финансированием. Как видно из Таблицы 3, за 2007–2014 годы доля целевых межбюджетных трансфертов (субсидий и субвенций) составляет 45% в Хабаровске и 70% в Уфе. Эти средства перечислены на строительство муниципальных капитальных объектов, проведение капитального ремонта многоквартирных домов и на другие цели.

Исходя из текущей финансовой ситуации в регионе и городе³², как объем трансфертов из федерального центра в регионы, так и структура распределения поступлений внутри региона между муниципалитетами ежегодно могут существенно колебаться. Это также не добавляет стабильности доходной части бюджета. Волатильность собственных и несобственных (федеральные, региональные, безвозмездные) бюджетных доходов за период 2006–2014 годов приведена в Таблице 4.

В Хабаровске разброс величины несобственных доходов превышает разброс величины собственных доходов более чем в 2 раза. Разброс несобственных доходов от года к году составляет от 10% (в Казани) до 16% (в Уфе и Хабаровске) от общего объема доходов местных бюджетов.

Таблица 4. Изменчивость³³ собственных и несобственных бюджетных доходов за период 2006–2014, тыс. руб. и %

Тип доходов местного бюджета	Хабаровск		Уфа		Казань	
	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%
Собственные	±991,849.07	7%	±1,008,501.72	6%	±1,748,763.21	9%
Несобственные	±2,146,329.75	16%	±2,763,047.93	16%	±2,059,147.17	10%
Средний объем доходной части бюджета	13,298,887.47	100%	17,532,079.86	100%	19,641,613.29	100%

Источник: Авторы исследования

³² Ст. 137, 139, 140 Бюджетного кодекса РФ.

³³ Изменчивость рассчитана при помощи стандартного отклонения. Содержимое ячеек показывает, на какую сумму в среднем за исследуемый период доходы отклонялись от среднего показателя доходов за этот период.

Все это затрудняет прогнозирование будущих поступлений в городской бюджет и приводит скорее к ситуативным ad hoc решениям, базирующимся на текущей ситуации и реагирующим на ее изменения. Иллюстрацией этого тезиса может служить темп внесения изменений в городской бюджет в течение забюджетированного года. Например, в свои бюджеты на 2015 год и плановые 2016–2017 годов города вносили изменения следующее число раз:

- Тюмень – 2 раза;
- Новосибирск – 4 раза;
- Казань – 5 раз;
- Хабаровск – 5 раз;
- Воронеж – 7 раз;
- Ростов-на-Дону – 8 раз;
- Уфа – 10 раз;
- Самара – 12 раз.

При таком темпе изменений, вносимых в базовый документ городской жизни, какое-либо долгосрочное планирование своих расходов и доходов, не говоря уж о более сложных аспектах моделирования и проектирования долгосрочных процессов, представляется маловероятным. Поэтому усилия муниципалитета должны быть направлены на наращивание собственных доходов местных бюджетов, которые управляются на местах и не подлежат расщеплению. Это приведет к более здоровому финансовому климату в городе, позволит увеличить горизонт планирования и принимать более взвешенные решения, основанные на знаниях о специфике местных проблем.

2.4.2 НДФЛ как федеральный, а не местный налог

С позиции российского законодательства НДФЛ является налоговым доходом федерального бюджета. Он администрируется федеральными налоговыми органами, распределяется между уровнями управления согласно

От **67%** до **85%** доходов бюджета не могут быть точно спрогнозированы городом.

пропорциям, устанавливаемым федеральным законодательством. Тем не менее 15% НДФЛ, которые попадают в муниципалитеты, рассматриваются местными властями как собственные доходы местного бюджета, улучшающие общую статистику и выравнивающие баланс собственных и несобственных доходов местного бюджета (Рис. 17).

Рис. 17 показывает, что причисление НДФЛ к местным налогам (даже неформально) может играть серьезную роль в непонимании муниципалитетом собственной реальной зависимости от внешних поступлений. Добавляя в среднем по исследованным городам 27% от всех доходов к «собственным», ситуацию можно превратить в противоположную реальной и искусственно создать ощущение относительной независимости города от внешнего финансирования.

Рассматривать НДФЛ в качестве собственного налогового дохода местного бюджета наравне с действительно собственными налоговыми доходами (земельный налог, НИФЛ и т.д.) нецелесообразно как минимум с позиции управляемости. Таблица 5 показывает механизмы управления и возможности контроля над некоторыми типами доходов местных бюджетов.

Как видно из Таблицы 5, НДФЛ – менее контролируемый источник дохода из всех упомянутых. Это объясняется тем, что база налога (заработная плата) абсолютно не контролируется муниципалитетом. Более того, заработная плата в России в принципе является весьма ненадежным источником налоговых поступлений, поскольку значительные объемы средств выплачиваются работникам неофициально. По данным Министерства труда и социальной защиты РФ, по состоянию на март 2015 года 11% трудоспособного населения страны получали зарплату «в конвертах» и еще 15–16% получают зарплату частично нелегально³⁴.

Бокс 6

Бюджетная централизация: Россия и мир

Суть бюджетной централизации заключается в изъятии центром значительного объема бюджетных доходов местного и регионального уровня, а затем в перераспределении этого объема средств между регионами согласно каким-либо принципам. В результате местные администрации, обладая наибольшим пониманием специфики и остроты локальных проблем, попадают в существенную зависимость от решений, принимаемых на более высоком уровне власти. Как следствие, централизация значительно снижает их влияние на свою собственную территорию.

Традиции бюджетной централизации в России уходят своими корнями в эпоху Российской империи. Практика финансовой поддержки регионов и отдаленных частей государства в обмен на политическую лояльность отнюдь не является изобретением XX века. Эта модель, унаследованная Советским Союзом, сохраняется и в современной России¹. В то же время необходимо отметить, что процесс централизации в настоящее время идет не только в России, но и в развитых странах мира, таких как Великобритания², Германия³, Италия⁴ и т.д. Некоторые западные ученые говорят о глобальном движении в сторону централизации в европейских странах и США⁵.

Россия относится к странам с умеренной централизацией доходов, но движущимся к большей централизации. Как показало настоящее исследование, зависимость городских бюджетов от внешних поступлений в среднем составляет 46%⁶. Это, с одной стороны, достаточно много. С другой стороны, понятно, что часть этих средств заработана на собственной территории города, но не попадает напрямую в городской бюджет, а проходит через перераспределительную бюджетную систему.

Межстрановые сравнения затрудняются тем, что характер межбюджетных отношений определяется большим набором факторов. К ним относятся: форма государственного устройства, структура экономики, уровень территориального неравенства, баланс сил между основными структурами власти, бизнеса и общества, политическая ситуация в стране и другие параметры. В российских условиях «оптимальная» доля внешних трансфертов должна соответствовать балансу, при котором, с одной стороны, сохраняются экономические стимулы для развития собственной доходной базы, а с другой стороны, до определенной степени сглаживается территориальное неравенство и обеспечивается предоставление качественных бюджетных услуг населению. В России трансферты также являются механизмом перераспределения природной ренты, которая играет колоссальную роль в экономике и благосостоянии населения.

Страны мира сильно отличаются по степени финансовой самостоятельности местных бюджетов. В США и Канаде традиционно муниципалитеты обладают высокой самостоятельностью. Доля внешних поступлений

1 Zhuravskaya, Ekaterina (2010). "Federalism in Russia," CEFIR / NES Working Paper No. 141.

2 Turner, David and Philip Whitman (2005). "Learning from the experience of recovery: The turnaround of poorly performing local authorities," Local Government Studies, 31(5), 627–654

3 Rodden, Jonathan A. (2006). Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism, Cambridge: Cambridge University Press

4 Bordignon, Massimo (2013). "Economic Crisis and Recentralization of Government: The Italian Experience," IEB's Report on Fiscal Federalism, 62–67.

5 Viver Pi-Sunyer, Carles and Gerard Martín (2013). "The Recentralization process of state autonomies," IEB's Report on Fiscal Federalism, 46–61

6 При условии включения муниципальной доли НДФЛ в местные доходы

34 Интервью заместителя руководителя Федеральной службы по труду и занятости Михаила Иванкова телеканалу «Россия 24» от 26.03.2015 г.

в структуре местных доходов составляет в среднем 28% в США и 21% в Канаде. При этом в США местные органы управления создаются в соответствии с законодательством штата, поэтому единые принципы организации и функционирования местных органов власти в США отсутствуют. Высокая самостоятельность муниципалитетов имеет и негативные последствия. Так, изменения общеэкономических условий, смена технологических укладов или неэффективная политика муниципального руководства может привести к банкротству. В 2012 году в США было зарегистрировано 20 муниципальных банкротств. Крупнейшим городом, признанным банкротом, стал Детройт (население 681 тыс. чел.). В 1975 году на пороге банкротства стоял даже Нью-Йорк. Таким образом, повышение муниципальной самостоятельности должно сопровождаться повышением управленческих компетенций на уровне муниципальной власти и развитием финансовых инструментов, доступных муниципалитетам.

Различия принципов и параметров распределения доходов и расходов между бюджетами разного уровня приводят к тому, что даже внутри ЕС, по данным Совета Европы⁷, наблюдается чрезвычайно разнородная ситуация в области самостоятельности местных бюджетов. Относительно самостоятельные местные бюджеты характерны для скандинавских стран (Норвегия – 33%, Финляндия – 31%, Швеция – 19%), а также Италия, Испания, Франция, Португалия. Высокую зависимость от трансфертов имеют страны Балканского полуострова (Албания – 94%, Болгария – 78%, Венгрия – 66%) и постсоциалистические государства (Эстония – 91%, Латвия – 68%). При этом Германия, гораздо более экономически развитая страна с высоким уровнем жизни, имеет сопоставимые с Россией показатели. Доля трансфертов в местных бюджетах там составляет 45%, а показатели, скажем, Великобритании (77%) свидетельствуют о крайне высоком уровне бюджетной централизации.

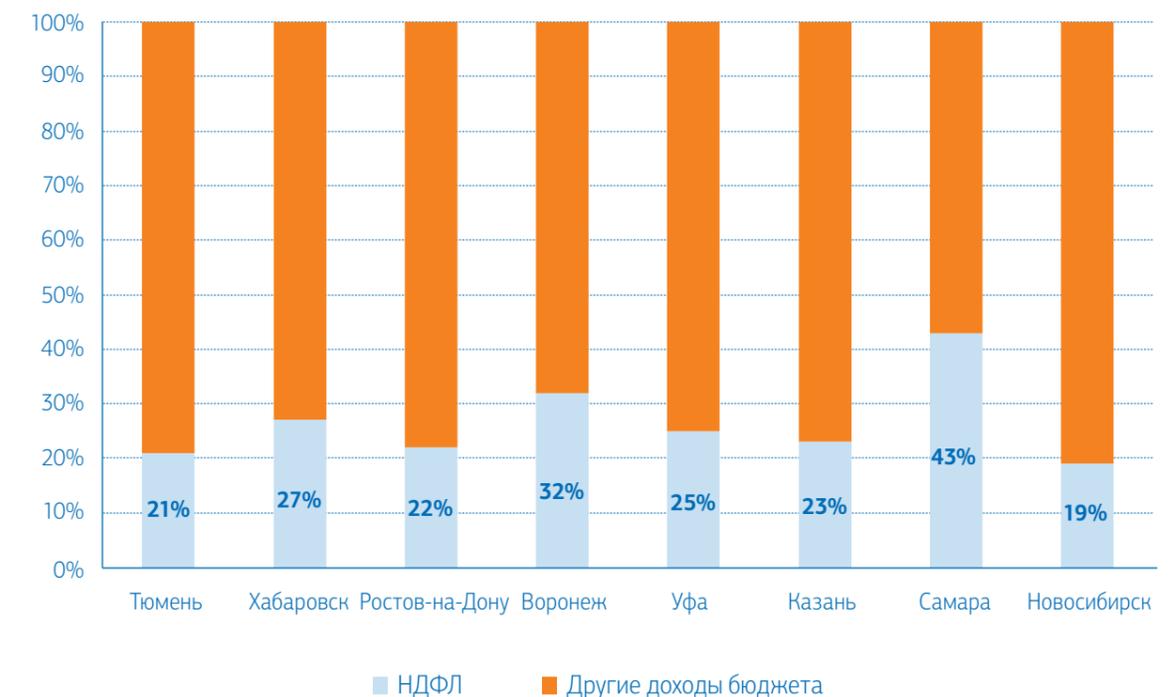
Таким образом, сам по себе уровень зависимости местных бюджетов от внешних поступлений не является специфической чертой российских городов. Положение в России усугубляется отсутствием прозрачных регламентов распределения трансфертов, как на уровне субъектов, так и на уровне муниципалитетов, жесткой привязкой трансфертов к определенной цели, недоступностью заемных механизмов для муниципалитетов. Это сильно отличает российскую систему управления, например, от Германии, где характерной чертой бюджетного федерализма является все возрастающая тенденция к единообразному распределению ресурсов между землями. В России это приводит к дисбалансу полномочий и имеющихся ресурсов, к отсутствию у муниципалитетов возможностей для маневра. Такое положение вещей усугубляется низким уровнем управленческих компетенций, коррупционными рисками и другими факторами. Принимая существующие риски децентрализации во внимание, одним из первых шагов на пути повышения самостоятельности муниципалитетов могло бы стать установление четких параметров структуры трансфертов – пропорции между целевыми отчислениями и теми средствами, которые могут быть потрачены городами по своему усмотрению. Понимая, что в одночасье отказаться от распределения части ресурсов за пределами общей схемы не удастся, следует закрепить долю трансфертов (например, 15%), распределяемых по решению федерального центра, а остальные трансферты передавать с учетом качественных параметров эффективности использования. Другим перспективным направлением может стать «высвобождение» трансфертов для городов как премия за успешную деятельность или эффективное использование предыдущих трансфертных платежей. Тем самым бюджетная система будет стимулировать города к более рациональному и ответственному использованию доступных им средств.

7 K. Davey, A Handbook on Finance at Local and Regional Level, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1378257&Site=DG1-CDLR&direct=true#Top>

Также НДФЛ платится предприятием по месту нахождения, а не работником по месту проживания, так что число налогоплательщиков не соответствует числу занятых горожан. Помимо этого на уровень зарплат сильное влияние оказывают факторы, неподконтрольные городским властям³⁵, например общеэкономическая ситуация в стране или изменение конъюнктуры в конкретных отраслях. Экономический кризис приводит к падению доходов

населения, снижению занятости, росту безработицы и, соответственно, к уменьшению темпов и объемов поступления НДФЛ в бюджеты всех уровней³⁶. В результате налоговая база НДФЛ как технически, так и по своей сути неподконтрольна муниципалитету. Доля НДФЛ, которая перечисляется городам, определена на федеральном уровне (15%), но может быть изменена по решению региона. Так, Тюмень получает 23%³⁷ вместо 15%, Уфа – 20%³⁸.

Рис. 17. Доля НДФЛ в доходах местных бюджетов. Усредненные значения, 2007–2014 гг.



Источник: Авторы исследования

35 Chernick H., Reschovsky A. Urban Fiscal Problems: Coordinating Actions Among Governments. In The Urban Crisis: Linking Research to Action, edited by Burton Weisbrod and James Worthy Evanston, IL: Northwestern University Press, 1997.

36 Журавлева Т.А. (2012) Реализация фискального потенциала НДФЛ в бюджетной системе субъектов ЦФО. Вестник Восточно-Сибирского государственного университета технологий и управления. Улан-Удэ. С. 151–154.

37 Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов [Текст] Закон Тюменской области от 2 декабря 2014 г. N 115 (Официальное издание «Собрание Законодательства Томской области» 01/01 (114) от 15 января 2015 года).

38 О бюджете Республики Башкортостан на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов [Текст] Закон Республики Башкортостан от 28 ноября 2014 г. N 152-з (Официальный Интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан <http://www.npa.bashkortostan.ru>, 29.11.2014).

Таблица 5. Контролируемость местных доходов

Тип дохода	База для расчета платежа	Ставка платежа
НДФЛ	Заработная плата – не контролируется муниципалитетом	Ставка налога, доля муниципалитета в общем объеме налоговых отчислений – не контролируются муниципалитетом
Налог на землю	Кадастровая стоимость – не контролируется, но муниципалитет опосредованно может влиять на нее	Ставка налога – определяется муниципалитетом. Максимальные значения задаются на федеральном уровне
Аренда муниципальной земли	Кадастровая стоимость – не контролируется, но муниципалитет опосредованно может влиять на нее	Ставка аренды – полностью контролируется муниципалитетом. Стоимость права аренды – определяется на торгах
Аренда государственной земли	Кадастровая стоимость – не контролируется, но муниципалитет опосредованно может влиять на нее	Ставка аренды – не контролируется муниципалитетом. Стоимость права аренды – определяется на торгах
Продажа муниципальной или государственной земли	Не контролируется – результат торгов	Муниципалитет способен влиять на коммерческую привлекательность земли
Налог на имущество физических лиц	Кадастровая стоимость – не контролируется, но муниципалитет опосредованно может влиять на нее	Ставка налога – определяется муниципалитетом. Максимальные значения задаются на федеральном уровне
Аренда муниципального имущества	Кадастровая стоимость – не контролируется, но муниципалитет опосредованно может влиять на нее	Ставка аренды – полностью контролируется муниципалитетом. Стоимость права аренды – определяется на торгах
Продажа муниципального имущества	Не контролируется – результат торгов	Муниципалитет способен влиять на коммерческую привлекательность имущества

Источник: Авторы исследования

Таблица 6. Основные работодатели и налогоплательщики Уфы

Основные работодатели (2014)	Основные налогоплательщики ³⁹ (2014)
ОАО «УМПО»	ОАО «УМПО»
ОАО «Уфаоргсинтез»	ОАО АНК «Башнефть»
МУП «Уфаводоканал»	ОАО «РЖД»
АО «Уфимское агрегатное предприятие «Гидравлика»	ОАО «Уфаоргсинтез»
ГБУЗ РКБ им. Куватова	МВД по г. Уфе
ФГБОУ ВПО «УГАТУ»	МВД по Республике Башкортостан
ГБОУ ВПО Башкирский государственный медицинский университет Минздрава России (Клиника БГМУ)	Отделение ОАО «Уралсиб» в г. Уфе
Филиал ОАО «Сбербанк России»	Филиал ОАО «Сбербанк России»
ФГУП «УАПО»	АНО «Хоккейный клуб Салават Юлаев»
МВД по Республике Башкортостан	ООО НПО «Буринтех»
ГБУЗ РБ Городская клиническая больница N21 г. Уфы	АО «Транснефть-Урал»
ГБУЗ РБ Городская клиническая больница N18 г. Уфы	ООО «Башнефть-сервис НПЗ»
ФГБОУ ВПО «УГНТУ»	АО «Уфимское агрегатное предприятие «Гидравлика»
ООО «ТОРГМАСТЕР»	ФГБОУ ВПО «УГНТУ»
ФГБУ «БашГУ»	ГБОУ ВПО Башкирский государственный медицинский университет Минздрава России (Клиника БГМУ)
ООО «ТРАНСХИМ»	ФГБОУ ВПО «УГАТУ»

Источник: Данные предоставлены администрацией г. Уфы

³⁹ Примеч. Рейтинг налогоплательщиков составлялся исходя из общего объема платежей этих компаний в местный бюджет. Данные предоставлены администрацией г. Уфы.

Относительно высокая доля НДФЛ в доходах местных бюджетов (Рис. 17) связана прежде всего с наличием крупных промышленных компаний, расположенных в черте этих городов. При этом крупнейшие плательщики налогов и основные работодатели в городе – не всегда одни и те же компании. Так, в Уфе списки этих компаний совпадают лишь наполовину (Таблица 6).

В Таблице 6 некоторые компании попали в оба перечня и соответственно являются как основными работодателями, так и крупными налогоплательщиками. Размещение какой-либо компании на территории города оказывает ограниченное влияние на состояние городского бюджета. Рост занятости, на который традиционно уповают местные власти как на «панацею от всех болезней», связан с доходами местного бюджета лишь в части тех 15% НДФЛ, которые остаются на местах. Другие «точки соприкосновения» крупных компаний с реальной муниципальной экономикой: плата за землю, коммунальные услуги, корпоративная социальная ответственность, а также сама по себе занятость и покупательная способность населения.

Таким образом, для адекватной оценки собственных резервов и ресурсов городская администрация должна постепенно изменить свой взгляд на НДФЛ и воспринимать средства, перечисляемые по этой статье в городскую казну, исключительно как трансферт. Кроме того, городская администрация должна в обязательном порядке осуществлять расчет будущих налоговых поступлений (в том числе НДФЛ) при рассмотрении вопросов размещения в городах крупных предприятий наряду с вопросами количества создаваемых рабочих мест, вклада в экономику города и т.д. Такой прагматичный подход является более адекватным тем бюджетно-финансовым условиям, в которые поставлены муниципалитеты на текущий момент.

2.5 «Земельные» доходы местных бюджетов

2.5.1 Локализация собственных доходов местного бюджета

Российское законодательство как федерального, так и регионального уровня детально прописывает систему распределения полномочий между тремя уровнями управления. В соответствии с ней формируется и система расходов на исполнение этих полномочий. При этом доходная часть местного бюджета фактически составляет единый массив средств, полученных из разных источников. Собственные доходы местного бюджета играют особую роль в этой системе, так как не проходят через перераспределительные механизмы, то есть полностью контролируются и управляются муниципалитетом. Собственные доходы местного бюджета отличаются своей локализацией, то есть связанностью непосредственно с территорией города и с объектами, расположенными на этой территории (Таблица 7). «Локализованные собственные доходы местного бюджета» – те доходы местного бюджета, объект оплаты которых неразрывно связан с каким-либо местом на территории города.

Как видно из Таблицы 7, у города есть целый перечень собственных доходов местного бюджета, в основе которых лежат объекты недвижимости или земельные участки.

«ЛОКАЛИЗОВАННЫЕ СОБСТВЕННЫЕ ДОХОДЫ МЕСТНОГО БЮДЖЕТА»

— те доходы местного бюджета, объект оплаты которых неразрывно связан с каким-либо местом на территории города.

Таблица 7. Структура собственных доходов местного бюджета по степени локализации

Тип собственного дохода местного бюджета	Объект налогообложения/ база для расчета платежа
Локализованные	
Налог на имущество физических лиц	Имущество физических лиц (квартира, дом, гараж и т.д.)
Земельный налог	Земельный участок
Аренда муниципального имущества	Объекты недвижимости, имущество муниципалитета
Продажа муниципальных квартир	Квартира
Продажа земельных участков	Земельный участок
Нелокализованные	
Денежные взыскания, штрафы	
Доходы от возмещения ущерба при возникновении страховых случаев	–
Денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства Российской Федерации	–
Суммы по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде	–
Суммы от возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам местного значения транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, зачисляемые в бюджеты городских округов	–
Налог на рекламу	–
Доходы от долей в уставных капиталах хозяйственных товариществ	–
Доходы от оказания платных услуг (работ) получателями средств бюджетов городских округов	–
Источник: Авторы исследования	

2.5.2 Контролируемость собственных доходов от недвижимости

Собственные доходы местного бюджета, связанные с объектами недвижимости, являются одними из наиболее контролируемых. Скрыть такие объекты невозможно (что характерно для НДС или налога на прибыль). Их невозможно переместить в пространстве (что вполне возможно сделать с производством, при этом перемещая и потоки платежей в тот или иной местный бюджет). Кроме того, существует система регистрации таких объектов – единый реестр, который дает возможность оценить общий потенциальный объем платежей, анализировать платежную дисциплину и т.д.

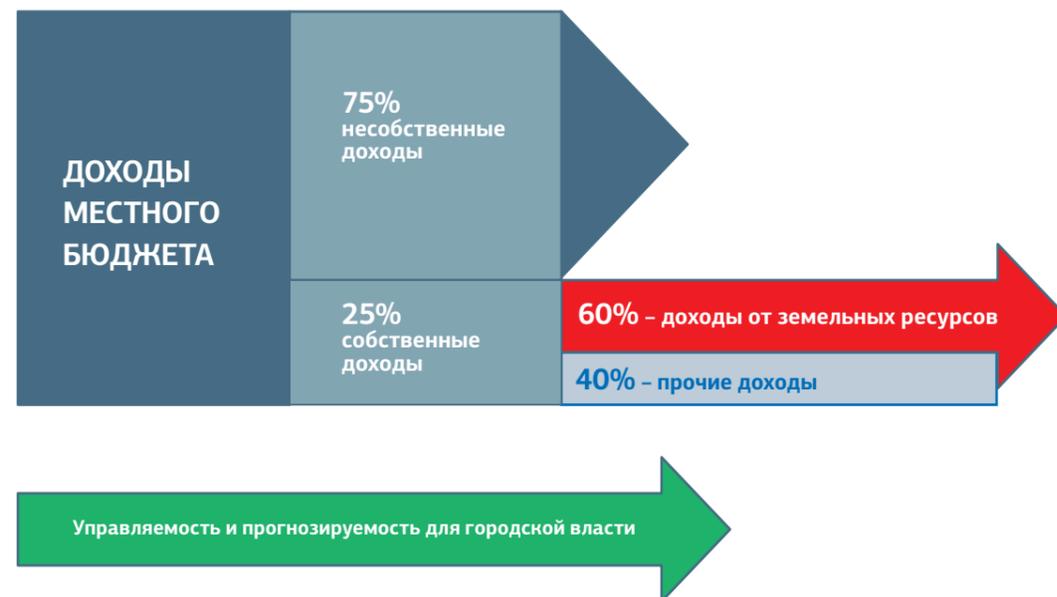
Доля «локализованных собственных доходов» местного бюджета не столь зна-

От **9%** до **19%** доходов муниципальному бюджету приносит городская земля.

чительна в общем объеме доходов местного бюджета – от 15% до 33%. Наиболее значимым источником собственных доходов местного бюджета является городская земля, она дает от 49% до 79% местных доходов и включает в себя поступления от земельного налога, от сдачи в аренду государственной и муниципальной земли и от продажи государственной и муниципальной земли (Рис. 18, 19).

В общей структуре доходов местных бюджетов «земельные доходы»⁴⁰ составляют от 9% до 19% (Рис. 20).

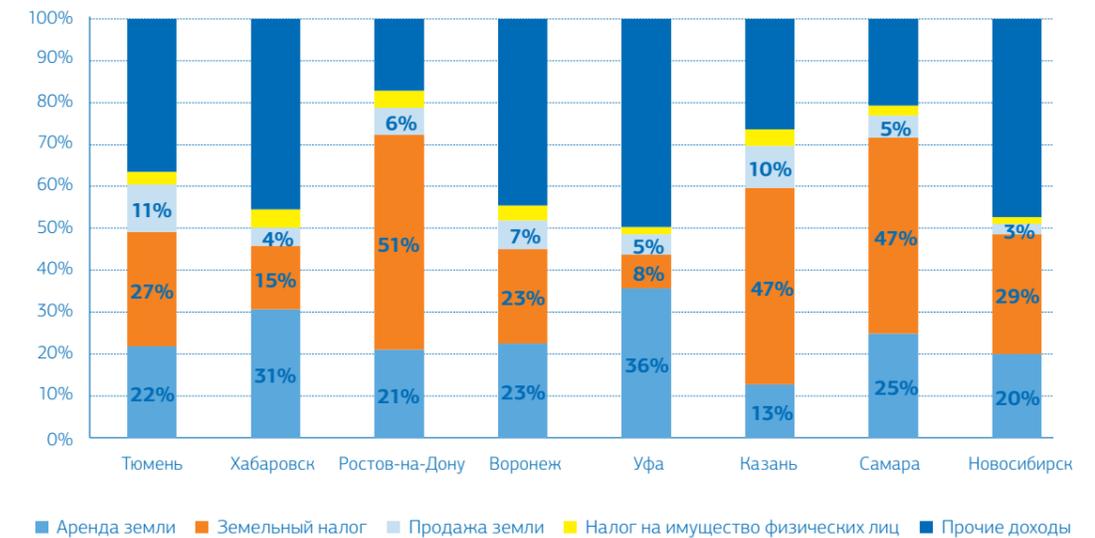
Рис. 18. Обобщенная структура доходов местных бюджетов



Источник: Авторы исследования

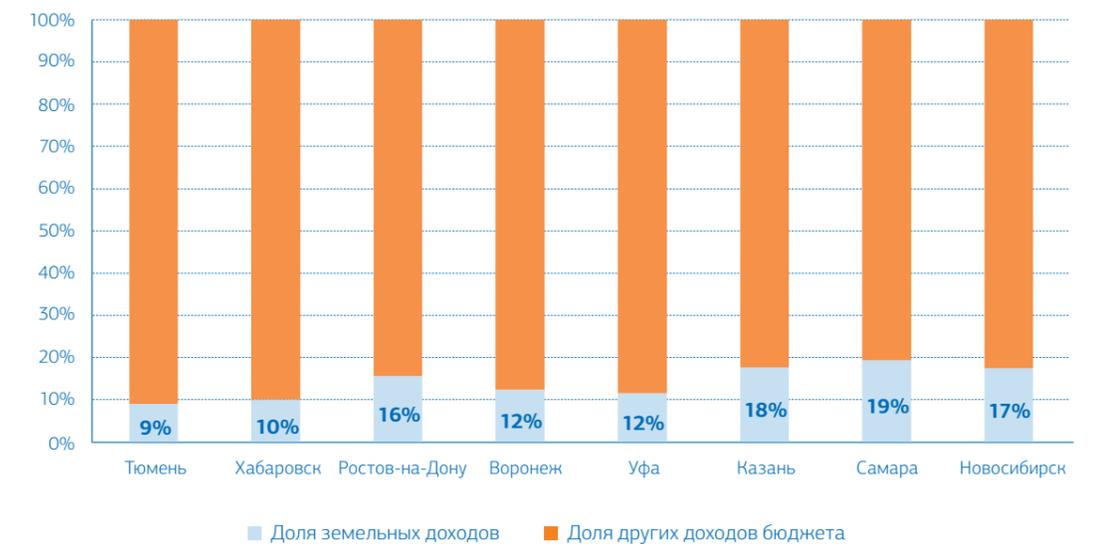
⁴⁰ Земельные доходы – тип собственных доходов местного бюджета, связанных с землей (земельный налог, аренда земли, продажа земельных участков).

Рис. 19. Структура собственных доходов местных бюджетов. Усредненные значения, 2007–2014 гг.



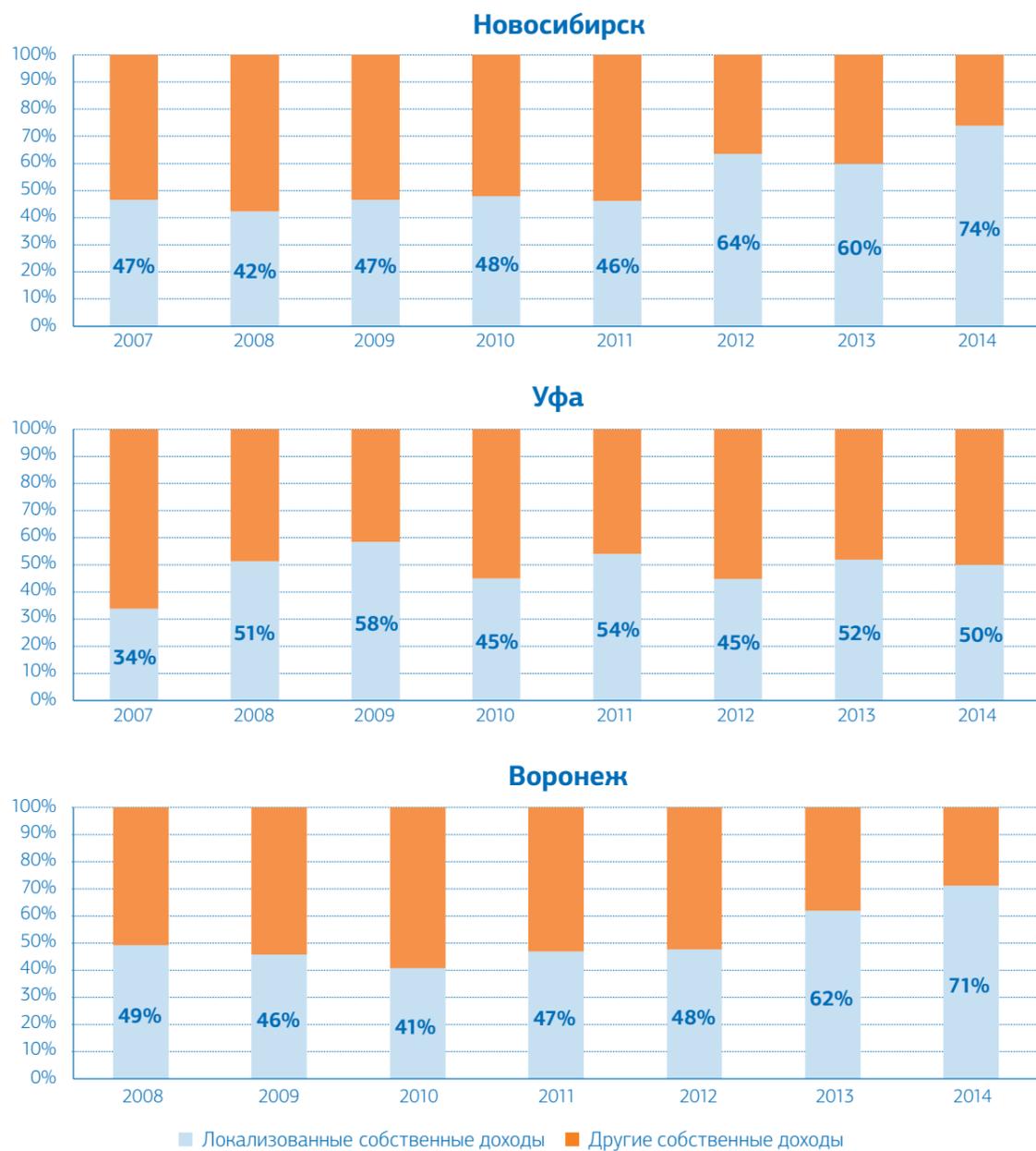
Источник: Авторы исследования

Рис. 20 Доля земельных доходов в доходах местных бюджетов, 2007-2014 гг.



Источник: Авторы исследования

Рис. 21. Структура и динамика земельных доходов: (а) Новосибирска, (б) Уфы, (в) Воронежа



Источник: Авторы исследования на основе данных, предоставленных администрациями городов

Структура и динамика земельных доходов в исследуемых городах показана на Рис. 20. Она свидетельствует об их возрастающей роли в структуре собственных доходов местных бюджетов (Рис. 21 а,б,в).

Несмотря на подавляющую роль внешних влияний и ошибочное представление об НДС как о собственном доходе, собственная доходная база у городов есть. Важно, чтобы ее размер, качество, динамика адекватно оценивались городами. В силу того что основным компонентом собственных доходов являются «земельные» поступления, можно говорить не только об экономической, но и пространственной политике, которую город может формировать, имея в виду потенциальную бюджетную доходность своей территории.

Города имеют свою доходную базу, относительно подконтрольную и прогнозируемую, которая может восприниматься как надежный базис для выстраивания собственной экономической и пространственной политики.

Не умаляя важности других собственных доходов местных бюджетов, но будучи нацеленными на изучение пространственно-экономического развития города, авторы исследования более подробно остановились на изучении именно земельной составляющей собственных доходов бюджетов исследуемых городов.

Таблица 8. Использование механизма ставок земельного налога по состоянию на конец 2014 г.

Город	Количество типов ставок налога	Количество зон в ПЗЗ
Казань	16	32
Самара	8	21
Хабаровск	10	30
Уфа	5	18
Новосибирск	13	22
Воронеж	8	31
Ростов-на-Дону	40	40
Тюмень	4	20

Источник: Авторы исследования на основе местного законодательства

2.6 Бюджетные доходы от территории как инструмент управления

2.6.1 Прямое управление доходами от территории

Как было показано ранее, основная часть собственных доходов местных бюджетов – это поступления от использования земли. Нарращивание этой части бюджета может идти двумя путями:

- прямым: повышение налоговых, арендных ставок, переоценка кадастровой стоимости;
- косвенным: снижение ставок для стимулирования какого-либо вида землепользования, невовлечение земельных ресурсов для сокращения потенциальных затрат и т.д.

Взаимосвязь между экономическим и пространственным аспектами городского развития, о которой подробно написано в Главе 1, становится здесь совершенно очевидной: экономический результат (доходы бюджета) зависит от того, что происходит в пространстве и как оно используется. И наоборот, использование пространства во многом зависит от экономических условий такого использования (ставки налога, аренды). Рассмотрим подробнее оба подхода к регулированию земельных доходов.

Как уже отмечалось выше (Таблица 2), ставки налогообложения для города ограничены федерально установленными максимумами. В отношении арендных ставок таких ограничений нет, однако федеральная политика нацелена на замену декларируемых городом арендных ставок теми ставками, которые формируются в результате торгов. Исследуемые города научились довольно тонко настраивать механизмы ставок, пользуясь даже тем узким пространством для маневра,

которое им предоставляет федеральное законодательство – возможность устанавливать дифференцированные налоговые ставки в зависимости от вида разрешенного использования земельного участка, определенного в ПЗЗ города⁴¹ (Таблица 8). Тем самым качество документа территориального планирования – ПЗЗ – становится критически важным для механизма получения бюджетного дохода городом.

Так, ставки земельного налога, коррелирующие с видом землепользования, широко представлены в Ростове-на-Дону, Казани и Новосибирске. Более того, эти ставки пересматриваются раз в год. Тем самым города пытаются синхронизировать налоговый режим с изменяющейся экономической обстановкой, а также компенсировать непредвиденное снижение кадастровой стоимости земель или просто повысить объемы поступлений по этим статьям доходов. В то же время в Самаре, Хабаровске, Воронеже, Тюмени и Уфе этот инструмент фактически не развит, что дает возможность говорить о наличии ресурса повышения доходности бюджета.

Чем больше возможности «точной настройки» налогового механизма в городе, тем выше вероятность, что этот механизм можно использовать с максимальной отдачей – не только наращивая доходность через повышение ставок, но и создавая пространственно-ориентированную структуру ставок. При такой структуре дифференциация ставок может фактически играть роль регулятора привлекательности той или иной территории для развития. Результаты использования налогового инструмента зависят от двух факторов – качества такого инструмента (количество ставок) и качества использования инструмента (регулярность пересмотра ставок). Оба эти фактора являются взаимосвязанными и не могут принести результат по отдельности.

Аренда земли предоставляет для городов гораздо больше возможностей в вопросе ее использования в качестве финансового

и регуляторного инструмента. По-разному города используют и инструмент установления ставок аренды на землю (Таблица 9). Важным является то, что ставки пересматриваются каждый год не во всех городах, в частности в Новосибирске они стабильны на протяжении нескольких лет. Это, естественно, не приводит к повышению доходности этого ресурса.

Продажа права аренды, права собственности, права развития территории – это еще один источник собственных доходов местных бюджетов. Здесь исследуемые города также проявляют себя по-разному. Например, в Новосибирске каждая третья продажа права аренды происходит с дисконтом 12%.

В Казани права собственности на некоторые участки выставлялись на торги более 6 раз подряд. Такие дисбалансы торговой политики города свидетельствуют о наличии значительных ресурсов в области ее улучшения, а значит, и повышения доходов по данным статьям бюджета. Городам необходимо постоянно анализировать рыночную ситуацию, выставляя на торги такие земельные участки и на таких условиях, чтобы сделки совершались как можно быстрее и с максимально возможной маржинальностью или с минимальными дисконтами. При этом, естественно, предварительно должна проводиться оценка будущих мультипликативных эффектов от подобных операций.

Таблица 9. Действующие схемы расчета размера арендной платы за муниципальную землю

Город	Механизм расчета арендной ставки на землю, находящейся в муниципальной собственности.
Казань	Ставка земельного налога (16 типов) с поправочным коэффициентом – вид использования земельного участка (31 тип)
Самара	Для земель, предоставляемых для строительства: Среднее значение удельного показателя кадастровой стоимости, коэффициент инфляции, коэффициент категории арендатора, коэффициент сроков строительства, коэффициент вида возводимых объектов, коэффициент престижности Для земель, предоставляемых для целей, не связанных со строительством: Среднее значение удельного показателя кадастровой стоимости, коэффициент инфляции, коэффициент категории арендатора, коэффициент вида возводимых объектов, коэффициент престижности
Хабаровск	50 оценочных зон с фиксированным размером ставки (руб./кв. м)
Уфа	Кадастровая стоимость и 55 типов ставок, соответствующих подвидам функционального использования
Новосибирск	<ul style="list-style-type: none"> • Рыночная стоимость права аренды; • 8 типов ставок, применяемых к кадастровой стоимости; • 6 типов ставок аренды; • кадастровая стоимость с поправочными коэффициентами – вид разрешенного использования, категория арендатора

Источник: Авторы исследования на основе местного законодательства

41 Ст. 31 Налогового кодекса РФ; [Текст] Федеральный закон от 31.07.1998 N 146-ФЗ («Собрание законодательства РФ», N 31, 03.08.1998, ст. 3824).

Бокс 7

Частная собственность на землю: дать свободу нельзя ограничивать

Вопрос регулирования частной собственности на городскую землю является одним из наиболее спорных в мировом градостроительном сообществе. С одной стороны, значительная свобода в использовании частной городской земли – залог быстрого, эффективного и успешного развития любой территории¹. С другой стороны, частные интересы владельца земельного участка могут вступать в противоречие с интересами общества и развития города. Если посмотреть на эту ситуацию с позиции экономики, то земля может считаться ограниченным и редким ресурсом (а она действительно является таковой как минимум в России, где города занимают меньше 1% всей территории). Противоречие же складывается из-за разных взглядов относительно оптимального использования этого ресурса. У частного лица один оптимум, у «коллективного собственника», коим является город – другой оптимум. При этом право распоряжаться ресурсом оказывается наиболее ценным, поскольку дает возможность достигнуть своего оптимума с наименьшими потерями. В силу этого государство, имеющее первоначально силу и функцию организации, в том числе и процессов пользования ресурсами, решает две дилеммы:

- Возможно ли передать право собственности на землю частному лицу?
- Если возможно, то из чего будет состоять это право, как ограничивать действия частного лица относительно земельного участка, понуждая его учитывать интересы общества?

Отвечая на поставленные два вопроса, страна фактически определяет свой путь в области земельного права и землепользования.

Некоторые страны считают необходимым значительно ограничивать право частной собственности на городскую землю², некоторые страны предоставляют такое право лишь в редчайших и исключительных случаях – как, например, это происходит в Израиле или Китае. Но даже отвечая на вопрос о возможности существования права частной собственности на землю, каждая страна вкладывает в это понятие свой смысл, поскольку само по себе право собственности не есть монолит, а скорее «пучок прав»³, допускающих совершать те или иные действия с объектом права.

Наряду с запретом или значительным ограничением самого института частной собственности на землю государства применяют еще два комплекса инструментов, влияющих на использование земельных участков собственниками в той или иной мере. Прежде всего речь идет об ограничениях на использование участков или об ограничениях доступности тех или иных участков для купли-продажи. Эффективность таких мер сильно зависит от динамики городского развития, институциональных, экономических и других особенностей страны. Российские города, как правило, отличаются низкой плотностью застройки и населения, наличием свободных территорий на городской периферии и большим количеством неиспользуемых территорий в городской черте. При этом городская политика, как показывает настоящее исследование, скорее поддерживает такое положение вещей и поощряет экстенсивное развитие городов. Право частной собственности на городскую землю является весьма защищенным от притеснений со стороны государства, при этом в частной собственности в результате постсоветских перемен оказались наиболее ценные земли со значительным градостроительным потенциалом. При

1 H. De Soto (2000), *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (New York: Basic Books)

2 Davy, B. 2012. *Land Policy, Planning and The Spatial Consequences of Property*. Farnham, Surrey & Burlington, Vermont: Ashgate

3 Klein, Daniel B. and John Robinson. "Property: A Bundle of Rights? Prologue to the Property Symposium," *Econ Journal Watch* 8(3): 193-204, Sept 2011

этом регуляторные механизмы, которые могли бы повлиять на собственника, незначительны и используются городами не в полном объеме (см. Главу 3).

Диаметрально противоположным примером является Великобритания, где на протяжении последних 70 лет действует очень жесткая система регулирования частной собственности на землю и сильные ограничения на новое строительство. В условиях растущего спроса на новое жилье и, соответственно, на земельные участки, зачастую это приводит к росту цен на жилье, невозможности улучшения жилищных условий для менее обеспеченных граждан и общим экономическим потерям. По оценке профессора Лондонской школы экономики и политических наук Пола Чешира, потеря общего благосостояния от высоких ограничений на новое строительство составляет 3,9% ВВП. Ключевым аспектом регулирования прав собственности в городах является институт контроля над новым строительством. По оценкам экономиста, отмена ограничений приведет к увеличению площади застройки на 70% и снижению стоимости недвижимости, что существенно увеличит обеспеченность жильем.

Американская экономическая наука также много внимания уделяет взаимосвязи между ценами на жилье и землю и зарегулированностью процесса пользования частной землей. В основном выводы, сделанные исследователями, аналогичны тем, что озвучил Пол Чешир. Так, Майер и Сомервилль⁴, проанализировав данные 44 городских агломераций США, делают вывод о том, что в городах с более зарегулированным процессом землепользования выдается на 45% меньше разрешений на строительство частных домов по сравнению с территориями, подчиняющимися более либеральным правилам и нормативам. Глейзер и Вард⁵ выявили корреляцию между минимальной площадью земельного участка, который может существовать в городе и объемами строительства. Чем больше минимальная площадь участка, тем меньше девелоперов могут освоить такой участок и тем ниже темпы строительства. Каждый акр минимальной площади способствует сокращению количества выданных разрешений на строительство примерно на 40%.

Традиционным методом ограничения прав пользования землей в городе являются и нормативы по высотности. Находится ли земля в частной собственности или она арендована на долгий срок – в данном случае не так важно. Принципиальным является изъятие у землепользователя права высотного строительства, которое приводит к спорным, неблагоприятным результатам. Так, оценка эффектов от высотного ограничения в Бангалоре, проведенная Берто и Брукнером⁶, свидетельствует о росте доли транспортных расходов в бюджете города на 1,5%–4,5%. По оценке Динга⁷, высотные ограничения в центре Пекина приводят к снижению объемов возводимого там жилья на 60% относительно потенциально возможного.

Таким образом, ограничительные методы воздействия на частных землепользователей и собственников имеют свои весьма весомые отрицательные результаты. Это является основным доводом для введения монетарных методов ограничения прав собственности на землю – не запрещающих какие-либо действия, а делающих их невыгодными для собственника. Основным отличием такого подхода от регуляторного является возникновение у города дополнительных денежных средств, получаемых им в виде налога на собственность, на девелопмент, доходов от продажи «воздушных прав» и т.д. Эти средства город может потратить на компенсацию тех самых негативных эффектов от использования земли в личных интересах собственника.

4 C.J. Mayer, C.T. Somerville (2000) Land use regulations and new construction *Regional Science and Urban Economics*, 30 (6) (2000), pp. 639–662

5 E. Glaeser, B. Ward (2009) The causes and consequences of land use regulation: evidence from Greater Boston *Journal of Urban Economics*, 65 (3) (2009), pp. 265–278

6 A. Bertaud, J. Bruckner (2005) Analyzing building-height restrictions: predicted impacts and welfare costs *Regional Science and Urban Economics*, 35 (2005), pp. 109–125

7 Ding, C. (2013) Building height restrictions, land development and economic costs *In Land Use Policy*, January 2013 30(1):485–495

П. Чешир предлагает регулировать новое строительство не посредством разрешения или запрета на строительство, а через налоги, то есть косвенное влияние на прибыльность строительства. В своем исследовании «Urban land market and policy failures» Пол Чешир сопоставил премию в цене недвижимости, локализованной около зеленых зон, с общими экономическими потерями от ограничений на строительство и пришел к выводу, что частичное использование незастроенных территорий является экономически оправданным⁸.

Рассматривая городское развитие с точки зрения экономических процессов, Пол Чешир предлагает несколько инструментов регулирования рынка земли для оптимизации ситуации. Во-первых, введение налога на девелопмент за ухудшение условий проживания местных сообществ. Цель этого налога – повысить лояльность местного сообщества к развитию территории, преодолеть логику «не на моем заднем дворе» (Not In My Backyard, NYMBY). Налог должен компенсировать негативные последствия нового строительства, например, дополнительную нагрузку на всю инфраструктуру района и изменение среды.

Еще одним традиционным инструментом воздействия на собственника земли является налог на недвижимость. Такое его использование во многом является иллюстрацией теории Рамсея⁹, согласно которой, чем менее эластичен спрос на товар, тем в большей степени этот товар может быть обложен налогом. Спрос на землю в городах является неэластичным как минимум из-за недостатка земли и высокого спроса на результат ее использования – на объекты недвижимости. Кроме того, налог на недвижимость стимулирует собственников к максимально эффективному использованию своей земли¹⁰.

Второй инструмент – это создание налоговых стимулов для развития территории. Третий инструмент – это такой подход к планированию землепользования, который опирается на экономическую оценку экологических и эстетических качеств земли относительно экономических выгод от возможного нового строительства.

Экономический аспект, безусловно, является важным, но не единственным аргументом с точки зрения принятия тех или иных решений. Тем не менее, в контексте развития российских городов именно экономические стимулы обуславливают высокую привлекательность экстенсивного развития. Сейчас застройщикам дешевле и проще «идти в поля». Полностью последствия такого освоения застройщики не оплачивают, а долгосрочные эффекты, даже с точки зрения вложений в инфраструктуру, не оцениваются городскими администрациями. В этом контексте наиболее интересным из предложенных инструментов является налог на новое строительство, который, в отличие от простого перекладывания обязательств по строительству социальной инфраструктуры на застройщика, мог бы простимулировать местные администрации более точно оценивать последствия развития за счет освоения новых территорий.

⁸ Cheshire, P. (2009) Urban land markets and policy failures. Land Use Futures discussion papers, Foresight, Department for Business Innovation and Skills, London, UK., [http://eprints.lse.ac.uk/30837/1/Urban_land_markets_and_policy_failures_\(LSERO_version\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/30837/1/Urban_land_markets_and_policy_failures_(LSERO_version).pdf) ⁹ Ramsey, F. (1927). A contribution to the theory of taxation. Economic Journal 37: 47-61 ¹⁰ Glaeser E. (1996) The Incentive Effects of Property Taxes on Local Governments ⁹ Ramsey, F. (1927). A contribution to the theory of taxation. Economic Journal 37: 47-61 ¹⁰ Glaeser E. (1996) The Incentive Effects of Property Taxes on Local Governments

2.6.2 Косвенное управление доходами от территории

Говоря о косвенных методах работы с земельными доходами, важно отметить, что они пока не осознаются городами как предмет исследования и управления. Суть таких методов заключается, например, в создании условий для повышения стоимости земли, а следовательно, и соответствующих доходов городского бюджета. Другой пример – снижение затрат по каким-либо пунктам городского бюджета в связи с более оптимальным использованием городской земли. На текущий момент, однако, города, скорее, являются лишь наблюдателями негативных косвенных последствий своей работы с землей.

Как уже отмечалось в Главе 1, массовая продажа земельных участков, сдача их в аренду под строительство может привести не только к положительным бюджетным результатам. Через некоторое время построенные здания ложатся дополнительным грузом на городской бюджет (см. подробнее Рис. 11) и снижают доходность территории для города, проявляясь не в земельных доходах или расходах, а в повышенных расходах на инфраструктуру. Учитывая такие возможные последствия, город должен, принимая решения о собственной экономической политике, анализировать косвенные пространственные и связанные с ним бюджетные эффекты, не всегда проявляющиеся через земельные доходы.

Еще одним механизмом косвенного управления пространственным и экономическим развитием города может служить не повышение, а понижение ставок земельного налога, снижение начальных стоимостей прав на развитие территории. Влияя таким образом не на бюджетную доходность земли, а на земельный рынок и на ситуацию с землепользованием, город может через некоторое время получить дополнительные доходы, связанные, например, с повышением кадастровой

Собственные доходы местного бюджета, связанные с объектами недвижимости, являются одними из наиболее контролируемых

стоимости востребованной земли. Именно поэтому так важна дифференцированная система ставок земельного налога, о которой говорилось выше. Пока же подобные шаги российские города совершают лишь в отношении объектов «социального характера» – например, облегченный режим налогообложения под объектами спорта. По мнению авторов, этот механизм косвенного стимулирования развития территории должен использоваться городами в полной мере.

2.7 Основные выводы и рекомендации

По результатам анализа сформулированы следующие рекомендации для представителей органов муниципальной власти:

- **Оценивать реальную структуру городских доходов: собственные доходы местного бюджета + несобственные, включая местную долю НДФЛ.** Несмотря на то, что в доходной части городского бюджета все типы доходов сведены воедино, важно выделять и контролировать собственные доходы. К таким относятся доходы, администрируемые муниципальной властью: налог на землю, налог на имущество физических лиц, доходы от аренды земли и т.д. Оценка реальной структуры доходов города позволит муниципалитету увидеть объективную картину зависимости города от внешних поступлений.
- **НДФЛ нельзя относить к собственным доходам.** Несмотря на сложившуюся в

российских городах практику, НДФЛ не является в чистом виде собственным доходом местного бюджета. Ни его база, ни ставка не администрируются городом. Более того, основная часть доходов от этого налога уходит в бюджет региона. Учет НДФЛ в качестве собственного дохода местного бюджета значительно искажает представление муниципалитета о реальном уровне зависимости города от поступлений из бюджетов вышестоящих уровней власти. Такое искажение может приводить к некорректным управленческим решениям.

- **Выявлять основной источник собственных доходов и искать методы его наращивания.** Анализ бюджетов российских городов, проведенный в рамках данного исследования, позволяет сделать вывод, что у каждого города сформировался наиболее значимый источник собственных доходов – арендные доходы от земли, налог на землю или др. Важно, чтобы город понимал структуру собственных доходов и использовал весь доступный управленческий инструментарий для наращивания основного типа таких доходов. Данная рекомендация относится лишь к системным доходам, но не к доходам, связанным, например, с распродажей городских земель.
- **Использовать при управлении собственными доходами лучшие практики.** Отсутствие стандартизации муниципальных управленческих методов привело к тому, что российские города накопили за прошедшие 25 лет значительный собственный опыт в области муниципальной экономики и управления развитием территорий. Наиболее успешные практики, применяемые городами, необходимо изучать и внедрять максимально широко, например через ассоциации (союзы) городов и их стандарты. Данное исследование иллюстрирует некоторые из них.
- **Регулярно пересматривать механизмы получения собственных доходов местных бюджетов в соответствии с**

текущей обстановкой и целями. Многие собственные доходы городского бюджета поддаются управлению муниципалитетом. Однако существуют неподконтрольные муниципалитету параметры, значительно влияющие как на общую экономическую обстановку в городе, так и на доходы местного бюджета. В частности, результаты кадастровой оценки земли являются экзогенным фактором, на который город может лишь реагировать. Точно таким же внешним фактором может быть снижение платежной дисциплины по каким-либо местным налогам и сборам. Важно, чтобы город на постоянной основе анализировал общую ситуацию, динамику собственных доходов и корректно реагировал на эти изменения, например с помощью корректировок ставок налогов или аренды.

- **Выявить в городском законодательстве взаимосвязи между собственными доходами и управлением территорией.** Несмотря на широко распространенное мнение о бессилии города в вопросах как собственного обеспечения бюджетными средствами, так и управления территорией, у муниципалитетов достаточно инструментов и для того, и для другого. Более того, авторами выявлена взаимосвязь между объемом доходов, получаемых бюджетом, и качеством управления территорией города. При понимании этой взаимосвязи у города появляется возможность влиять на собственные доходы не только прямым способом (повышая ставки), но и через рациональное управление территорией (компактное интенсивное развитие, сокращающее расходы бюджета, качественное повышение комфортности города и последующее за ним повышение кадастровой стоимости земли, недвижимости и т.д.).
- **Использовать лучшие практики не только в целях повышения собственных доходов, но и как инструмент управления развитием территории.** Взаимосвязь между собственными

доходами и качеством развития территории дает возможность не только повысить доходность бюджета. Понимание этой взаимосвязи может помочь избежать коллапса, который возникает вследствие массовой распродажи городских земель. Очевидно, что такой подход не является устойчивым и корректным. За счет изменения доходности земли для бюджета (и, соответственно, стоимости использования для землепользователей) город может оказывать воздействие на направление и тип развития той или иной части города. Например, повышение ставок налога на землю, используемые для какого-либо типа деятельности, может сделать эту деятельность менее привлекательной для предпринимателей на данном участке. Таким образом, город может затормозить или, напротив, ускорить процессы развития территорий.

- **Разрабатывать сценарии управления развитием города в условиях секвестра всех трансфертов.** Модель управления городом и его развитием на базе только собственных доходов бюджета и иных, негосударственных способов финансирования, регулярный дискурс по этой модели вплоть до симуляций (проигрывания) позволяют выявлять и проектировать новые ресурсные возможности, увеличивать самообеспеченность города и степень подготовленности к негативным сценариям.

Все перечисленные выше рекомендации могут быть эффективно использованы городами лишь в том случае, если их подход к собственной роли и функции изменится. В настоящий момент под давлением высокоцентрализованной системы бюджетного финансирования города во многом осознают себя лишь распорядителями получаемых денег. Рекомендации предусматривают постепенное изменение парадигмы в сторону большей самостоятельности местного самоуправления, самообеспеченности, осознанного администрирования своих ресурсов и своей территории.

3. Город vs застройщики: скованные одной цепью

3.1 Общее резюме

Находясь под мощным прессингом со стороны федеральной и региональной власти, занимаясь, по сути, лишь тактическим отраслевым планированием, города не имеют возможности комплексно оценивать не только свои действия, но и практику других акторов, в частности девелоперов. Взаимоотношения между муниципалитетом и застройщиками можно рассматривать как пример, который выявляет нестыковки в городском управлении пространственно-экономическим развитием.

Как было упомянуто в предыдущих главах, города прежде всего обеспокоены исполнением государственных требований в плане эффективности муниципального управления, в частности объемами жилищного строительства. Также постоянной проблемой местной власти является наполнение городского бюджета. За прошедшие 25 лет с момента возникновения института частных застройщиков они стали «спасителями» городов по обоим направлениям: строятся квадратные метры, при этом местный бюджет получает некоторые доходы (налоговые отчисления, выплата зарплат горожанам и т.д.).

В то же время в рамках тактического управления города не имеют стимула к оценкам долгосрочных эффектов от деятельности девелоперов, которую они же сами и операционно, и сиюминутно регулируют. Итогом такого близорукого подхода к процессу городского строительства является неизбежное накопление проблем, которые местной власти периодически приходится решать, но уже с применением дополнительного финансирования в виде экстренной помощи региона или федерации.

Однако, обратив большее внимание на деятельность девелоперов не только в парадигме краткосрочных результатов, но и долгосрочных итогов, городам придется оценивать не только количество построенных квадратных метров, которые даст тот или иной проект, но и негативные последствия:

- эффекты от неиспользования земельных участков, находящихся в собственности или аренде у девелоперов;

- эффекты от слабой контролируемости и прогнозируемости процессов частного проектирования и строительства;
- эффекты от игнорирования девелоперами ранее застроенных внутренних территорий города в качестве потенциальных площадок для строительства;
- эффекты от создания дополнительной нагрузки на инфраструктуру города и, соответственно, на местный бюджет.

Эти эффекты не менее важны для города, чем текущие, более того, у муниципалитетов есть достаточно полномочий и регуляторных механизмов, чтобы стимулировать девелоперов к снижению негативных долгосрочных последствий от подобной деятельности (изменение нормативно-регуляторной базы, активное и целенаправленное участие в земельном рынке и т.д.).

Смена парадигмы с краткосрочной, тактической на долгосрочную, стратегическую в отношениях с девелоперами приведет к более сбалансированному, прогнозируемому развитию как пространства, так и экономики города.

3.2 Контекст

Возникновение частной собственности, частных капиталов и частных интересов в городе значительно усложнили процессы синхронизации развития его территории. Советская административная система позволяла власти не заботиться о каком-либо специальном контроле над этим, ведь ни у кого не было права начинать процесс строительства, реконструкции и сноса без согласования с «вышестоящими инстанциями». Нормативно-регуляторная база, документы градостроительного планирования имели неоспоримый приоритет перед любыми желаниями и мнениями участников строительного процесса, а потому, по сути, являлись максимально эффективным (с точки зрения степени администрирования по типу «сверху вниз») инструментом управления пространственным развитием (Рис. 22).

Как видно на Рис. 22, государство играло основную роль в возведении жилья: 80% квартир строилось за счет бюджета даже в последние годы советской власти, когда движение жилищных кооперативов было особенно массовым. Таким образом, муниципалитеты фактически оказались не готовы к возникновению независимых строительных организаций, ведущих свою деятельность исходя из частных коммерческих интересов. При этом отстаивание общественных и общегородских интересов было возложено на местную власть.

С точки зрения законодательства, интересы и городской власти, и застройщиков впервые были прописаны в Градостроительном кодексе 1998 года. Интересы муниципалитетов, по сути, определялись и определяются их полномочиями⁴². Интересы предпринимателей от строительства были охарактеризованы

следующим образом: «Частные интересы в области градостроительной деятельности – интересы граждан и юридических лиц в связи с осуществлением градостроительной деятельности на принадлежащих им земельных участках. Градостроительная деятельность граждан и юридических лиц может быть ограничена в случае, если она препятствует реализации прав и законных интересов собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов сопредельных земельных участков и иных объектов недвижимости»⁴³.

Как видно из этого определения, отечественная философия городского управления видела поводом для ограничения свободы частной собственности лишь нарушение законных интересов других частных лиц. Вопросы нарушения каких-либо общественных интересов и интересов горожан, важности и ценности

многостороннего подхода к развитию территорий на момент 1998 года не ставились. Одновременно с этим в городах ускоренно распродавались муниципальная земля и имущество – фактически все «незанятое» правилами, нормативами и ограничениями пространство стал занимать институт частной собственности.

Постепенно становилось понятно, что оценивать качество и допустимость использования частного земельного участка лишь с позиций пользователей «сопредельных земельных участков и иных объектов недвижимости» недопустимо. В соответствии с этой логикой частные интересы, согласно Градостроительному кодексу 2004 года, подчинены «созданию условий для устойчивого развития территорий и обеспечению прав и законных интересов физических и юридических лиц»⁴⁴. Однако складывающаяся ситуация, в которой муниципалитеты управляют пространственно-экономическим развитием своих территорий исходя из краткосрочных тактических целей, как и прежде, позволяет застройщикам фактически не подчиняться обозначенным в законе принципам.

локального подхода городской власти к процессам частного жилищного строительства, необходимо зафиксировать те факторы, которые определяют важность этого сектора городской экономики, его значимость для пространственного и экономического развития муниципалитета.

3.3.1 Политические факторы

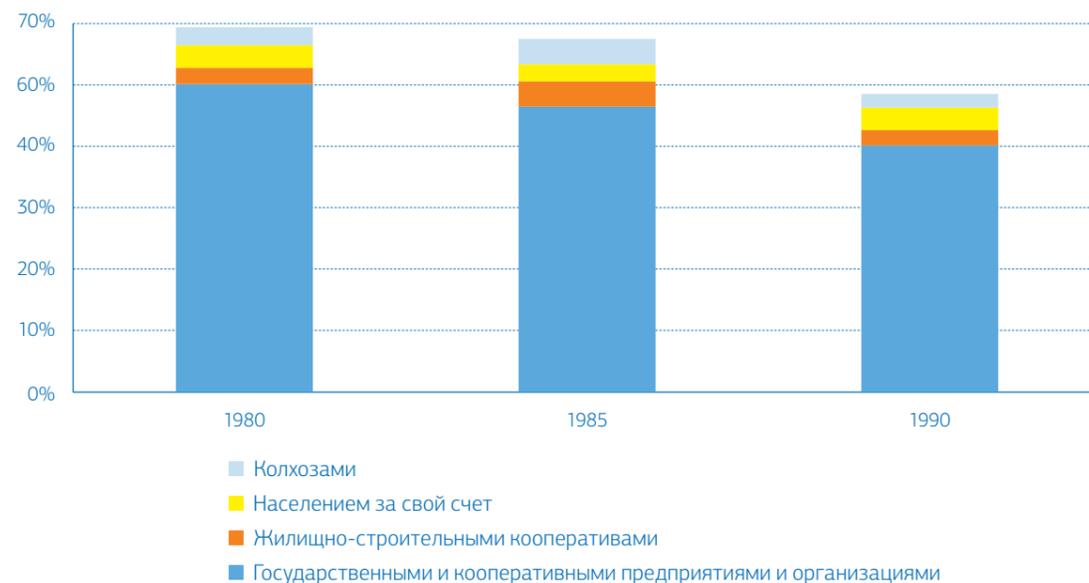
Показатели эффективности деятельности муниципалитета. Как уже отмечалось выше, сектор, в котором работают застройщики жилья, является крайне важным для руководства города как минимум в части политического веса администрации.

Муниципалитеты подконтрольны высшим уровням власти и отчитываются по федерально закрепленным показателям эффективности деятельности местного самоуправления⁴⁵. Часть из них напрямую связана с интенсивным жилищным строительством:

- Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, в том числе введенная в действие за один год.
- Площадь земельных участков, предоставленных для строительства, в расчете на 10 тыс. человек населения, в том числе земельных участков, предоставленных для возведения жилья, индивидуального строительства и комплексного освоения в целях жилищного строительства (гектаров).
- Доля населения, получившего квартиры и улучшившего жилищные условия в отчетном году, в общей численности населения, состоящего на учете в качестве нуждающегося в жилых помещениях (процентов).

Местные администрации, опасаясь негативных финансовых и политических последствий,

Рис. 22. Ввод квартир в РСФСР, 1980–1990 гг.



3.3 Факторы значимости частных застройщиков жилья в контексте управления городским пространственно-экономическим развитием

Прежде чем переходить к рассмотрению последствий исключительно тактического и

44 Статья 30 Градостроительного кодекса РФ: [Текст] Федеральный закон от 29.12.2004 N 190-ФЗ («Собрание законодательства РФ», 03.01.2005, N 1 (часть 1), ст. 16).

45 Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: [Текст] Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. N 607 («Собрание законодательства РФ», 05.05.2008, N 18, ст. 2003); О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. N 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»: [Текст] Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. N 1317 («Собрание законодательства РФ», 24.12.2012, N 52, ст. 7490).

Источник: Народное хозяйство РСФСР в 1990 году. Статистический ежегодник. 1991

42 Статья 23 Градостроительного кодекса РФ: [Текст] Федеральный закон от 29.12.2004 N 190-ФЗ («Собрание законодательства РФ», 03.01.2005, N 1 (часть 1), ст. 16).

43 Статья 3 Градостроительного кодекса РФ: [Текст] Федеральный закон от 07.05.1998 N 73-ФЗ («Собрание законодательства РФ», N 19, 11.05.1998, ст. 2069).

например сокращения объема субсидий и субвенций, стремятся улучшить эти показатели, то есть проводить активную земельную политику – продавать или сдавать в аренду земельные участки, стимулировать инвестиционную деятельность и экономическую активность в области строительства. В рамках этого процесса городские власти ориентированы на достижение сиюминутных вы-соких показателей, не просчитывая будущие затраты и издержки, например на эксплуатацию возведенных объектов.

Строительное лобби. Согласно российскому законодательству, работа в муниципальной Думе не влечет за собой обязательного отказа от какой-либо другой профессиональной деятельности. В то же время полномочия городской Думы охватывают весь нормотворческий процесс местного уровня. Таким образом, присутствие в ней представителей той или иной сферы деятельности может оказывать прямое влияние на качество, содержание и темп принятия правовых актов в соответствующей отрасли. Представители строительного бизнеса очень часто стремятся стать и становятся депутатами городского законодательного собрания. Такое значительное строительное лобби может стимулировать принятие решений, выгодных именно этому сектору экономики, и исполнительная власть бессильна что-либо изменить в такой ситуации или повлиять на решение Думы.

Отсутствие отчетности перед горожанами. Отмена прямых выборов мэра сыграла на руку именно частным застройщикам. Согласно закону, принятому в мае 2014 года, каждый регион самостоятельно определяет схему выбора главы городского самоуправления. Одна из возможных схем – отмена прямых выборов мэра, вместо которых горожане выбирают лишь депутатов городского собрания.

В городской Думе Новосибирска из 50 депутатов 14 человек (**28%**) связаны с областью строительства, например являются владельцами, топ-менеджерами строительных компаний или компаний стройматериалов, в Уфе – 8 из 34 человек (**24%**), в Тюмени – 7 из 36 (**19%**).

Последние выбирают из своего числа председателя Думы, который по совместительству становится главой администрации. Они же путем конкурсной процедуры определяют сити-менеджера. Таким образом, назначение главы администрации и сити-менеджера напрямую не связано с мнением горожан относительно их деятельности.

Не все регионы приняли именно такую схему избрания мэров. Так, из числа изученных городов в Воронеже и Новосибирске сохранены прямые выборы. Учитывая масштабы строительного лобби в городских Думах, переход на новую схему, при которой глава администрации и сити-менеджер подотчетны именно депутатам, значительно повышает возможности строителей лоббировать свои интересы, причем как на законодательном, так и на исполнительном уровне.

Применяемые к утверждению проектов застройки общественные слушания также вызывают множество вопросов как институт общественного влияния. Например, почему они проводятся формально после завершения проектирования, а не проходят в момент постановки задач на градостроительные решения и формирования технического задания, которое должно учитывать мнение горожан и мэрии. Более того, общественные слушания де-факто готовятся девелоперами и часто являются манипулятивными. В данном случае налицо не только фактическое бездействие власти, но и

Бокс 8

Кто управляет городом?

Российскую систему городского управления, за редким исключением, можно охарактеризовать высокой ролью мэра или главы администрации. Изучение международного опыта показывает, что роль мэра и городского совета, а также характер их взаимодействия существенно отличаются в разных странах¹.

Во-первых, существует модель «слабый мэр – сильный городской совет». Мэр может быть избран непосредственно населением или членами совета, которые, в свою очередь, также избираются. При этом он выполняет в основном представительские функции, а в самом совете является рядовым членом – участвует в голосовании на равных условиях с другими членами совета. Все ключевые решения, включая стратегическое и бюджетное планирование, оперативное управление, формирование комиссий для выполнения конкретных функций и другие, принимает совет. По решению совета мэр может быть переизбран. Эта модель целесообразна для небольших муниципальных образований. В больших городах с более сложными проблемами, с большим количеством стейкхолдеров, как правило, требуются формализованные механизмы управления. Данная модель широко используется в Канаде и Дании, где в силу исторической традиции функционирует даже в достаточно крупных городах, например в Копенгагене.

Второй моделью является «сити-менеджер – городской совет». Идеология этого подхода состоит в том, что процесс предоставления городом различных услуг его жителям является техническим. Его организация требует профессионального управления, ориентированного на достижение конкретных целей городского развития и не связанного с политической конъюнктурой, борьбой за власть и контролем над ресурсами. Избираемый населением городской совет назначает политически нейтрального сити-менеджера, который контролирует исполнительные органы власти и осуществляет оперативное управление. Ключевые решения и контроль, а также стратегическое планирование осуществляет городской совет. Преимущество этой модели заключается в том, что профессиональный менеджер города ориентирован на эффективность и результативность. Его деятельность в меньшей степени связана с электоральными целями и циклами, а горизонт планирования может выходить за их рамки, что обеспечивает преемственность в развитии. Основными недостатками этой модели являются: отсутствие прямой подотчетности сити-менеджера населению, его оторванность от разработки долгосрочных планов, риск политической ангажированности. Эта модель характерна для малых и средних городов США, а также Нидерландов, Австралии и Новой Зеландии.

Третий вариант – это «лидер и городской совет». Он предполагает выбор главы исполнительной власти (мэра) из состава совета: как правило, им становится представитель партийного большинства. Глава исполнительной власти или совет назначают помощников (кабинет). Совет выполняет надзорные функции и несет ответственность за формирование бюджета и городских политик, что обеспечивает контроль за органами исполнительной власти. Недостатки модели состоят в косвенном избрании лидера, ограниченности его взаимодействия с населением и отсутствии прямой общественной подотчетности. Кроме того, на решения членов совета и избрание мэра большое влияние оказывают повестки политических партий. Эта модель часто используется в странах с парламентской системой, в том числе в Великобритании и Индии.

Четвертая модель – «сильный мэр». В этом случае мэр избирается прямым голосованием. Мэр непосредственно

¹ E. Slack, A. Cote, 2014, Future of cities: comparative urban governance. Foresight – Government Office for Science, London, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/360420/14-810-urban-governance.pdf

руководит исполнительным органом власти, определяет бюджетную политику и повестку городского совета. Преимуществом этой модели является прямая электоральная ответственность мэра перед избирателями, согласованное видение развития города, высокая скорость принятия решений. Недостатки модели являются продолжением ее достоинств: сконцентрированность власти у одного человека, вспомогательная роль совета. Эта модель в настоящий момент набирает популярность в мире. Она характерна для крупных городов США, Германии, Франции и Испании.

Наличие той или иной модели определяется историческими предпосылками, политической культурой, соотношением разных уровней власти, особенностями межбюджетного взаимодействия. Трансформировать существующую модель не так легко, о чем свидетельствует опыт введения института сити-менеджеров в России. При этом особенность нашей страны состоит в том, что хотя мэр и обладает существенно большей властью, чем городской совет, в ряде случаев, особенно в национальных республиках, он сильно зависит от региональной власти.

работа муниципалитета исключительно в рамках обязательного федерального регулирования – вопрос о моменте проведения публичных слушаний нормируется федеральным законодательством⁴⁶. Но даже эти немногочисленные мероприятия, как правило, не посещаются населением. Вопрос об эффективности данного механизма ставится экспертами давно. Однако, по мнению авторов исследования, дискуссия об этом этапе градостроительного проектирования – это вопрос не только состоятельности документации или ответственности городской власти, но и, что намного важнее, заинтересованности самих жителей города в участии в процессе развития территории своего проживания и стимулирования общественной вовлеченности администрацией как посредником между населением и девелоперами, а не молчаливым адвокатом строительного лобби.

Изменения в процедуре и времени проведения публичных слушаний должны быть инициированы федеральным законодательством. Авторы исследования видят большой потенциал расширения прав участия жителей в планировании через такую форму инклюзивного дизайна, как шарретт (см. Бокс 9).

Строительство как символ успешности власти. Со времен потемкинских деревень, а может быть и римских триумфальных арок, масштабное строительство само по себе имеет символическую ценность для политического режима, который его инициирует. Строительство, особенно масштабное, является наглядной манифестацией «эффективности» управления развитием, вне зависимости от того, насколько оно реально улучшает качество жизни в городе. Примерами в российской практике могут служить города, принимающие Чемпионат мира по футболу 2018 года (среди исследуемых – Казань, Самара, Ростов-на-Дону). Каждый из руководителей муниципалитетов воспринимает эти проекты как имиджевые и использует их для увеличения собственного политического капитала. Новые мосты (например, Бугринский в Новосибирске, Хабаровский), крупные медицинские центры, развязки, дамбы и набережные (Сипайловская дамба в Уфе, дамба в Хабаровске, набережная в Воронеже и Ростове-на-Дону) – все это используется местной администрацией в качестве доказательства экономического роста, рассматриваемого в парадигме скорее «ресурсодобывающей» успешности власти, чем повышения

⁴⁶ Статьи 24,28,30 Градостроительного кодекса РФ; [Текст] Федеральный закон от 29.12.2004 N 190-ФЗ («Собрание законодательства РФ», 03.01.2005, N 1 (часть 1), ст. 16.

Бокс 9

Шарретт

Реализация тех или иных планировочных решений требует консолидации позиций стейкхолдеров. В противном случае процесс реализации может быть затруднен протестной активностью той или иной стороны. Поэтому важным элементом планирования городского развития становится вовлечение всех заинтересованных сторон на этапе разработки проекта. Для этого в мировой практике разработаны специальные методы работы со стейкхолдерами. Например, так называемые charrette. Это интенсивные и часто многодневные сессии с участием муниципальной власти, представителей инвесторов, застройщика, бизнеса, развивающегося на данной территории, экспертного сообщества, жителей и других групп. Сессии проходят в режиме мозгового штурма. При этом все участники делятся на небольшие группы, каждая из которых готовит взаимодополняющие предложения. Такой процесс позволяет генерировать большое количество различных идей, выявлять все существенные позиции сторон, формировать единое, компромиссное предложение. Данная методика работы со стейкхолдерами позволяет избежать конфликтов и протестных выступлений на этапе реализации проекта, что существенно снижает экономические риски. Кроме того, получаемое на выходе планировочное решение является более инклюзивным, учитывает различные интересы и, следовательно, имеет больше шансов стать успешным, более социально справедливым и локально укорененным проектом в будущем.

уровня комфорта жителей города и улучшения качества их жизни. Аналогичная ситуация сложилась и с вводом жилья, по которому города ежегодно ранжируются как властями, так и СМИ⁴⁷. Зарубежная урбанистика определяет такой подход к новым масштабным проектам как к символам развития и привлекательности города понятием «городской бустеризм».

3.3.2 Экономические факторы Вклад девелоперов в строительный сектор.

С распадом советского строя муниципалитеты, получившие относительную независимость как в административном, так и в финансовом плане, оказались неспособны финансировать жилищное строительство за счет своих бюджетов. Теперь основными игроками на этом поле являются частные застройщики (Рис. 23).

Как видно из Рис. 23, последние 15 лет строительными компаниями вводится почти 70% всего жилья в городах и ПГТ страны. При такой значимой роли, которую играют частные строительные компании, местная власть не может не учитывать их интересы и планы.

Вклад девелоперов в экономику города. Наиболее популярным доводом строительных компаний, защищающих свои производственные планы, является тезис об их значительной

ГОРОДСКОЙ БУСТЕРИЗМ

(от английского “to boost” – «поднимать», «значительно поддерживать», «способствовать росту», «давать толчок», «форсировать») – позиционирование каких-либо масштабных проектов, реализуемых в городе, как повод для положительного восприятия города в целом, повышения его привлекательности и конкурентоспособности.

⁴⁷ <http://top-rf.ru/places.html/153-stroitelstvo-zhilya-v-rossii-za-9-mesyatsev-2014-goda.html> http://riarealty.ru/news_house/20160201/406891177.html

роли в городской экономике. Неоспоримость этого тезиса невольно вызывает сомнения как минимум потому, что за последние годы роль строительного сектора даже в экономике регионов была весьма нестабильна (Рис. 24).

С точки зрения налогообложения, строительные компании, собственники и арендаторы земельных участков под будущее строительство являются плательщиками лишь двух местных отчислений: земельный налог (в тех редких случаях, когда застройщик является собственником земельного участка) и аренда земли (в среднем не дольше 3 лет). Учитывая незначительные объемы земли, которые в последнее время проходят в городах через торги и аукционы (в период 2011–2015 годов в Казани через торги и аукционы прошло 0,07% территории города, в Ростове-на-Дону – 0,55%, в Новосибирске – 0,55%), сложно предположить, что объем налоговых и арендных платежей, собираемых с этих территорий, столь значителен. В настоящий момент невозможно оценить

вклад строительной отрасли в валовый продукт городов – прежде всего потому, что само понятие валового муниципального продукта в отечественной статистике не закреплено и не рассчитывается.

Занятость горожан также является одним из тезисов, с помощью которого строительный комплекс доказывает свою значимость. Однако, согласно статистике, доля занятых в строительстве и объемы получаемых ими средств не превышают 5% от общегородских показателей (Табл. 10).

Как видно из Таблицы 10, роль строительного сектора сложно назвать «решающим» или «основополагающим» фактором в вопросе занятости жителей городов, даже если учесть, что официальная статистика недостаточно качественная. При этом в строительной отрасли часто работают трудовые мигранты, чья система расходования заработной платы ориентирована отнюдь не на потребительский рынок российских городов. Вклад строительного сектора

Таблица 10. Средние показатели строительной отрасли за 2013–2015 гг.

Город	Доля занятых в строительной отрасли	Доля фонда оплаты труда, выплачиваемая в строительной отрасли
Самара	3%	2%
Ростов-на-Дону	3%	3%
Уфа	4%	4%
Воронеж	4%	3%

Источник: Авторы исследования на основе базы данных показателей муниципальной статистики. Росстат

в промышленное производство города может быть признан значительным лишь в том случае, если соответствующая промышленность расположена в том же городе, как это, например, происходит в Воронеже, Ростове-на-Дону, где находятся предприятия по производству строительных конструкций.

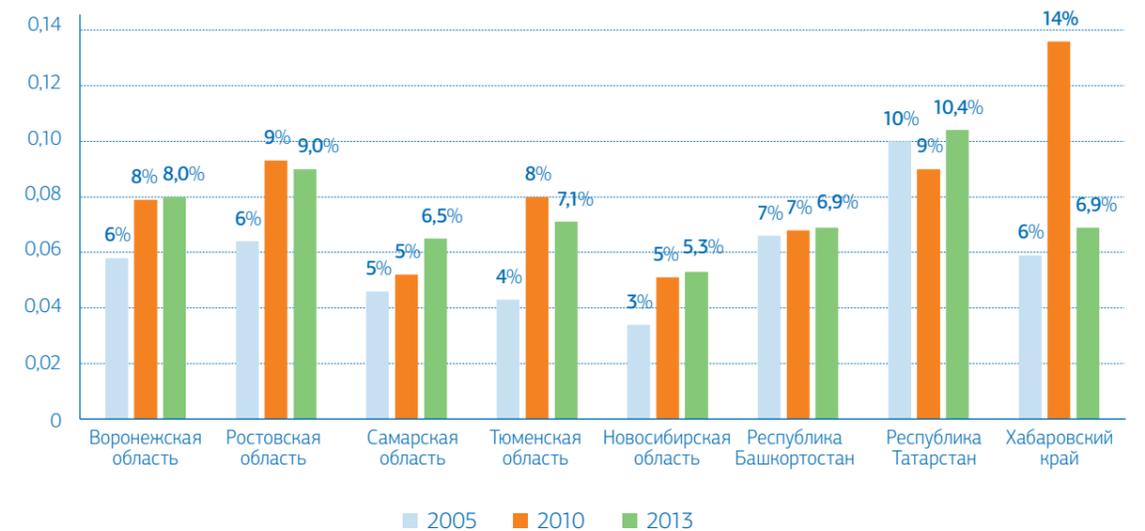
Девелоперскую деятельность также трудно назвать инвестициями в город, так как внешние средства (инвестиции) на строительство жилья почти не привлекаются. Девелопмент жилищного строительства канализирует в основном местные доходы горожан – участников долевого строительства, что лишь

Рис. 23. Ввод жилья в городах и ПГТ по форме организации застройщика, 1990–2014 гг.



Источник: данные Росстата

Рис. 24. Доля отрасли «Строительство» в валовом региональном продукте (в текущих основных ценах, в процентах к итогу), 2005–2013 гг.



Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. Росстат. 2015

обеспечивает доходы девелоперов, а не увеличивает ресурсную мощьность города.

Однако такие виды деятельности, как реализация проектов развития застроенных территорий (если они осуществляются в принципе), обновление инженерных сетей, строительство объектов инфраструктуры, которые в большинстве случаев идут за счет бюджета девелопера, могли бы быть признаны вкладом строительного комплекса, если бы эти затраты не ложились на бюджеты покупателей квартир.

Таким образом, тезис о значительной роли строительного сектора в экономике и развитии российских городов требует дополнительного глубокого исследования и не является бесспорным.

3.4 Результаты краткосрочного подхода к оценке деятельности застройщиков для городского развития

Перечисленные выше факторы действий администрации в целом и ее отношения с девелоперами в частности приводят к приоритизации краткосрочных планов и целей. В ситуации, когда критически важно лишь завершить финансовый год без значительного дефицита и отчитаться о приросте жилищного фонда за счет нового строительства, у администрации складывается специфический подход к оценке действий тех или иных акторов городского развития. Его можно охарактеризовать следующим образом:

- Потенциальный краткосрочный положительный эффект рассматривается как более важный по сравнению с любым (положительным или отрицательным) долгосрочным результатом.

- Результаты деятельности оцениваются лишь по тем параметрам, которые являются отчетными, при этом интегральный подход не используется.
- Проекты рассматриваются лишь на локальном уровне, их влияние на развитие территории города в целом не учитывается.

Подобным образом город оценивает и деятельность девелоперов, хотя многие их модели действия или бездействия при более глубоком изучении оказывают негативный эффект даже на текущее состояние города. Рассмотрим несколько типичных моделей поведения застройщиков в российских городах, потенциальные негативные последствия от таких действий, а также доступные для города механизмы влияния на застройщиков.

3.4.1 Неиспользование собственного или арендованного земельного участка

За первое постсоветское десятилетие в частную собственность были переданы значительные по площади и градостроительной ценности территории в городах. Период 1990–2000-х годов характеризуется интенсивной продажей городской земли в частную собственность. В результате сейчас муниципальные власти в рамках регулирования пространственного развития городов вынуждены тесно взаимодействовать с собственниками. Согласно городской статистике (там, где она ведется по этому показателю), в границах муниципалитетов в частной собственности находится не так много земель (Рис. 25).

Рис. 25 показывает, что основная доля земельных ресурсов в российских городах находится в иной – региональной, федеральной и государственной – собственности. Однако для развития города важна не только форма собственности, но и возможность использовать территории под строительство. Основная же часть муниципальных и государственных земель (те земли, которыми город может распоряжаться по своему усмотрению) занята застройкой. До недавнего времени недоступность муниципальной и государственной

земли для нового строительства сохранялась и изменилась лишь в связи с расширением границ городских округов, когда в них были включены территории близлежащих сельских поселений.

То, как частные собственники используют свои территории, важно для города еще и потому, что эти земли находятся в центральных районах. Рыночная стоимость участков (особенно в центральных частях городов) растет значительно быстрее, чем размер земельного налога. А потому владение землей без каких-либо изменений ее состояния приносит собственнику скорее прибыль, чем убытки. По сути, такое владение можно охарактеризовать как спекулятивное.

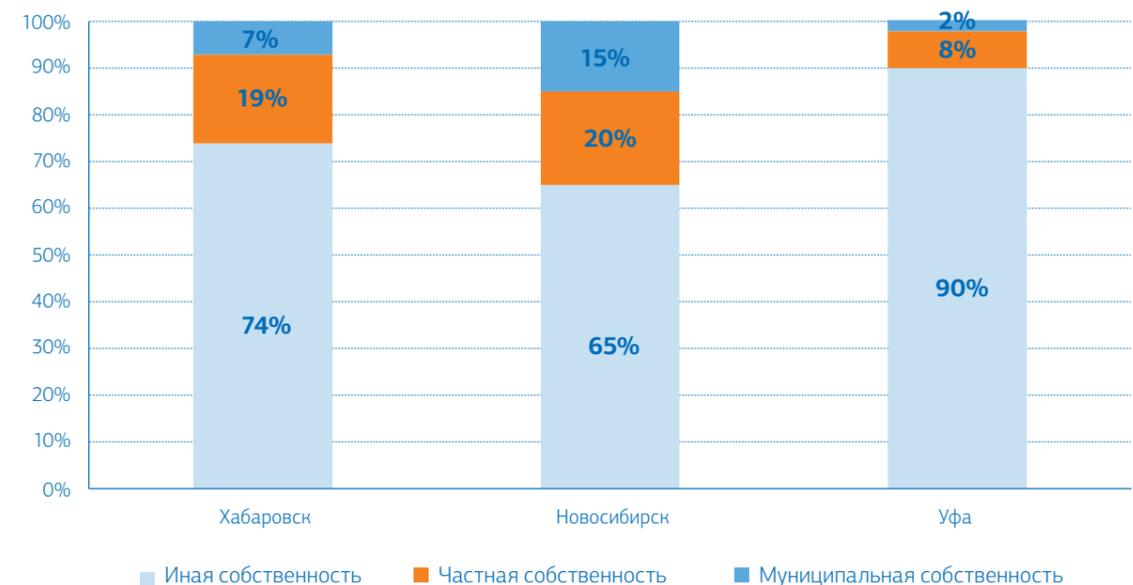
Именно так происходит на территории завода им. Масленникова в Самаре (Рис. 26). Территория площадью около 80 га, расположенная в центре города на берегу Волги, контролируется частными собственниками и не развивается, хотя очевидно, что город нуждается

в «работающей» территории такого масштаба и значения.

Аналогичная ситуация сложилась и с территорией завода «Дальэнергомаш» в Хабаровске площадью 52 га в центральной части города (Рис. 27). Собственник участка, не разделяя желания города провести редевелопмент, продолжает использовать его в своих частных интересах, принося городу значительно меньше пользы, чем мог бы (сейчас на территории завода располагается крытый рынок).

Эти примеры типичны для крупных российских городов, обладающих промышленным наследием. Генезис данной ситуации в характере приватизации: в частную собственность переходили не только предприятия, но и земля под ними. Кроме того, сами города продавали крупные объекты, не имея возможности держать их на своем балансе. Чуть проще ситуация, когда под промышленным предприятием земля не приватизирована, а дана в долгосрочную аренду. Регулируя

Рис. 25. Структура собственности на землю по состоянию на 01.01.2015 г.



Источник: Авторы исследования

арендную ставку, город может транслировать сигнал о необходимости каких-либо изменений на территории – чаще всего о переезде, поскольку прибыльность предприятий при высокой арендной ставке может быть поставлена под угрозу. Это один из примеров возможного нерегуляторного воздействия на девелоперов, о чем подробнее будет изложено ниже.

Негативным последствием такой ситуации для города является вынужденная нехватка земли под развитие во внутренних районах и освоение периферийных территорий. Искусственно «замораживая» таким образом свободные земли, застройщики вынуждают город реализовывать свои планы по жилищному строительству на все более отдаленных территориях, так как внутри строить вроде бы и негде. Как следствие город начинает осваивать под застройку отдаленные территории (Рис. 28) и может парадоксальным

образом разрастаться даже тогда, когда численность населения в нем уменьшается.

На Рис. 28 видно, как администрация Хабаровска выставляет на торги земельные участки все дальше и дальше от центра, стремясь дать возможность строительному комплексу реализовать таким образом собственные планы, а заодно выполнить требования по вводу жилья. При этом в городе есть территории (выделены синими кругами), где никакого изменения в структуре собственности на землю по инициативе города не происходит.

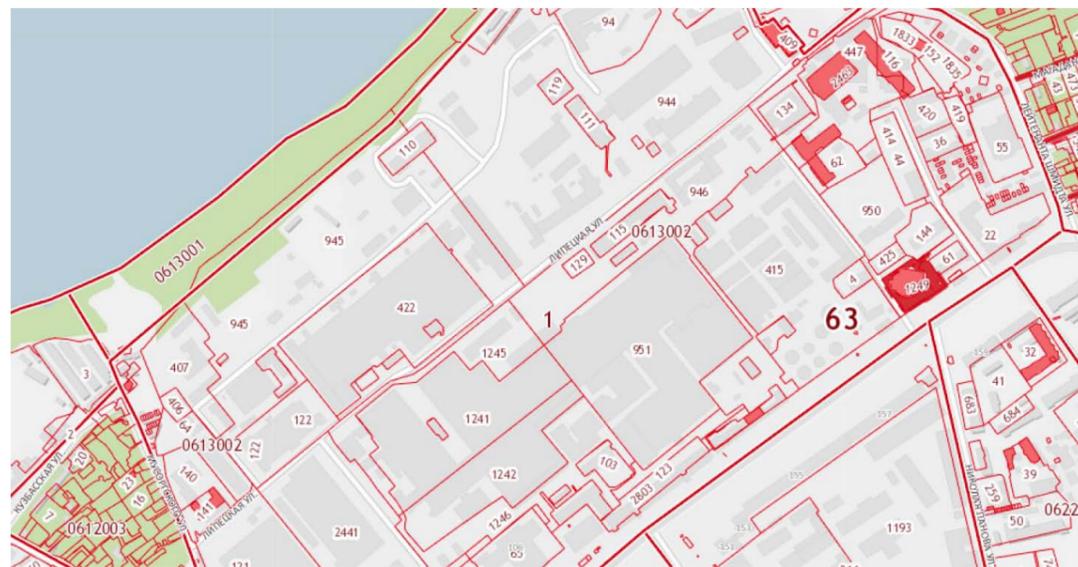
Последствием такого экстенсивного развития становится обременение местных бюджетов, связанное с повышением нагрузки на них в связи с расходными статьями на строительство и содержание инфраструктурных сетей и объектов обслуживания. Таким образом, стремясь разогнать строительный процесс в масштабе города, муниципалитет не имеет возможности разбираться с собственниками,

не развивающими свои земельные участки. Ему проще и быстрее выйти на окраины и за счет этих земель добиться своих плановых показателей.

У города есть возможности предотвратить или снизить активность процесса экстенсивного освоения территорий, однако их использование зачастую связано с ухудшением взаимоотношений между администрациями и строительным лобби в городе. Российское законодательство защищает институт частной собственности: фактически механизмы принудить собственника к каким-либо действиям по развитию земельного

участка у городской власти нет. В качестве крайней меры может применяться изъятие участка с выкупом⁴⁸ или расторжение арендного договора на землю. Изъятие с выкупом является наиболее дорогостоящим методом воздействия на застройщика, а кроме того, не может применяться без наличия какого-либо четкого плана по дальнейшему использованию земельного участка. Института «муниципального банка земли» в России не существует. Точно так же довольно сложно инициировать разрыв договора аренды земельного участка. Исключением являются ситуации, когда участок передан в аренду в рамках договора о

Рис. 26. Структура объектов собственности на территории бывшего завода им. Масленникова в Самаре



Источник: Публичная кадастровая карта Росреестра

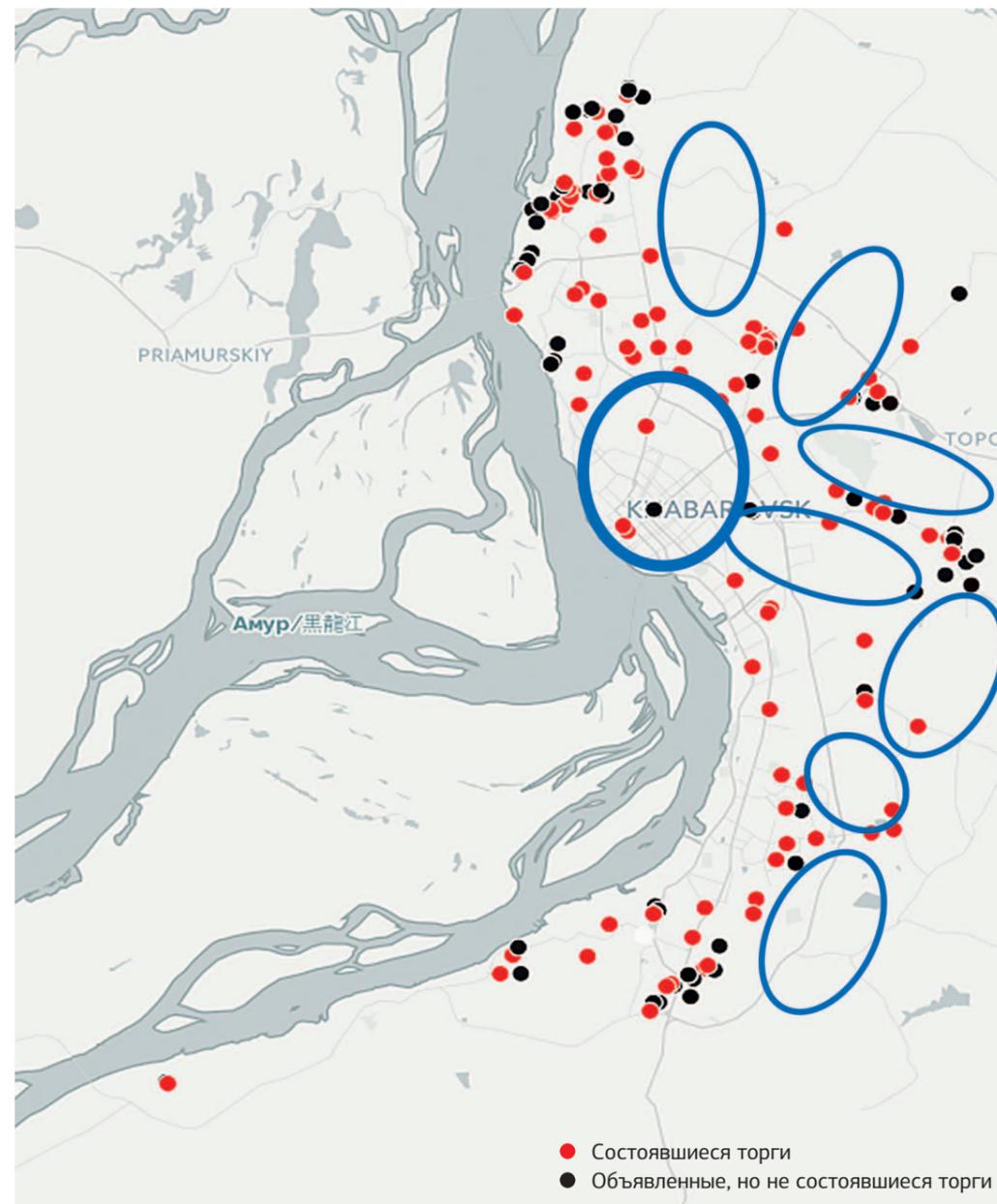
Рис. 27. Территория завода «Дальэнергомаш» в Хабаровске



Источник: Wikimapia

⁴⁸ Глава VII Земельного кодекса РФ: Федеральный закон от 25.10.2001 N 136-ФЗ («Собрание законодательства РФ», 29.10.2001, № 44, ст. 4147).

Рис. 28. География земельных торгов в Хабаровске, 2011–2014 гг.



Источник: Авторы исследования на основе материалов, предоставленных администрацией г. Хабаровска

комплексном развитии территории и этот договор расторгается по инициативе муниципалитета⁴⁹.

Монетарными методами понуждения застройщика к активизации развития внутренних территорий могли бы стать изменение стоимости содержания земельного участка – повышение платежей земельного налога или арендной платы. В существующих законодательных рамках городская власть сильно ограничена в области повышения ставки земельного налога (диапазон – 0–1,5%) и пересмотре кадастровой стоимости (не чаще одного раза в 3 года), что делает эти инструменты достаточно слабыми и отсроченными по своему воздействию на частного собственника. В случае изменения федерального законодательства, разрешения городам переоценивать кадастровую стоимость земли ежегодно и увеличивать ставки земельного налога на свое усмотрение, управляемость землей, находящейся в частной собственности, резко возрастет. Не использовать земельные участки в центре города станет невыгодно, что автоматически снизит скорость расплзания городов. Однако подобная регуляторная политика не должна иметь целью прекращение какого-либо деvelopeмента в городе в принципе или значительное ослабление позиции девелоперов перед возможным произволом городской власти. Важно найти баланс между интересами как администрации, так и девелоперов.

Арендная плата является наиболее гибким инструментом воздействия на застройщика, ведь ставки могут пересматриваться городом ежегодно и федеральный законодатель не фиксирует в данном вопросе их максимальных размеров. Кроме того, муниципалитет может самостоятельно формировать схемы изменения арендной ставки после истечения определенного срока. Так, в Самаре

существует коэффициент сроков строительства, который применяется при продлении договора аренды и является повышающим по отношению к стоимости права аренды на землю⁵⁰.

Еще одним возможным выходом может стать внедрение закона о комплексном развитии промышленных территорий, законопроект по которому прошел два чтения в Государственной Думе⁵¹. В случае ратификации этот закон создаст возможность для городов синхронизировать векторы развития как минимум всех землепользователей в границах промышленных зон. Важно, что он содержит в себе механизм безальтернативного участия в общем проекте: собственник должен либо участвовать, либо продать свою территорию. Таким образом, риск намеренного неиспользования территорий фактически исчезает.

3.4.2 Высокая степень самостоятельности застройщиков в принятии решений об использовании земельного участка
Несмотря на наличие достаточно развитого инструментария по управлению землепользованием, муниципалитеты слабо контролируют текущую деятельность застройщиков и оценивают ее в основном с точки зрения количественного результата – возведенных квадратных метров. В качестве иллюстрации можно привести инструмент ПЗЗ. На текущий момент регламенты некоторых зон трактуются муниципалитетами настолько широко, что у застройщика фактически нет никаких ограничений по выбору профиля будущего проекта.

В Таблице 11 представлены лишь некоторые виды разрешенного использования, относящиеся в указанных городах к зонам делового центра. Перечень возможных вариантов показывает «масштаб свободы», предоставляемый городом застройщикам. В общей

49 Статья 46. Земельного кодекса РФ.

50 Приложение 1. Об утверждении Порядка определения размера арендной платы, условий и сроков ее внесения за использование земельных участков, являющихся муниципальной собственностью, в городском округе Самара, предоставляемых для строительства: [Текст] Постановление Администрации городского округа Самара от 05.08.2010 № 949 («Самарская Газета», N 142(4418), 10.08.2010).

51 Законопроект № 778655-6 Об особенностях регулирования отдельных правоотношений, возникающих в связи с комплексным развитием промышленных зон и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=778655-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=778655-6&02)

сложности застройщику на выбор предлагается в рамках одной зоны делового центра в Хабаровске 50 ВРИ, в Казани – 46, в Воронеже – 66, в Самаре – 45 (учитываются только основные ВРИ). При таких показателях сложно говорить о каком-либо регуляторном процессе со стороны города. Наибольшая сложность возникает из-за того, что в одной зоне разрешается строить и многоэтажные жилые дома, и объекты многофункционального назначения (инфраструктура, культура, торговля и т.д.). Очевидно, что наиболее выгодными для застройщика являются именно многоэтажные жилищные проекты, которыми он чаще всего и ограничивается.

Такая ситуация ярко иллюстрирует дисбаланс регулирования, из-за которого город не может точно знать, какой именно вид использования будет выбран, а потому процесс прогнозирования дальнейшего развития территории становится довольно сложным. При этом любой из указанных в Таблице 11 вариантов развития оказывает значительное влияние как на прилегающие территории, так и на квартал или район. Но даже при условии более жесткого регулирования землепользования в ПЗЗ российское законодательство предоставляет застройщикам право по своему усмотрению менять их, а также параметры разрешенного строительства. Для этих целей застройщик может:

- Внести предложение об изменении границ территориальных зон и градостроительных регламентов, если в результате применения правил землепользования и застройки земельные участки и объекты капитального строительства не используются эффективно, причиняется вред их правообладателям, снижается стоимость земельных участков и объектов

В 2011–2013 гг. в Казани было принято **348** решений об изменении границ территориальных зон и градостроительных регламентов, из них **42%** – о расширении зоны жилой застройки. Таким образом, под жилищное строительство было переведено **441 га** земли.

капитального строительства, не реализуются права и законные интересы граждан и их объединений⁵².

- Подать заявление о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка⁵³.
- Подать заявление о разрешении на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства⁵⁴. Такими отклонениями могут быть изменения высотности здания, площади застройки участка и т.д.

Эти три механизма активно используют застройщиками. Всего через них в 2011 и 2013 годах в Казани прошло 1126 га. География решений показана на Рис. 29.

Как видно на Рис. 29–30, застройщики и собственники земельных участков ведут активную деятельность по корректировке фактической структуры землепользования в городе. Между тем городские администрации не занимаются мониторингом подобных изменений, поскольку эта информация не рассматривается ими как важная для принятия управленческих решений.

Еще одна плоскость, в которой деятельность застройщика слабо контролируется

52 Статья 33 Градостроительного кодекса РФ.
53 Статья 39 Градостроительного кодекса РФ.
54 Статья 40 Градостроительного кодекса РФ.

Таблица 11. Выдержки из действующих ПЗЗ Хабаровска, Воронежа, Казани и Самары

	Хабаровск (зона Ц-1)	Казань (зона ДА)	Воронеж (зона О-1)	Самара (зона Ц-2)
Основные ВРИ	административные здания	административные офисы	многоквартирные малоэтажные, средней этажности, многоэтажные дома, торговые комплексы	офисы, конторы различных организаций, фирм, компаний, банки, научные, проектные и конструкторские организации
	многоквартирные жилые дома в 3–16 этажей	объекты культуры и искусства	гостиницы, общепит, стадионы, НИИ, кинотеатры	многоквартирные дома свыше 4-х этажей только на внутриквартальных территориях и только при условии размещения на 1 этаже нежилых объектов
Вспомогательные ВРИ	магазины, торговые комплексы	торговые объекты: магазины, торговые центры	детские дошкольные учреждения, школы, ВУЗы	торговые центры, выставки товаров
	парковки перед объектами деловых, культурных, обслуживающих и коммерческих видов использования	открытые или встроенные места парковки легковых автомобилей	элементы благоустройства, МАФы	гаражи встроенные подземные или наземные в зданиях общей площадью более 400 кв. м, на участках площадью более 500 кв. м
Условно разрешенные	дворовые площадки: детские, спортивные, хозяйственные, отдыха	объекты благоустройства		мясчи, лоточная торговля, временные павильоны розничной торговли и обслуживания населения
	универсальные развлекательные комплексы, игровые комплексы с размещением аттракционов	многоквартирные жилые дома с использованием первых этажей под объекты общественного питания, торговли, бытового обслуживания, связи, детские сады, аптеки, раздаточные пункты молочных кухонь, банки (отделения банков), иные объекты образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры и спорта, делового назначения	предприятия оптовой и мелкооптовой торговли, приюты	универсальные, спортивные и развлекательные комплексы многоквартирные жилые дома до 5 этажей
Источник: Авторы исследования				

городом, – получение разрешений на строительство. В настоящий момент у муниципалитета по отношению к застройщику нелинейных объектов есть лишь два основания для отказа в выдаче разрешений на строительство:

- при отсутствии необходимых документов, обязательных для получения такого разрешения;
- при несоответствии представленных документов требованиям градостроительного плана земельного участка, а также требованиям, установленным в разре-

нии на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции⁵⁵.

Таким образом, в процессе выдачи разрешения на строительство муниципалитет играет техническую роль. Результаты такого низкого уровня контроля за застройщиками видны на примере Ростова-на-Дону (Рис. 31).

Как видно из Рис. 31, город массово выдает разрешения на строительство высотных домов

в центральных районах, а также на окраинах города. Даже если бы муниципалитет не считал целесообразным выдачу разрешений на такие проекты и в таких местах, юридически у него довольно мало оснований для отказа.

Негативными последствиями подобной ситуации для города является неконтролируемый процесс жилищного строительства. В итоге город не имеет корректной картины того, как, в каком объеме и где возникнет новое жилье и, соответственно, дополнительная потребность в объектах инфраструктуры,

а также как изменится транспортная ситуация и что необходимо начинать делать уже сейчас, чтобы предвидеть и предотвратить проблемы в будущем. Администрация вынуждена ad hoc реагировать на изменения потребностей жителей города, не имея соответствующей возможности долгосрочного планирования пространственно-экономического развития. Действия города начинают носить не упреждающий, а догоняющий характер (Рис. 32).

Как видно из Рис. 32, город планирует сооружение нового водопровода, предполагая,

Рис. 29. География принятия решений, изменяющих параметры землепользования в Казани, 2011 г.

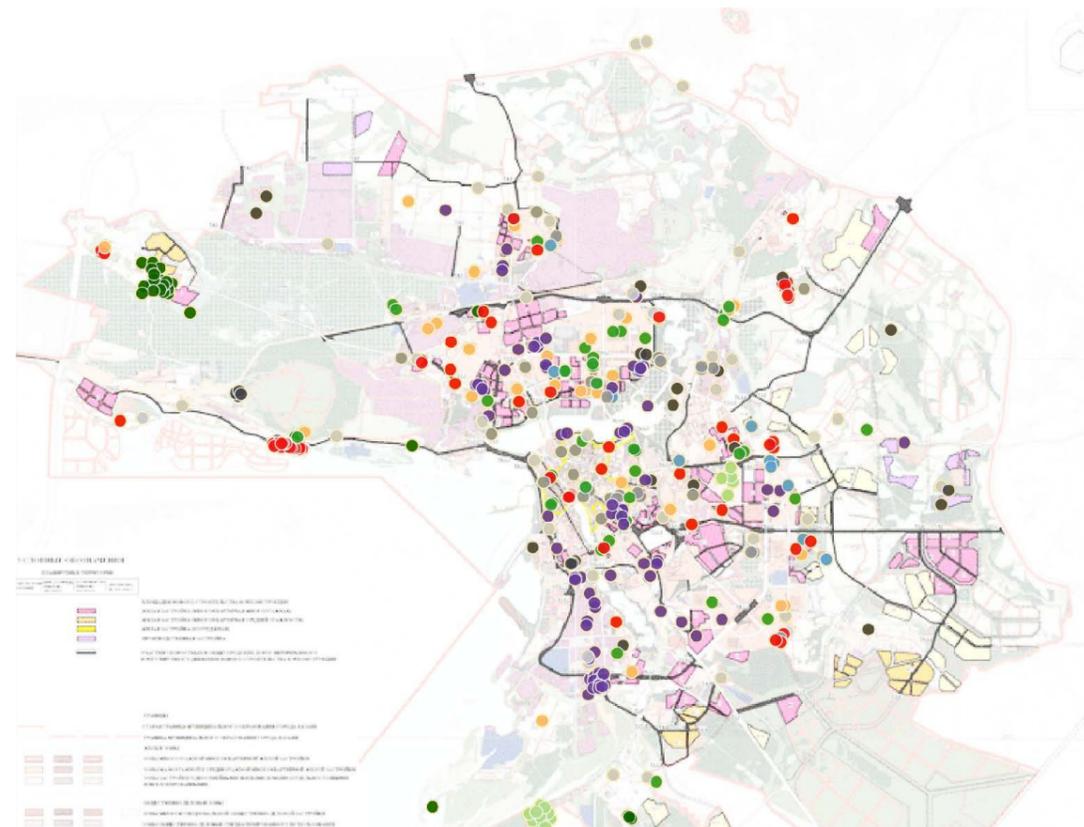
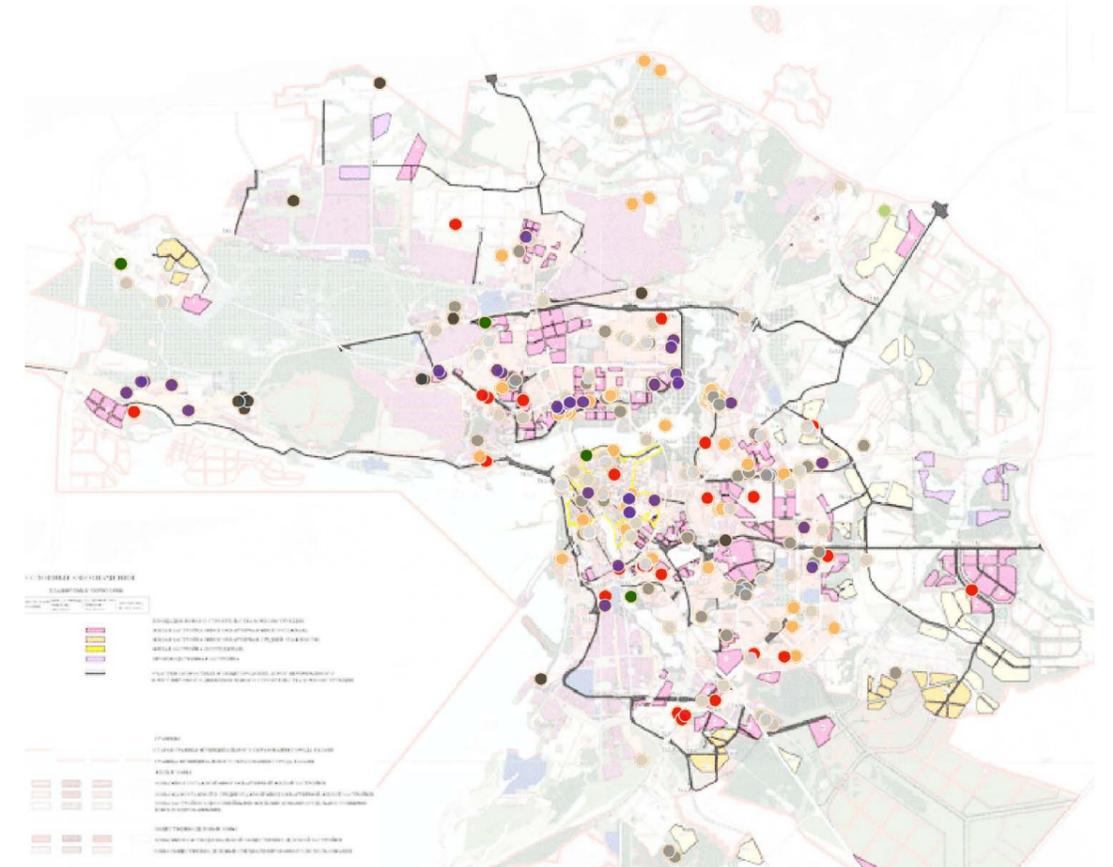


Рис. 30. География принятия решений, изменяющих параметры землепользования в Казани, 2013 г.



Источник: Авторы исследования на основе данных, представленных городской администрацией

Источник: Авторы исследования на основе данных, представленных городской администрацией

⁵⁵ Статья 51 Градостроительного кодекса РФ.

что застройщики станут действовать согласно городской программе развития территорий и будут строить столько в тех местах, в которых запроектировал город. Однако по факту администрация не может быть полностью уверена, что потребности в водоснабжении будут именно такими, как раз из-за слабой контролируемости действий застройщиков. В то же время в масштабе ежегодного планирования и управления городским развитием эти долгосрочные проблемы городской администрации вообще не актуальны на фоне необходимости текущего ремонта, выполнения

уже имеющихся дефицитов в инфраструктуре и т.д.

У города есть возможности повысить контролируемость строительного процесса при помощи наименее затратного инструментария – управленческого. Прежде всего, администрации имеют право формировать ПЗЗ с той степенью детализации и с тем количеством зон, которые считают необходимыми. В этом случае у города появляется возможность сократить количество вариантов использования того или иного участка в границах одной зоны – прописать лишь

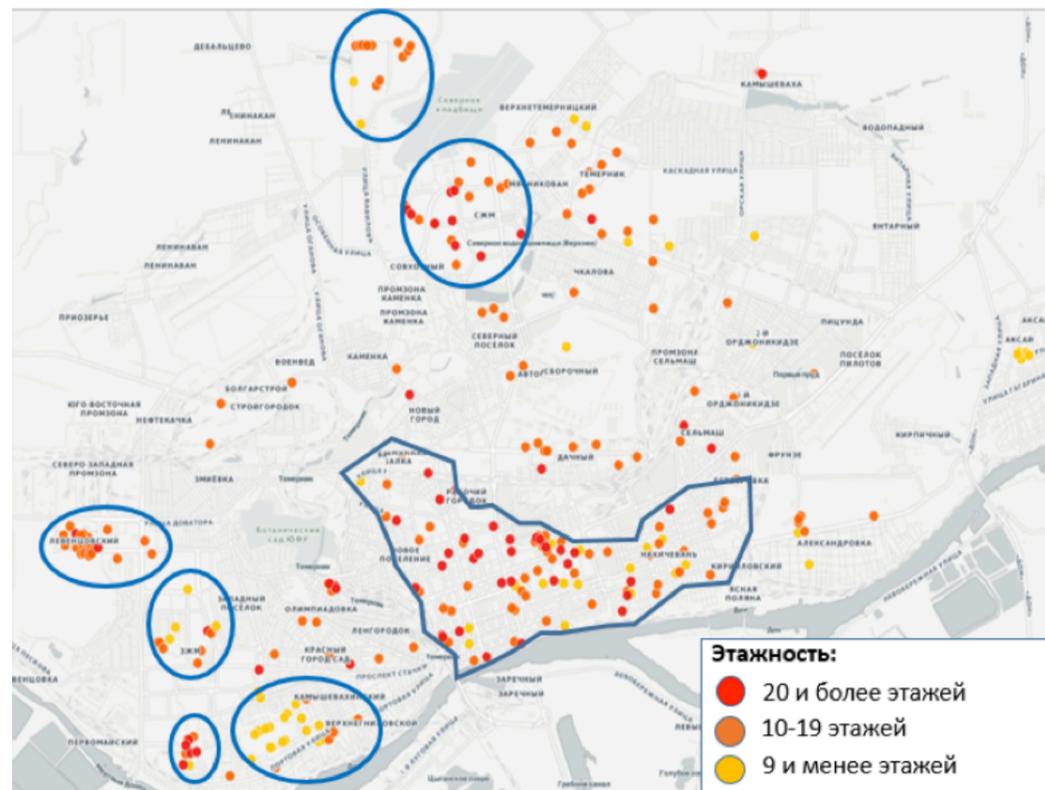
те ВРИ, которые, по мнению города, будут наиболее эффективны в этом месте. У большинства городов есть такой опыт: чаще всего режимы зон жилищного строительства прописаны с подробной, высокой степенью конкретизации. Еще одним инструментом для повышения контролируемости строительного процесса является мониторинг соответствующих решений, принимаемых относительно отдельных земельных участков. Как было показано выше, несмотря на свой «точечный характер», такие решения могут в совокупности инициировать значительные

долгосрочные изменения в структуре землепользования города.

Кроме мониторинга у администрации есть возможность внедрить в процесс рассмотрения различных заявлений застройщиков об изменении ВРИ и отклонений от предельных параметров разрешенного строительства механизмы оценки долгосрочных эффектов от принятия подобных решений. Аналогичные приемы существуют и успешно применяются в других городах мира.

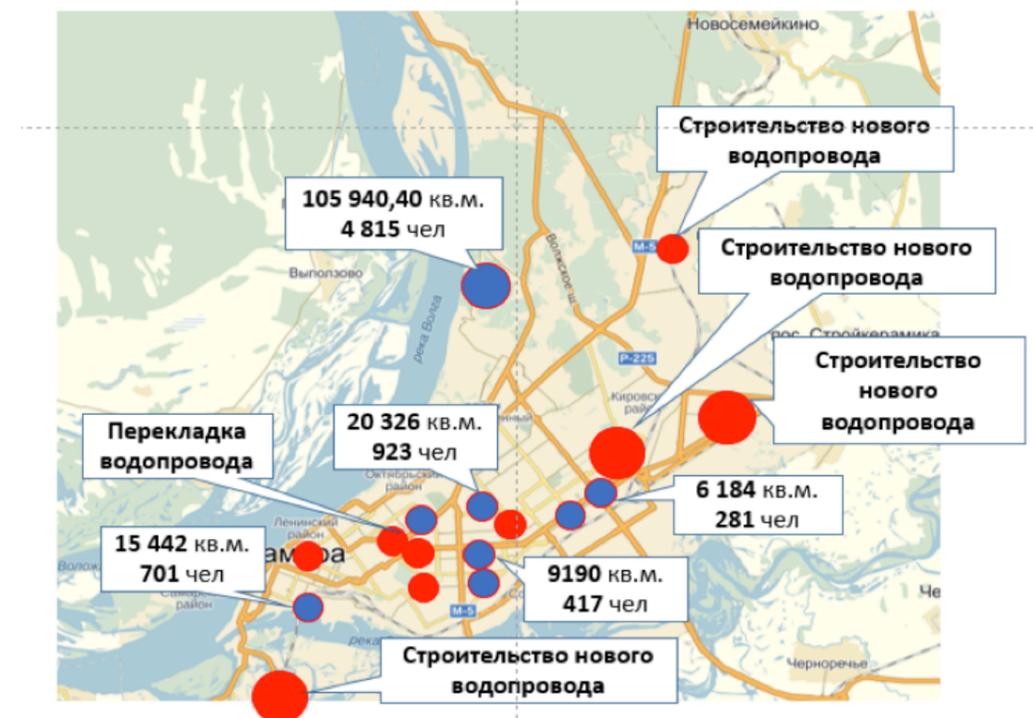
Важно отметить, что подобные проблемы взаимодействия между строительным лобби

Рис. 31. География выданных разрешений на строительство жилых многоквартирных домов в Ростове-на-Дону, 2010–2015 гг.



Источник: Центр городских исследований бизнес-школы СКОЛКОВО

Рис. 32. География планируемого жилищного строительства¹ (синий) и развития коммунальной инфраструктуры² (красный), Самара



Источник: Авторы исследования

1 Об утверждении Целевой программы городского округа Самара «Развитие застроенных территорий городского округа Самара» на 2009–2015 годы: [Текст] Решение Думы городского округа Самара от 11.12.2008 №674 («Самарская Газета», N 235(4028), 24.12.2008).
2 Об утверждении Программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры городского округа Самара на 2012–2025 годы: [Текст] Решение Думы городского округа Самара 29.03.2012 №193 («Самарская Газета», N 60(4837), 07.04.2012).

и администрациями актуальны для большинства стран с рыночной экономикой. Модели взаимодействия между этими сторонами в развитых странах выстраиваются на основе учета взаимных интересов. Город, как представитель воли горожан, транслирует свои цели и задачи строительному бизнесу и через регуляторные и монетарные механизмы создает ситуацию, при которой соблюдение этих интересов становится выгодным или, во всяком случае, безубыточным для застройщиков.

Методы «трансляции» интересов города чаще всего связаны с этапами территориального планирования. Это либо привычные нам генеральные планы и перспективы развития территории (Великобритания, Франция), либо институт зонирования (Бокс 6). Например, в США зонирование в настоящий момент используется не только для функционального деления территории города, но и для предварительного закрепления внешних параметров и физических результатов будущего строительства (form-based code), или его социально-экономических результатов (performance-based code), или рыночных и других правил, в рамках которых девелопер должен двигаться без определенных ограничений по функционалу, плотности и другим характеристикам возводимого объекта (flexible zoning).

На этапе продажи или сдачи в аренду земельных участков город сам, через заложенный в ПЗЗ режим использования территории, определяет максимально точно, что было бы целесообразно построить на данном участке. Другой путь – рассмотрение предлагаемых потенциальными покупателями вариантов застройки. Такая схема используется в Финляндии. Заявка на земельные торги в этой стране предполагает не только сумму, которую покупатель готов заплатить за участок, но и достаточно подробное изложение будущего проекта, а также схемы финансирования строительства⁵⁶.

Одним из общепринятых в западных странах методов конструктивного

взаимодействия между администрацией и застройщиком является процедура получения разрешения на строительство. В отличие от России, где, как уже отмечалось, этот этап сводится к формальной выдаче документа, в Европе и США это момент истины для застройщика. Предлагая свой вариант развития земельного участка, девелопер прежде всего получает от города комплексную оценку всех возможных эффектов от проекта (США). Кроме того, ему выдвигаются требования того, что нужно сделать либо построить в качестве компенсации или нивелирования потенциальных будущих негативных эффектов (Франция), либо он предлагает собственное видение ограничений и обременений своего проекта (Великобритания).

К сожалению, текущие законодательные условия не позволяют российским городам вводить плату за вмененные издержки, связанные с реализацией того или иного проекта. Каждый лишний этаж, возведенный застройщиком, в итоге оборачивается для города дополнительными затратами на инфраструктуру, на удовлетворение повышающегося спроса на услуги образования, медицины и т.д.

3.4.3 Приоритет интересов застройщиков в пространственном развитии города
В условиях приоритета краткосрочных результатов администрации города менее важно, где конкретно будет вестись строительство и как оно повлияет на развитие прилегающих территорий. В текущей парадигме значительно важнее сам процесс строительства и результирующие показатели. Выбор локации будущего проекта является в полной мере решением застройщика, а муниципалитет даже не пытается повлиять на географию будущего строительства, предлагая на равных условиях как более привлекательные незастроенные участки, так и менее привлекательные, требующие реконструкции, сноса и других

Бокс 10

Экспертиза проектов с точки зрения воздействия на городскую среду – опыт Нью-Йорка

С точки зрения взаимодействия города и бизнеса в области развития городских территорий критической точкой для обеих сторон является выдача или получение разрешения на строительство. Именно до этой точки необходимо оценить все прямые и косвенные эффекты от реализации проекта. В этом контексте интересен опыт Нью-Йорка, где проведение подобной всесторонней экспертизы закреплено на законодательном уровне. Эта система называется City Environmental Quality Review, ее основы заложены в общегосударственном законе о политике в области окружающей среды – National Environmental Policy Act. Процедура подобной оценки проводится в городе с 1991 года.

В ходе экспертизы строительный проект в Нью-Йорке оценивается на наличие каких-либо воздействий на окружающую среду¹. И если он признается таковым, то далее следует подробная экспертиза по 17 параметрам:

- воздействие на социально-экономическую ситуацию;
- воздействие на инфраструктуру;
- воздействие на количество открытых пространств;
- экспертиза инсоляции (включает в себя анализ воздействия на инсоляцию окружающих зданий);
- воздействие на состояние историко-культурного наследия;
- воздействие на архитектурную среду;
- воздействие на природный мир (растения, животные и т.д.);
- воздействие опасных материалов в проекте на окружающую среду;
- воздействие на систему водоснабжения и канализации;
- воздействие на количество бытовых отходов;
- воздействие на систему электроснабжения;
- воздействие на транспортную систему;
- воздействие на качество воздуха;
- воздействие на размеры парникового эффекта;
- воздействие на шумовую ситуацию в районе;
- воздействие строительного процесса на здоровье населения;
- воздействие на местное сообщество.

Срок проведения оценки – от 30 до 45 рабочих дней.

Такой широкий набор параметров позволяет всесторонне оценить воздействие строительного проекта как на экологическое, так и на социально-экономическое состояние данного района. Такие параметры, как уровень шума, качество воздуха, воздействие на транспортную ситуацию в Нью-Йорке, где развиты соответствующие системы мониторинга и моделирования, можно рассчитать с достаточно высокой точностью. Воздействие на местное сообщество, на архитектурную среду объективно оценить сложнее. Для таких параметров организации, производящие экспертизу, опираются не только на собственный анализ, но и на городскую политику в данной сфере,

¹ City Environmental Quality Review. Technical Manual http://www.nyc.gov/html/oec/html/ceqr/technical_manual.shtml

⁵⁶ Правила подачи заявки на земельный тендер города Хельсинки от 10.06.2015. <http://www.hel.fi/static/kv/tonnti/jatkuvatonttihaku/hakuehdot-ryhmarakennuttamistontit.pdf>

предложения и комментарии местного сообщества. Важным элементом экспертизы является предложение альтернативных параметров развития проекта в случае негативного воздействия на окружающую среду. Это могут быть предложения по оптимизации размера проекта, плотности застройки, последовательности строительства, техническим решениям, функциональному назначению и т.д. Для каждого альтернативного сценария должно быть оценено изменение воздействия проекта на окружающую среду. В рамках экспертизы также сопоставляется состояние участка до и после реализации проекта и развитие территории без его осуществления. Такой экспертизе подвергается любой строительный проект (не только жилищный), реализуемый в городе. В результате застройщик получает разрешение на начало работ только после комплексной оценки эффектов от реализации данного проекта, а также после внесения необходимых изменений, что позволяет избежать, например, конфликтов с местными жителями или негативных экологических последствий. Фактически процесс оценки заканчивается лишь тогда, когда проект по всем параметрам соответствует требуемым показателям. Таким образом город контролирует качество всех реализуемых проектов, влияющих на состояние городской среды.

дополнительных трат. Очевидно, что при таких условиях застройщик пытается выбрать для себя территории, на которых проекты принесут максимальную прибыль, – то есть незастроенные, а городу проще предложить

именно такие территории, чтобы «выполнить план».

Проиллюстрировать такое пространственное развитие, ориентированное на интересы застройщика, можно на примере Воронежа.

Бокс 11

Франция: опыт налогообложения девелопмента

Экстенсивный или интенсивный характер развития городов – это следствие существующих экономических стимулов в области нового строительства. С точки зрения городского управления, одними из ключевых инструментов регулирования характера пространственного развития являются документы территориального планирования, задающие вектор развития и вводящие определенные ограничения, и налоговая система. Рассмотрим на примере Франции, как налоговая система влияет на характер городского пространственного развития.

В области городского планирования во Франции работает целый ряд налогов. Среди них есть ряд привычных для нас, такие, как плата за подключение к инфраструктуре, налог на землю, налог на собственность. Другие налоги, напротив, не имеют аналогов в российской практике¹. Рассмотрим их чуть подробнее.

Налог на инфраструктуру (taxe locale d'équipement). В отличие от российской практики, когда девелоперы самостоятельно строят социальную инфраструктуру, во Франции они уплачивают отдельный налог с целью покрытия дополнительных расходов местной власти. Налог на инфраструктуру введен для поселений с числом жителей более 10 тыс. человек. Он рассчитывается относительно площади недвижимости и ее стоимости. При этом базовая стоимость за 1 кв. м общей площади здания закреплена законом и дифференцирована для 14 категорий, ее пересмотр происходит каждый год на основании обновленной статистики о рыночных ценах на строительство того или иного объекта. Ставка составляет от 1 до 5% и может достигать нескольких тысяч евро с единицы жилья. Выплата осуществляется в два этапа – через 18 и 36 месяцев после выдачи разрешения на строительство.

¹ French-property.com. Real Estate, Real Living, Real France <http://www.french-property.com/guides/france/building/planning/planning-taxes/>

Единый налог на переустройство (taxe d'aménagement). Этот налог появился в 2012 году в результате реформы налоговой системы в сфере городского планирования, объединившей четыре различных налога в один, и на текущий момент является обязательным для Лиона и региона Иль-де-Франс². Он заменил местный налог, налог на архитектурно-планировочные услуги, налог на общественные пространства, специальный налог для региона Иль-де-Франс, который могут тратить лишь те территории, которые имеют разработанный генеральный план (plan local d'urbanisme). Тратить данный налог можно на комплексную защиту и поддержку природных ресурсов (выкупать из частной собственности особо ценные территории, защищать, развивать и поддерживать природные территории, болота и т.д., финансировать исследовательскую деятельность), а также на работу по архитектурному сопровождению и оформлению разрешительной документации на проекты. В регионе Иль-де-Франс часть денег, полученных за счет этого налога, может быть потрачена на финансирование общественной инфраструктуры, например общественного транспорта.

Объектом единого налогообложения является не только новое строительство, но и реконструкция, расширение здания, создание любых инфраструктурных объектов – все то, что требует разрешения на строительство и официальной авторизации. Объект становится налогооблагаемым в момент выдачи девелоперу разрешения на строительство. Освобождается от налогов строительство объектов общественной инфраструктуры, а также социального и арендного жилья, реконструкция объектов исторического наследия, торговые розничные объекты площадью менее 400 кв. м. Налоговой базой является фиксированная плата за строительство 1 кв. м недвижимости и отдельная ставка для инфраструктурных объектов. Ставка для недвижимости в 2014 году составляла 807 евро, для региона Иль-де-Франс ее размер был равен 712 евро. Ставка для инфраструктурных объектов зависит от характера объекта. Для бассейнов – 200 евро за 1 кв. м, для открытых автостоянок – от 2000 до 5000 евро за 1 парковочное место.

Расчет производится относительно площади недвижимости, ее локализации и местной ставки налога, которая колеблется от 1 до 5%. Например, расчет может быть следующим $150\text{м}^2 \times 712 \times 2,5\% = \text{€}2670$. Местные власти, регулируя ставку, могут значительно влиять на размер этого налога, формировать льготные категории. Налог уплачивается также в 2 этапа: через 12 месяцев и через 24 месяца после получения разрешения на строительство или реконструкцию.

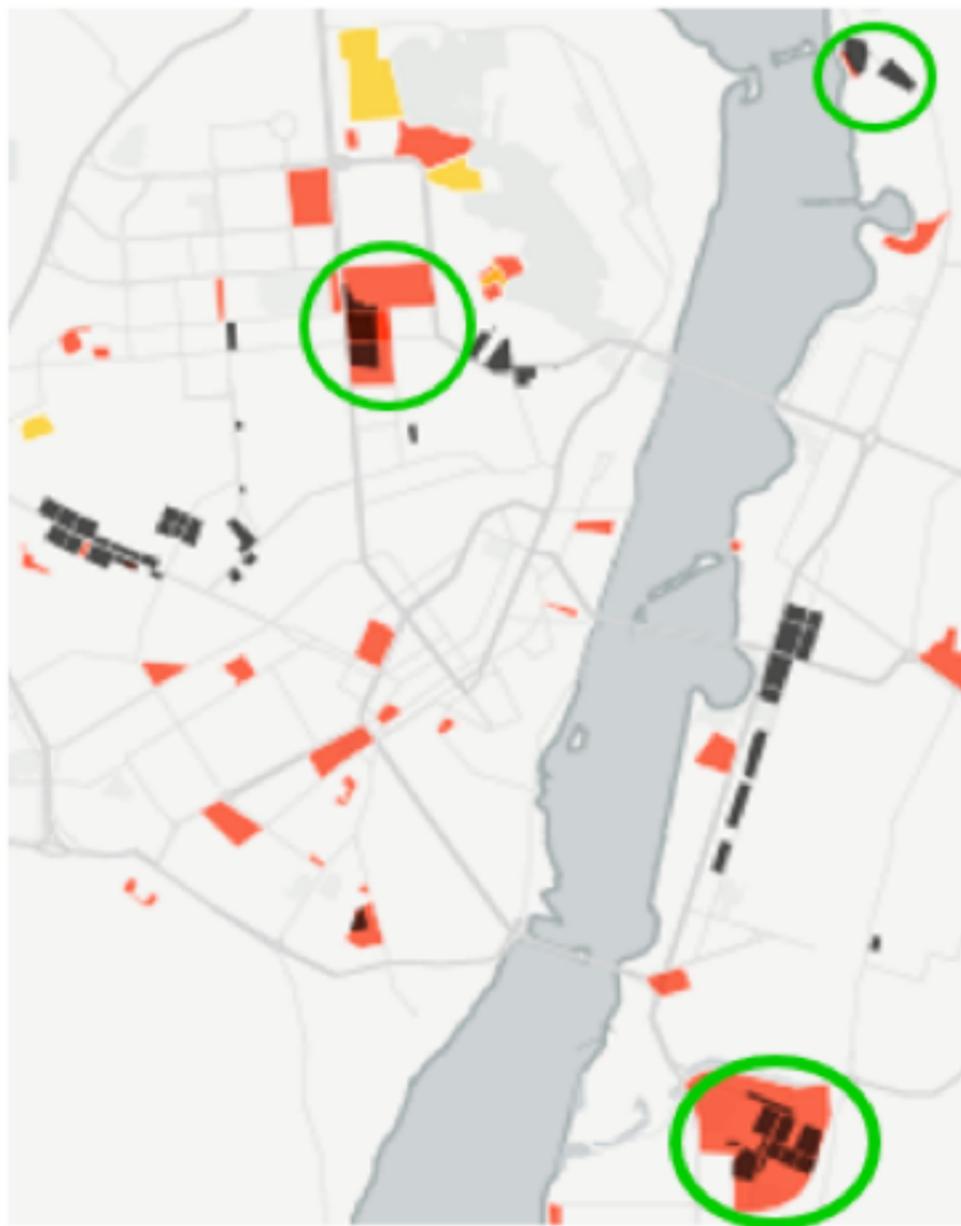
Налог на низкую плотность (Versement pour sous-densité). Он не является обязательным и может быть введен на усмотрение местных властей. Этот налог предполагает определение границы плотности нового строительства. При нарушении этой границы девелопер обязан уплатить дополнительный налог, размер которого зависит от стоимости земли и уменьшения площади строительства вследствие заниженной плотности. Налог на плотность не может превышать 25% стоимости земли. При этом минимальная плотность не может быть меньше половины или больше $\frac{3}{4}$ от максимальной плотности, утвержденной на этой территории в рамках генплана³. По замыслу, этот налог должен снизить интенсивность расползания городов и увеличить предложение на рынке жилищного строительства.

Таким образом, каждый из приведенных трех налогов нацелен на покрытие дополнительных издержек, которые ложатся на местные власти и сообщество в результате нового жилищного строительства: нагрузка на инфраструктуру, потеря общественных пространств и незастроенных территорий, расползание. Эти выплаты приводят к тому, что девелопер компенсирует различные косвенные эффекты нового строительства, что снижает привлекательность экстенсивного роста. Именно неполное покрытие косвенных издержек от нового строительства на периферии городов делает этот путь развития экономически привлекательным в российских условиях.

² Code de l'urbanisme Article L331-1 (https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=7BCoA196F80A09C37D0154FD6F5EF209.tpdila08v_2?cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20160420)

³ Code de l'urbanisme Article L331-37 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTL000023372099&idSectionTA=LEGISCTA000023370620&cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20160420>

Рис. 33. Реализация программы сноса ветхого жилья в рамках разработки проектов планировки территории. Воронеж. 2011–2015 гг.



Источник: Авторы исследования по материалам, предоставленным администрацией города

В 2011 году в городе была разработана программа «Снос и реконструкция ветхого многоквартирного жилищного фонда в городском округе город Воронеж»⁵⁷, в рамках которой город определил районы ветхой застройки под снос. В общей сложности снести предполагалось 440 тыс. кв. м жилья, а вместо него построить как минимум 530 тыс. кв. м нового. За период 2011–2015 годов в проекты планировки попали 36% от этих территорий (Рис. 33).

На Рис. 33 красным выделены проекты планировки, расположенные на ранее застроенных территориях, желтым – проекты планировки, расположенные на ранее не застроенных территориях, черным – территории, занимаемые ветхим жильем. Как видно из Рис. 33, проекты планировки разрабатываются в городе весьма активно. Однако их расположение в значительной степени не совпадает с пространственными планами администрации. Решения о разработке проектов планировки принимает городская администрация⁵⁸.

Как видно из Таблицы 12, не все проекты планировки, разработка которых инициируется

В Воронеже из 7 млн кв. м жилья, запланированного в рамках разработок ППТ, лишь 2,26 млн кв. м (**32%**) планируется возвести на ранее застроенных территориях.

городской администрацией, доходят до этапа утверждения. Чаще всего таковыми становятся те, которые интересны потенциальному застройщику.

Сами города также в своей политике выбора земель под разработку ППТ, очевидно, ориентируются не на развитие внутренних территорий, а на экстенсивный рост, поскольку именно такие участки (с разработанным ППТ) наиболее привлекательны для застройщика, а значит и возведение новых квадратных метров там более вероятно.

Как видно из Рис. 34, разрабатывая проекты планировок, город во многом ориентируется на интересы застройщика – отсюда такое количество проектов, удаленных от центра города и расположенных на ранее свободных территориях.

Таблица 12. Динамика разработки и утверждения ППТ в Воронеже

	2011	2012	2013	2014	2015
Принято решений о разработке ППТ	3	7	6	8	19
Проведено публичных слушаний по рассмотрению ППТ	1	3	6	8	13
Утверждено ППТ	1	3	6	8	7

Источник: Авторы исследования по материалам, предоставленным администрацией города

⁵⁷ О внесении изменений в решение Воронежской городской Думы от 14.07.2010 № 150-III «О муниципальной адресной программе «Снос и реконструкция ветхого многоквартирного жилищного фонда в городском округе город Воронеж»: [Текст] РЕШЕНИЕ Воронежской городской Думы от 25.06.2014 № 1548-III. («Воронежский курьер», N 53, 11.07.2014).

⁵⁸ Статья 45 Градостроительного кодекса РФ.

Рис. 34. География документации по планировке территории (ППТ, проекты межевания, РЗТ). Уфа, 2007–2016 гг.



Источник: Авторы исследования на основе материалов, предоставленных администрацией города

При столь массовом проектировании территорий было бы логично предположить, что городская администрация каким-то образом управляет этим процессом, координируя разработку документов, в частности относящихся к соседним землям. Однако и этот вопрос отдается на откуп застройщикам, администрация же не имеет достаточно стимулов для корректировки проектов планировки, особенно включающих в себя жилищное строительство.

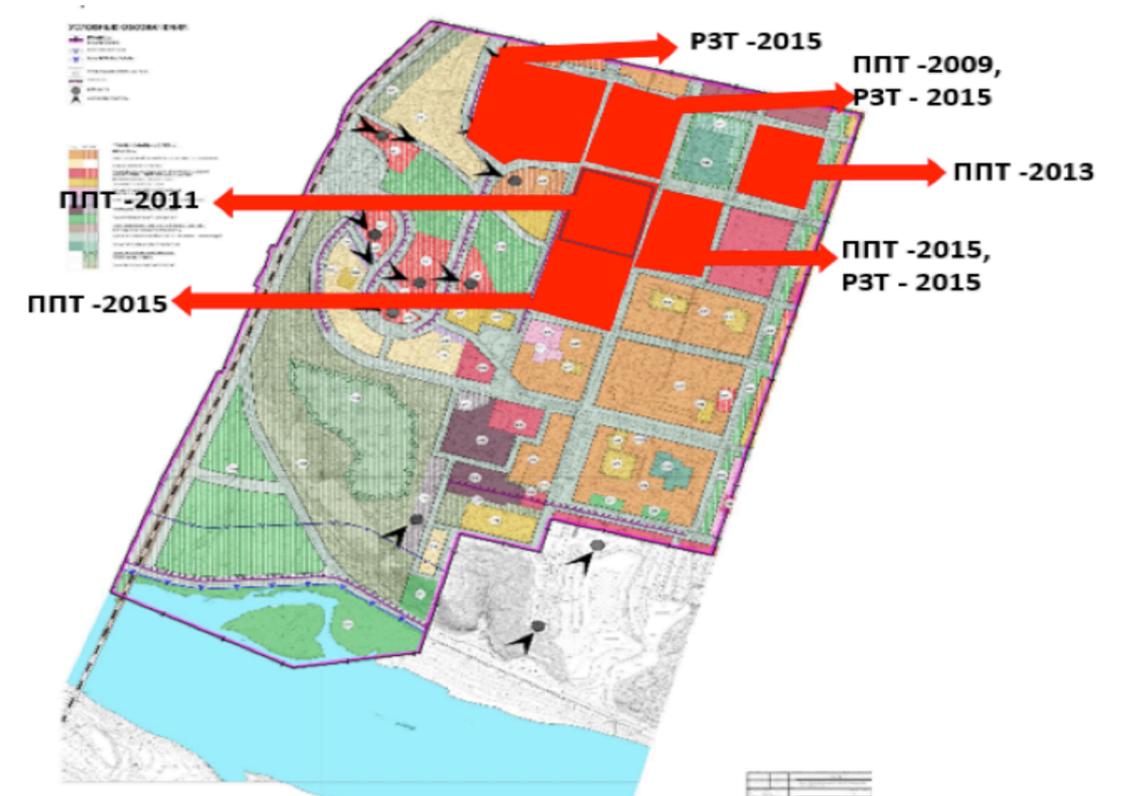
Примером такой ориентации на интересы девелоперского сообщества может стать

история разработки проектов планировки для Кировского района в Уфе (Рис. 35).

На Рис. 35 красным отмечены участки, для которых в данном районе города в течение 2009–2015 годов были выполнены отдельные проекты планировок по заказу частных компаний. При этом проект планировки на всю эту часть города был сделан раньше – в 2007 году. Участки были отданы частным застройщикам для разработки ППТ и дальнейшей реализации проектов РЗТ.

Размер участков небольшой и в среднем составляет 22 га. В рамках проектов межевания

Рис. 35. Разработка ППТ, проектов РЗТ. Уфа, 2009–2015 гг.



Источник: Авторы исследования на основе материалов, предоставленных администрацией города.
Основа – проект планировки 2007 г.

на этой же территории отработывались участки еще меньшего размера – в среднем 16 га. Под проекты развития территории выделялись участки в среднем размером 13,2 га. При таком разнообразии размеров участков, при их наложении друг на друга и фактической независимости разработки различными заказчиками ситуация становится мало контролируемой с позиции городской власти.

В то же время даже столь малые участки могли бы быть синхронно запроектированы частными застройщиками, если бы процесс их вовлечения в градостроительную деятельность был единовременным или в крайнем случае последовательным. Однако на Рис. 35 видно, насколько нестабильна динамика разработки проектов. Так, первый документ на этой территории датирован 2009 годом, а последние – в 2015-м. За это время изменились и условия проектирования, и параметры развития этих участков. При этом динамика разработки генерального плана города, ПЗЗ и других документов, оказывающих влияние на содержание исследуемых проектов, была совершенно другой: в частности, генеральный план не изменился, при этом данная территория была вовлечена в проект развития набережной города в рамках подготовки к проведению саммита ШОС-БРИКС в 2015 году. Таким образом, город фактически допускает наложение подобных ситуаций, поскольку является пленником своих краткосрочных локальных интересов в области пространственно-экономического развития.

Негативными последствиями такой ситуации для города становится опять же его значительный экстенсивный рост. Уходя все дальше и дальше от центра, предлагая застройщикам свободные территории для быстрой реализации проектов, город самостоятельно создает условия для пространственного расширения. Долгосрочные экономические последствия такой политики подробно были описаны ранее – они включают в себя прежде всего рост затрат бюджета на поддержание и строительство новой городской инфраструктуры.

Кроме того, подобная практика приводит к «замораживанию» территорий, занятых ветхим или аварийным жильем, что с течением времени также неизбежно приведет к возникновению критических ситуаций экстренного расселения жильцов, обветшания инфраструктуры и как следствие новых затрат для городского бюджета.

У города есть возможности проявления собственной «воли» в данном вопросе, которые лежат как в области экономического, так и регуляторного воздействия. С точки зрения рыночной экономики сравнительных преимуществ у ранее застроенных территорий фактически нет. Явные и скрытые издержки, которые застройщик должен понести при реализации такого проекта (расселение, снос, перекладка инфраструктуры, обеспечение жильем горожан, более дорогой процесс проектирования и строительства, необходимость работать с интересами и недовольствами стейкхолдеров на территории и т.д.), делают его неконкурентоспособным по сравнению с любым гринфилд-проектом. Для компенсации разницы в прибыльности застройщик вынужден проектировать максимально многоэтажные кварталы (пример Ростова-на-Дону). Необходимо отметить, что и в более благополучных с экономической точки зрения странах подобные проекты лишь в редких случаях реализуются одним девелопером за счет единственного источника финансирования – собственного или заемного. Чаще всего процесс развития застроенных территорий проходит через механизмы проектного финансирования, создания специальной компании, которая занимается ее проблемами в целом, а отдельные земельные участки отдаются девелоперам при условии синхронного и слаженного использования.

В текущих экономических условиях у муниципалитетов нет доступных средств для прямой компенсации застройщикам какой-либо части затрат, связанных с развитием ранее застроенных земель, или финансового участия в проектах на данных территориях. Именно поэтому участки, рассматриваемые

городом как потенциальные площадки под проекты РЗТ, вовлекаются в проекты гораздо медленнее, чем скорость принятия решений о таких проектах. Иллюстрацией этому служит незначительное количество проектов планировок, инициированных городом ишедших реального исполнителя, – в Воронеже, Самаре, Тюмени.

Однако у муниципалитета есть возможность стимулировать застройщиков при помощи следующих мер:

- смягчения налогового или арендного режима на территориях реализации проекта;
- снижения начальной ставки аукциона при продаже права реализации проектов РЗТ.

В краткосрочной перспективе такие меры могут оказать некоторое отрицательное воздействие на состояние городского бюджета. Однако, учитывая потенциал снижения долгосрочных рисков и затрат от экстенсивного использования и интегральных положительных эффектов от развития застроенной территории, такой вариант взаимодействия может быть рассмотрен городскими администрациями в качестве приемлемого или даже более выгодного для города. Подобная практика применяется и за рубежом (см. Бокс 11). Кроме того, у муниципалитетов есть крайне ценный для застройщиков ресурс – свободная земля, которую можно использовать не просто в качестве товара, но и как компенсацию за возможное снижение прибыли при реализации проекта в центральной части города.

Альтернативой стимулирующим мерам могут быть меры ограничительные, которые муниципалитет вправе принять относительно реализации проектов на новых территориях. К таким мерам относятся:

- процедура оценки долгосрочных интегральных эффектов от застройки территории, предлагаемой для разработки проекта планировки, реализации проекта РЗТ, КОТ;
- формирование условий и требований к будущим проектам застройки

территорий на основе результатов такой оценки;

- максимально возможное сокращение вовлечения в градостроительный процесс незастроенных территорий, сопровождаемое информированием застройщиков о таком сокращении (такие меры могут приниматься, в частности, в рамках политики менеджмента городского роста – подробнее об этом в Главе 1);
- ужесточение налогового и арендного бремени для проектов на незастроенных территориях (путем введения дополнительных коэффициентов при формировании ставки аренды);
- ужесточение требований по обеспечению любого проекта на новых территориях объектами инфраструктуры за счет девелопера.

Такие меры могут, с одной стороны, ухудшить взаимоотношения между муниципалитетом и строительным лобби. Примером подобной ситуации стал город Пермь, где мастер-план был ориентирован на фиксацию площади города в существующих границах застроенной территории. Недовольство застройщиков было одним из факторов, которые способствовали разработке новой документации, учитывающей их интересы.

Подобная политика также на некоторое время может привести к снижению объемов жилищного строительства. Однако муниципалитеты уже сейчас вводят ограничительные меры против жилищного строительства (например, мораторий на выдачу разрешений на строительство в Балашихе и Королеве, объявленный губернатором Московской области в феврале 2016 года).

Положительный эффект от описанного комплекса мер выражается в балансировке темпов, локаций жилищного строительства и возможностей города по обеспечению и поддержанию на должном уровне инфраструктурного обслуживания горожан, а также в большом количестве позитивных интегральных эффектов от более компактного развития, описанных выше.

Бокс 12

Методы стимулирования развития застроенных территорий

Вопрос вовлечения застроенных территорий в городское развитие является одним из наиболее актуальных в современной урбанистике. Экстенсивное развитие в долгосрочной перспективе стоит для города значительных средств, а внутренние территории зачастую заняты ветхим жильем, неработающими промышленными или коммерческими объектами. По сути, в проектах развития застроенных территорий речь идет о высвобождении скрытого под застройкой потенциала внутренних районов города – ради более эффективного их использования.

Однако такие проекты по сравнению с проектами на новых территориях имеют значительный недостаток – высокую стоимость входа в проект. Необходимость релокации производств и жителей, регенерация территории, увеличение или реконструкция инфраструктуры – вот лишь некоторые дополнительные затраты, которые делают проекты такого типа менее привлекательными для девелоперов. Однако в развитых странах муниципалитеты часто стимулируют реализацию именно этих проектов, создавая привлекательные условия для застройщиков, так как в долгосрочной перспективе они обеспечивают более устойчивое развитие города. При этом в некоторых странах развитие застроенных территорий выбрано в качестве национального приоритета. Например, в 1995 году в Великобритании была выпущена Белая книга по жилью¹, где была поставлена стратегическая цель – к 2005 году возводить не менее 50% жилья на ранее использовавшихся территориях.

Города для выполнения таких целей используют как монетарные, так и регуляторно-организационные меры. Монетарные нацелены либо на снижение издержек застройщика, либо на повышение его будущих доходов, либо на обе цели сразу. Снижение издержек возможно за счет компенсации из городского бюджета каких-либо затрат застройщика (например, на расселение жителей) или через предоставление в пользование объектов, построенных за счет бюджета. Например, установление дополнительного налога с целью строительства новых инфраструктурных объектов всеми будущими пользователями, как это делается в США. Так, выделяются особые зоны, нынешние и будущие жители которых станут пользоваться услугами таких объектов. Они и становятся коллективными инвесторами подобных проектов².

Более традиционным и близким к российской практике является налоговое стимулирование. В США в 1997–2011 годах существовала система возврата тех издержек, которые были потрачены девелопером на улучшение экологических качеств ранее использованной территории перед реализацией собственного проекта (так называемый The Federal Brownfields Tax Incentive)³.

Еще одним монетарным механизмом являются налоговые кредиты. Учитывая, что реализация строительного проекта на ранее использованных территориях является достаточно долгим процессом, а значит инвестор долго не получает первой прибыли, вполне логично отнести налоговые выплаты на первый прибыльный период. Этот механизм является сутью налоговых кредитов, которые довольно популярны в США. Такая схема распространяется на проекты, связанные с восстановлением и приспособлением исторических зданий (Historic Rehabilitation Tax Credits Program⁴).

1 Department of Environment (1995) White Paper. Our Future Homes. Cm2901, HMSO, London.

2 См. закон Mello-Roos о районах коммунальной инфраструктуры (The Community Facilities Act) 1982 года.

3 Brownfields Tax Incentive Fact Sheet (2011) https://www.epa.gov/sites/production/files/2014-08/documents/ti_factsheet.pdf

4 Historic Preservation Tax Incentives (2012) <https://www.nps.gov/tips/tax-incentives/taxdocs/about-tax-incentives-2012.pdf>

В Великобритании для компаний, реализующих проекты регенерации районов, вводятся налоговые каникулы.

Очевидно, что такие крупные проекты довольно сложно финансировать при помощи краткосрочных денежных вливаний. В силу этого весьма эффективной на Западе является практика формирования долгосрочных денежных фондов с участием городских бюджетных средств и, например, средств пенсионных фондов. Таким является, к примеру, Birmingham Alliance, объединяющий в себе усилия девелоперов и городского бюджета.

Немонетарными методами стимулирования подобных проектов являются прежде всего регуляторные инструменты – облегчение режимов землепользования, смягчение требований к застройке. Отдельным подходом к вопросу со стороны администрации может быть названа оптимизация работы самой администрации с такими объектами. Не секрет, что бюрократическая машина создает дополнительные издержки для реализации крупных проектов в городе, даже не желая того. В этом смысле показательны примеры муниципалитетов, организовавших специальные административные возможности для поддержки проектов вовлечения застроенных территорий в процессы развития, например в городе Сан-Антонио в Техасе.

Таким образом, на текущий момент международная муниципальная практика накопила достаточно обширный арсенал средств по стимулированию девелоперов работать именно на застроенных территориях. И хотя большинство из перечисленных выше методов сложно реализуемы в российских законодательных условиях, муниципалитетам следует обращать отдельное внимание на нужды и потребности девелоперов, выражающих интерес к застроенным территориям.

3.5 Основные выводы и рекомендации

Застройщики и девелоперы для российских муниципалитетов за последние 25 лет стали в некотором роде спасателями. Они дают городам то, за чем пристально следит региональная и федеральная власть, – объемы ввода нового жилья. Значительная бюджетная зависимость от поступлений из регионального и федерального бюджета не позволяет городам в полной мере проявлять собственную волю, стимулируя застройщиков заниматься внутренними территориями, а не выходить на незастроенные, более привлекательные для них окраины.

В итоге муниципалитеты оценивают деятельность девелоперов, взаимодействуют с ними исходя исключительно из текущих краткосрочных интересов – как своих, так и застройщиков. Проблемность ситуации состоит в том, что такой подход приводит к значительным отсроченным негативным эффектам, столкнуться с которыми придется именно муниципалитетам и горожанам, а не застройщикам.

По результатам анализа сформулированы следующие рекомендации для представителей органов муниципальной власти:

- **Корректно оценивать зависимость города от строительного сектора экономики.** Несомненно, политическая зависимость от лобби застройщиков оказывает влияние на деятельность администрации города. Однако важно учитывать долгосрочные последствия от слишком сильного вовлечения исполнительной власти в интересы лишь одной группы граждан и/или предпринимателей в городе. Зависимость городской экономики от состояния строительного сектора хоть и является популярным тезисом, требует подробного изучения в каждом конкретном городе. На текущий момент нет достоверных подтверждений его правомерности.
- **Создавать невыгодные условия для спекулятивного владения земельными участками без их развития.** За прошедшие 25 лет развитие российских городов достигло того уровня, когда свободные территории в центральных

районах являются критически важными. И с каждым годом альтернативная стоимость неиспользования таких участков вырастает для всего города. Дефицит свободных пространств вынуждает город расти вширь, создавая как минимум дополнительные затраты для местного бюджета. В связи с этим город должен понимать, что давление на землевладельцев – это не борьба со спекулятивными предпринимателями, это защита интересов всего города.

- **Формировать качество нормативных документов и изменять их в соответствии с интересами города.** Российское градостроительство и девелопмент постепенно институционализируются. Это больше не «дикий рынок застройщика», где у города почти не было власти. Значение документов, нормативного аппарата все возрастает, а потому муниципалитетам следует обращать максимально возможное внимание на такие документы, как ПЗЗ. Регуляторный потенциал, заложенный в эти инструменты федеральным законодательством, достаточен для трансляции «воли города», что доказывает иностранная практика использования подобных инструментов.
- **Оценивать долгосрочные эффекты от вовлечения новых территорий в градостроительную деятельность.** На опыте истекших лет городские администрации могут четко увидеть, к чему приводит «потакание» интересам застройщика. Стремление к росту объемов строительства жилья любой ценой приводит к неконтролируемому росту территории. Более того, значительные площади, действительно нуждающиеся в редевелопменте, но проигрывающие по объему потенциальной прибыли, остаются без внимания. Не имея достаточно финансовых средств, чтобы компенсировать застройщикам разницу в прибыльности, города могут использовать другие стимулирующие и регуляторные

меры для переориентации внимания строительного бизнеса в сторону внутренних территорий города.

- **Разрабатывать новые и использовать имеющиеся меры поддержки и стимулирования строительства на существующих территориях.** Хотя в действующих законодательных условиях у муниципалитетов не так много полномочий в области стимулирования развития именно застроенных территорий (города не могут вводить собственные налоги и сборы, самостоятельно снижать какие-либо строительные нормы и правила), у них все же есть пространство для маневра. Прежде всего это касается экономических методов. Города могут не повышать арендные ставки для отдельных территорий в городе, кроме того, можно устанавливать определенные категории территорий, где земельный налог будет минимальным. Расходы на получение каких-либо разрешительных документов, администрируемые муниципалитетом, также могут быть снижены для застройщиков некоторого типа проектов. Немонетарными методами стимулирования может стать разработка специальных местных нормативов градостроительного проектирования именно для подобных территорий (например, со сниженными требованиями к количеству парковочных мест или проценту озеленения). Другим методом может быть организация параллельной работы на нескольких смежных проектах разными девелоперами, что позволит разделить общие сопутствующие затраты (подключение к сетям, строительство объектов инфраструктуры и т.д.) среди нескольких участников проекта.



4. Информация о городе как внутренний ресурс развития

4.1 Общее резюме

Для выстраивания эффективной системы управления российским городам необходимо лучше знать самих себя. Для этого необходимо выстроить систему сбора, мониторинга, анализа статистических данных и их использования при принятии управленческих решений. В российских городах проблема городской статистики лежит в двух плоскостях.

Первая связана со сложностью применения городских данных, которая кроется прежде всего в несовершенстве системы муниципального управления, ее функциях. Города не мотивированы собирать и анализировать информацию. Решения, которые действительно влияют на их дальнейшее развитие, принимаются не на основе каких-либо выводов, подкрепленных статистическим анализом, а с использованием совсем других факторов и показателей, таких, как объемы жилищного строительства, получение субсидий из вышестоящих бюджетов, годовое программно-целевое распределение имеющихся финансовых средств и т.д. Зачем собирать и анализировать сведения, если от отчетов ничего не зависит? Подобная логика представляется весьма проблематичной и недальновидной, поскольку сбор и анализ данных действительно необходимы при принятии более качественных решений, касающихся пространственно-экономического развития города.

Еще одной существенной проблемой использования статистических данных является отсутствие необходимой экспертизы и квалификации работников городских администраций в области обработки и анализа статистической информации (не говоря уж о больших объемах сведений).

Второй блок трудностей связан с внешней по отношению к администрации среде. Даже при желании работать с информацией городские структуры зачастую не имеют доступа к ней. Данные о развитии города собираются различными по статусу и степени закрытости организациями. Доступ к сведениям, генерируемым этими организациями, для городов либо невозможен в принципе (как в случае с

данными о налогах, защищенными налоговой тайной), либо стоит немалых денег. Кроме того, и сами города не обнаруживают ту информацию, которой располагают, либо публикуют ее в таком виде, что делает невозможным ее дальнейшее использование внешними стейкхолдерами.

Учитывая проблемы, связанные с генерацией и использованием городской статистики в России, в этом исследовании подробно рассмотрены только те данные, которые касаются вопросов управления пространственно-экономическим развитием, включая сведения о земельных и финансовых ресурсах, строительных процессах и формировании инженерной инфраструктуры и т.д.

Важно отметить, что анализ этих данных включает в себя этап локализации – преобразования текстовых и цифровых материалов в картографические. Такой метод позволяет увидеть процессы, развивающие город, в пространственно-временном аспекте. Более того, благодаря единой картографической платформе графические изображения разных процессов (например, строительства жилья и развития инженерных коммуникаций) можно «наложить» друг на друга и сделать выводы об их первоочередности или временной синхронизации.

Авторы выделяют следующие направления дальнейшего развития системы сбора и интерпретации городских данных с целью оптимизации процессов пространственно-экономического управления:

- создание собственных служб статистики/мониторинга городских данных;
- переход к горизонтальному способу агрегирования городских данных;
- постоянный анализ востребованности данных, пополнение перечня собираемых сведений;
- раскрытие данных для внешнего использования;
- формирование системного запроса на использование муниципальных данных в соответствии с долгосрочными планами территориального развития;

- максимальную локализацию имеющихся данных с последующим их применением при принятии пространственных решений.

Следует отметить, что вышеперечисленные направления включают в себя не только сбор, но и качественную обработку данных, их анализ, а также механизмы их «трансформирования» в знание, то есть в видение будущего развития города. Участвовать в этом процессе должны представители как администрации города, так и бизнеса, независимые эксперты и исследователи. И чем шире круг генераторов и пользователей информации, тем выше вероятность того, что сведения будут интерпретированы и использованы максимально эффективно. Так, в Амстердаме внедряются системные институциональные решения, способствующие кооперации правительств всех уровней, экспертов, представителей бизнеса, университетов, жителей города и других стейкхолдеров в области генерации, анализа и использования данных (см. Бокс 13. «Информационные партнерства в Амстердаме»). В Нью-Йорке же для совершенствования системы работы с городскими данными активно поддерживаются частные стартапы, основанные на использовании муниципальной информации (см. Бокс 14. «NYC BigApps»).

4.2 Контекст

Особенностью российской модели статистического учета является ее обособленность от системы местного самоуправления и тесная связь с федеральной властью. В советское время в каждом городе был свой отдел Госкомстата (ранее – Центральное статистическое управление (ЦСУ)), который собирал муниципальные данные по широкому перечню показателей. При этом ЦСУ постепенно меняли статус – от независимых до

подчиненных плановым органам и институтам. Зачатки данного процесса можно усмотреть еще в позиции В. И. Ленина, который в 1921 году писал о необходимости работы ЦСУ «по непосредственным указаниям и заданиям председателя Госплана и президиума его»⁵⁹. Такое искусственное подчинение статистической работы плановому делу уже в начале 1920-х годов превратило ЦСУ в «орган, содействовавший, хотя и под административно-политическим давлением, в том числе и фальсификации статистических данных», необходимых для реализации определенных управленческих и политических задач⁶⁰.

Современная модель статистического учета унаследовала от системы советского периода значительную централизацию и ориентацию на общегосударственные задачи. Федеральная служба государственной статистики является органом исполнительной власти, отвечающим за формирование официальных данных. С мая 2008 года она передана в ведение Министерства экономического развития РФ⁶¹. В регионах и городах данная служба представлена территориальными органами государственной статистики. Чаще всего на административный район приходится один отдел статистики, а также по одному – на крупные города, включая столицу региона. Два из исследованных городов – Уфа и Новосибирск – имеют и внутрирайонные отделы статистики. Такие филиалы собирают данные в рамках федерального плана статистических работ по региону с разбивкой на муниципалитеты. Деятельность этих органов финансируется из федерального бюджета. Официальные положения о работе территориальных органов статистики не предусматривают обязанность соответствующих служб предоставлять данные муниципальным органам власти или собирать сведения в их интересах, с учетом их списка показателей. Сведения могут быть предоставлены по письменному запросу или в рамках соглашений сторон

Бокс 13

Информационные партнерства в Амстердаме

Внедрение концепции data-driven city в Амстердаме осуществляется с помощью создания партнерства города с профильными компаниями, которые предоставляют статистические данные, разрабатывают алгоритмы для их анализа и на этой основе генерируют рекомендации по оптимизации работы городской инфраструктуры. На основе таких партнерств решаются вопросы загруженности дорог, выбросов вредных веществ в атмосферу и шумового загрязнения и т.п., повышается эффективность работы социальной инфраструктуры. В зависимости от степени сложности и важности проблемы партнерства могут быть организованы и с включением национального уровня исполнительной власти.

В Нидерландах глобальным вызовом является риск наводнений. В 2008 году правительство страны приняло решение о повышении стандартов защиты систем дамб, от работы которых зависит благополучие 55% жителей страны¹. Для выявления наиболее уязвимых участков в случае природного бедствия, а также для оптимизации финансовых расходов были проверены существующие сооружения. Анализ проводился представителями правительственных структур, частных компаний, научного и экспертного сообществ, объединенных в специально сформированный консорциум. Результаты работы показали, что достичь требуемого уровня безопасности можно за счет укрепления сооружений только в трех областях. Это позволило сэкономить 8 млрд евро по сравнению с затратами на укрепление всех дамб.

Сложность внедрения концепции data-driven city связана прежде всего с необходимостью выстраивания индивидуальной системы партнерств для решения той или иной задачи в области городского развития, фокусного подхода к проблеме отбора показателей для мониторинга и создания алгоритма их анализа в рамках решения определенной проблемы. В Амстердаме для изучения возможностей использования данных в интересах города в 2013 году был создан институт Amsterdam Institute for Advanced Metropolitan Solutions (AMS Institute), ставший результатом кооперации ведущих мировых центров городской экспертизы – Delft University of Technology, Wageningen University и MIT. Представители учреждения не только консультируют государственные органы и частные компании, но и обучают управленцев и профессионалов будущего.

Таким образом, работа с городскими данными с использованием современных технологий их сбора и анализа позволяет комплексно (привлекая широкий круг стейкхолдеров) решать такую сложную первостепенную проблему городского развития, как повышение устойчивости к внешним шокам (urban resilience). Пример Амстердама показывает, что решения, принимаемые на основе данных, могут быть экономически более выгодными, позволяющими сберечь финансовые ресурсы. Для внедрения подобных практик в России необходимо развивать межведомственное взаимодействие и поощрять включение бизнеса в решение тех или иных проблем, привлекать ученых и консультантов экспертного сообщества к диалогу, артикуляции и преодолению ключевых коммуникативных барьеров и выработке городских политик.

¹ Fitzgerald, M., Data-Driven City Management, MIT Sloan Management Review, May 2016.

⁵⁹ Ленин В.И. Полное собрание сочинений. – Т. 53. – С. 122.

⁶⁰ Тропов И.А. (2012) ЦСУ и тайны советской сельскохозяйственной статистики первой половины 1920-х гг. Ленинградский юридический журнал. – № 4 (30). – С. 257 – 263.

⁶¹ Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: [Текст] Указ Президента РФ от 12.05.2008 г. № 724 («Собрание законодательства РФ», 19.05.2008, N 20, ст. 2290).

Бокс 14

NYC BigApps

NYC BigApps – это ежегодный конкурс технологических продуктов, которые нацелены на решение тех или иных проблем Нью-Йорка. Его проведение спонсируется Корпорацией экономического развития Нью-Йорка (New York City Economic Development Corporation), одними из задач которой являются поддержка бизнеса, создание новых высококвалифицированных рабочих мест и содействие развитию локальной экономики и местного сообщества¹.

Участники используют обширные открытые данные системы NYC Open Data. Они могут оперировать информацией по трафику, загруженности дорог, расписанию общегородских мероприятий, объему предложения и ценам на рынке недвижимости, результатам инспекций ресторанов. Конкурс проводится с 2009 года и направлен на поиск новых возможностей использования собираемых данных, повышение прозрачности и эффективности работы системы городского управления и поощрение предпринимательства.

Некоторые победители смогли привлечь инвесторов и превратить конкурсные предложения в реальный бизнес. Например, победитель 2010 года MyCityWay заручился поддержкой BMWi Ventures и смог разработать приложение, которое сейчас используется миллионами жителей более чем в ста городах мира. MyCityWay – это платформа, которая предлагает пользователю персонализированные рекомендации в области сферы услуг и потребительских товаров, тем самым становясь ежедневным гидом по миру товаров и услуг для жителей и туристов и обеспечивая брендам целевой контакт с аудиторией через мобильное приложение.

Другим успешным примером технологического стартапа, который также был проинвестирован BMWi Ventures, является Embark NYC – приложение, которое предоставляет пользователю актуальную информацию о работе общественного транспорта, позволяя проложить оптимальный маршрут. В настоящий момент приложение охватывает 12 транспортных систем крупнейших городов США и Лондона.

Не все победившие приложения оказались жизнеспособными. Одна из причин заключалась в том, что идеология конкурса предполагала поиск новых путей использования собираемых массивов данных, что порой удаляло разработчиков от анализа и понимания потребностей пользователей. Поэтому с 2013 года оргкомитет конкурса ежегодно формулирует для участников список областей городского развития, в которых должны быть применимы и востребованы создаваемые предложения. В 2013 году такими сферами стали занятость и экономическая мобильность, энергетика, окружающая среда и городская устойчивость, здоровый образ жизни, активное долголетие. В 2015 году конкурс сосредоточился на поиске предложений в области доступного жилья, безотходных технологий, городской связанности, вовлечения горожан в муниципальное управление. Конкурс проводится при поддержке профильных департаментов и крупных высокотехнологичных компаний, что обеспечивает практический результат при небольших вложениях средств и усилий со стороны города.

Таким образом, проводимый конкурс помогает вовлечь современные технологии в решение наиболее актуальных городских проблем, куда они традиционно приходят с существенным лагом, создает площадку для обсуждения бизнес-идей и поиска потенциальных инвесторов, способствует кооперации индивидуальных участников, коммерческих и некоммерческих организаций.

¹ NYC BigApps, <http://bigapps.nyc.gov/>

об информационном взаимодействии⁶². В то же время органы местного самоуправления обязаны предоставлять собственные внутренние данные по определенному перечню показателей органам государственной власти безвозмездно^{63,64}.

Такая оторванность органов местного самоуправления от системы сбора статистических данных является одной из важнейших причин отсутствия у местных администраций необходимых знаний о городе. Муниципалитетам важно определиться с приоритетами и задачами в области сбора, накопления, обработки и использования тех данных, которые могут быть востребованы при принятии управленческих решений. Они не только показывают сиюминутную ситуацию в городе, но и выявляют перспективы его пространственного и социально-экономического развития.

Анализ проблем городской статистики в России происходит на фоне активного масштабного дискурса о фундаментальной важности городских данных для качественно-количественного управления развитием города. Концепция «data-driven city» является одной из наиболее важных и актуальных в современной урбанистике. Это связано в том числе и со сложностью определения города как объекта управления и невозможностью формирования самого процесса администрирования на теоретических или модельных подходах. Кроме того, рост городского населения и постепенное сокращение доступных ресурсов приводят к пониманию необходимости максимально

«DATA-DRIVEN CITY» – концепция города, максимально использующего потенциал данных в целях эффективного управления развитием и обеспечения качественных услуг при условии открытости и применения непрерывных технологических инноваций, а также непосредственного участия горожан.

точного и своевременного анализа происходящих процессов и принятию незамедлительных управленческих решений⁶⁵. Развитие технологий и внедрение новых принципов взаимодействия власти, бизнеса и горожан на основе повсеместного использования платформ, которые автономно генерируют огромное количество данных о различных аспектах городской жизни, создает предпосылки для изменений и адаптации власти к новым условиям и внедрению систем управления, способных использовать статистику в режиме реального времени для обеспечения необходимого уровня городской «гибкости».

4.3 Данные о городе: у семи нянек дитя без глазу

Система статистической отчетности на муниципальном уровне весьма запутана. Города направляют в Росстат 200 форм федерального государственного статистического наблюдения⁶⁶ о состоянии экономики, административной

⁶² Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в РФ: [Текст] Федеральный закон от 29.11.2007 года № 282-ФЗ («Собрание законодательства РФ», 03.12.2007, N 49, ст. 6043).

⁶³ О порядке предоставления органами местного самоуправления органам государственной власти статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования: [Текст] Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2006 года № 670 («Собрание законодательства РФ», 20.11.2006, N 47, ст. 4901).

⁶⁴ Об условиях предоставления в обязательном порядке первичных статистических данных и административных данных субъектам официального статистического учета: [Текст] Постановление Правительства Российской Федерации от 18 августа 2008 года № 620 («Собрание законодательства РФ», 25.08.2008, N 34, ст. 3929).

⁶⁵ Hancke G., Silva B. (2012) The Role of Advanced Sensing in Smart Cities. Sensors . Volume 13 (1), P.393-425.

⁶⁶ <http://www.gks.ru/form/Index.html>

системы, сельского хозяйства.

Примеры муниципальной отчетности, связанной с пространственно-экономическим развитием городов:

- 1-приватизация: сведения о приватизации жилищного фонда;
- 1-КР: сведения о капитальном ремонте жилищного фонда;
- 1-НМ: отчет о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации;
- 1-ОПИК: сведения об объектах культурного наследия;
- С-1: данные о вводе в эксплуатацию зданий и сооружений;
- 3-ДГ: сведения об автомобильных дорогах общего пользования местного значения и искусственных сооружениях на них, находящихся в собственности муниципальных образований;
- 1-МО: отчет об объектах инфраструктуры муниципального образования.

Кроме общегосударственного статистического наблюдения министерства и ведомства занимаются отраслевой статистикой, в том числе на уровне городов. Так, данные о налоговых платежах и отчислениях в бюджет находятся в зоне ответственности налоговой службы. Важную информацию с точки зрения вопросов городского управления и планирования развития аккумулирует Росреестр. Его территориальные отделы собирают информацию по кадастровой оценке, правам собственности на земельные участки и объекты недвижимости на территории города, по инвентаризации последних, а также о состоянии жилого фонда, его износе. Эти и другие отраслевые статистические данные недоступны для городских структур, поскольку они собраны в рамках «вертикальной отраслевой соподчиненности».

Важно отметить, что система общегосударственного сбора муниципальной статистики, унаследованная с советских времен,

во многом является уникальной в мире. Если министерства традиционно собирают актуальную для них информацию, касающуюся всех подотчетных структур (министерство образования – сведения о школах, университетах; министерство здравоохранения – о больницах и т.д.), то государственная российская статистика столь широка и подробна, что не сравнима ни с какой другой системой учета в мире. Например, в США муниципалитеты не обязаны предоставлять какую-либо информацию о себе на уровень штата или федерации до тех пор, пока они не подадут заявку на какой-либо бюджетный грант. В этом случае становится открытой исключительно релевантная статистика. В Канаде обязательным является сбор некоторых данных о муниципалитетах на уровне штата⁶⁷.

Главной проблемой сбора и администрирования статистических данных муниципалитетами и федеральными ведомствами является итоговая разобщенность этих сведений. Часть из них остается у города, часть напрямую уходит в федеральный центр. При такой разрозненности, разобщенности и отсутствии синтезирующих систем говорить о каком-либо комплексном информационном сопровождении сложнейшего процесса управления городом совсем не просто, даже если речь идет только о пространственно-экономическом развитии. Отделение муниципалитетов от системы государственного управления в данном случае оборачивается против них самих: федеральные органы (министерства, ведомства, агентства) не обязаны предоставлять имеющуюся у них информацию городским администрациям, даже если она непосредственным образом касается города.

Преодоление административного «разрыва» является первостепенной задачей при расширении информационной базы города, а в дальнейшем и при повышении качества принимаемых управленческих решений. В этом плане показательна практика Нью-Йорка, где данные от многочисленных департаментов городской администрации собраны в единое информационное пространство (Бокс 15).

Бокс 15

Городская статистика Нью-Йорка

Вопросы городских данных и статистики в настоящий момент занимают важное место в мировой урбанистической повестке и практике городского управления. В последние два десятилетия радикально изменились количество и доступность информации, технологии ее сбора и анализа, широта охвата статистическими данными различных аспектов городского развития, вовлеченность горожан в процесс их сбора и анализа. В качестве передового примера работы с городской статистикой можно привести опыт Нью-Йорка, где кардинальные изменения в области технологий сбора и обработки городских данных стали фактически неизбежными с приходом в 2001 году на пост мэра Майкла Блумберга, владельца и основателя Bloomberg LP – мировой империи финансовой, экономической и политической информации.

В 2013 году в Нью-Йорке было создано подразделение по анализу данных Mayor's Office of Data Analytics, которое аккумулирует статистику всех городских учреждений. Это отдельное городское подразделение, которое, в отличие от Департамента информационных технологий и телекоммуникаций с более широкими задачами развития, сфокусировано на обработке и анализе статистики и формировании рекомендаций по ее использованию, в том числе межсекторальному. Работа подразделения нацелена как на создание аналитической базы для оперативного принятия решений, так и на разработку долгосрочных стратегических инициатив. Ключевыми задачами Офиса являются¹:

- **Повышение эффективности управления городскими ресурсами.**

Офис консолидирует данные 50 городских департаментов в области культуры, образования, здравоохранения, жилищной сферы, имущества, общественной безопасности, социальных услуг, транспорта, осуществляет картирование данных, определяет, как данные различных департаментов могут быть использованы для оптимизации работы всей городской системы и достижения стратегических целей. Полученная информация позволяет согласовывать деятельность различных департаментов и совершенствовать систему городского управления.

Отдельной задачей является оптимизация работы экстренных служб. Анализ времени, затраченного на каждый этап при выезде пожарных, полиции или «скорой помощи», позволил повысить общую оперативность реагирования. Формирование карты рисков, например на основе анализа частоты возникновения пожаров и оптимизация сети пожарных станций, в соответствии с полученными данными позволило сократить время приезда расчетов на 60%. Востребована деятельность Офиса и в случае масштабных стихийных бедствий, так как она позволяет оперативно отслеживать ситуацию и реагировать на потребности наиболее уязвимых групп населения.

- **Создание и обновление общегородской платформы данных DataBridge.**

Платформа агрегирует данные различных департаментов и внешних организаций, что создает возможность для межведомственного анализа. Все учреждения города имеют доступ к DataBridge. На основании DataBridge ведется разработка новых методов сбора и анализа информации для подразделений городской администрации. Позволяя находить неизвестные ранее закономерности, система помогает принимать более эффективные решения и оптимизировать распределение ресурсов. Например, по законодательству ресторанами запрещено сливать кухонное масло из фритюрниц в канализационные трубы. Контроль за этим осуществляет Департамент по охране окружающей среды. Он руководствуется данными о засорах канализационных труб для приоритизации района инспекции. Наличие единой статистики позволило сузить поиск, выявив рестораны, в структуре которых нет сервиса, обеспечивающего вывоз отходов.

¹ Mayor's Office of Data Analytics, <http://www1.nyc.gov/site/analytics/about/about-office-data-analytics.page>

⁶⁷ [http://www.cityindicators.org/Deliverables/Aggregation%20Final%20Report%20\(Reduced\)_1-7-2014-129784.pdf](http://www.cityindicators.org/Deliverables/Aggregation%20Final%20Report%20(Reduced)_1-7-2014-129784.pdf)

- **Поддержка экономического развития города**, включая анализ интенсивности формирования новых рабочих мест, эффективности программ по акселерации малого бизнеса, информационную поддержку предпринимателей. Так, специально разработанный бизнес-атлас Нью-Йорка предоставляет подробную информацию о существующей экономической активности в районе, демографических параметрах, интенсивности пешеходного движения, параметрах системы налогообложения и других важных для бизнеса данных.
- **Формирование открытой базы городских данных** (совместно с Департаментом информационных технологий и телекоммуникаций). Статистика становится каналом коммуникации между жителями города, специалистами в различных областях, бизнесом и городскими властями. Открытость и прозрачность данных обеспечивает новые возможности и равные условия для жителей Нью-Йорка, способствует пониманию наиболее острых городских проблем, помогает местным сообществам отстаивать свои интересы. В настоящий момент в открытом доступе находятся более 1350 ежегодно обновляемых открытых наборов данных. Цель проекта – не только наращивать объем информации, но и привлекать все большее число жителей к работе с ней. С этой целью создаются в том числе сервисы для коммуникации с пользователями системы открытых данных, которые позволяют им получать ответы на вопросы, выдвигать инициативы, давать рекомендации. Проект предполагает ежемесячное обновление данных, чтобы горожане имели доступ к актуальному срезу информации. Открытость данных позволяет внешним экспертам проводить исследования тех или иных аспектов городского развития, в результате чего они получают возможность обоснованно продвигать альтернативные точки зрения и идеи по оптимизации системы управления.
- **Разработка и проведение образовательных курсов для государственных служащих**, посвященных методам статистического анализа и управления данными, позволяет распространять лучшие практики и современные подходы сбора и анализа информации.

Открытые данные содержат картографические и статистические материалы: карты строительства нового жилья и инфраструктуры, капитального ремонта, базы данных находящейся в собственности города или арендуемой им недвижимости, сведения об изменении прав собственности на землю, информацию об уплаченных налогах и сборах на землю и недвижимость. Портал оснащен инструментами, позволяющими систематизировать под собственные цели и экспортировать данные, строить графики и диаграммы для их визуализации, оставлять комментарии.

4.4 Недоступность данных для городских властей

Существенным препятствием при использовании статистических данных муниципалитетом является то, что держателями информации, которая могла бы облегчить администрации процесс управления городским развитием, часто являются федеральные или государственные структуры (например, БТИ). Получение сведений от них связано с

административными и финансовыми трудностями.

Не является исключением и Федеральная служба государственной статистики (Росстат). Города в рамках соглашений с региональными отделениями Росстата располагают данными лишь в рамках Федерального плана статистических работ. Дополнительная информация может быть получена только после ежегодно заключаемых договоров. Например, в 2014 году администрация Самары заключила контракт с территориальным органом Федеральной службы статистики по Самарской области на предоставление данных сверх федерального плана на сумму 1,5 млн рублей⁶⁸.

В качестве примера статистических данных, касающихся пространственно-экономического развития города, можно рассмотреть несколько отчетов, купленных Департаментом информационной политики мэрии Новосибирска в 2013 году⁶⁹:

- денежные доходы и расходы населения Новосибирска в 2011 году (аналог 1.19 по НСО);
- сведения о снабжении теплоэнергией Новосибирска за 2011 год (по форме 1-теп);
- отчет о жилищном фонде и численности проживающих по Новосибирску за 2011 год (по форме Ф.1-жилфонд);
- сведения об уровне цен на рынке жилья Новосибирска (по форме 1-РЖ);
- сведения о капитальном ремонте жилищного фонда Новосибирска (по форме 1-КР);
- сведения о вводе в эксплуатацию зданий, сооружений и реализации инвестиционных проектов по Новосибирску за 2011 год;
- численность населения в зависимости от пола и возраста по однолетним группам на 1 января 2011 года по Новосибирску и по районам города;
- основные характеристики транспорта Новосибирска;
- статистические показатели социально-экономического положения Новосибирска;
- доклады о социально-экономическом положении районов Новосибирска (10 докладов по районам);
- количество товариществ собственников жилья, жилищных и жилищно-строительных кооперативов (отдельно по каждой группе) по районам Новосибирска.

За 151 набор статистических показателей вышеуказанный город заплатил 966 тыс. рублей. Очевидно, что не все из приобретенных отчетов город мог бы составить самостоятельно, активизировав собственную статистическую службу. Однако данные внутреннего

свойства (например, основные характеристики транспорта Новосибирска) город мог бы сформировать за счет своих ресурсов.

Проблемным является и получение топографических карт крупного масштаба. Подобные документы, ранее хранившиеся в государственной системе трестов инженерно-строительных изысканий (ТИСИЗ), теперь стали собственностью преобразованных коммерческих структур (по сути, все современные ОАО «ТИСИЗ» являются прямыми наследниками советских ТИСИЗов) и не доступны для свободного пользования. Это также приводит к необходимости покупать необходимые картографические данные. Электронные карты являются удобным инструментом для агрегирования, анализа пространственных сведений о городе. Но муниципалитеты должны приобретать их у коммерческих структур, на что в бюджете не всегда достаточно средств.

Отдельным блоком стоят вопросы доступности для муниципалитета данных, которыми располагает налоговая инспекция. С одной стороны, информация о средствах, уплаченных каждым конкретным физическим или юридическим лицом, относится к налоговой тайне⁷⁰. Однако агрегированные данные, например об объеме собранного налога на землю в том или ином районе города, закрытой информацией не являются. При этом они могут стать значительным подспорьем для города при формировании собственной пространственно-экономической политики даже на ближайший год (уточнение ставок земельного налога, концентрация усилий по повышению платежной дисциплины и т.д.), не говоря уж о долгосрочном планировании. Тем не менее, как показало общение авторов исследования с представителями городских администраций, представление такой информации напрямую зависит от отношений, установившихся между налоговой службой и городской властью.

Таким образом, даже те статистические данные, которые собираются и систематизируются

69 <http://zakupki.gov.ru/epz/contract/contractCard/common-info.html?reestrNumber=0151300039511000027&source=epz>
70 Статья 102. Налогового кодекса РФ.

68 Данные предоставлены администрацией города Самары.

различными государственными органами (не говоря об отчетах коммерческих компаний, например риелторских), часто оказываются недоступными для муниципалитетов. Город вынужден закупать их на основе конкурса, сопровождающегося большим количеством бюрократических процедур и дополнительных затрат. Очевидно, что администрация каждый раз решает, насколько та или иная информация необходима и стоит ли на нее тратить бюджетные средства. В условиях ограниченных финансовых ресурсов города обычно стараются заказать лишь минимальный объем информации, необходимый в текущий момент времени для решения сиюминутных задач. Это приводит к отсутствию у администраций полноценного перечня данных по различным городским подсистемам для расширенного интегрального анализа. Такая ситуация пагубна для эффективной работы городской администрации и качества принимаемых решений.

4.5 Невостребованность данных на муниципальном уровне

Описанная выше ситуация с разрозненностью и труднодоступностью данных для муниципалитетов складывается не только в силу отсутствия нужных форм и даже не столько по причине нехватки ресурсов для сбора данных. Пример Новосибирска показывает, что часть статистических сведений города могли бы агрегировать самостоятельно, не закупая их у кого-либо. По-настоящему критичной является проблема отсутствия мотивации муниципалитетов к сбору и анализу данных о себе, в частности о своем пространственном и экономическом развитии.

От количества и качества статистической информации непосредственно зависит рациональность принимаемых управленческих решений, которые, в свою очередь, фундаментально

определяют дальнейшее развитие города. Однако, когда решение о развитии того или иного района города или о получении дополнительных денежных средств из регионального бюджета зависит от того, кто владеет земельным участком, или от объема введенных квадратных метров (подробнее о подобных ситуациях – в предыдущих главах), востребованность разнообразных интегральных данных неочевидна. Учитывая, что горизонт муниципального планирования весьма узок, наличие или отсутствие статистической информации, а также возможность делать на ее основе определенные выводы, принимать и корректировать решения также не являются критически важными. Например, Ростов-на-Дону, имея полную информацию о резерве своих инженерных и транспортных систем в городе, мог бы прийти к выводу о нецелесообразности строительства такого большого количества многоэтажного жилья в центральном районе (Рис. 31). При общем априорном курсе на рост жилищного строительства смысл в таких расчетах пропадает. Таким образом, проблема использования статистических данных, рассмотренная даже исключительно в разрезе пространственно-экономического развития, является более серьезной, чем просто недостаток информации. Невостребованность городских данных – результат сформированной в настоящий момент муниципальной системы управления. Статистические отчеты нужны только тогда, когда выводы, сделанные на их базе, могут быть положены в основу решений относительно пространственно-экономического развития. В условиях, когда такие решения принимаются под давлением других факторов (см. Главу 3), целесообразность проведения исследований неочевидна.

4.6 Несопоставимость данных по городам

Ситуация с муниципальной статистикой в области пространственно-экономического развития в исследованных городах весьма разная, что в некоторых случаях не позволяет

провести корректный сравнительный анализ. Одной из причин является отсутствие у релевантных данных статуса обязательных к сбору (например, статистика по авариям систем коммунальной инфраструктуры за год по районам города). Муниципальные данные вне федеральных перечней статистической отчетности никоим образом не регламентируются на общероссийском уровне, что приводит к существенным различиям в области информационной дисциплины в разных городах. Не все администрации собирают даже обязательные данные, что может быть связано с недостатком денежных средств (однако это относится, скорее, к небольшим городам с минимальными бюджетами), отсутствием мотивации, необходимой экспертизы и технических навыков на местах. Такая ситуация не позволяет как самим городам, так и внешним аналитическим институтам адекватно оценивать динамику городского развития, а также сравнительную конкурентоспособность в различных его сферах.

Факторы, обуславливающие наличие или отсутствие той или иной информации, в каждом городе индивидуальны, но схожи по своему повторяющемуся характеру. Иногда аналитика определена исторически сложившейся практикой, иногда инициативой руководителя одного из департаментов городской администрации, мониторингом по какому-либо специальному поводу (заявка на федеральный грант, региональную субсидию и т.д.). В частности, в Уфе проведены территориальный анализ жилой застройки по возрасту зданий и оценка заполняемости школ. Работа выполнена по заказу администрации, но не является системной, ежегодно обновляемой и типичной для других городов. В Хабаровске ведется статистика по износу городских сетей в привязке к пространственному развитию, отсутствующая в других городах. Зато в Самаре собираются данные о потерях ресурсов в инженерных сетях и авариях на них.

Даже в масштабе исследования восьми городов очевидно, насколько разными объемами данных они владеют. В итоге муниципалитеты не только мало знают о себе, но и не могут

ориентироваться в динамике своего развития относительно других городов. Если представители администраций не выработают совместно стандарты сопоставимых публичных данных, то никакие – как внутригородские, так и внешние аналитические институты – не смогут дать актуальные и объективные оценки и рекомендации для определения городских политик.

4.7 Закрытость данных для внешнего анализа

4.7.1 Данные, обязательные к раскрытию

При недостатке у городских администраций собственных финансовых, управленческих и аналитических ресурсов было бы логичным сделать открытыми данные для внешнего анализа и использовать их результаты в свою пользу. Тем более, согласно российскому законодательству, основная часть информации обязательна к обнародованию. В частности, в СМИ должны быть опубликованы утвержденные муниципальные бюджеты, а также отчеты об их исполнении (ст. 36 Бюджетного кодекса РФ). Кроме того, информация, касающаяся пространственно-экономического состояния городов, должна находиться в открытом доступе. А именно сведения о:

- возможности приобретения участка, выделенного в счет земельных долей, находящихся в муниципальной собственности;
- качестве питьевой воды, подаваемой абонентам с использованием централизованных систем водоснабжения на территории поселения, городского округа; планах мероприятий по приведению качества питьевой воды в соответствие с установленными требованиями и итогах исполнения этих планов (ст. 23 ФЗ-416 «О водоснабжении и водоотведении»);
- проведении конкурса на право заключения концессионного соглашения (ст. 26 ФЗ-115);
- проведении открытого конкурса на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и

- муниципальных нужд (ст. 49 ФЗ-44);
- лицах, ответственных за содержание многоквартирных домов и подвергнувших административному наказанию за нарушение установленных требований к проведению мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности (ст. 12 ФЗ-261);
- содержании проекта генерального плана (ст. 28 ФЗ-190);
- нормативах градостроительного проектирования (ст. 29.3 ФЗ-190);
- проведении публичных слушаний по различным вопросам градостроительства.

Зачастую отчеты по указанным выше показателям составлены городами формально. Информация размещена на официальных сайтах администраций, но для создания базы данных требуется трудоемкая ручная обработка документов. В необработанном виде обычно размещены данные о публичных слушаниях и земельных торгах. Кроме того, в нормативных актах не указан временной период, за который должна быть предоставлена статистическая информация. Очевидно, что по

данным о бюджете города за один год довольно сложно построить многолетнюю динамику. Тем не менее в ходе исследования, в частности данного вопроса, были выявлены различия в раскрытии информации о городских бюджетах (Таблица 13).

Таблица 13 иллюстрирует, насколько по-разному города воспринимают требование обязательной публикации данных о состоянии городского бюджета.

Кроме того, закон не регламентирует полноту раскрытия городского бюджета. Это касается различных приложений к основному нормативному документу. А между тем в них могла бы быть отражена важная информация о бюджетных инвестициях и капитальных вложениях, произведенных за определенный период. В качестве приложений, касающихся бюджетов городов, сведения открыто доступны лишь в Новосибирске.

4.7.2 Данные, не обязательные к раскрытию

Как упоминалось ранее, многие статистические данные о городе являются отраслевыми: они агрегируются и используются федеральными министерствами через

территориальные органы. Например, МВД собирает собственную статистику по городам.

Сложность при использовании такой информации заключается в том, что она не обязательна к раскрытию. Она содержит, например, не только криминальную статистику (по местам происшествия), в публикации которой не заинтересовано местное отделение МВД, но и результаты ЕГЭ, проведенного в муниципальных школах, находящихся в зоне ответственности департамента образования. Тревожной является и инициатива ФСБ закрыть доступ к информации о правах собственности на объекты недвижимости через портал Росреестра. Кроме того, просматривается и негативная тенденция в постепенном удалении архивных страниц на всех сайтах муниципалитетов. В результате становится сложно проследить историю развития каких-либо процессов или создания нормативных документов. При этом необходимо отметить, что «нормативного срока хранения» у данных такого типа нет.

Подобная неблагоприятная ситуация влияет на то, что независимые исследователи, чья работа могла бы быть полезной для самих местных администраций, постепенно лишаются возможности использовать информацию о городе. Ограничиваясь установленными законодательством рамками обязательных к опубликованию сведений, администрации и муниципальные службы не стремятся расширять и структурировать публичную базу знаний о городе. Тем самым города лишают себя возможности сторонних оценок, маркетингового анализа, ресурсной экспертизы, т.е. потенциальных инвестиций, новых видов деятельности и, соответственно, дополнительных налоговых поступлений в бюджет и создания рабочих мест для горожан.

Однако в городах есть и положительные примеры. В частности, Ростов-на-Дону размещает информацию о выданных разрешениях на строительство в открытом доступе, что не является обязательным с точки зрения законодательства. Опять же большинство городов публикуют систематизированные данные о реализуемых проектах планировки.

4.8 Локализация и пространственный анализ данных о городском развитии

Серьезным барьером для качественного пространственно-экономического управления городским развитием является отсутствие предлагаемого в исследовании метода, основанного на локализации и пространственном отображении данных. Однако его применение достаточно удобное, дешевое, не требующее от муниципалитета дополнительных финансовых вложений. Преобразование цифровой и текстовой адресной информации в картографическую позволяет не только наглядно показать пространственные аспекты происходящих в городе процессов. С помощью карт можно провести анализ изменений и принятых решений исходя из их локации и взаимосвязи с тактическими и стратегическими документами территориального развития. В результате скрытые в таблицах и базах данных процессы приобретают наглядность и позволяют увидеть ресурсы, опасности и возможности, связанные с происходящим в городе.

4.9 Уровни локализации данных

Процессы городского управления, особенно связанные со строительством и инвестициями в основные фонды, имеют непосредственное отношение к территории города и, соответственно, свой пространственный «след». Однако большинство статистических данных о таких процессах представляют собой таблицы с цифрами или адресными перечнями, которые, как правило, не отражаются в географических информационных системах и изображаются в виде карт. Основной причиной отсутствия этапа локализации и пространственной оценки различных данных является прежде всего

Таблица 13. Бюджеты городов, доступные на их официальных сайтах

Город	Годы «открытых» бюджетов
Воронеж	2008–2014
Ростов-на-Дону	2009–2014
Новосибирск	2006–2014
Хабаровск	2010–2014
Самара	2013–2014
Казань	2013–2014
Тюмень	2008–2014
Уфа	2012–2014

Источник: Авторы исследования на основе официальных сайтов муниципальных администраций

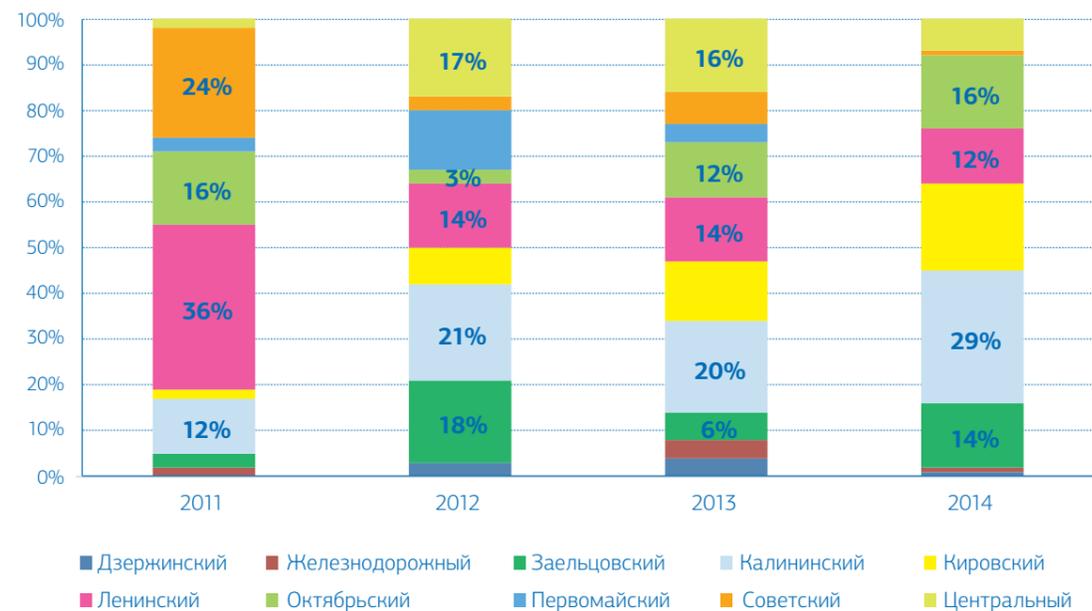
невостребованность со стороны города. Имея возможность разрабатывать необходимые картографические материалы, города могли бы проводить подобный анализ лишь при условии понимания его целесообразности. При этом для правильной оценки происходящего на территории города необходимо понимать, например, в какой муниципальный район вкладывается наибольший объем бюджетных инвестиций; откуда поступает наибольшая доля налогов в местный бюджет; какой из них обладает наибольшим потенциалом капитализации с учетом планов будущего развития и т.д.

Необходимая степень локализации данных (на уровне всего города, районов, соседств, домов) зависит от аналитической задачи. Например, оценить пространственную структуру выдачи разрешений на строительство жилья, как это было сделано в рамках исследования

в Ростове-на-Дону (Рис. 31), можно лишь с помощью картирования на основе адресов. А оценить пространственную структуру инвестиций в инфраструктуру, как это было сделано для Уфы (Рис. 36), возможно на уровне районов города.

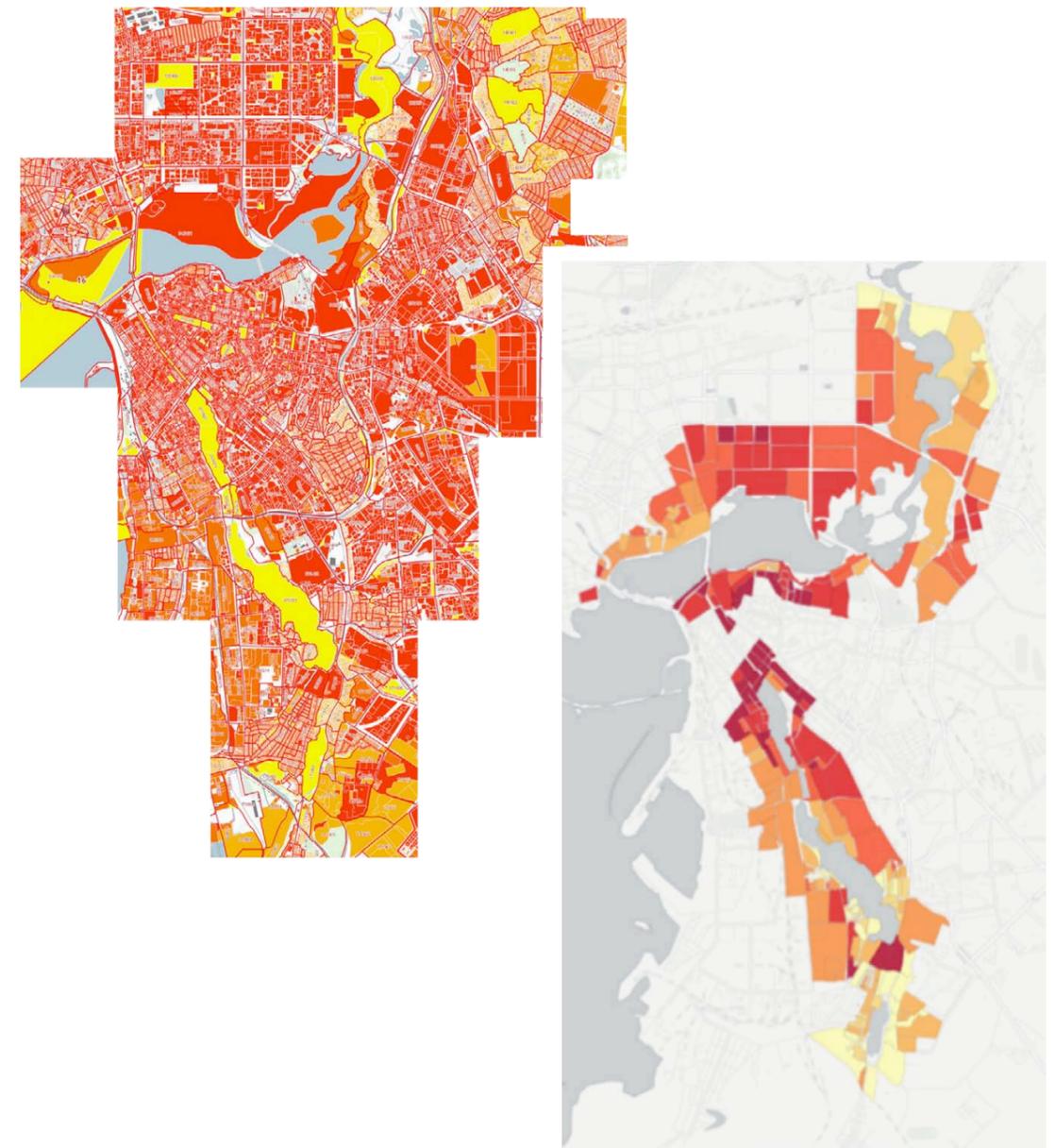
Еще одним наглядным примером упущенной возможности увидеть территорию города не «общим планом», а в экономических деталях является уточненная локализация кадастровой стоимости земли. В последние годы публичные кадастровые карты, предоставляемые Росреестром, расширились, и получить представление о средних ценах в кадастровых кварталах возможно, не прилагая значительных усилий. Теперь стоимость каждого земельного участка в автоматическом режиме указывается прямо на карте кадастрового деления. В то же время глубокий, детальный анализ этих стоимостей может дать более точную картину

Рис. 36. Локализованная структура бюджетных инвестиций. Уфа, 2011–2014 гг.



Источник: Авторы исследования на основе данных, предоставленных администрацией города

Рис. 37. Подробный анализ кадастровой стоимости земли и данные, доступные на картах Росреестра. Казань



Источник: Авторы исследования на основе публичной кадастровой карты Росреестра

цены на землю в городе, экономической емкости различных территорий. Так, понимая, что на очень дорогой территории расположено здание, не полностью использующее земельную ценность, город может изменить решение о виде разрешенного использования данного участка, что впоследствии повлияет на тип строительства нового здания.

На Рис. 37 показаны кадастровые стоимости кварталов, прилегающих к водным

объектам на территории Казани. Цветовая схема в обоих случаях одинакова: чем насыщеннее красный цвет, тем выше кадастровая стоимость. Масштабы обеих схем совпадают. Однако иллюстрация справа – это данные, предоставляемые Росреестром. Сплошное цветовое решение и слишком крупный шаг ценовых сегментов превращают всю территорию в зону высокой кадастровой стоимости (обозначено красным). Авторская иллюстрация слева

Рис. 38. Локализация муниципальных программ развития систем водоотведения и газоснабжения. Хабаровск

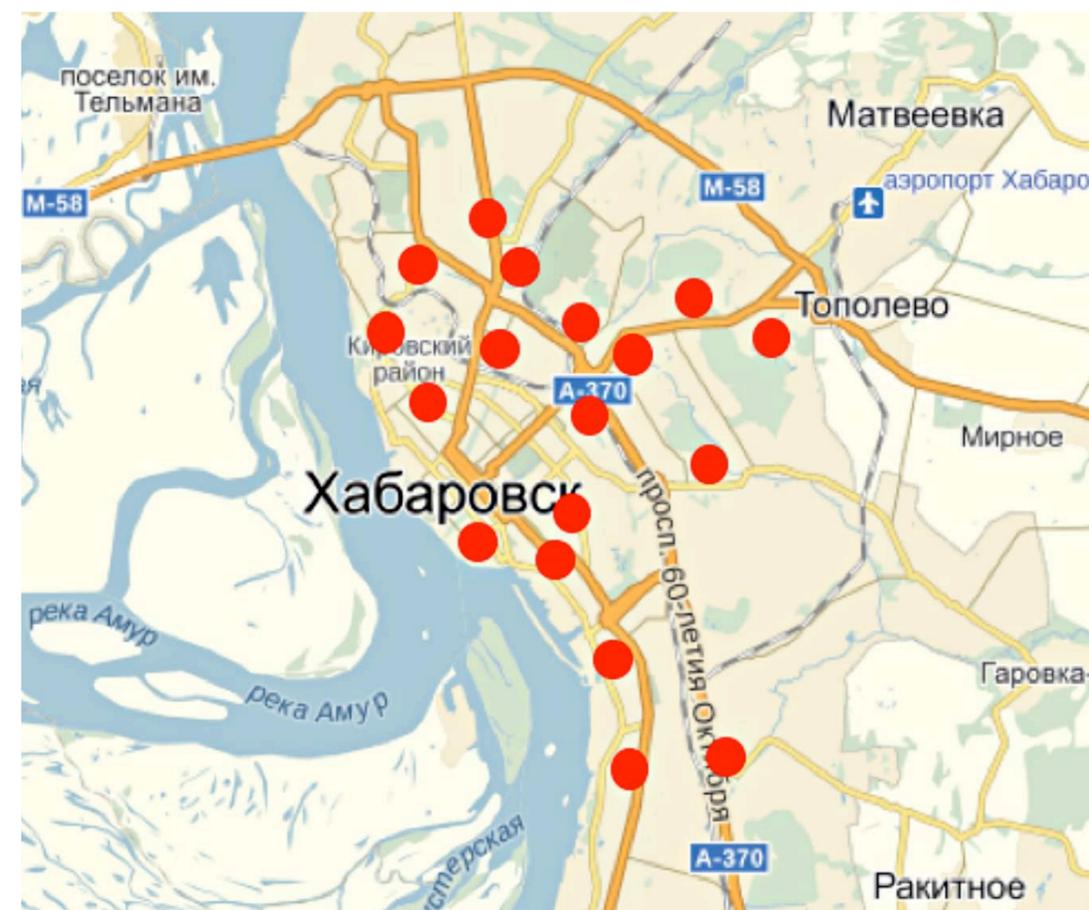


Источник: Авторы исследования на основе информации, предоставленной администрацией города

гораздо информативнее за счет более подробного изучения исключительно прибрежных территорий и обеспечения более мелкой градации ценовых сегментов. При таком подходе к пространственному анализу город может принимать более точные решения относительно дальнейшего развития этой территории. И никакой дополнительной информации для создания более точной схемы не использовалось.

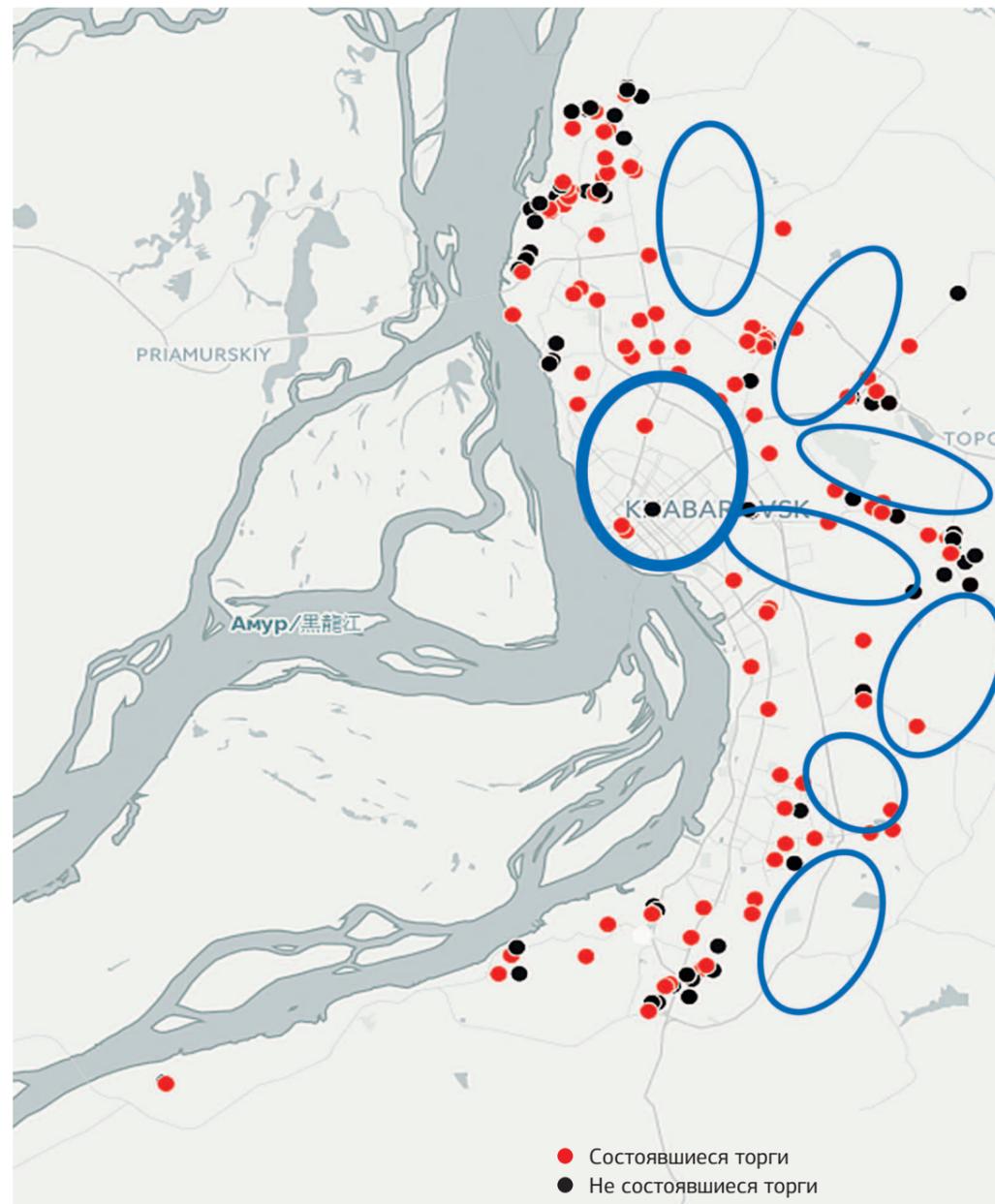
Таким образом, локализация и пространственная оценка статистической информации может проводиться на уровне точного адреса здания, района, кадастрового квартала и т.д. Пространственный анализ данных позволяет увидеть пространственную структуру того или иного процесса или аспекта городского развития.

Рис. 39. Локализация городской программы развития застроенных территорий. Хабаровск



Источник: Авторы исследования на основе информации, предоставленной администрацией города

Рис. 40. Локализация земельных торгов. Хабаровск, 2010–2014 гг.



4.10 Локализация и пространственный анализ комплексных данных

Важным преимуществом локализации и пространственного анализа является возможность интегрального анализа – совмещения различных по профилю данных, относящихся к разным департаментам. Так, в ходе исследования жилищного строительства и развития инфраструктуры в Самаре карта на Рис. 10 составлена на основе двух программных документов, подготовленных следующими подразделениями муниципалитета⁷¹ – Департаментом градостроительства и Департаментом городского хозяйства и экологии – и локализация которых позволяет наложить данные друг на друга и провести интегральный анализ городских решений относительно их пространственной и временной согласованности. В результате можно сделать вывод о смене очередности, приоритетности или изменении перечня возводимых объектов. Это касается и развития подсистем ЖКХ, находящихся в ведении различных структур («Водоканал», «Горэлектросеть» и т.д.), которое может быть качественно проанализировано лишь за счет их одновременного нанесения на карту. Именно таким образом рассмотрена муниципальная программа подключения

районов Хабаровска к системе городского водоснабжения и газоснабжения (Рис. 38).

Карта на Рис. 40 подготовлена на основе анализа опубликованных на сайте администрации Хабаровска данных о проведении торгов по продаже прав собственности на земельные участки. В агрегированном и локализованном виде эта информация наглядно показывает пространственную динамику городских земельных торгов: город уходит все дальше на окраины, продавая свободные участки. В центре уже не осталось вакантной земли (отчасти поэтому возникают пространства, не охваченные торгами, которые очерчены синим). Развивать эти территории город старается через механизм РЗТ (Рис. 39).

При анализе всех трех схем (Рис. 38–40) становится наглядным процесс экстенсивного роста города. Сначала земельные участки продаются все дальше от центра (Рис. 40), затем начинаются попытки запустить процессы

Многоуровневая локализация и междисциплинарный пространственный анализ данных – основа интегрального подхода к управлению развитием города, при котором учитываются многочисленные факторы и драйверы территориального развития и появляется возможность оценивать принимаемые решения не просто в таблицах и цифрах, а в видимом пространстве города, в различных «слоях» городской ткани.

⁷¹ Об утверждении Целевой программы городского округа Самара «Развитие застроенных территорий городского округа Самара» на 2009–2015 годы: [Текст] Решение Думы городского округа Самара от 11.12.2008 №674; О проведении публичных слушаний по проекту программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры городского округа Самара на 2011–2025 годы: [Текст] Постановление Администрации городского округа Самара от 02.12.2011 года №1701.

Источник: Авторы исследования на основе информации, предоставленной администрацией города

развития застроенных территорий (Рис. 39). И наконец, дальнейшее развитие инфраструктуры происходит в «догоняющем» темпе (Рис. 38).

Городские администрации являются генераторами и хранителями значительного объема информации о собственной деятельности: территориальном планировании, земельных торгах, доходах муниципального бюджета, выдаче разрешений на строительство, процессе смены вида разрешенного использования, изменениях предельных параметров застройки, состоянии муниципального бюджета, развитии инженерной инфраструктуры и т.д. Эти данные не всегда открыты для внешних пользователей, но сама администрация должна и может оперировать ими в комплексе.

Однако в настоящее время города почти не уделяют внимания структурированию и анализу этих данных, не видя в них ресурс и основу для принятия управленческих решений. В результате городские администрации

не имеют полной картины о происходящих на территории процессах, что негативно сказывается на качестве принимаемых решений. Так, если в комплексе проанализировать все три приведенные выше карты развития Хабаровска, то отчетливо просматривается тенденция экстенсивного роста города – с точки зрения как жилищного строительства, так и инфраструктурного обеспечения. При более подробном анализе данных возможно создать динамическую модель разрастания города и отставания инфраструктурного освоения от жилищного. При ее наличии город может качественнее планировать развитие территорий и предотвращать необоснованное «расползание».

Профильный подход к анализу данных является отражением «шахтной» системы городского управления и отраслевой оценки деятельности муниципалитетов – по количеству введенного жилья, проложенных дорог и т.д.

Создание картографических материалов с

учетом локализованных данных о городе может стать первым шагом к формированию интегральной системы муниципального управления и межотраслевых показателей эффективности деятельности города.

4.11 Локализация и пространственный анализ как метод выявления скрытых пространственных процессов

Многие городские процессы, влияющие на пространственное развитие, являются, по мнению муниципалитетов, слишком мелкими

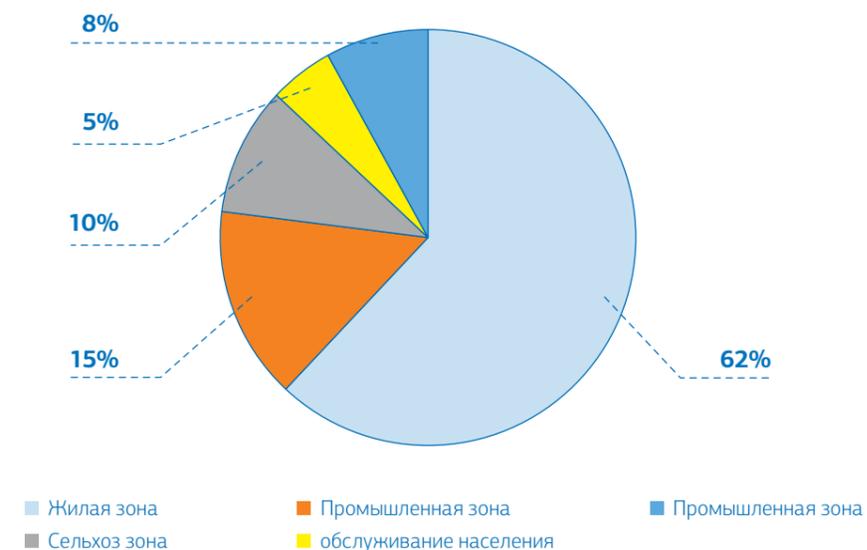
и локальными, чтобы становиться объектом учета и анализа. Так, точечные градостроительные решения, такие, как смена вида разрешенного использования, модификация параметров застройки, получение разрешения на строительство, никак не контролируются городом. У муниципалитетов нет никаких требований к такому анализу. Тем не менее эти процессы идут. Более того, по каждому из них проходят публичные слушания, результаты которых отображаются в СМИ. Следовательно, их фиксация – важный информационный ресурс для города.

К такому выводу авторы исследования пришли после подробного анализа точечных градостроительных решений, принятых в Казани в 2011 и 2013 годах (Рис. 29–30). Так как статистика по этим данным не ведется, их анализ пришлось проводить на основе публикаций о результатах открытых слушаний в официальных СМИ города. На этих схемах отражено совмещение

Рис. 41. Количественная структура «мелких» решений. Казань, 2011 г.



Рис. 42 Количественный анализ постановлений об изменении видов разрешенного использования участков. Казань, 2011 г. (отражены конечные ВРИ)



Источник: Авторы исследования на основе данных, полученных от администрации города

Источник: Авторы исследования на основе данных, полученных от администрации города

«видимой» и «невидимой» для администрации деятельности в области территориального развития города. Точками отмечены мелкие, не анализируемые городской администрацией решения. Также на схеме выделены участки, на которых ведется организованная градостроительная деятельность в рамках генерального плана – освоения новых территорий, развития застроенных территорий и т.д. Локализация этой информации может дать лишь пространственный взгляд на происходящие процессы и их очевидную массовость. Однако дальнейший анализ показал, что за 2011 год через «мелкие» решения прошло 833 га, или 2% всей территории города. Таким образом идет в основном развитие центра города и ранее застроенных территорий. Подобная деятельность не анализируется администрацией, но при этом имеет вполне очевидные и конкретные последствия, продиктованные интересами собственника. Каждый такой участок – потенциальная строительная площадка и будущие постройки. Отсутствие пространственного и количественного анализа данных процессов ухудшает их «видимость», а значит, преуменьшает или полностью нивелирует их значимость для городской администрации.

На Рис. 41–42 показано, что 71% принимаемых Казанью «мелких» решений составляют заключения о пересмотре параметров ПЗЗ, в том числе видов разрешенного использования. В 62% случаев вид разрешенного использования меняется на жилищный. Таким образом, в городе идет непрерывный процесс перекройки ПЗЗ на местах, а также усиление роли жилищного строительства за счет мелких проектов. Причем и то, и другое наблюдается в центральных частях города. Всего через такие решения в 2011 году прошло 394 га территории, что при средней плотности застройки (210 чел./га) может составить пространство для проживания более 80 тыс. человек. Аналогичный анализ последующих лет может дать городу понимание процессов, происходящих на территории, и позволить разработать планы по ее

развитию с учетом текущей ситуации и потребностей увеличивающейся численности проживающего на ней населения.

4.12 Выводы и рекомендации

Анализируя изложенные выше проблемы муниципальной статистики и информационной обеспеченности местной власти, приходится признать, что система учета, анализа и контроля данных на текущий момент работает плохо. Авторы исследования видят несколько причин сложившейся ситуации.

С одной стороны, информация, тем более достоверная и детализированная, не является сегодня ценностью для государственного аппарата. В противном случае федеральный бюджет выделял бы своим территориальным отделам более значительные финансовые средства с целью предоставления муниципалитетам более качественной и полной информации на безвозмездной основе.

Кроме того, централизованная система статистического учета, существующая с советских времен, полностью ориентирована на централизованный порядок управления страной и отвечает на соответствующие запросы государственного аппарата. По сей день информация агрегируется и обрабатывается в основном в центральном аппарате федеральной власти и не передается для анализа и принятия решений на местах. Формальная децентрализация власти и создание местного самоуправления почти никак не отразились на системе статистического учета, а также на других системах управления (например, налоговой службе). Местной власти переданы многочисленные полномочия, в то же время у нее отсутствуют какие-либо информационные ресурсы для качественного принятия решений. Закупки необходимой статистической информации при недостатке собственных бюджетных средств у городов приводят к тому, что муниципалитеты вынуждены пользоваться весьма ограниченными данными.

С другой стороны, важнейшей задачей муниципалитетов является выполнение социальных обязательств, но оценка эффективности их работы осуществляется с помощью набора количественных показателей, таких, как, например, объем введенного жилья. В этих условиях необходимость сбора и анализа статистических данных действительно не кажется муниципалитетам очевидной. Ни один город за истекшие 25 лет не создал какую-либо муниципальную структуру, целенаправленно и систематически занимающуюся сбором данных о городе, включая архивную информацию. Такое пассивное отношение к городской статистике объясняется в том числе и невостребованностью данных для принятия управленческих решений. Тем не менее среди исследованных городов есть примеры создания специальных структур, занимающихся перспективным развитием города и заодно агрегированием некоторой информации (так, в Уфе было создано МУП «Архитектурно-планировочное бюро», в Самаре – МБУ «Агентство экономического развития Самары»).

Можно выделить следующие важнейшие проблемы, связанные с информационным обеспечением пространственно-экономического развития города:

- недоступность для муниципалитета значительного набора данных (вследствие их дороговизны или законодательно обоснованной закрытости);
- разобщенность массивов данных между территориальными органами федеральных министерств и муниципалитетом;
- разобщенность массивов данных внутри городской администрации, отраслевой подход к управлению и статистике;
- отсутствие единого образца сбора данных, касающихся пространственно-экономического развития, обязательного для всех муниципалитетов;
- отсутствие у городов традиции и системы мотивации к сбору и качественному анализу данных;
- отсутствие у муниципалитетов понимания целесообразности и важности сбора

и интегрального анализа данных, а также соответствующей экспертизы;

- отсутствие локализации и пространственного наложения как этапа обработки имеющихся данных.

Отсутствие качественно обработанных, полных данных приводит к снижению эффективности городского управления. Например, муниципалитетам сложно прогнозировать и предвосхищать темпы строительства и территориального развития города. Без должного уровня локализации данных муниципалитеты не могут принимать пространственно-сбалансированные решения. Неполнота или отсутствие статистических отчетов искажает представление администрации о процессах, происходящих в городе. Без интеграции имеющихся массивов данных трудно сделать комплексные, полноценные выводы о качестве этих процессов и наблюдаемых трендах, а также создать синергетические решения.

Предлагаемый метод локализации данных позволяет «узнать» город в пространстве. Например, куда и в каком порядке он решил прокладывать инженерные сети, где и в каком объеме происходит точечный перевод земли из одной категории в другую, в каком направлении пойдет высотное строительство в ближайшие годы и т.д. Агрегирование информации, уже имеющейся у города, максимальное ее раскрытие для внешнего анализа, конструктивная работа с другими держателями данных – вот те компоненты, из которых может сложиться значительно более качественный процесс управления пространственно-экономическим развитием города.

Учитывая результаты анализа, сформулированы следующие рекомендации для представителей органов муниципальной власти:

- **Создавать собственные службы статистики/мониторинга городских данных.** Хотя официально у муниципалитетов нет полномочий по организации собственных статистических служб, важным

является создание специальных структур при администрациях, в чьи задачи будет входить сбор, агрегирование, обработка, структурирование, обновление и публикация информации о городе.

- **Переходить к горизонтальному способу агрегирования городских данных.** Необходимой является доступность в одном месте данных из всех отделов и подразделений городского управленческого аппарата. Отраслевой характер накопления данных, доставшийся муниципалитетам от советского строя, не позволяет увидеть многие проблемы целиком, что сказывается на качестве принимаемых решений.
- **Постоянно анализировать востребованность данных, пополнять перечень собираемых сведений.** Перечисленные ранее федеральные нормативы, касающиеся сбора статистической информации, датируются 2006–2007 годами. Из года в год перечень собираемых данных не пересматривается. Однако город – живой, постоянно развивающийся «организм». Вследствие чего стоит постоянно анализировать, каких данных не хватает для принятия решений, и дополнять ими городские статистические базы.
- **Локализовывать данные и проводить их пространственный анализ.** В администрациях скапливается значительное количество адресованных данных – сведений, имеющих географические атрибуты и удобных для картирования. Локализация позволяет увидеть процессы, описанные этими данными, в пространстве, что в свою очередь дает возможность делать более глубокий анализ происходящих в городе изменений. Кроме того, локализация и пространственный анализ – единственный способ наглядно сопоставить программы деятельности нескольких департаментов, оценить пространственную согласованность принимаемых решений.
- **Раскрывать данные для внешнего использования.** Городской

администрации сложно сравниться по объему человеческих ресурсов, техническим навыкам и качеству выполняемых аналитических работ с внешними участниками рынка сбора и анализа информации и экспертами. При этом необходимо отметить возрастающий интерес специалистов российского data-рынка к городским данным (проведение различных городских хакатонов, разработка приложений и т.д.). Создание информационных партнерств и вовлечение внешних агентов – представителей бизнеса, экспертов, жителей – может стать огромным аналитическим ресурсом для городской администрации.

- **Формирование долгосрочного запроса на муниципальные данные в соответствии с долгосрочными планами территориального развития.** Статистические данные не всегда нужны здесь и сейчас. Это не снижает их ценности, а значит, не делает их менее интересными для накопления и анализа. Город должен найти баланс между формальным сбором минимального количества данных и сплошным фиксированием огромного количества параметров. Важно понимать, что для принятия стратегических решений нужно собирать более широкий круг данных, чем это требует сиюминутная необходимость.
- **Стремиться к объединению усилий с другими городами региона и России с целью формирования стандартов публичных сопоставимых городских данных для объективной оценки динамики развития всех сфер городской жизни и деятельности путем сличения сведений по разным городам.** С одной стороны, сопоставимые данные о городах позволяют внешним заинтересованным сторонам (прежде всего инвесторам) определять преимущества и возможности реализации своих интересов при выборе города присутствия, а с другой – местным

администрациям и компаниям понимать свое положение среди других городов и их экономик и предпринимать обоснованные меры по повышению конкурентоспособности.

5. Регуляторный инструментарий как внутренний ресурс развития

5.1 Общее резюме

Несмотря на складывающуюся в течение последних 25 лет тенденцию роста зависимости муниципальных властей от бизнес-структур и девелоперского лобби в вопросах развития территории города, регуляторный инструментарий администраций обширен и разнообразен. У города есть возможность транслировать свою волю через долгосрочные и краткосрочные, возвратные и невозвратные, нормативные и ненормативные инструменты. Управляя территориальным развитием с помощью такого инструментария, город может косвенно изменять и базу финансовых вливаний в бюджет. Так как «пространства» для управленческого маневра мало, источников бюджетных средств недостаточно, полноценное и комплексное использование этих методов и подходов представляет собой значительный ресурс для повышения качества городского развития.

Одним из направлений регуляторной деятельности может стать повышение контроля за процессами землепользования и строительства. В условиях, когда финансовая ситуация не позволяет выкупить у собственника территорию, чтобы задать ей нужный городу вектор развития, единственным выходом остается регулировать процесс использования земельного ресурса и его застройки.

Для получения максимального эффекта от имеющегося инструментария администрациям прежде всего следует определиться с целями и приоритетами территориального развития (о чем подробно говорилось в Главе 1), после чего установить принципы регулирования. Необходимо также проанализировать свои финансовые возможности и выявить те направления, в которых город не может участвовать с использованием денежных средств (выкуп территории под реализацию муниципальных нужд). Кроме того, необходимо критически осмыслить существующие практики взаимодействия с застройщиками и землепользователями и сформировать основные «проблемные зоны» в городе, требующие дополнительного регулирования.

В дальнейшем администрации следует провести полную ревизию доступных ей регуляторных инструментов, учитывая потенциал их использования (например, сформировать ПЗЗ из такого количества зон, которое поможет максимально точно описать режимы использования каждой территории), и определить, как и в каком направлении стоит менять режим их применения и каким образом их можно преобразовать.

Данные шаги позволят городу как в общем, так и точно, с максимальной отдачей задействовать имеющиеся у него регуляторные инструменты. Более того, процессы территориального и экономического развития станут более предсказуемыми. Такой подход, с одной стороны, не требует дополнительных бюджетных вливаний, поскольку речь идет именно о корректировке имеющейся документации. С другой – эти действия будут иметь долгосрочные и системные последствия, поскольку касаются не отдельного конкретного решения, а системы управления городским развитием в целом.

5.2 Контекст

Городское развитие является, возможно, одним из наиболее сложных для управления процессов. Участие в нем значительного количества независимых друг от друга субъектов, преследующих многочисленные, зачастую противоположные цели, делает решение вопросов регулирования и прогнозирования исключительно трудным. В силу сложившихся традиций, наличия формальных норм и социально-экономических механизмов города как развитых, так и развивающихся стран чаще всего используют два ключевых типа управления развитием – регуляторный и нерегуляторный. К регуляторному типу инструментов относятся документы городского планирования, включая мастер-планы, генеральные планы, схемы зонирования, нормативы проектирования. Нерегуляторными являются финансовые инструменты (например, процесс распределения средств на те или иные программы и

территории города), фискальные (например, налоговые и арендные платежи и стимулирующие схемы), механизмы государственно-частного партнерства и т.д.

Вопрос о том, как управлять городской землей, кроме применения прямого административного метода, возник в России одновременно с распадом советского строя и появлением института частной собственности. Столь небольшой опыт работы с земельными ресурсами пока не позволил местным администрациям сформировать «ценностные установки» в отношении вверенных им территорий и внедрить регуляторные механизмы, заставляющие частных землевладельцев и землепользователей «играть по правилам» города. Как усовершенствовать городскую среду – вот «вызов» ближайшего будущего, иначе города останутся несостоятельными или некупаемыми за счет собственных доходов и платежей резидентов. Использовать же государственные трансферты для покрытия растущих расходов не только нерационально, но и небезопасно, так как они могут иссякнуть в связи с внешними обстоятельствами, и город окажется в состоянии банкротства, как уже упоминалось в Главе 2.

Переход от командно-административной к либеральной парадигме государственного развития отразился на процессах регулирования и управления городским развитием. Уход от жесткой иерархичной системы, уменьшение доли государственной и муниципальной собственности на землю, формирование института частной собственности – все эти изменения создали для администрации городов сложные условия, при которых им необходимо воздействовать на частных собственников и взаимодействовать с ними. Усугубляющим фактором в этой ситуации является финансовая несостоятельность муниципалитетов. Она приводит к невозможности формирования полностью либерального рынка прав, ресурсов, где муниципалитет выступал бы равноправным конкурентом и партнером девелоперов.

Необходимость регулирования городского развития признается даже наиболее либеральными странами мира, такими, как США. Пройдя через горнило неконтролируемого свободного рынка земли и строительных прав, многие американские города считают невозможной полную свободу частного капитала в городе. При этом надо отметить, что необходимость такого инструмента, как, например, зонирование, до сих пор не признается некоторыми муниципалитетами. Так, в Хьюстоне зонирования никогда не было, вместо него всё определяет взаимное согласие собственников земельных участков.

Российское законодательство, формирующее для муниципалитетов пространство для регулирования, частично унаследовало инструментарий от советского прошлого (например, институт генерального плана, нормативы градостроительного проектирования), а также позаимствовало некоторые инструменты из мировой практики (ПЗЗ, земельные аукционы). Важно отметить, что в отличие от многих других сфер деятельности муниципалитетов, таких, как оказание образовательных и социальных услуг, в области регулирования пространственного развития федеральная власть предоставляет городам именно инструментарий, не регламентируя его использование (запрет на разработку документов по планировке территории без наличия градостроительной документации многократно переносился за счет изменений федерального закона⁷²). Так, ПЗЗ, изъятие земель под муниципальные нужды, право аренды на землю – инструменты, методы формирования и непосредственного использования которых федеральная власть, по сути, не диктует. Наглядным примером является введение Единого классификатора видов разрешенного использования земли для разработки ПЗЗ. В законодательстве РФ норма, согласно которой ВРИ определяются в соответствии с Единым классификатором, введена в 2010 году⁷³. А сам классификатор утвержден лишь в сентябре 2014-го⁷⁴.

Таким образом, на текущий момент у муниципалитетов есть набор инструментов (подробнее о них – ниже), с помощью которых они могут влиять на процесс развития городской территории, не прибегая к значительным затратам бюджетных средств и не создавая необходимость внесения значительных законодательных изменений на федеральном уровне.

5.3 Зачем необходимо нормативное регулирование пространственного развития?

Со времен Адама Смита вмешательство государства в процессы формирования рынка рассматривалось скорее как негативный фактор. Предположительно государство не может настолько эффективно использовать ресурсы, насколько это вынужден делать частный собственник в погоне за прибылью. В вопросах распоряжения землей или недвижимостью в городе либеральная мысль руководствуется подобной же аксиомой преимуществ свободного рынка при минимальном участии государства, считая его менее эффективным собственником. Сужение возможностей по использованию земельного участка, несомненно, снижает его привлекательность с точки зрения потенциальной прибыли от развития. В России эта ситуация пока не имеет правовой истории: владельцы земли редко идут в суд с целью оспорить введенные ПЗЗ, аргументируя свою позицию потерей потенциальной прибыли от участка. В США все наоборот: подобные судебные разбирательства там нередки. Классическим

примером является дело Village of Euclid, Ohio v. Ambler Realty Co. (1926 год), в рамках которого зонирование, утвержденное муниципалитетом, делало крайне затруднительным реализацию планов собственника относительно своего участка. Большой земельный надел, принадлежавший компании, попал в разные зоны, что не позволило частнику реализовать крупный проект на единой территории. Тем не менее именно введенные нормативы были поддержаны судом как обеспечивающие общественные интересы и легли в основу американской системы зонирования (land-use zoning).

Опыт использования городской земли без каких-либо ограничений задолго до того же Адама Смита привел города к пониманию их необходимости в силу нескольких причин. Но осознание важности последних не сразу пришло к сообществу, теоретикам и практикам городского развития⁷⁵.

Общественная безопасность стала первой фундаментальной причиной, из-за которой вводились ограничения для строительства в городах. Угрозы пожаров и эпидемий делали очевидным тот факт, что пределы свободного землепользования необходимы как минимум для сохранения безопасности и поддержания баланса совместного проживания в столь концентрированной экосистеме, как город. Так, противопожарные ограничения и требования по пожарной безопасности к постройкам можно найти на всем протяжении истории градостроительства – от Древней Греции⁷⁶ до Парижа времен Наполеона⁷⁷. Традиционным пунктом градостроительных правил являлось функциональное зонирование. Это касалось в том числе и вопроса вынесения на окраину города компаний, связанных с выделкой кож, производства мяса и т.д.

Борьба с провалами рынка также обуславливает необходимость регулирования землепользования. Яркой иллюстрацией необходимости корректирования одного

72 Ст. 3 Федерального закона от 29.12.2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации».

73 П. 2, ст. 7 Земельного кодекса РФ.

74 Приказ Минэкономразвития России от 01.09.2014 года № 540 (ред. от 30.09.2015 года) «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков».

75 Adams D., Watkins C., White (2005) Planning, public policy & property markets. Oxford: Blackwell.

76 Downey G. (1976) Aristotle as an expert on urban problems. *Ekistics*. Vol. 42, No. 253, pp. 316-321; Rodriguez, Roberto B. (2013). The law of Indies as a foundation of urban design in the Americas, In: ARCC Conference Repository.

77 Décret impérial du 15/10/1810 relatif aux Manufactures et Ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode.

из наиболее типичных провалов рынка – негативных экстерналий (внешних эффектов) – является история возникновения зонирования в Нью-Йорке. Небоскребы, строительство которых поначалу не было ограничено какими-либо нормами, кроме объективных технических возможностей, впоследствии были осознаны как источник значительного ущерба для благополучия большого количества горожан (нарушение инсоляции, вентиляции улиц и т.д.). Результатом решения проблемы стала система зонирования 1916 года, которая ввела предельные параметры строительства. Еще одним примером ограничения негативных экстерналий является запрет на строительство промышленных объектов по соседству с жилыми кварталами. Так, в Самаре промышленная зона сконцентрирована в одном районе города, отдаленном от жилой застройки.

Следующим важным провалом рынка, характерным именно для городского развития, является чрезмерное использование

общественного блага с вытекающими негативными последствиями – так называемый *эффект общин*. Избыточное всеобщее использование земли приводит к ухудшению состояния окружающей среды, истощению природных ресурсов (не говоря уж о загруженности дорог). Подобные провалы рынка можно преодолеть, например, при применении нерегуляторных методов, таких, как введение платы за использование благ.

Возможность контролировать развитие в заданных рамках – это та функция городских норм, которая постепенно сформировалась с процессом усложнения городского развития. Будучи в ответе за общее благополучие жителей как в настоящем, так и в будущем, город должен анализировать и контролировать не только современные, но и будущие направления и сценарии развития территории (подробнее об этом говорилось в Главе 1). С данной точки зрения, передавая в частную собственность или

долгосрочную аренду земельный участок, администрация должна понимать и, насколько это возможно, определять пути развития такого участка, а также быть уверенной, что процесс пойдет именно по заданной траектории (Рис. 43).

«Дилемма» города на Рис. 43 может быть решена либо полным прекращением передачи каких-либо прав на территорию города частным лицам, либо формированием регуляторной и нерегуляторной рамки, внутри которой частный землепользователь сможет реализовать свое право на распоряжение участком. Сама эта рамка состоит из комплекса нормативных и градостроительных документов (мастер-план, ПЗЗ, проекты планировки участка и т.д.), а также механизмов экономического сдерживания или

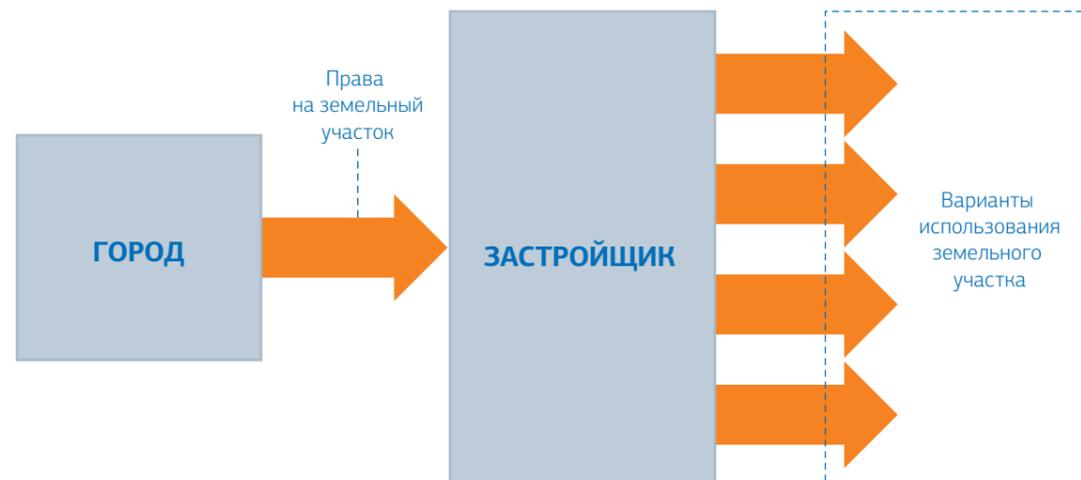
«ДИЛЕММА» ГОРОДА

заключается в извечном выборе между дополнительными бюджетными доходами от продажи земельного участка и уверенностью города в направлении будущего развития этой территории.

стимулирования его развития (налоговый и арендный режим) (см. Рис. 44).

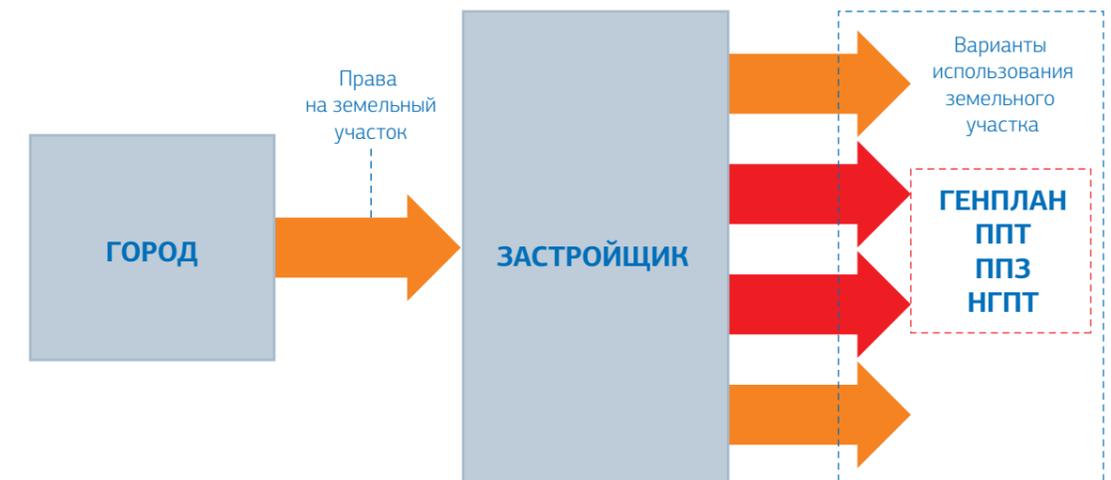
Формируя подобную рамку и следя за ее соблюдением, город может в некоторой мере прогнозировать если не пути развития участка (в отличие от структур управления советского периода, современная муниципальная администрация больше не может диктовать, что необходимо построить на той или иной земле), то как минимум те варианты развития, которые в любом случае не будут использованы собственником в условиях наложенных ограничений.

Рис. 43. «Дилемма» города



Источник: Авторы исследования

Рис. 44. Снижение неопределенности в вопросе развития территории города



Источник: Авторы исследования

Формирование системы взаимодействия между землепользователями – еще одна, менее очевидная задача применения инструментов регулирования городского развития. Если пере-

речисленные выше факторы необходимости контроля и регулирования землепользования касались взаимодействия власти и пользователя земли, то в данном случае регулирование позволяет снижать негативные последствия, связанные с влиянием деятельности частных владельцев друг на друга (в основном их можно отнести к категории негативных экстерналий). В отсутствие правил землепользования собственник территории не может иметь гарантий, что какое-либо нежелательное строительство не будет реализовано на соседнем участке. В данном случае частник сам становится сторонником регуляторных норм – ограничений прав собственников соседних участков. В России такие конфликты пока имеют лишь внесудебную историю. Международная же практика, в частности британская и американская, изобилует примерами судебных разбирательств на тему «**nuisance**» – «**зловредности в виде действия или бездействия, следуя которой лица незаконно создают надоедание, помеха или беспокойство при пользовании недвижимостью путем причинения ей физического ущерба либо иного вмешательства в пользование ею, а также угодьями, выгодами или иными подобными правами либо путем воздействия на здоровье лица, его комфорт и удобства**»⁷⁸. Классическим является дело *Spur Industries, Inc. v. Del E. Webb Development Co.* 1972 года, в рамках которого собственник земли, на которой он строил жилые дома, подал в суд на владельца фермы, поскольку насекомые и запахи, возникающие вследствие деятельности последней, сильно снижали привлекательность его недвижимости. Российское законодательство не дает

РЕГУЛЯТОРНЫЙ МЕХАНИЗМ

есть инструмент городского развития, а не препятствие для него.

специального определения для такого ущерба, хотя сама возможность его появления в результате злоупотребления правом (в данном случае – правом собственности на землю или объект недвижимости) и пути разрешения подобного конфликта отражены в Гражданском кодексе (ст. 10).

Подобный ущерб может возникать не только от строительства на соседнем участке каких-либо вредных производств. В ситуации, когда ценность недвижимости одного собственника зависит от визуальных характеристик общей среды (красивый пейзаж, вид на старый город и т.д.), их изменение может нанести ему ущерб. Регулирование высотного строительства в старых российских городах является «напастью» только для ряда девелоперов – тех, кто только собирается что-то строить в старом городе. Для тех же, кто уже включил красивые виды в стоимость продаваемых квартир, запрет на высотное строительство – гарантия неснижения стоимости их товара⁷⁹.

Таким образом, регуляторный и нормативный механизмы не являются разрушителями рынка, как казалось сторонникам классической экономической теории. В условиях сложного, многофакторного процесса городского развития с многочисленными противоположными интересами определенные «правила игры» крайне необходимы. Они призваны защищать от негативных последствий реализации права частной собственности как городское общество в целом в целях обеспечения общественной безопасности, комфорта проживания, экологического благополучия и т.п., так и отдельных собственников от негативного влияния друг на друга.

5.4 Объекты и инструменты регулирования

5.4.1 Двойственный характер применения регуляторного инструментария

Для эффективного и полноценного применения доступного управленческого инструментария местным администрациям при использовании земельных ресурсов необходимо определить конечную цель, принципы и приоритеты своей деятельности. С одной стороны, вовлечение в градостроительный процесс все большего объема земель и объектов недвижимости способствует наращиванию доходов местного бюджета, так как увеличивается налогооблагаемая или пригодная к сдаче в аренду земельная база. Это тот процесс, который в четырехфакторной модели (см. Главу 1) относится к категории «экономика сегодня». С другой – городские земельные ресурсы ограничены, поэтому наращивание доходов не является и не должно становиться конечной целью деятельности муниципалитетов. Таким образом, городам следует, во-первых, стимулировать использование своих территорий, во-вторых, четко осознавать допустимые границы такого освоения (фактор «пространство в будущем» в четырехфакторной модели).

Рассуждая о городском управлении в рамках регулирования землепользования, необходимо отметить, что применение управленческого инструментария имеет двойственную природу. Решая вопросы краткосрочного наращивания бюджета, города вынуждены продавать землю девелоперам или сдавать ее им в аренду. В российской практике городского управления это наиболее быстрый способ получения дополнительных средств в бюджет. Вынужденная неизбежность и исключительность метода краткосрочного бюджетного «дофинансирования» обусловлена фактически неработающим механизмом кредитования города или выпуска ценных бумаг – источника краткосрочного и долгосрочного финансирования городов во многих других странах.

Становясь на этот путь, город одновременно теряет контроль над своей территорией, если регуляторный аппарат не проработан и землепользователям доступен неограниченный набор вариантов развития участка (Рис. 43). «Правила игры» позволяют ему быть более уверенным в будущем и с большей точностью прогнозировать сценарии развития продаваемых или сдаваемых земель (Рис. 44).

С точки зрения долгосрочного развития с помощью документов территориального планирования и регуляторных механизмов город может «проецировать» свои цели и приоритеты на реальные процессы, задавая тот или иной вектор развития через формирование определенных условий. Ярким примером долгосрочного применения регуляторного механизма стала история развития района Сохо в Нью-Йорке. Оценив перспективы переориентации промышленно-складского района на творческо-торговый с постройкой жилых домов, местная администрация внесла соответствующие коррективы в планы развития города и схему зонирования. Тем самым Нью-Йорк создал долгосрочные условия развития этой территории в определенном направлении.

Таким образом, регуляторные и нерегуляторные механизмы позволяют – в соответствии с описанной авторами четырехфакторной моделью (см. Главу 1) – согласовывать и фиксировать направления развития города – целесообразные как в краткосрочном, так и в долгосрочном периоде.

5.4.2 Использование частной земли как объект регулирования

Как уже было отмечено в Главе 3, при решении параллельных задач повышения доходности бюджета и управляемости развития наибольшую трудность для города представляет регламентирование деятельности частных субъектов. Их отсутствие в советский период, а после внезапное появление в 90-х годах способствовало тому, что частная собственность фактически не была ограничена какими-либо регуляторными механизмами. В настоящий момент происходит процесс постепенного

⁷⁸ Birmingham, V.; Carol B. (2008). Tort Law. Oxford University Press. ISBN 978-0-19-922798-3.

⁷⁹ Mason R. (2005) ECONOMICS AND HISTORIC PRESERVATION: A GUIDE AND REVIEW OF THE LITERATURE. A Discussion Paper Prepared for the The Brookings Institution Metropolitan Policy Program

«отыгрывания ситуации», причем в условиях неспособности городов выкупать земли у частных собственников из-за слабой финансовой обеспеченности. Ресурсов для совершения каких-то действий с территорией в российских городах остается все меньше: участки, свободные от застройки в центральных частях города, уже распроданы или сданы в долгосрочную аренду. Свободные же территории на окраинах для своего развития требуют значительных затрат, как правило превышающих доходы от использования всех земель, вместе взятых (см. Таблицу 14 «Инструменты городской администрации по целенаправленному развитию земельных ресурсов»).

Выбор тех или иных инструментов регулирования и управления во многом зависит от структуры собственности на землю, которая сформировалась в российских городах за постсоветский период. Большая часть городских

земель по-прежнему находится в государственной собственности. Например, в Хабаровске и Уфе в 2014 году в государственной собственности находилось 56 и 85% земли соответственно (Рис. 45). Незначительная часть территорий разделена между региональной или федеральной властями.

Всего 7% территории Хабаровска оформлено в муниципальную собственность. В Уфе муниципальные земли составляют 2%. Несколько больше территорий (19 и 8% соответственно) находится в руках частных собственников. Несмотря на небольшую долю частных земель в общей структуре, их вклад в пространственное развитие города, как правило, значительнее и заметнее – как с точки зрения количества нового строительства, так и масштабов и размещения последнего. Обратная ситуация характерна для государственных земель с неразделенной собственностью: на них расположены

городские объекты, и изменений в этой застройке за прошедшие десятилетия фактически не было.

Наиболее сложной ситуацией для управления развитием города является частная собственность на землю, причем это касается в первую очередь незастроенных территорий и участков, предназначенных для реконструкции. Для администрации очень важно, что и в какие сроки будет строить собственник (подробнее об этом – в Главе 3). В качестве любопытного примера можно привести опыт Казани: в городе при продаже земельного участка обязательным условием является строительство объекта на нем в течение трех лет. Данное условие показывает, насколько город уязвим при продаже участка с последующим затягиванием строительства на нем. В то же время (согласно результатам исследования) в Казани не выявлено фактов расторжения договоров купли-продажи земельных участков из-за задержки их освоения. Известно, что российские муниципалитеты крайне неохотно применяют эту меру воздействия на недисциплинированных собственников.

Единственным существующим способом «волеизъявления» города на частных территориях остается изъятие земельного участка в случае его неиспользования под цели жилищного строительства⁸⁰. Однако он является запретительно дорогим для большинства российских городов, включая даже Москву. Что касается существующей застройки, находящейся в частной собственности, то здесь возможности воздействия на нее у муниципальной администрации еще более ограничены. Изменения ПЗЗ или какие-либо другие нововведения уже не будут обязательными для собственника участка после выдачи ГПЗУ до конца его действия и могут повлиять на развитие территории только в средне- и долгосрочном периоде (при выдаче следующего ГПЗУ). Проблема в том, что срок действия ГПЗУ на текущий момент законодательно не ограничен. Именно в отношении земель, находящихся в частной собственности, необходимо комплексное применение

всех инструментов управления территорией – от оперативных до стратегических.

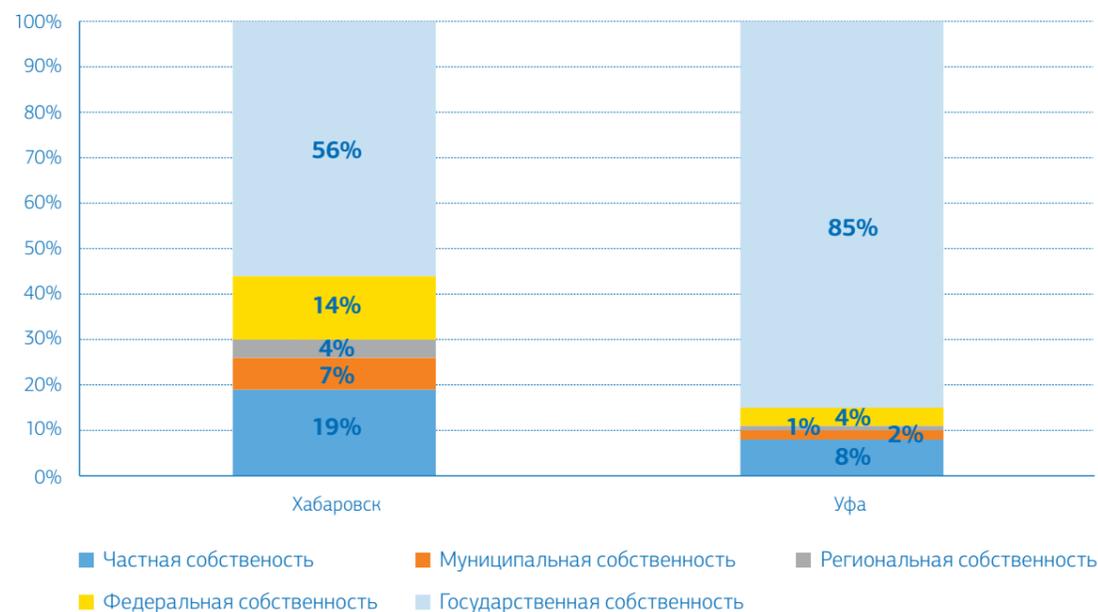
В такой ситуации города концентрируются на тех параметрах и инструментах, которые им доступны и могут определенным образом повлиять как на деятельность землепользователей, так и на состояние местного бюджета и качество развития городского пространства. В частности, все исследованные города за последние восемь лет меняли налоговые ставки на землю минимум три раза. Ростов-на-Дону, например, делал это (используя розничные рынки) восемь раз. Кроме того, муниципалитеты активно создают подразделения или осуществляют технические разработки, нацеленные на оптимизацию земельно-налоговой политики. Так, в Уфе был разработан ортофотоплан, касающийся центральной части города, который впоследствии был совмещен с кадастровой картой и данными о поступающих налоговых платежах. Подобный механизм позволил значительно повысить платежную дисциплину и объем собираемых налогов⁸¹. Другим примером активной работы в области управления доходностью территории может служить отдел налогового планирования, созданный в Ростове-на-Дону. В его задачи входят оптимизация и повышение эффективности деятельности по установлению и сбору налоговых отчислений в муниципальный бюджет.

Подобные организационно-технические инструменты управления землепользованием являются теми немногими опциями, которые доступны городу даже в условиях, когда значительными частями свободной территории города владеют и распоряжаются частные собственники. О других инструментах будет подробно изложено ниже.

5.4.3 Использование муниципальной и государственной земли как объекта регулирования

Рассматривая вопрос управления развитием территорий, не являющихся частными, следует говорить прежде всего о муниципальных и

Рис. 45. Структура собственности на землю по состоянию на конец 2014 г.



Источник: Авторы исследования на основе данных, предоставленных администрациями городов

⁸⁰ Ст. 284 Гражданского кодекса РФ.

⁸¹ Данные предоставлены администрацией города. Более точной информации в ходе исследования найти не удалось.

находящихся в государственной собственности землях. Причем распоряжение последними может относиться к вопросам городского управления в том лишь случае, если полномочия по распоряжению ими закреплены за муниципалитетами (например, в Московской области эти полномочия переданы на региональный уровень, а в Воронеже и Хабаровске – принадлежали региональному правительству до 2015 года). Тем не менее по распоряжению такими территориями у города все равно больше полномочий, чем частными владениями. Решением городской администрации может быть инициирован как минимум процесс изменения вида разрешенного использования либо редевелопмента (в случае если здания также находятся не в частной собственности).

С точки зрения степени управляемости земель, находящихся в муниципальной и государственной собственности, выстраивается следующий порядок.

Муниципальные и государственные земли фактически подчиняются городской воле (если так распределены полномочия между муниципалитетом и регионом относительно государственных земель) и являются полностью управляемыми. На них город фактически может делать то, что считает нужным для собственного развития, основываясь на интересах ключевых бенефициаров и важнейших участников процесса развития города – горожан. Так, для строительства набережной в Тюмени городской администрации не пришлось изымать или выкупать землю – необходимый участок был уже в собственности города. Аналогичная история произошла в Ростове-на-Дону. В Самаре, напротив, значительные участки берега Волги и другие городские земли находятся в частных руках, что значительно затрудняет реализацию каких-либо проектов на данных территориях (в частности, это касается зоны завода им. Масленникова).

С помощью социологических исследований, публичных слушаний и более совершенных форм партиципации (участия), вплоть до

референдумов, горожане должны быть вовлечены в процесс принятия решений относительно таких территорий. Возможность значительной или полной потери контроля над земельным участком необходимо учитывать в таких случаях, как сдача его в аренду, реализация проекта РЗТ, КОТ, продажа.

Муниципальные земли, сдаваемые в аренду, менее управляемы: изменить что-то в их судьбе, режиме использования, виде разрешенного использования можно, но либо оплатив неустойку (выкупив право аренды) и расторгнув договор аренды, либо дождавшись срока ее окончания и вписав другие условия в новое соглашение. В исследованных городах практика отказа в продлении арендных договоров применяется в Новосибирске. При неиспользовании участка или отставании от графика развития территории город не продлевает арендный контракт, пользуясь своим правом⁸². Отчасти с целью повышения управляемости земельными участками многие муниципалитеты предоставляют их в аренду на минимально возможный срок. Результаты анализа торгов по сдаче в аренду земельных участков в Ростове-на-Дону отчетливо показывают, что под ИЖС город сдавал территории на максимально возможный срок – десять лет, а под любое другое строительство – на минимально возможный, то есть на три года.

Муниципальные и государственные земли, используемые для реализации проектов РЗТ и КОТ, еще менее управляемы по сравнению с территориями, сдаваемыми в аренду. Это связано с тем, что «на откуп» девелоперам передается весь процесс проектирования участка, в том числе его планировки и межевания. При этом параметры оценки качества разработанной документации и ее согласованности со стратегическими документами городского развития (проекты РЗТ и ППТ на весь район, КОТ и ППТ на весь район и т.д.) в российском законодательстве не проработаны. Так, мозаичная разработка ППТ в Уфе (см. Рис. 35 из Главы 3)

наглядно демонстрирует полное отсутствие возможности какого-либо контроля над ней у города. Получив право на создание проекта, у девелопера появляется относительная свобода действий, ограниченная лишь условиями, прописанными в тендерных материалах. И добротность последних, детализация будущего проекта полностью зависят от администрации и качества ранее подготовленной градостроительной документации. Например, в Тюмени при описании предназначения будущей застройки используются такие ограничительные параметры, как минимальная ширина земельного участка, его минимальная площадь, максимальное количество этажей и т.д.⁸³. В Самаре, напротив, подобная детализация, по всей вероятности, видится городу излишней – тендерные документы описывают лишь функциональное наполнение участков под застройку⁸⁴. Для городской администрации такое положение дел чревато низкой управляемостью территориями, отданными под РЗТ и КОТ, а также возможностью их негативного воздействия на окружающие пространства и местные сообщества.

Следовательно, уже на этапе принятия решения о том, какой аукцион объявлять и какой объем прав предоставлять будущему девелоперу, город должен оценивать свои возможности по контролю над развитием земельного участка, понимать, с помощью каких методов его осуществлять, а также какой ценой ему обойдется экстренное изменение направления развития территории.

5.4.4 Регуляторный инструментарий

Суть комплексного использования инструментов регулирования заключается в том, чтобы цели, поставленные в рамках стратегических документов, были достигнуты в ежедневной практике с помощью механизмов средне- и долгосрочного управления. Например, решение города о развитии

определенной территории в каком-либо направлении отражается в генеральном плане, затем в ПЗЗ, что налагает правовые ограничения на использование участка собственником или арендатором.

По скорости получаемых изменений совокупность инструментов можно разделить на три группы: оперативные, среднесрочные и долгосрочные:

- Оперативные:
 - продажа/сдача в аренду муниципальной или государственной земли;
 - выдача разрешений на строительство;
 - реализация проектов РЗТ, КОТ.
- Среднесрочные:
 - ПЗЗ;
 - муниципальные программы;
 - земельная арендная и налоговая политика.
- Долгосрочные:
 - генеральный план/мастер-план;
 - стратегия социально-экономического развития города;
 - стратегии развития отраслей городского хозяйства;
 - нормативы градостроительного проектирования.

Способы применения вышеуказанных инструментов в отношении земель, находящихся в собственности различных субъектов, отражены в Таблице 14.

Как уже упоминалось выше, применение тех или иных инструментов напрямую зависит от объема прав, которые предоставляются землепользователю.

Цифры, связанные со структурой торгового права, в исследуемых городах существенно разнятся (Рис. 46).

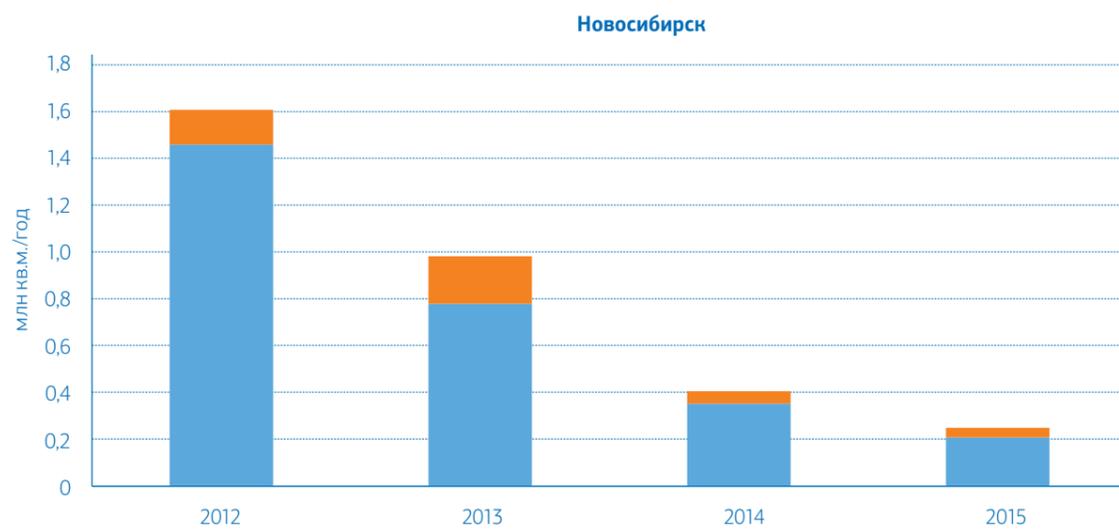
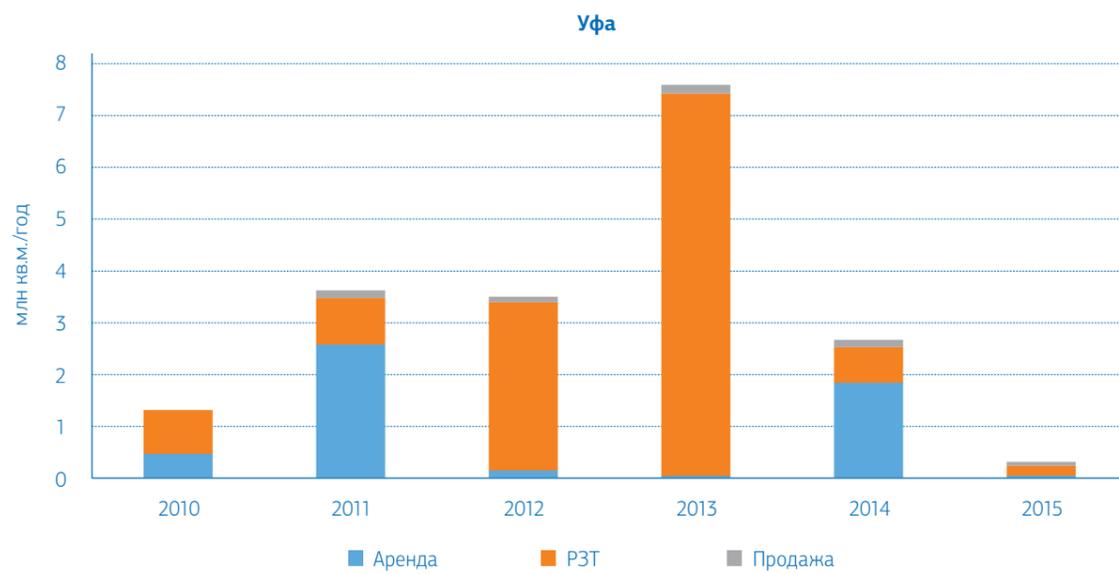
Рис. 46 показывает, что города выбирают четкую политику в отношении того, какие права они готовы выставлять на торги. На примере Новосибирска и Уфы видно фактически полное отсутствие продажи

⁸³ Например, извещение о проведении аукциона, открытого по составу участников и форме подачи заявок на право заключения договора о развитии застроенной территории города Тюмени в границах улиц – Магнитогорская, Пархоменко, Транспортная, Невская – площадью 1,7 га.

⁸⁴ <http://torgi.gov.ru/docview/fdcDocViewPage.html?section=notification&id=14857051>

⁸² Ст. 39.8 Земельного кодекса РФ.

Рис. 46. Динамическая структура торгуемых прав на землю



Источник: Авторы исследования на основе данных, предоставленных на официальных сайтах администраций городов

Вид права на земельный участок	Наличие объектов недвижимости на участке	Инструменты оперативного управления	Инструменты тактического управления	Инструменты стратегического управления
Муниципальная, государственная собственность без дополнительных обременений	Нет	<ul style="list-style-type: none"> Застройка за счет бюджетных средств Экспозиция на торгах (аренда/продажа) КОТ 	Кадастровое деление, регистрация участков, изменение ПЗЗ, НГПТ	Изменение генерального плана, стратегии СЭР
Аренда муниципальной, государственной земли	Нет	<ul style="list-style-type: none"> Рассторжение договора аренды Значительное повышение ставок аренды на данный вид землепользования Отказ в выдаче разрешения на строительство КОТ 	Изменение ПЗЗ, переоценка кадастровой стоимости земельного участка, изменение НГПТ	Изменение генерального плана, стратегии СЭР
	Есть	<ul style="list-style-type: none"> Рассторжение договора аренды на земельный участок Изъятие с выкупом объектов недвижимости Значительное повышение ставок аренды на данный вид землепользования 	Изменение ПЗЗ, переоценка кадастровой стоимости земельного участка, изменение НГПТ	Изменение генерального плана, стратегии СЭР
Частная собственность на землю	Нет	<ul style="list-style-type: none"> Изъятие земельного участка (неиспользование земли под жилую застройку) Отказ в выдаче разрешения на строительство Изъятие с выкупом (PЗТ, муниципальные и государственные нужды) Максимальное повышение ставки земельного налога на этот вид землепользования 	Переоценка кадастровой стоимости земельного участка, изменение НГПТ	Изменение генерального плана, стратегии СЭР
	Есть	<ul style="list-style-type: none"> Изъятие с выкупом (PЗТ, муниципальные и государственные нужды) Максимальное повышение ставки земельного налога на этот вид землепользования 	Переоценка кадастровой стоимости земельного участка	Изменение генерального плана, стратегии СЭР

Источник: авторы исследования на основе российского земельного, жилищного, градостроительного и гражданского законодательства.

в собственность земельных участков в этих городах. После длительного периода продаж они, возможно, осознали затруднительность такого пути и намерено избегают сделок⁸⁵.

В целом объем торгуемой земли в исследуемых городах довольно незначителен и сильно колеблется год от года. В 2012–2015 годах Новосибирск придерживался стратегии исключительно сдачи земли в аренду. В Уфе доля сдачи в аренду и реализации РЗТ более сбалансирована, а в 2012–2013 годах РЗТ преобладает в общей структуре. Города отличаются и по сроку сдачи земель в аренду. В Уфе, Новосибирске, Хабаровске и Самаре землю сдают в аренду максимум на 10 лет, в Казани – на 20.

Разнообразие стратегий свидетельствует о наличии собственной политики в каждом конкретном городе, обусловленной такими параметрами, как исторически сложившаяся структура собственности на землю, степень дисциплинированности застройщиков, практика расторжения контрактов, качество градостроительной документации и т.д.

Условия, на которых участки передаются в аренду, в собственность или под развитие РЗТ, в исследуемых городах фактически одинаковые и удовлетворяют требованиям земельного законодательства.

Российское налоговое законодательство не позволяет городам вводить какие-либо штрафные коэффициенты в случае слишком долгой реализации проекта – в отличие от зарубежных стран, где существует так называемый *land speculation tax*. Его платит собственник в случае попыток спекуляции и намеренного неиспользования земли. Повышение кадастровой стоимости могло бы исправить ситуацию – в этом случае налог на землю рос бы не из-за поднятия ставки, а из-за повышения базы налога. Но кадастровая переоценка проводится в городах не чаще одного раза в три года. Так что на текущий момент у российских городов нет возможности стимулирования собственника к строительству на своем участке, кроме

случаев невозведения объектов жилищного строительства.

Арендная плата для мотивации строительства выглядит более гибким, а потому предпочтительным инструментом. Например, в арендном законодательстве Самары есть специальный коэффициент, который напрямую связывает размер арендной платы со сроком бездействия нанимателя. Этот пример еще раз иллюстрирует необходимость для муниципалитета учитывать степень управляемости земель при выборе инструмента для ее развития.

Все перечисленные методы воздействия, применяемые в исследуемых городах, – это инструменты оперативного реагирования. Повышение налоговых ставок, продажа или аренда земли, снятие с торгов – решения, принимаемые на ежедневной или ежегодной основе. Результаты сравнительного анализа показывают, насколько одни города пытаются воспользоваться максимальным количеством доступных для них инструментов (пересмотр ставок, четкие и конкретные условия передачи земли под РЗТ, штрафные санкции за затягивание проектов и т.д.), а другие не применяют эти механизмы, позволяя застройщикам реализовывать свои интересы, не оглядываясь на общегородской курс развития.

При этом важно отметить, что, несмотря на свой краткосрочный характер, эффект от подобных методов управления может быть долгосрочным. Невозобновление договора с одним девелопером из-за его нерасторопности может коренным образом повлиять на дальнейшее развитие участка. Недостаточно четко сформулированные условия торгов по РЗТ в дальнейшем могут привести к непредсказуемой реализации проектов на этой территории. Тогда краткосрочные методы управления полностью вписываются в четырехфакторную модель, связывающую экономику и пространство в текущем и долгосрочном аспектах.

Инструментами более отдаленного воздействия являются генеральный план, проекты зонирования больших участков города, ПЗЗ и НППТ. Российские города пока только учатся

Бокс 16

Системы градостроительного зонирования в других странах

Согласно Градостроительному кодексу РФ, градостроительное зонирование – это разбивка земель муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов. Нормативным документом градостроительного зонирования являются правила землепользования и застройки, которые регламентируют деятельность застройщика на осваиваемом им участке. Такие правила регулирования не являются исключительными. В мире существуют и принципиально другие подходы к контролю за деятельностью девелоперов. Рассмотрим их подробнее.

В США зонирование как инструмент городского планирования развивалось длительное время, в течение которого подходы к городскому планированию и цели разделения на зоны существенно изменились.

В эпоху индустриального развития городов широкое распространение приобрели регламенты – **евклидовы коды (euclidean zoning)**, названные так в честь города, где они были приняты впервые (Евклид, штат Огайо, США) и в котором в 1926 году произошло первое судебное разбирательство. В ходе него рассматривался вопрос воздействия зонирования на стоимость частной земли и объектов недвижимости. С помощью евклидовых кодов можно определить функциональное назначение каждой территории: жилое многоквартирное, жилое индивидуальное, коммерческое и промышленное. Также подобные регламенты устанавливают плотность застройки, этажность, минимальный размер участков под строительство, долю застроенной территории на нем и др. Система евклидовых кодов получила широкое распространение, так как являлась относительно простым и эффективным способом контроля использования городской земли и отвечала потребностям своего времени – интенсивного промышленного развития городов в первой половине XX века. Однако с изменением структуры городской экономики и эволюцией городского планирования данная модель перестала соответствовать требованиям многофункционального использования территории, принципам разнообразия и доступности. Монофункциональное зонирование каждой территории в городе, заложенное в основу евклидовых кодов, приводит к разрастанию застройки, утрате пространств общего пользования, дополнительным вложениям в инфраструктуру и зависимости от автомобиля, поскольку не позволяет размещать объекты разного назначения в границах одного участка, вынуждая их распределять «по горизонтали». Развитие системы евклидовых кодов было связано с разрешением применять другие функции при сохранении той же интенсивности использования территории (Euclidean II).

Дальнейшее развитие идеологии зонирования было связано с пониманием того, что на момент создания регламента невозможно предсказать все возможные варианты развития территории и «запрограммировать» оптимальный путь трансформации. Поэтому стали внедряться более гибкие инструменты, предполагающие создание общей рамки развития – без детальных описаний и характеристик будущих объектов.

Одним из таких инструментов является **умное зонирование (smart zoning)** – так называемое плавающее, или кластерное, зонирование. Плавающие зоны обладают набором характеристик, отвечающих требованиям к развитию территории. Совет города принимает решение о создании такой зоны. Регламенты дают ее общее описание, что позволяет более гибко размещать отдельные строения, например формировать плотные группы жилых зданий, оставляя «экономленную» площадь под пространства общего пользования. Кластерный подход также предполагает смешанное использование территории внутри одной зоны, что способствует созданию «насыщенной среды», то есть различные социальные объекты становятся доступнее, появляются новые рабочие

⁸⁵ Из интервью с начальником Департамента строительства и архитектуры администрации г. Новосибирска.

места. Такое зонирование предоставляет девелоперу более широкий пул возможных решений по развитию территории, в том числе нестандартных.

С ростом внимания к проблемам развития городов стало ясно, что зонирование не только влияет на параметры застройки как таковой, но и определяет вектор развития всего города. Ведь решения конкретных собственников или арендаторов земельных участков складываются в общую картину роста города и в конечном итоге определяют качество городской среды, экологическое состояние территории, доступность мест работы, услуг, различных типов жилья. Таким образом, зонирование может способствовать или препятствовать достижению тех или иных общегородских целей. Согласованность стратегических направлений развития с конкретными регламентами ярко выражена в еще одном зонировании – **ориентированном на результат (performance zoning)**. Этот подход распределения зон направлен на достижение определенных последствий от застройки: смягчение воздействия на окружающую среду, развитие общественных пространств, строительство доступного жилья. Застройщик, осваивающий участок, для которого закреплены подобные целевые положения, обязуется в рамках предлагаемого им проекта выдержать указанные параметры. Данная система зонирования обладает высокой гибкостью, прозрачностью, способствует сбалансированному развитию территории и предполагает подотчетность частных экономических агентов органам муниципальной власти, отстаивающим общественные интересы. Зонирование, ориентированное на результат, позволяет сочетать принципы и права частной собственности с интересами общественного блага. Это касается в первую очередь сохранения окружающей среды. Основным недостатком системы является сложность администрирования и качественного контроля надзорных органов за соблюдением застройщиками критериев, указанных в целевых положениях зонирования. По этой причине она не получила широкого распространения в США, однако применяется в более компактной Новой Зеландии, где возможен индивидуальный подход к процессам преобразований городских территорий.

Стимулирующее зонирование (incentive zoning) схоже с ориентированным на результат и предполагает определенное вознаграждение для застройщика при выполнении таких условий, как строительство доступного жилья и социальных учреждений. Ключевым стимулом часто является увеличение допустимой этажности. Такое зонирование распространено в США на протяжении последних 20 лет. Эта система может быть высокоэффективной, если при ее разработке найден баланс между объемом бонусов и создаваемым общественным благом.

Формообразующее зонирование (form-based codes) направлено не столько на функциональное использование территорий или получение результата от их освоения, сколько на форму, физические характеристики и внешний вид создаваемых пространств и объектов. Регулируемые параметры включают в себя конфигурацию зданий и общественных пространств, их элементы (тротуары, дорожки, парковки, озеленение, малые архитектурные формы) и др. Часто в процессе составления данных характеристик участвует и местное сообщество. Такое зонирование является эффективным инструментом для интеграции положений стратегического видения развития города в область строительства, реконструкции и развития его районов и территорий. Недостаток подхода – сложность администрирования и контроля над всеми стадиями зонирования.

Таким образом, в США в регламентах зонирования достаточно подробно описаны требования к новой застройке, которым проекты должны соответствовать. Тем не менее документы, как правило, не содержат прямых запретов на развитие тех или иных территорий, тем самым задавая направление городскому развитию в интересах экономических агентов.

Более жесткое регламентирование развития территорий характерно для Германии. Во-первых, система муниципального планирования интегрирована и подчинена регламентам и политикам, разработанным на общенациональном уровне, в том числе отраслевым программам. В США единой системы планирования нет в силу особенностей структуры государственного управления. Во-вторых, она унифицирована с аналогичными документами

других муниципальных образований, что тоже кардинально отличает Германию от США. В-третьих, в нормативных документах прописаны однозначные параметры возможного строительства, а также они регламентируют запрет на развитие определенных территорий. С практической точки зрения это приводит к существенному влиянию национального уровня власти на городское планирование через отраслевые политики (например, строительство транспортных объектов) и стандартизированные системы зон (Federal Building Code). Также данная система существенно ограничивает действия частных экономических агентов. Таким образом, немецкий подход является примером наиболее регламентированного и «зарегулированного» зонирования.

В Великобритании используется своя система, в которой нет документов и регламентов, столь жестко прописывающих требования к новой застройке, а процесс контроля над качеством соблюдения норм и векторов развития территории происходит на этапе выдачи разрешения на строительство.

В Соединенном Королевстве зонирование определяется Концепцией локального развития (Local development framework). Она представляет собой документы, состоящие в том числе из стратегического плана развития территории, согласованного с местным сообществом, и плана развития, предписывающего функциональное назначение тех или иных участков.

Так, Концепция локального развития Манчестера включает в себя три части¹:

1. описание текущей ситуации в городе и выявление основных вызовов городского развития в будущем;
2. локальную стратегию, которая описывает ключевые элементы развития, в том числе для преодоления вызовов;
3. стратегические цели и способы их достижения (политики), видение развития города до 2027 года.

Документ уникален тем, что он структурирован не по территориальному признаку, а по стратегическим целям развития. Для Манчестера ими являются пространственное развитие территории, экономика, развитие городского центра, возведение жилых домов, развитие локальных центров, транспортная инфраструктура, состояние окружающей среды.

Такой подход обоснован тем, что любую сферу необходимо рассматривать в целом, анализируя в том числе взаимосвязь между изменениями, происходящими в различных районах. Исключением является центр города, вопросы развития которого обсуждаются отдельно – он уникальная и сложная область, играющая ведущую роль в городе. Для каждой из стратегических целей разработан перечень показателей, которые позволяют анализировать и контролировать развитие города.

Институт зонирования в Великобритании играет роль структуры, выдающей разрешения на строительство (это касается и новых объектов, и реконструированных зданий). Для этого проводится самостоятельное исследование обоснованности и целесообразности предложенного проекта, в том числе с учетом мнения жителей прилегающих территорий. При принятии решения учитываются сроки строительства и перспективы развития территории, долгосрочные эффекты и количественные параметры объемов и размера нового строительства. Предметом согласования являются и такие вопросы, как ландшафтная схема и используемые виды растительности, цвет и отделка внешних конструкций. Поправки к проекту могут включать в себя требования по развитию локальной инфраструктуры. Такая система предоставляет значительную свободу застройщику на этапе разработки проекта, но не гарантирует определенности. Таким образом, передаточным «механизмом» локальных стратегических целей является разрешение на строительство.

¹ Manchester's Local Development Framework. Core Strategy Development Plan Document. Adopted 11th July 2012. Published by Manchester City Council. http://www.manchester.gov.uk/downloads/download/4964/core_strategy_development_plan

Таблица 15. Дополнительные нормируемые параметры застройки, регламентируемые ПЗЗ

Город	Параметры регулирования застройки земельных участков, дополняющие перечень параметров Градостроительного кодекса
Хабаровск	–
Новосибирск	–
Казань	<ul style="list-style-type: none"> Производственная мощность возводимых объектов (поликлиники, рассчитанные не менее чем на 18,15 посещений в смену на 1000 жителей, магазины – 80 кв. м на 1000 членов СНТ, парковочное место на 30 кв. м от общей площади здания) Максимальная площадь объектов (торговые центры, объекты общественного питания) Минимальный процент озеленения, включая озелененные кровли Высота размещения светового оборудования на стенах (бра, плафоны) Максимальная высота ограждений земельных участков Тип ограждений земельных участков Минимальная ширина внутридворового проезда Вместимость площадки для мусорных контейнеров Сомасштабность постройки архитектурному окружению Архитектурно-художественные характеристики объектов, определяемые особенностями декорирования фасадов, установкой малых архитектурных форм и т.д.
Самара	<ul style="list-style-type: none"> Минимальная и максимальная площадь объектов (ТЦ, объекты общественного питания, квартиры для занятия бизнесом) Виды использования зданий с определенной площадью и шириной фасада Виды использования участков с определенной площадью Минимальное расстояние между отдельно стоящими зданиями Максимальная плотность застройки (количество жилых единиц на гектар) Максимальная высота стен Максимально застраиваемая площадь Максимальный коэффициент соотношения общей площади здания к площади участка Минимальная глубина участка Минимальный отступ от красной линии Минимально суммарная ширина боковых дворов Минимальное расстояние между длинными сторонами зданий Минимальные разрывы между стенами зданий без окон из жилых комнат
Уфа	<ul style="list-style-type: none"> Виды использования участков с определенной площадью Виды использования при определенном проценте озеленения Минимальная длина стороны по уличному фронту Минимальная ширина/глубина участка Минимальный коэффициент озеленения Максимальная высота оград Категории зеленых насаждений, обязательных для определенной зоны Параметры допустимых уровней воздействия на окружающую среду и человека Предельные параметры строительства «контекстуальных» зданий

Источник: Действующие ПЗЗ городов

использовать эти инструменты для регулирования собственного развития, в отличие от зарубежных стран, где эта практика имеет долгую историю (см. Бокс. 16)

Доказательством этому является результат анализа ПЗЗ исследуемых городов. Как отмечалось выше, в Градостроительном кодексе указаны обязательные типы нормативов, которые должны быть в ПЗЗ (процент застройки участка, высота строения, минимальные отступы и т.д.). В то же время законодатель дает муниципалитетам простор для маневра, вводя понятие «другие параметры». Города очень по-разному реализуют данное право.

Как видно из Таблицы 15, некоторые города существенно дополнили федеральный перечень параметров застройки нормами, важными именно для своего города. Такой взвешанный подход к инструменту регулирования представляет собой полноценное использование управленческого ресурса. Однако требуется дополнительное исследование следующих вопросов: как на практике применяются ПЗЗ, насколько строгость данного норматива компенсируется таким механизмом, как согласование превышения предельных параметров застройки или изменение вида разрешенного использования (см. Рис. 41, 42). Важно уже то, что города постепенно начинают выходить из минимально заданных рамок и перестают формально относиться к этим документам, понимая, что они являются инструментами управления их развитием. Несмотря на то что ПЗЗ в исследованных городах были приняты уже довольно давно (в Самаре – в 2001 году, Хабаровске – в 2002-м, Казани – в 2004-м, Уфе – в 2008-м, Воронеже и Новосибирске – в 2009-м), достаточно сложно сделать выводы о качестве их воздействия на городское развитие как раз потому, что количество принимаемых решений по их изменениям слишком велико. В связи с этим ПЗЗ представляют собой пока достаточно формальный документ, легко изменяемый в пользу девелоперов и застройщиков.

Проблемы релевантности документов территориального планирования задачам по

развитию территории, а также самому процессу этого развития проявляются не только на стадии формирования и использования ПЗЗ, но и на уровне функционирования генеральных планов и (с недавних пор) стратегий пространственного развития муниципалитетов.

У исследуемых городов есть генеральные планы, сформированные в 2005–2008 годах (Хабаровск утвердил в 2006 году, Самара – в 2008-м, Уфа – в 2006-м, Новосибирск – в 2005-м, Ростов-на-Дону – в 2007-м, Воронеж – в 2008-м, Тюмень – в 2008-м) и постоянно дорабатываемые. Исключение – Казань, где в настоящее время разрабатывается новый генеральный план. При его применении наиболее важным является решение вопроса релевантности текущих и будущих изменений в городе. Традиционно формальные целевые показатели развития города (ТЭП) и технологический процесс их формирования (демографический прогноз, плановая обеспеченность жильем, требуемые площади под жилищное строительство и т.д.) превращают данный документ скорее в предмет политического торга города с девелоперами (за будущие участки строительства), с регионом (за расширение границ города и крупные инвестиционные проекты), чем в инструмент управления и планирования. Генеральные планы быстро устаревают – в условиях стремительно меняющейся конъюнктуры рынков, общегосударственных приоритетов, формирование четких числовых целевых показателей фактически не имеет смысла.

Другими проблемами формирования генеральных планов являются профильность городского управления и низкий уровень экспертизы и технических навыков на местах. Анализ и предложения различных отраслевых специалистов совмещаются фактически только на бумаге, при этом действительно системный, интегральный, реалистичный обзор не проводится. Вопросы отсутствия какой-либо координации со стратегическими документами социально-экономического развития и формальный характер декларируемых целей

и приоритетов, никак не отражаемых в генеральных планах, подробно обсуждались в Главе 1. Однако перспективным представляется недавно начавшийся массовый процесс разработки стратегий пространственного развития, призванных консолидировать различные разработки и совместить их не только в таблицах и текстах, но и в пространстве.

5.5 Формирование регуляторной системы

Описанная выше «дилемма», заключающаяся в извечном выборе между дополнительными бюджетными доходами города от продажи земельных участков и уверенностью в будущем развитии территории, является одной из причин, обуславливающих необходимость формирования эффективной регуляторной системы из взаимодополняющих инструментов с разными способами воздействия. В ее рамках городское развитие может протекать самостоятельно, без значительного вмешательства администрации. По мнению авторов исследования, такая система может состоять из последовательности «генеральный план – ППТ – ПЗЗ – НГПТ». При этом базой и целеполагающим документом должен быть мастер-план или стратегия пространственного развития города. При создании на основе вышеуказанных документов четкого и функционального регуляторного механизма «правила игры» станут конкретными, а неопределенность исчезнет как для города, так и для застройщика.

Формирование подобной системы, очевидно, невозможно начать с чистого листа – часть документов уже существует, процессы городского развития уже идут вне зависимости от их наличия и доработанности. Поэтому при формировании регуляторной рамки необходимы рациональный тактический и стратегический подходы. Тактический состоит из использования тех инструментов, которыми город может владеть без значительных административных затрат в течение года, – вносить

изменения в ПЗЗ, НГПТ, корректировать налоговую и земельную политику.

Стратегический же подход базируется прежде всего на определении долгосрочных пространственных и экономических целей развития в мастер-плане или стратегическом документе пространственного развития. Концепции таких документов сейчас разрабатывают Уфа, Казань и Новосибирск. После этого основные идеи должны быть постепенно объединены в очередную редакцию или в новый генеральный план города (в Казани разрабатывается генеральный план до 2020 года), в очередную редакцию или в новые ПЗЗ (как это сейчас происходит в Самаре, где идет подготовка к разработке новых ПЗЗ с учетом стратегических планов по сохранению исторической части города).

Все эти инструменты должны фиксировать конкретные параметры и характеристики будущего использования участка или территории, которые в свою очередь должны быть отражены в каждом документе и работать в комплементарном режиме, не противоречить друг другу. Перечень параметров в указанных документах приведен ниже.

Генеральный план города:

- параметры функциональных зон.

Нормативы градостроительного проектирования:

- совокупность расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами местного значения поселения, благоустройства территории, иными объектами местного значения и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения поселения, городского округа.

Правила землепользования и застройки:

- виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства;
- предельные (минимальные и/или максимальные) размеры земельных участков, в том числе их площадь;

- минимальные отступы от границ земельных участков в целях определения мест допустимого размещения зданий, строений, сооружений, за пределами которых запрещено строительство зданий, строений, сооружений;
- предельное количество этажей или предельная высота зданий, строений, сооружений;
- максимальный процент застройки в границах земельного участка, определяемый как отношение суммарной его площади, которая может быть застроена, ко всей площади того же участка;
- ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, устанавливаемые в соответствии с Земельным кодексом РФ;
- иные показатели;

Проект планировки территории:

- красные линии;
- положения о характеристиках планируемого развития территории, в том числе плотности, и о параметрах ее застройки и характеристиках развития систем социального, транспортного обслуживания и

инженерно-технического обеспечения, необходимых для развития.

Несмотря на достаточно стройную систему, уже прописанную в законодательстве, на текущий момент ее работоспособность вызывает справедливые сомнения. Примером отсутствия синхронизации между различными процессами территориального планирования является ситуация, сложившаяся в Уфе и описанная в Главе 3 (Рис. 35). Несмотря на наличие генерального плана и проекта всей территории района, каждый отдельный участок имеет свой план, причем составленный несколько раз. Далее город согласовывает каждый подобный проект в силу отсутствия каких-либо оснований, принципов и механизмов закрепления одного варианта развития участка на долгосрочную перспективу. Аналогичная ситуация складывается с участком реализации проекта КОТ в Воронеже (Рис. 47).

Как видно на Рис. 47, один и тот же участок прорабатывался в течение пяти лет трижды с различным результатом – ТЭПы каждого последующего проекта не совпадают с предыдущим. Такое ситуативное планирование и

Рис. 47. Проекты комплексной застройки участка на ул. Шишкова в Воронеже



Источник: Авторы исследования по материалам официального сайта города Воронежа

перепланирование по воле девелопера действительно затрудняет процесс долгосрочного прогнозирования развития города. При этом разработка генерального плана и ПЗЗ идет фактически параллельно, никак не учитывая локальный процесс проектирования.

Таким образом, наиболее критичными разрывами в существующей системе нормирования и регулирования городского развития являются:

- неполноценное использование всего регуляторного потенциала, предусмотренного существующим градостроительным законодательством;
- отсутствие синхронизации и синергии в использовании инструментов различного уровня при принятии как долгосрочных, так и краткосрочных решений – на локальном и на общегородском уровнях.

Основной их причиной, по мнению авторов, является описанный в Главе 1 ситуативный подход к управлению городским развитием. При нем регуляторная система может «перенастраиваться» в ручном режиме для принятия выгодных в текущем периоде локальных решений без анализа потенциальных долгосрочных последствий от подобных действий (например, механизм согласования превышения предельных параметров застройки). Другой причиной появления разрывов является изначально некачественно проработанная документация, оставляющая множественные регуляторные «дыры», которыми пользуются девелоперы. С одной стороны, это вызвано отсутствием как таковых стандартов качества документации, а с другой – значительными ограничениями во времени и доступной планировочной экспертизе и технических навыках при ее разработке.

5.6 Основные выводы и рекомендации

Несмотря на кажущееся нарушение прав собственности и свободы действий городских стейкхолдеров, необходимо признать, что принципиальное и ценностное пространственное регулирование является необходимым условием и драйвером городского развития.

С помощью норм и правил город формирует условия комфортного и безопасного проживания в нем, защищает интересы собственников и жителей, снижает негативные последствия от провалов рынка. Незаменим регуляторный механизм и при определении целей контроля над направлениями городского развития. Формирование городом управленческой и регуляторной рамок способствует лучшему пониманию и четкому прогнозированию развития своей территории. Нормативный механизм приносит пользу не только городской администрации, но и самим землепользователям, определяя «правила игры», нарушение которых в условиях правового государства стоит каждому пользователю больше, чем размер потенциальных выгод от них.

Корректное применение регуляторного механизма приносит выгоду городу как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Благодаря введению изменений в текущие нормы город может рассчитывать на повышение доходности от использования собственной территории, например через повышение налоговых ставок. В то же время регуляторный механизм позволяет городу «программировать» свое развитие на долгие годы вперед.

Потенциал и особенности использования регуляторных норм во многом зависят от объекта регулирования. В российских условиях полномочия городской власти в отношении частной собственности значительно уже, чем муниципальной или государственной. Этот принцип должен лежать в основе, например,

земельно-торговой политики города. Администрация должна понимать, что, передавая те или иные права на землю, она лишается определенного контроля за развитием территории.

Потенциал системы регулирования, определяемый российским законодательством, в настоящий момент существенно недоиспользуется. Полноценное же применение регуляторных инструментов, находящихся в распоряжении городов, – один из ключевых скрытых управленческих ресурсов их пространственно-экономического развития. При этом пользоваться инструментами правильно – мало, их надо уметь применять в синергии. По мнению авторов исследования, именно вдумчивое, комплексное и полноценное владение регуляторным механизмом является основой более устойчивого и прогнозируемого пространственно-экономического развития. Только заложив крепкий регуляторно-нормативный базис, российские города могут начинать использовать более «тонкие», адресные инструменты и политики городского развития.

По результатам анализа сформулированы следующие рекомендации для представителей органов муниципальной власти:

- **Четко ставить цели, приоритеты и принципы пространственно-экономического развития**, соподчиняя им регуляторную практику управления земельными ресурсами и типологией застройки и выстраивая слаженно работающую систему регуляторного инструментария.
- **Оценивать результаты земельно-имущественной политики с точки зрения как краткосрочных (финансовых), так и долгосрочных (пространственно-экономических) перспектив**. Для администраций, имеющих значительный запас неосвоенных земель (чаще всего в результате расширения городских границ за счет территорий, находящихся в государственной собственности), нужно определить главные цели и задачи использования данных участков. Доходы, полученные от

продажи земли или сдачи ее в аренду, важно соотносить с потенциальными рисками от неуправляемой застройки и будущими расходами на содержание нового объекта.

- **Проанализировать, использовать все имеющиеся согласно текущему региональному и федеральному законодательству полномочия, касающиеся управления территориями**. Хотя вопрос территориального развития воспринимается администрациями исключительно как узкоотраслевой, городам следует помнить, что и налоговые, и финансовые, и законодательные инструменты входят в управленческий «арсенал». Для корректного выбора нужного инструмента необходимо правильно оценить все имеющиеся альтернативы. На текущий момент города не могут это сделать во многом в связи с отраслевым подходом к территориальному развитию.
- **Оценивать долгосрочный потенциал налоговой и арендной политики**. Несмотря на то что изменение налоговой ставки или введение дополнительного коэффициента при расчете арендной платы за землю влияет прежде всего на бюджет города текущего и следующего года, важно учитывать потенциал этих изменений в долгосрочной перспективе. Формирование того или иного режима налогообложения вместе с практикой землепользования может оказывать влияние на привлекательность территории для определенных, включая интересных для города, пользователей.
- **Подбирать и использовать инструменты управления территориальным развитием, опираясь на сложившиеся практики городского развития**. Городам важно искать не идеальное решение на все случаи, анализируя складывающиеся практики, в частности предоставления земельных участков, оспаривания прав на них, результативности сбора платежей за пользование ими, а подбирать эффективные механизмы.

Схемы, работающие в одном городе, могут быть неприемлемы в другом в силу сложившихся практик. Так, если основная часть территорий, пригодных под застройку, уже продана частным собственникам, город может оптимизировать систему сбора арендных платежей, но ее эффективность будет значительно ниже по сравнению с оптимизацией сбора налоговых платежей с земельных ресурсов. Выбор «сдавать или продавать» следует принимать с учетом того, как складывается практика администрирования платежей, соблюдения дисциплины землепользования и т.д.

Перечисленные выше рекомендации предполагают проактивную позицию города по отношению к управлению своей территорией. Городская администрация в сложных экономических условиях не может быть пассивным участником процесса землепользования и строительства. Важно отстроить свой административный аппарат для оперативного решения комплексных задач и полноценно пользоваться всем регуляторным инструментарием, доступным для муниципалитета.



Заключение

Во Введении авторы сделали принципиальную оговорку о том, что *«исследование опирается на существующее законодательство и не предполагает рекомендаций по его изменению, в том числе системы налогообложения и распределения государственных бюджетных средств. Это, однако, не означает негативного отношения авторов к перспективному законодательству. Они считают, что у городских властей есть еще много внутренних возможностей и прав по улучшению экономического состояния муниципального образования, не используемых или используемых нерационально в рамках текущих законодательных норм».*

В Заключении данной работы авторы хотели бы все-таки обозначить свою позицию по потенциалам взаимоотношений Государства и Города в России. В области регулирования муниципальной сферы наше государство переняло многое у зарубежных стран – и, так же как и в других областях реформирования «советского уклада», – увы, лишь наполовину.

В России муниципалитеты активно используют модель рентных доходов от земли и имущества. Остальные налоговые доходы (НДФЛ, налог с прибыли предприятий, НДС) изымаются государством в свою пользу, частично возвращаясь в городской бюджет в виде определенной доли (НДФЛ) или трансфертов. Коммерциализация деятельности администраций подвергается критике, так как считается, что муниципальные предприятия априори работают плохо, и поэтому нужно выводить на аутсорсинг больше муниципальных услуг, способствовать увеличению конкуренции и уменьшению вмешательства администраций в местные рынки. Однако при неразвитом земельном рынке, низкой капитализации земли, недвижимости у города заведомо недостаточно собственных денежных средств для содержания муниципального хозяйства и стимулирования городского развития. А если у него нет дополнительных источников получения доходов, кроме ренты, то не остается ничего, кроме вхождения во все большую зависимость от государственных дотаций. При неразвитом малом и среднем предпринимательстве нет достаточного

спроса на муниципальную землю и имущество, нет капитализации, нет роста рентных доходов. Заколдованный круг.

Государство предпринимает некоторые меры, например старается стимулировать рост малого предпринимательства. Однако результат, значимый для рентной модели муниципального хозяйствования, будет достигнут далеко не скоро, а городам приходится выживать сегодня.

Поэтому вместо стремления к развитию муниципалитеты сознательно болеют «синдромом бедности», призванным доказывать государству потребности в росте дотаций «на развитие». Как следствие сложилась ситуация, в рамках которой ни государство, ни сами города не знают ни реального состояния муниципального хозяйства, ни его потенциальных возможностей даже при сложившемся налогово-бюджетном распределении доходов и полномочий.

В России нет права на дефицит муниципального бюджета более 10%. Города вынуждены подверстывать свои расходы исключительно под объемы имеющихся (а чаще всего только планируемых) средств. Одна из причин этого – значительное ограничение действий муниципалитета при больших внешних вливаниях и изъятие средств из региональных дотаций при непогашении бюджетных кредитов. Рынка муниципальных долговых обязательств фактически нет, а потому администрация не может принимать масштабных решений, существенно меняющих ситуацию и создающих предпосылки роста муниципальных доходов, капитализации земли и имущества.

Таким образом, муниципалитет во многом не может рисковать, создавать инновационную экономику, не способен самостоятельно модернизировать хозяйство и городские инфраструктуры. А не рискуя, ни мэры и его администрация, ни городской депутатский корпус не способны нести действительную ответственность перед жителями.

Более того, из-за передачи персональных налогов на государственный уровень ни жители, ни местные предприятия не контролируют расходование «своих» налогов, а потому

муниципалитет не несет за них ответственности перед избирателями, представителями бизнеса. Получается, город не принадлежит жителям.

Это лишь ряд проблем, решение которых напрямую зависит от государства, а темпы их урегулирования будут влиять на степень самостоятельности и самокупаемости хотя бы муниципалитетов.

Города становятся главными драйверами мировой экономики и заслуживают пристального внимания и активного стимулирования со стороны государств. **Россия же не имеет федеральной городской политики.** Принципы взаимоотношений городов и государства необходимы. Универсальные или структурированные по типам и их составлению, но обязательно должны быть. А пока даже для моногородов государственная политика предусматривает софинансирование инвестиционных проектов, но не стимулирование городского развития в совокупности или по отдельным направлениям и/или налоговым режимам.

Авторы надеются, что городская политика у нашего государства в недалеком будущем все же появится, а пока настоящей исследовательской работой рекомендуют муниципальным властям самостоятельно и в рамках возможного и уже предусмотренного законодательством инструментария улучшать экономику, наращивать собственную доходную базу, рачительно распоряжаясь землей, имуществом, формируя в дополнение к рентной пространственно-экономическую систему и стратегию развития.

Совокупность предложенных исследованием инструментов пространственно-экономического развития позволяет существенно увеличить собственную доходную базу бюджетов городов, создать предпосылки к росту привлекательности и капитализации свободных муниципальных земель. Эти предложения опираются на анализ и систематизацию знаний города о самом себе и позволяют через точечное регулирование земельной политики добиться желаемого воздействия на развитие городских территорий, сформировать более эффективную

застройку, а также обоснованно совершенствовать нормативную базу.

Авторы рассчитывают, что и в исследованных, и в других городах России найдутся муниципальные служащие, способные освоить предложенный в данной работе инструментарий. Команда Центра городских исследований бизнес-школы СКОЛКОВО готова им помогать. Авторы будут рады найти города-партнеры для продолжения своей работы, внимательно следить за применением предложенных в данном исследовании или разрабатываемых самостоятельно механизмов и методик оптимизации пространства, земельных и имущественных отношений.

Пространственно-экономическое развитие муниципалитета подразумевает разделение городского управления на синтетические политики. В ходе аналитической работы были рассмотрены лишь три из них – земельно-имущественная, бюджетная и градостроительная. Другие политики (инфраструктурная, экологическая, транспортная, информационная, социокультурная и т.п.) должны выходить за пределы узкоотраслевого регулирования и профильных интересов. Пересечений может быть множество, их невозможно и не следует предопределять. Каждый муниципалитет вправе увидеть синергию отраслевых возможностей и на основе междисциплинарных подходов, на которые опирается современная урбанистика, улучшить себя, не только и не столько уповав на свои полномочия, сколько вступая в партнерства с иными заинтересованными в городском развитии сторонами.

Авторы считают важным продолжить анализ политик городов в пространственно-экономическом аспекте. Допустимым направлением дальнейших исследований может стать более подробное изучение налоговой, земельной политики, системы городского управления и районирования с пространственной точки зрения. Если изменить масштаб исследования и рассмотреть планировочные районы и их соседства, то получим новые знания о городе в целом. Подобные анализы могли бы стать ценным вкладом экспертных институций в текущую разработку стратегий

пространственного развития городов. Но без заинтересованности и участия со стороны администраций собрать качественные данные и предложить адекватные городские политики как муниципалитетам, так и государству невероятно сложно. Без желания городов знать и менять себя никакая эффективная политика невозможна.

Список иллюстраций

Введение

- Рис. 1. Система пространственного соуправления
Рис. 2. Четырехфакторная модель управления городским развитием

Глава 1

- Рис. Б1.1. Индекс городского соуправления
Рис. 3. Митинг обманутых дольщиков
Рис. Б4.1. Эволюция концепции компактного города
Рис. Б4.2. Плотность города и использование личного автомобильного транспорта
Рис. Б4.3. Плотность города и эффективность расходов/инвестиций в инфраструктуру
Рис. Б4.4. Компактное развитие и экономические и экологические эффекты
Рис. Б5.1. Развитие, ориентированное на системы общественного транспорта, – один из ключевых принципов концепции умного роста
Рис. 4. Четырехфакторная модель управления городским развитием
Рис. 5. Проекты планировок. Воронеж 2011–2015 гг.
Рис. 6. Корректировка генерального плана г. Уфы
Рис. 7. Взаимосвязь между политикой, планированием и бюджетированием в ходе управления городским развитием
Рис. 8. Упрощенная схема принятия оптимального решения относительно пространственно-экономического развития города
Рис. 9. География земельных торгов в Хабаровске, 2011–2014 гг.
Рис. 10. География планируемого жилищного строительства и развития коммунальной инфраструктуры в Самаре, 2011–2025 гг.
Рис. 11. Местные доходы и расходы на развитие коммунальной инфраструктуры в Самаре, 2011–2014 гг.
Рис. 12. Сопоставление земельных доходов городского бюджета Новосибирска и расходов на муниципальное капитальное строительство, 2007–2013 гг.

Глава 2

- Рис. 13. Факторы «ситуативного реагирования» города
Рис. 14. Динамика расходов городского бюджета и доходов местных бюджетов в Казани, 2008–2014 гг.
Рис. 15. Динамика расходов городского бюджета и доходов местных бюджетов в Уфе, 2007–2014 гг.
Рис. 16. Усредненная структура доходов местных бюджетов, 2007–2014 гг.
Рис. 17. Доля НДФЛ в доходах местных бюджетов, усредненные значения, 2007–2014 гг.
Рис. 18. Обобщенная структура доходов местных бюджетов
Рис. 19. Структура собственных доходов местных бюджетов, усредненные значения, 2007–2014 гг.
Рис. 20. Доля земельных доходов в доходах местных бюджетов, 2007–2014 гг.
Рис. 21. Структура и динамика земельных доходов (а) Новосибирска, (б) Уфы, (в) Воронежа

Глава 3

- Рис. 22. Ввод квартир в РСФСР, 1980–1990 гг.
Рис. 23. Ввод жилья в городах и ПГТ по форме организации застройщика, 1990–2014 гг.
Рис. 24. Доля отрасли «Строительства» в валовом региональном продукте (в текущих основных ценах, в процентах к итогу), 2005–2013 гг.

- Рис. 25. Структура собственности на землю по состоянию на 1.01.2015 г.
Рис. 26. Структура объектов собственности на территории бывшего завода им. Масленникова в Самаре
Рис. 27. Территория завода «Дальэнергомаш» в Хабаровске
Рис. 28. География земельных торгов в Хабаровске, 2011–2014 гг.
Рис. 29. География принятия решений, изменяющих параметры землепользования в Казани, 2011 г.
Рис. 30. География принятия решений, изменяющих параметры землепользования в Казани, 2013 г.
Рис. 31. География выданных разрешений на строительство жилых многоквартирных домов в Ростове-на-Дону, 2010–2015 гг.
Рис. 32. География планируемого жилищного строительства и развития коммунальной инфраструктуры в Самаре
Рис. 33. Реализация программы сноса ветхого жилья в рамках разработки проектов планировки территории в Воронеже, 2011–2015 гг.
Рис. 34. География документации по планировке территории (ППТ, проекты межевания, РЗТ) в Уфе, 2007–2016 гг.
Рис. 35. Разработка ППТ, проектов РЗТ в Уфе, 2009–2015 гг.

Глава 4

- Рис. 36. Локализованная структура бюджетных инвестиций. Уфа, 2011–2014 гг.
Рис. 37. Подробный анализ кадастровой стоимости земли и данные, доступные на картах Росреестра. Казань
Рис. 38. Локализация муниципальных программ развития систем водоотведения и газоснабжения. Хабаровск
Рис. 39. Локализация городской программы развития застроенных территорий. Хабаровск
Рис. 40. Локализация земельных торгов. Хабаровск, 2010–2014 гг.
Рис. 41. Количественная структура «мелких» решений. Казань, 2011 г.
Рис. 42. Количественный анализ постановлений об изменении видов разрешенного использования участков. Казань, 2011 г. (Отражены конечные ВРИ)

Глава 5

- Рис. 43. «Дилемма» города
Рис. 44. Снижение неопределенности в вопросе развития территории города
Рис. 45. Структура собственности на землю по состоянию на конец 2014 г.
Рис. 46. Динамическая структура торгуемых прав на землю
Рис. 47. Проекты комплексной застройки участка на ул. Шишкова в Воронеже

Список таблиц

Глава 1

Таблица 1. Субъекты управления в области жилищного строительства в городах СССР

Глава 2

Таблица 2. Нормативы распределения налогов между уровнями бюджетной системы в России, %

Таблица 3. Усредненная структура безвозмездных поступлений за 2007–2014 гг., %

Таблица 4. Изменчивость собственных и несобственных бюджетных доходов за период 2006–2014 гг., тыс. руб. и %

Таблица 5. Контролируемость местных доходов

Таблица 6. Основные работодатели и налогоплательщики Уфы

Таблица 7. Структура собственных доходов местного бюджета по степени локализации

Таблица 8. Использование механизма ставок земельного налога по состоянию на конец 2014 г.

Таблица 9. Действующие схемы расчета размера арендной платы за муниципальную землю

Глава 3

Таблица 10. Средние показатели строительной отрасли за 2013–2015 гг.

Таблица 11. Выдержки из действующих ПЗЗ Хабаровска, Воронежа, Казани и Самары

Таблица 12. Динамика разработки и утверждения ППТ в Воронеже

Глава 4

Таблица 13. Бюджеты городов, доступные на их официальных сайтах

Глава 5

Таблица 14. Инструменты городской администрации по целенаправленному развитию земельных ресурсов

Таблица 15. Дополнительные нормируемые параметры застройки, регламентируемые ПЗЗ

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: № 145-ФЗ. — 1998.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации: № 190-ФЗ. — 2004.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации: № 73-ФЗ. — 1998.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации: № 14-ФЗ (ч. 2). — 1995.
5. Налоговый кодекс Российской Федерации: № 146-ФЗ. — 1995.
6. Земельный кодекс Российской Федерации: № 136-ФЗ. — 2001.
7. Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». — 2014.
8. Федеральный закон № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в РФ». — 2007.
9. Федеральный закон № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации». — 2004.
10. Указ Президента Российской Федерации № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». — 2008.
11. Указ Президента Российской Федерации № 724 (ред. от 04.04.2016 г.) «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти». — 2008.
12. Постановление Правительства Российской Федерации № 670 «О порядке предоставления органами местного самоуправления органам государственной власти статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования». — 2006.
13. Постановление Правительства Российской Федерации № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». — 2012.
14. Постановление Правительства Российской Федерации № 620 «Об условиях предоставления в обязательном порядке...». — 2008.
15. Постановление Правительства Российской Федерации № 620 «Об условиях предоставления в обязательном порядке...». — 2008.
16. Постановление Администрации городского округа Самара № 949 // Самарская газета. — 2010. — № 142 (4418).
17. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации № 58 «Об утверждении Методики оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения». — 2009.
18. Приказ Минэкономразвития России № 540 (ред. от 30.09.2015 г.) «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков». — 2014.
19. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации № 741 «Об утверждении методических указаний по подготовке стратегического и комплексного обоснований инвестиционного проекта, а также по оценке инвестиционных проектов, претендующих на финансирование за счет средств Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе». — 2013.
20. Решение Думы городского округа Самара от 11.12.2008 г. № 674 «Об утверждении Целевой программы городского округа Самара «Развитие застроенных территорий городского округа Самара на 2009–2015 гг.» // Самарская газета. — 2008. — № 235 (4028).
21. Решение Думы городского округа Самара 29.03.2012 г. № 193 «Об утверждении Программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры городского округа Самара на 2012–2025 гг.» // Самарская газета. — 2012. — № 60 (4837).
22. Решение Воронежской городской думы от 25.06.2014 г. № 1548-III «О внесении изменений в решение Воронежской городской думы от 14.07.2010 г. № 150-III «О муниципальной адресной

- программе «Снос и реконструкция ветхого многоквартирного жилищного фонда в городском округе Воронеж» // Воронежский курьер. — 2014. — № 53.
23. Постановление правительства Тюменской области от 14.09.2010 г. № 260-п // Приложение к газете «Тюменские известия». — 2010. — № 168.
 24. Закон Республики Башкортостан от 28 ноября 2014 г. № 152-з «О бюджете Республики Башкортостан на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.» // Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан // <http://www.npa.bashkortostan.ru>, 29.11.2014.
 25. Законопроект № 778655-6 «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений, возникающих в связи с комплексным развитием промышленных зон и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // [http://asozdz.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=778655-6&02](http://asozdz.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=778655-6&02)
 26. Бёрджесс Э. (2000). Рост города: Введение в исследовательский проект // Социальные и гуманитарные науки за рубежом. — 2000. — Т. 11. — № 4.
 27. Брундтланд Г. Х., Наше общее будущее: Докл. Междунар. комис. по окружающей среде и развитию (МКОСР):/ Под ред. С. А. Евтеева, Р. А. Перелета; - М.: Прогресс, 1989. - 371.
 28. Ввод жилья в России -- 2014: рейтинг регионов по итогам III квартала, TOP-RF.ru : Рейтинги и новости, // <http://top-rf.ru/places.html/153-stroitelstvo-zhilya-v-rossii-za-9-mesyatsev-2014-goda.html> ; http://riarealty.ru/news_house/20160201/406891177.html
 29. Ветров Г. Ю., Зайцева Ю. С., (2004). Кодекс лучшей практики в сфере муниципального управления. /— М.: Фонд «Институт экономики города». — 2004. — 116 с.
 30. Дашковский И. (1926). Рецензия на книгу Вебера «Теория размещения промышленности» // — «Хозяйство Украины». — 1926. — , № 11-12. — , Сс. 200-202.
 31. Единая информационная система в сфере закупок //, <http://zakupki.gov.ru/epz/contract/contractCard/common-info.html?reestrNumber=0151300039511000027&source=epz>
 32. Едророва В. Н., (2015). Опыт и особенности облигационных займов городов России конца XX – начала XXI в. // «Финансы и кредит». — 2015. — № 31 (655). — С. 23–36.
 33. Журавлева Т. А., (2012). Реализация фискального потенциала НДС в бюджетной системе субъектов ЦФО // Вестник Восточно-Сибирского государственного университета технологий и управления. — Улан-Удэ. — 2012. — С. 151-154.
 34. Интервью заместителя руководителя Федеральной службы по труду и занятости Михаила Иванкова телеканалу «Россия -24» от 26.03.2015 г., // <http://rutv.ru/brand/show/episode/1194331>
 35. Ленин В. И. (1975). Полное собрание сочинений. — М.: Политиздат. — 1975. — Т. 53. — С. 122.
 36. Медоуз Д.Х., Медоуз Д. Л., Рэндерс Й., Беренс В.В., Пределы роста : Докл. по проекту рим. клуба «Слож. положения человечества»: [Науч. ред. Д. Н. Кавтарадзе]. - М.: Изд-во МГУ, 1991. - 205.
 37. Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов // <http://torgi.gov.ru/docview/fdcDocViewPage.html?section=notification&id=14857051>
 38. Правила подачи заявки на земельный тендер города Хельсинки от 10.06.2015 г. // <http://www.hel.fi/static/kv/tontti/jatkuvatonttihaku/hakuehdot-ryhmarakennuttamistontit.pdf>
 39. Пугачев И. Н., (2013). Интеллектуальная транспортная система: будущее в управлении дорожным движением в Хабаровске // Беседовала В. Микиша: Журнал.: // ТОГУ – Университет. — 2013. — № 1.
 40. Регионы России. Социально-экономические показатели. — Росстат. — 2015 // http://www.gks.ru/free_doc/doc_2015/region/reg-pok15.pdf
 41. Тропов И. А. (2012). ЦСУ и тайны советской сельскохозяйственной статистики первой половины 1920-х гг. // Ленингр. юрид. журн. — 2012. — № 4 (30). — С. 257–263.
 42. Тюнен И. Г. (1926). Изолированное государство. — М.: Экономическая жизнь. — 1926.
 43. Федеральная служба государственной статистики //, <http://www.gks.ru/form/Index.html>
 44. Adams D., Watkins C., (2005). White Planning, public policy & property markets. Oxford: Blackwell.
 45. Agenda 21, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>
 46. Arrington, G.B., Cervero, R., (2008). Effects of TOD on Housing, Parking, and Travel. Transit Cooperative.
 47. Asian Development Bank, (2013). Clean Air Asia and Chreod Ltd., Rapid Assessment of City Emissions from Transport and Building Electricity Use. Pasig City, Philippines.
 48. Bermingham, V.; Carol B., (2008). Tort Law. Oxford University Press.
 49. Bertaud A., Bruckner J., (2005). Analyzing building-height restrictions: predicted impacts and welfare costs. Regional Science and Urban Economics, 35 (2005), pp. 109–125.
 50. Bordignon M., Balduzzi P., Ambrosanio M., (2013). Economic Crisis and Recentralization of Government: The Italian Experience, IEB's Report on Fiscal Federalism, 62-67.
 51. Chernick H., Reschovsky A., (1995). Urban Fiscal Problems: Coordinating Actions among Governments, Government Finance Review. Vol. 11, No. 4.
 52. Commission of the European Communities, (1990). Green paper on the urban environment, COM (90)218 final, Brussels.
 53. Compact City Policies: A comparative assessment, (2012)., OECD Green Growth Studies, OECD Publishing.
 54. Cortright, J., (2010). New York's Green Dividend. CEOs for Cities.
 55. Davies A., Atkinson M., (2012). The Moderating influence of property Legislation on planning policy and urban form, Urban Studies Journal, 49 (16), 3479 -3494.
 56. Davy B., (2012). Land Policy. Planning and The Spatial Consequences of Property. Farnham, Surrey & Burlington, Vermont: Ashgate.
 57. Department of Environment, (1995). White Paper. Our Future Homes. Cm2901, HMSO, London.
 58. DeSoto H., (2012). The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails, New York: Basic Books.
 59. Ding C., (2013). Building height restrictions, land development and economic costs. In Land Use Policy. January 30(1): 485-495.
 60. Downey G. (1976) Aristotle as an expert on urban problems. Ekistics. Vol. 42, No. 253, pp. 316-321; Rodriguez, Roberto B. (2013). The law of Indies as a foundation of urban design in the Americas, In: ARCC Conference Repository.
 61. Ewing R., Pendall R., Chen D., (2002). Measuring Sprawl and Its Impact, Smart Growth America.
 62. Fitzgerald. M., (2016). Data-Driven City Management., MIT Sloan Management Review.
 63. Floater G., Rode P., (2014). Cities and the new climate economy: the transformative role of global urban growth, NCE Cities – Paper 01.
 64. Fulford, C., (1996). The compact city and the market, in Jenks, M., E., Burton and K. Williams (eds.) (1996), The Compact City: A Sustainable Urban Form, E & FN Spon, Oxford.
 65. Glaeser E., Ward B., (2009). The causes and consequences of land use regulation: evidence from Greater Boston, Journal of Urban Economics, 65 (3) (2009), pp. 265–278.
 66. Hancke G., Silva B., (2013). The Role of Advanced Sensing in Smart Cities. Sensors; Vol. 13. N 1. p. 393-425.
 67. Hohfeld W., (1913). Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning, 23 Yale L.J. 16.
 68. Jackson, K. T., (1985). Crabgrass frontier the suburbanization of the United States: New York, Oxford University Press., 396 p.
 69. Jones P., Evans J., (2013). Urban regeneration in the UK: boom, bust and recovery Second Edition Sage, London.
 70. Klein, D. B., Robinson J., (2011). Property: A Bundle of Rights? Prologue to the Property Symposium, Econ Journal Watch 8(3): 193-204.
 71. Laconte, P., (2005). Urban and Transport Management – International Trends and Practices. Paper

- presented at the Joint International Symposium: Sustainable Urban Transport and City. Shanghai.
72. Litman T., (2015). New Climate Economy Report: Analysis of Public Policies That Unintentionally Encourage and Subsidize Urban Sprawl, NCE Cities – Sprawl Subsidy Report.
 73. Logan J.R., Molotch H.L., (1987). Urban Fortunes: The Political Economy of place. Los Angeles: University Of California Press, p. 50-98.
 74. Mandelker D., (1999). Managing Space to Manage Growth. William and Mary Environmental Law and Policy Review, 23(3) , p. 801-830.
 75. Martin D., Scherr A., City C., (2010). Making law, making space: lawyers and the production of space, Progress in Human Geography, 34, 175 – 192.
 76. Mason R. (2005). Economics and historic preservation: a guide and review of the literature. A Discussion Paper Prepared for the Brookings Institution Metropolitan Policy Program.
 77. Mayer C.J., Somerville C.T., (2000). Land use regulations and new construction. Regional Science and Urban Economics, 30 (6), pp. 639-662.
 78. Newman, P., Kenworthy, J., (1999). Sustainability and Cities: Overcoming Automobile Dependence. Island Press, Washington, DC.
 79. Osborne D., Gaebler T., (1992). Reinventing Government. Reading, MA: Addison-Wesley. p.25.
 80. Pierre J., (1999). Models of Urban Governance: the Institutional Dimensions of Urban Politics. Urban Affairs Review 34; 372.
 81. Pi-Sunyer, V., Martín, C., Martín, G., (2013). The Recentralization process of state autonomies, IEB's Report on Fiscal Federalism, 46-61.
 82. Ramsey F., (1927). A contribution to the theory of taxation. Economic Journal 37: 47-61.
 83. Rhodes R., (1996). The New Governance: Governing without Government. Political Studies, 44(4) p.- 652.
 84. Rodden J., (2006). Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism, Cambridge, Cambridge University Press, p. -334.
 85. Rode, P., Floater, G., Thomopoulos, N., Docherty, J., Schwinger, P., Mahendra, A., (2014). Fang, W., Accessibility in cities: transport and urban form. New Climate Economy Cities, Paper 03. LSE Cities, London School of Economics and Political Science, London, UK.
 86. Schorr D., (2009). How Blackstone Became a Blackstonian, 10 theoretical inquiries 1. 103.
 87. Simson R., Sharman N., Aziz I., (2011). A Guide to Public Financial Management Literature: For Practitioners in Developing Countries. London: Overseas Development Institute.
 88. Thompson D., (2013). Suburban Sprawl: Exposing Hidden Costs, Identifying Innovations, Sustainable Prosperity Report.
 89. Turner, D., Whitman. P., (2005). Learning from the experience of recovery: The turnaround of poorly performing local authorities, Local Government Studies, 31(5), 627- 654.
 90. Wegener, M., (1994). Operational urban models: state of the art Journal of the American Planning Association, 17-29.
 91. Weisbrod B., Evanston J., (1997). In The Urban Crisis: Linking Research to Action, IL: Northwestern University Press.
 92. Zelinsky W., (1973). The Cultural Geography of the United States. Prentice-Hall, Englewood Cliffs..
 93. Zhuravskaya E., (2010). Federalism in Russia, CEFIR / NES Working Paper, No. 141.
 94. Brownfields Tax Incentive Fact Sheet, 2011, https://www.epa.gov/sites/production/files/2014-08/documents/ti_factsheet.pdf
 95. Cheshire, P., (2009) Urban land markets and policy failures. Land Use Futures discussion papers, Foresight, Department for Business Innovation and Skills, London, UK., [http://eprints.lse.ac.uk/30837/1/Urban_land_markets_and_policy_failures_\(LSERO_version\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/30837/1/Urban_land_markets_and_policy_failures_(LSERO_version).pdf)
 96. City Environmental Quality Review. Technical Manual http://www.nyc.gov/html/oec/html/ceqr/technical_manual.shtml
 97. Code de l'urbanisme Article L331-1, https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=7BCoA196F8oA09C37D0154FD6F5EF209.tpdila08v_2?cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20160420
 98. Daniels J., (2013). Data, boundaries, competitiveness: the Toronto urban region in global context., Global City Indicators Facility, University of Toronto. [http://www.cityindicators.org/Deliverables/Aggregation%20Final%20Report%20\(Reduced\)_1-7-2014-129784.pdf](http://www.cityindicators.org/Deliverables/Aggregation%20Final%20Report%20(Reduced)_1-7-2014-129784.pdf)
 99. Davey K., A Handbook on Finance at Local and Regional Level, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1378257&Site=DG1-CDLR&direct=true#Top>
 100. Décret impérial du 15/10/1810 relatif aux Manufactures et Ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode, (http://www.ineris.fr/aida/consultation_document/3377).
 101. French-property.com. Real Estate, Real Living, Real France, <http://www.french-property.com/guides/france/building/planning/planning-taxes/>
 102. Guidance for Member States on Integrated Sustainable Urban Development (Article 7 ERDF Regulation), European Commission http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_sustainable_urban_development_en.pdf
 103. Historic Preservation Tax Incentives, 2012, <https://www.nps.gov/tps/tax-incentives/taxdocs/about-tax-incentives-2012.pdf>
 104. Inner City Reinvestment / Infill Policy., - 2010. <https://www.sanantonio.gov/Portals/o/files/ccdo/Inner%20City%20Reinvestment%20Infill%20Policy.pdf>
 105. Manchester's Local Development Framework. Core Strategy Development Plan Document. Adopted 11th July 2012. Published by Manchester City Council. http://www.manchester.gov.uk/downloads/download/4964/core_strategy_development_plan
 106. Mayor's Office of Data Analytics, <http://www1.nyc.gov/site/analytics/about/about-office-data-analytics.page>
 107. NYC BigApps, <http://bigapps.nyc/p/>
 108. Oregon's Statewide Planning Goals and Guidelines/ Department of Land Conservation & Development – 2010., http://www.oregon.gov/lcd/docs/goals/compilation_of_statewide_planning_goals.pdf
 109. Public Expenditure Management Handbook/ World Bank. – 1998., www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf
 110. Slack E., Cote A., (2014). Future of cities: comparative urban governance. Foresight – Government Office for Science, London. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/360420/14-810-urban-governance.pdf
 111. The 2006 City of Ottawa Transportation Impact Assessment (TIA) Guidelines. City of Ottawa. – 2006. <http://ottawa.ca/cs/groups/content/@webottawa/documents/pdf/mdaw/mtm3/-edisp/cap137401.pdf>
 112. The 2015 Social impact assessment policy of Liverpool City. Liverpool City Council. – 2015. <http://www.liverpool.nsw.gov.au/trim/documents?RecordNumber=156452.2015-002>
 113. The Community Facilities Act, - 1982. <http://www.californiaaxdata.com/pdf/Mello-Roos2.pdf>
 114. The World Bank and Development Research Center of the State Council, 2014. Urban China. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/18865/881720PUBoREPLooBox385279BooPUBLIco.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
 115. UN-HABITAT Urban Governance Index <http://mirror.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=25&cid=2167>



СИТИ СФЕРА

МОСКОВСКИЙ
УРБАНИСТИЧЕСКИЙ
ФОРУМ

Московская школа управления СКОЛКОВО — одна из ведущих частных бизнес-школ России и СНГ, основанная в 2006 году по инициативе делового сообщества. В состав партнеров-учредителей школы входят 10 российских и международных компаний и 11 частных лиц, лидеров российского бизнеса. Линейка образовательных продуктов Московской школы управления СКОЛКОВО включает программы для бизнеса на всех стадиях его развития – от стартапа до крупной корпорации, выходящей на международные рынки. Все образовательные программы бизнес-школы построены по принципу «обучение через действие» и включают в себя теоретические блоки, практические задания, проектную работу и международные модули. С 2006 года бизнес-школа СКОЛКОВО проводит корпоративные программы, направленные на развитие индивидуальных управленческих компетенций и решение бизнес-задач компаний. В 2008 году состоялся запуск программы Executive MBA для руководителей высшего звена и собственников бизнеса. В 2009 году стартовала программа MBA. В 2012 году запущена Стартап Академия – программа для молодых предпринимателей. В июне 2013 года была открыта программа для руководителей среднего бизнеса – Практикум для директоров. Бизнес-школа СКОЛКОВО также является центром экспертизы и притяжения для тех, кто делает ставку на Россию и работу на рынках с быстро меняющейся экономикой. В бизнес-школе работают пять исследовательских центров, которые занимаются изучением наиболее актуальных проблем различных отраслей, осуществляют консалтинговые услуги, предлагают образовательные программы, а также способствуют формированию образовательной повестки школы в целом.

Московская школа управления СКОЛКОВО
143025, Россия, Московская область
Одинцовский район
дер. Сколково, ул. Новая, 100
тел.: +7 495 539 30 03
факс: +7 495 994 46 68
E-mail: info@skolkovo.ru
Website: www.skolkovo.ru

О Московском урбанистическом форуме:

Московский урбанистический форум проводится ежегодно с 2011 года. Это международная конференция в области градостроительства, архитектуры, экономики и стратегического планирования городов.

Форум проходит под эгидой Правительства Москвы при участии мэра Москвы С.С. Собянина. Это уникальная площадка для обмена опытом, где руководители крупнейших городов России и мира имеют возможность обсудить волнующие их темы и проекты с представителями международного экспертного сообщества.

СитиСфера – это подразделение АНО «Московский урбанистический форум», оператор конференций

«Города и территории завтра: инструментарий позитивных перемен», проводимых в городах РФ, а также иных активностей АНО «МУФ», направленных на продвижение передовой практики в области архитектуры, градостроительства и городского развития в российских городах.

Московский урбанистический форум.

www.mosurbanforum.ru
facebook.com/mosurbanforum
twitter.com/mosurbanforum
vk.com/mosurbanforum