



# В.Л. Глазычев РЕСУРСЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

## Самоопределение Места<sup>1</sup>

<sup>1</sup> При подготовке раздела использован опыт работы Академии городской среды по созданию и частичной реализации программ развития городов России и ближнего зарубежья. Подробнее см.: Глазычев В. (ред.) *Городская среда: технология развития*. М., Ладья, 1995.

Возможно, наибольшим препятствием на пути развития местного самоуправления в России является отсутствие необходимой ясности в определении понятия “местное”. Частично такое положение вещей объясняется спецификой постсоветских умонастроений, сказавшейся, в частности, на позиции законодателей: с одной стороны, вследствие торжества установки на децентрализацию и демократизацию городские поселения перестали рассматриваться в качестве низового уровня государственной системы управления, и местное самоуправление было выведено за ее рамки, с другой – поскольку для эффективного осуществления столь радикальной перестройки не было достаточных социально-экономических и социально-психологических оснований, сохранилась ориентация на прежние образцы административно-территориального деления. Одним из проявлений подобной двойственности стало воспроизведение привычной административной схемы вертикального членения управления при определении границ муниципальных образований. В результате, в абсолютном большинстве случаев *город фактически назначается или самоназначается на роль муниципалитета*.

В крупных городах столь же естественным образом была унаследована и прежняя модель районирования. Основой выделения районов служит не самоопределение, но логика прямой административной подчиненности, а районные администрации являются по сути отделами городской администрации. Иными словами, как и следовало ожидать, попытка постсоветской России перескочить века развития одним реформаторским прыжком удалась лишь настолько, насколько это было возможно.

В Европе, США, а также в других развитых странах местное самоуправление складывалось в ходе многовековой борьбы между автономным муниципальным и государственным началами. Продуктом этой борьбы стало формирование многообразных компромиссных систем муниципального устройства. Внимательный анализ международного опыта со всей убедительностью демонстрирует, что хотя наличие общего представления об имеющихся в мире образцах муниципальных систем несомненно полезно, их нельзя просто взять и перенести на российскую почву. Тысячелетнюю эволюцию невозможно подменить умозрительной схемой, насаждаемой сверху. Тем не менее накопленный в мире опыт может оказаться весьма полезным и для нашей страны. В первую очередь речь идет об опыте США (как позитивном, так и негативном), поскольку складывающаяся в России федеративная система государственного устройства, ориентированная на усиление роли субъектов Федерации, начинает все больше напоми-

нать американскую, прежде всего в плане решительного доминирования штата над муниципальными образованиями.

История эволюции муниципального начала показывает, что какова бы ни была конкретная форма муниципального образования, ключевым остается вопрос об определении базовой, минимальной единицы городской среды, своего рода “молекулы” муниципального обустройства. Основная сложность, возникающая при его решении, заключается в том, что для выполнения разных функций требуются разные “молекулы”. Так, если взять опыт США, то минимальной жизнеспособной единицей, исходя из способности налогоплательщиков содержать (хотя, как правило, с субсидией штата) школу, полицию, суд и мэрию, выступает муниципальное образование на 2-2,5 тыс. жителей. Следующим по рангу будет поселение (или “соседство” внутри среднего города) на 10-12 тыс. жителей (в последнем случае функции поддержания социальных институтов переносятся на общегородской уровень). В крупных городах над уровнем “соседств” надстроены районы, администрации которых, ограничиваясь контролем за работой социальных институтов, выполняют функции управления по отношению к службам правопорядка и безопасности. Наконец, в большинстве крупнейших городов мы сталкиваемся с особым уровнем агломерации, где функционируют координационные советы, вырабатывающие политику регулирования взаимоотношений между городом-ядром с окрестными территориями и муниципальными образованиями. Значительное влияние на деятельность таких советов (благодаря особым условиям финансирования их программ) оказывают власти штата и федеральное руководство.

На всех перечисленных уровнях главным “героем” является территория, а ведущей задачей – максимально полное использование ее ресурсов в ситуации, когда общественный интерес реализуется прежде всего через регулирующее воздействие на рыночную среду, в которую эта территория изначально погружена.

Описанные выше конструкции в чем-то напоминают российские, хотя имеются и серьезные отличия. Прежде всего, это касается структур низового и высшего уровней: у нас не отстроены модели ни “соседств” и иных форм общественного самоуправления, ни координации агломераций. Кроме того, в нашей стране еще не сложилась рыночная среда и, что особенно важно, не развиты рыночные формы операций с недвижимостью. Следует также учитывать, что если в США и в большинстве других стран мира основу бюджета муниципального образования составляют налоги с недвижимости и с продаж, то мы все еще имеем дело с “перевернутой” структурой налогообложения, переносящей упор с поступлений от частных налогоплательщиков на государственные субсидии.

Самоопределение Места должно осуществляться, как минимум, по следующим параметрам: а) относительно охватываемой его целостности (округи, города или района); б) относительно входящих в его состав низовых целостностей (“соседств”); в) относительно структуры собственного функционирования и, наконец, г) относительно своей роли в складываю-

щихся рыночных отношениях. Однако наиболее существенным и все еще трудным для понимания остается тот факт, что вне жителей и без вовлеченности жителей ресурсы территории оказываются не более чем потенциальными. В условиях нашей страны именно активизация этого потенциала может стать (по крайней мере, теоретически) компенсатором неразвитости рыночных отношений, а затем – по мере формирования рынка товаров и услуг – мощным его дополнением.

Принимая во внимание вышесказанное, попытаюсь вкратце охарактеризовать ресурсы развития территорий в муниципальных образованиях современной России.

### **Экономические ресурсы территории**

<sup>2</sup> Строго говоря, отделить экономические ресурсы территории от ее управленческих и социальных ресурсов практически невозможно, и осуществяемое здесь их разведение имеет сугубо аналитическую функцию.

Экономические ресурсы территории<sup>2</sup> – во всяком случае на микроуровне городов – по сей день остаются вне поля зрения российских экономистов, хотя совокупный масштаб этих ресурсов сопоставим с ресурсами финансовых рынков и производственных структур. Говоря об экономических ресурсах территории, целесообразно различать так называемые негативные ресурсы, обеспечивающие возможность сокращения бюджетных расходов, и позитивные ресурсы.

**“Негативные” экономические ресурсы** местного самоуправления (применительно к городским территориям) заключаются в потенциальной экономии затрат на поддержание городской среды за счет внедрения прогрессивных технико-технологических решений, реорганизации управленческих механизмов, вовлечения жителей в процесс реструктурирования затрат. Рассмотрим некоторые из них подробнее.

**Внедрение прогрессивных технико-технологических решений.** Как показывает опыт скандинавских стран и Канады, постепенный отказ от системы центрального отопления (особенно в случаях, когда горячая вода транспортируется на километровые расстояния) и переход к малым автономным водонагревательным системам способен дать экономию до 40% жидкого и до 60% твердого топлива. Конечно, в условиях постсоветских городов такого рода замещение можно осуществить лишь в ходе капитального ремонта и нового строительства, что предполагает длительные сроки и требует значительных капиталовложений, однако разработка и поэтапная реализация подобных проектов представляют собой путь к достижению значительной “отрицательной” экономии ресурсов.

Реконструкция кровель с увеличением пассивной инсоляции в зимнее время, согласно опыту Германии, Скандинавии, Канады и северных областей США, позволяет достичь 15%, а иногда и 25% экономии затрат тепловой энергии. И эта мера осуществима лишь при радикальной реконструкции зданий во время капитального ремонта и при новом строительстве, что не должно препятствовать ее включению в программы поддержания и развития городской среды.

Организация малогабаритных зимних садов за счет грамотного застекления балконов и лоджий существенно улучшает микроклимат и тепловой баланс в жилых помещениях и одновременно дает возможность примерно на 15% сократить теплопотери.

Постепенное замещение асфальтовых и асфальтобетонных покрытий тротуаров, внутриквартальных проездов и площадок, повсеместно осуществляемое в городах северной Европы, существенно улучшая структуру почвы и питание растений, ведет к снижению расходов воды на полив насаждений. Аналогичный эффект имеет и вовлечение в оборот ливневых вод путем создания малых хранилищ<sup>3</sup>.

*См., в частности:  
Дэй К. Места, где  
обитает душа. М.,  
Ладья, 1994.*

Наконец, как показывают детальные обсчеты по городам Северной Европы, устранение точек наибольшего риска в жилых дворах и микрорайонах за счет блокирования сквозного автомобильного движения, совершенствования спусков и подъемов и их ограждения на 1-3% сокращает затраты страховой медицины.

Описанные выше нововведения широко применяются во многих городах мира. Наиболее показательный из известных мне примеров – микрорайон “С” в Тюбингене (ФРГ), где все они (равно как и система селекции бытовых отходов и компостирования растительной массы, уменьшившая расходы на вывоз мусора) используются вот уже на протяжении 12 лет. Будучи обеспеченными всей необходимой исследовательской и проектной информацией, они могут в сравнительно короткие сроки быть задействованы и у нас. Чтобы это произошло, требуются определенные капиталовложения, но, в первую очередь, внимание со стороны взаимодействующих субъектов поддержания городской среды – как администрации, так и общественного самоуправления.

*Вовлечение жителей.* Одним из ключевых “негативных” экономических ресурсов территории является передача функции заказчика от муниципальных органов ассоциациям или товариществам жителей, на целевые счета которых перечисляются городские субсидии на осуществление эксплуатационных и ремонтных услуг. Из разнообразного зарубежного опыта в этом отношении наиболее интересным представляется опыт района Крейцберг в Берлине и Джубили Хаузинг в Вашингтоне. Во втором случае, как показала официальная проверка Контрольной комиссии Конгресса США в 1997 г., расходы бюджета на поддержание жилого фонда оказались в 3,5 раза ниже, чем для того же объема жилого фонда, остающегося в прямом муниципальном управлении.

*Позитивные экономические ресурсы* территории есть незадействованный потенциал развития экономической деятельности в масштабе каждой данной муниципальной территории. Огромный материал, обобщающий практику активизации и использования такого рода ресурсов в мировом масштабе, собран в книге Р.Граца, изданной по-русски<sup>4</sup>, что позволяет мне ограничиться здесь изложением преимущественно отечественного опыта.

*4 Грац Р. Города в  
Америке: жители и  
власти. М., Ладья,  
1995.*

Специфика советской градостроительной практики, пренебрежение стоимостными характеристиками земли, а также инженерных и транспортных коммуникаций, привели к тому, что жилая ткань, полосы отчуждения и общественные пространства российских городов буквально зияют пустотами. В последние годы на этих пространствах стали хаотически расти полукапитальные гаражи. “ракушки”, торговые киоски и павильоны. В ряде индустриальных городов, например в Тольятти, началось заполне-

ние брешей в застройке основных магистралей вставными сооружениями – как жилыми домами, так и торговыми и конторскими зданиями. Почти повсеместно ведется сооружение капитальных наземно-подземных гаражей в частично озелененных внутренних пространствах жилых микрорайонов, что, естественно, порождает резкое недовольство жителей окрестных домов. Не менее острую реакцию вызывают и планы строительства коммерческого жилья во внутриквартальных дворах, в частности в Москве. Единственной причиной, по которой попытки застройки пустующих участков наталкиваются на сопротивление жителей, является, на мой взгляд, то, что городскими администрациями не завершены (а часто и не начаты) процессы составления кадастра недвижимости и зонинга, т.е. зонирования городских территорий сообразно социально-экономической и социально-экологической логике освоения пространства. При грамотном подходе заполнение пустот оказывается важным экономическим ресурсом территории. В подтверждение можно привести следующий пример.

По согласованию с мэрией г. Владимира Академия городской среды осуществляла модельную проработку программы поддержания и развития территории “Гончары”. Застроенная одно- и двухэтажными индивидуальными домами эта территория с постоянным населением около 1000 человек пребывала в состоянии практически полного упадка. В ходе тщательного анализа, проведенного совместно с комитетом общественного самоуправления и заинтересованными жителями, выяснилось, что на территории имеются 4 принадлежащих муниципалитету пустующих участка: два – в зоне жилой застройки, участок сгоревшего жилого дома и участок сгоревшего магазина. Таким образом, мы располагали тремя участками под жилую застройку (удобно расположенный участок магазина был оставлен в качестве резерва для развития системы обслуживания). Опуская детали, изложенные в книге “Городская среда”, отмечу здесь лишь выявленный оптимальный ход: продажа названных участков под строительство мини-комплексов “жилой дом-офис-гараж”. Следствием такого решения, помимо уничтожения следов разрухи, оказывалась прокладка водопроводной линии до возводимых строений за счет частных застройщиков, что позволяло обитателям всех домов вдоль линии осуществить подключение и внутреннюю разводку за собственный счет при адресном субсидировании только в двух индивидуальных случаях<sup>5</sup>. Тем самым, исключительно за счет грамотного маневра наличным ресурсом администрация получила возможность решить насущную локальную проблему (не только водоснабжения, но и противопожарной безопасности) – при том, что единственной ее затратой стал расход интеллектуальной энергии на составление корректного, выгодного для всех заинтересованных сторон договора.

Детальный анализ локальной ситуации показал, что в связи с торговым развитием периферии территории вряд ли удастся найти инвестора, готового возвести магазин на месте сгоревшего. Одновременно выяснилось, что жители “Гончаров”, среди которых половина – престарелые, слишком удалены от поликлиники, почты и полностью лишены общественных помещений (в том числе и необходимого для успешного функционирова-

<sup>5</sup> Разумеется, принятие такого решения имело смысл только при достижении консенсуса жителей “Гончаров” относительно его целесообразности. Именно это обстоятельство позволило найти инвесторов для пустующих участков.

ния КОСа). Хотя идеальным решением на перспективу стало бы возвращение в муниципальное владение бывшего дома учителя, отчужденного властями области под нужды архива, на текущий момент оптимальным вариантом было сочтено предоставление места для торгового киоска, с которым бы сопрягались освещенная в вечернее время доска объявлений КОСа и почтовый ящик, что в дальнейшем открывало возможность для создания полустационарного, а затем и стационарного общественного павильона (при условии адресного направления льготной арендной платы с киоска на целевой счет КОСа).

Составление детального кадастра и первичная паспортизация недвижимости на территории позволили обнаружить ряд дополнительных ресурсов ее экономического подъема. Так, была выявлена площадь порядка одного гектара, незаконно захваченная железной дорогой, которую можно было использовать для расширения огородного хозяйства. Была найдена возможность практического освоения (под тепличное хозяйство малого масштаба) неудобий на относительно крутом, обращенном к югу склоне в черте Гончаров. Наконец, за счет мобилизации памяти населения о прежних ресурсах территории были «обнаружены» забытые администрацией капитальные подвалы муниципального строения, расположенного близ торговой улицы, – потенциальные складские помещения для сдачи в аренду или для использования в качестве временного склада для мелкооптовых торговцев.

Взятый обособленно пример кажется ничтожным, но если учесть, что во Владимире имеются 30 аналогичных территорий, где может быть использована отработанная на «Гончарах» модель, мы имеем шанс получить уже статистически значимый для города результат – как с точки зрения доуплотнения территории и приращения объема услуг для населения, так и в плане относительного повышения безопасности жителей за счет умножения точек повышенного контроля.

Представляется очевидным, что задача реализации «негативного» экономического ресурса и заполнения пустот имеет значение для территорий всех уровней.

### **Социальные и управленческие ресурсы территории**

Социальные и управленческие ресурсы также важны для территорий всех уровней, однако наибольшую роль они способны сыграть в развитии средних по масштабу территорий, т.е. микрорайонов крупного города на 6–12 тыс. человек и квазигородских (поселок городского типа) или мелкогородских поселений с приблизительно той же численностью населения.

В первом случае в связи со слабостью управленческих систем на первый план выходят социальные ресурсы. В условиях крупного российского города, где процесс имущественного расслоения территорий еще только начался, важнейшим ресурсом становится уникальное интеллектуальное и квалификационное богатство, носителем которого выступает само население<sup>6</sup>. Постсоветская муниципальная администрация унаследовала от своих советских предшественников глубоко пренебрежительное отношение к такого рода ресурсу: население, как правило, рассматривается лишь

<sup>6</sup> Именно в наличии такого ресурса и состоит качественное отличие российских микрорайонов от бедных районов западных городов.

<sup>7</sup> Особенно интересен проект, разработанный с помощью экспертов одним из владельцев частного дома, строителем по профессии, уже пенсионером: малое ремонтное бюро по обслуживанию нужд соседей. За счет минимизации накладных расходов стоимость услуг могла быть сокращена в 2 - 2,5 раза. Привлечение к работе в бюро студентов-практикантов (при включении их работы в учебный план) дало возможность снизить эту стоимость еще вдвое.

<sup>8</sup> Среди наиболее интересных объектов работы Академии городской среды здесь следует назвать посеток Орджоникидзе (Крым) и города Мышкин (Ярославская обл., 6,5 тыс. жителей) и Старица (Тверская обл., 7,5 тыс. жителей).

<sup>9</sup> Обосновав экономическую целесообразность перехода на эти виды производства администрация Орджоникидзе получила возможность убедить жителей отказаться от выпаса коз на склонах, что грозило поселку экологической катастрофой, и заручиться их поддержкой при введении ограничительных норм землепользования и хозяйственной деятельности на территории.

в качестве источника бесплатной неквалифицированной рабочей силы при уборке территории и т.п. Примечательно, что это происходит в ситуации, с одной стороны, растущей официальной и в особенности скрытой (неполная рабочая неделя, отпуск без содержания) безработицы, а с другой – катастрофической необеспеченности городских территорий сколько-нибудь дифференцированными услугами.

Уже в Гончарах нам удалось выявить не только семерых носителей самостоятельных проектных идей (от семейной гостиницы и трактира до центра ремесел)<sup>7</sup>, но еще и порядка двадцати человек, вовлеченных в реализацию таких проектов авторами. Для территории, где проживают не более 300 активно работающих, это весомый фактор.

Приведу и другие примеры. Так, в ходе работы над проектом обустройства микрорайона на 7 тыс. жителей в старом центре Москвы выяснилось, что для обеспечения сферы обслуживания и социальной поддержки ему нужно примерно 200 новых рабочих мест. При тщательном обследовании имевшихся человеческих ресурсов оказалось, что почти вдвое большее число жителей стремилось получить приработок в непосредственной близости от дома, из них более ста были готовы предпринять усилия для получения необходимой квалификации. В микрорайоне 15-а (11 тыс. жителей) той же Москвы при реализации программы “заполнения пустот” возникала потребность в 300 рабочих местах только в сфере некоммерческого обслуживания и еще в 100 рабочих местах при создании благоприятных условий для малого и среднего бизнеса в сфере коммерческого обслуживания, ориентированного на город в целом.

При переходе на уровень малого муниципального образования<sup>8</sup> к уже рассмотренным возможностям использования социального потенциала территории добавляются и другие, связанные с функционированием городской территории как целостности. При достаточном осознании ценности этого фактора муниципальной администрацией, активизации фонда общественных работ и мобилизации малых предпринимателей возникают условия для существенного изменения качества жизни в населенном пункте и непосредственно примыкающей к нему территории.

Так, например, администрация поселка Орджоникидзе, расположенного в зоне активного неорганизованного летнего отдыха, долгое время сохраняла приверженность так называемой индустриальной модели развития, не только не имевшей здесь перспектив по финансовым соображениям, но и способной разрушить основную экономическую базу существования местных жителей. Проведенная совместно с активным меньшинством жителей переоценка ресурсов позволила добиться пересмотра генерального направления развития поселка и переориентации на обслуживание отдыхающих (вплоть до заготовки и продажи дров для туристских костров) и развитие кооперации производителей садово-огородной продукции, яиц и мяса птицы с соответствующей системой скупки, доставки и коммерческой реализации<sup>9</sup>. Разработанная программа (осуществление которой было заторможено вследствие осложнения политической ситуации в Крыму) показала, что подобная переориентация приведет не только к

созданию новых рабочих мест (порядка 400), но и к увеличению продуктивности мелкого “подсобного” хозяйства как минимум вдвое.

В старинном городе Старицы с преобладанием деревянной застройки, убранство которой грозило исчезнуть в течение несколько лет, нам, совместно с отделами культуры и образования районной администрации, удалось разработать и продемонстрировать социально-экономическую эффективность альтернативной технологии реставрации. Вся суть новой программы заключалась в замыкании друг на друга и сопряжении традиционно далеких организмов: средней школы (с ее уроками труда), музея (с его коллекциями фотографий и чертежей и преданными делу сотрудниками), городской администрации (как организатора и гаранта) и, наконец, местного леспромхоза (ранее без всякой пользы сжигавшего значительные по объему обрезки досок). Исследуя социально-экономические ресурсы г. Мышкина<sup>10</sup>, мы выяснили, что таковыми являются его народный музей, библиотека и районная больница, а также потенциальный спрос рыбаков-туристов (численность которых периодически доходит до 3 тыс. человек) на волжском берегу неподалеку от города. К сожалению, районные власти оказались не в состоянии оценить эти ресурсные возможности, по-прежнему концентрируя усилия на изыскании внешних ресурсов.

*10 Ввиду близорукости районных властей, город в очередной раз был низведен до статуса села с естественными при этом разрушительными социальными последствиями.*

Обсуждая проблемы малых муниципальных образований, я фактически уже затронул один существенный фактор, который в полную силу проявляется в более крупных муниципальных единицах – в городах с населением 50-100 тыс. человек. Речь идет о квалификации и талантах, носителями которых являются многие руководители муниципальных или находящихся в муниципальном подчинении организаций, местные предприниматели и культурные лидеры. Нередко это относится и к самим высшим руководителям муниципальной администрации, которые далеко не всегда способны мобилизовать собственные творческие возможности.

В Новоуральске (Свердловская обл.) за несколько дней работы проблемного семинара мы обнаружили, к примеру, следующие ранее незадействованные интеллектуальные ресурсы. *Городское управление внутренних дел*: совмещение составленных по нашей просьбе карт дорожно-транспортных происшествий и иных правонарушений с детализованным и обновленным планом застройки позволило разработать программу коррекции размещения светофоров и ночной досветки в криминогенных точках, уточнить планы уборки мусора и уличного благоустройства. *Городское научно-техническое общество*: формирование схемы зонирования по степени ухоженности городской среды, совмещенной со схемой зонирования по состоянию почв и зеленых насаждений и схемой определения границ территорий, подконтрольных эксплуатационным службам города и предприятий. *Предприниматели, входящие в торгово-промышленную палату города*: разработка программы конверсии домостроительного комбината с определением наиболее выгодных алгоритмов использования его площадей и построек. *Руководство муниципального ремонтного предприятия*: определение вариантных схем вовлечения финансовых ресурсов населе-



ния и его квалификационных возможностей в реализацию городской программы санации среды<sup>11</sup>.

Аналогичным образом, взаимодействие с руководством мэрии г. Качканара (Свердловская обл.) показало его открытость к новым идеям в условиях жесткого дефицита финансовых возможностей – в результате возникла весьма любопытная программа поэтапной реконструкции обветшавшего малоэтажного жилого фонда послевоенной постройки с интенсивным вовлечением в этот процесс средств, квалификаций и труда жителей. В г. Сухой Лог (той же области) иницирующую и организующую роль в развитии территории взяло на себя руководство крупнейшего предприятия города, завода спецбетона. Показательно, что это была не реанимация старой советской системы “навешивания” на предприятия муниципальных программ, но именно инициатива в формировании программы развития, объединяющей усилия разнообразных сил и организаций независимо от формы собственности и подчиненности. Наконец, наиболее близкий по времени консультативный опыт Академии в Чимкенте (Казахстан) продемонстрировал, каким эффективным может быть сотрудничество новейших коммерческих структур (молодежных по преимуществу) с глубоко традиционной структурой базаркома, если внешние эксперты, поддерживаемые авторитетом администрации, предложат программу поэтапной реконструкции городского центра, предполагающую использование механизмов реализации инвестиционных проектов различной мощности.

Целесообразно описать здесь и один из наиболее интересных проектов, осуществляемый в последние годы в США, Канаде, Великобритании, Австралии и некоторых других странах. Речь идет об эксперименте с введением местных денег, по сравнению с которым практика отпуска продуктов на запись в российских центрах ВПК или шахтерских поселках выглядит как убогий дилетантизм.

В 1982 г. в канадском городишке Комакс Вэлли, провинция Британская Колумбия, иссякли деньги. Деньги, выплачиваемые в магазинах, уходили из города, а новые не поступали в связи с падением производства и закрытием предприятий. На месте оставались люди, способные предложить другим свои услуги, равно как и те, кто в подобных услугах нуждался, но не стало экономической системы, способной связать их друг с другом. Некто Микаэл Линтон взялся за создание программы локального взаимного кредитования, создав нехитрую на первый взгляд систему, получившую название LETS (Local Employment and Trading System). Так появилась бесприбыльная ассоциация, объединившая и юридических, и физических лиц. Начиналось с бумаги, но затем каждый член ассоциации за номинальный взнос стал открывать лицевой счет на центральном компьютере. При проведении натурообменов числа переносились со счета на счет, и общий баланс системы был равен нулю. Баланс, но не эффект.

Модель LETS в ходу уже в 800 местах по всему миру, но в Мэдисоне (штат Висконсин), Итаке (штат Нью-Йорк) и еще в тридцати поселениях США жителей не удовлетворила бестелесность компьютерных расчетов, и там попросту выпускаются местные денежные знаки. Единицей расчета,

<sup>11</sup> Непонимание политической нейтральности собственно городских служб и важности сохранения преимущества городских программ до сих пор приводит к огромным потерям ресурсов выживания и развития при каждой смене выборных руководителей городов. В этом отношении высочайшего внимания заслуживает опыт, накопленный в странах Запада. Так, например, в большинстве земель Германии существует законодательная норма, согласно которой программы городского развития, разрабатываемые действующей администрацией, должны визируются “теневой” администрацией из представителей оппозиционной партии, что обеспечивает высокую степень преимущества долговременных программ.

<sup>12</sup> *Использование такой единицы расчета основывалось на том, что всякий труд приравнивается к другому. Однако в последнее время возникла тенденция к дифференциации видов труда в зависимости от их сложности и ответственности.*

как правило, выступают часы, а также 1/2 и 1/4 часа<sup>12</sup>. Соответственно, печатаются купюры с указанием часового номинала. Система HOURS в Мэдисоне и ряде других мест зарегистрирована как бесприбыльный кооператив. Предложения и спрос публикуются в местной газете, являющейся своего рода учебником по экономическим вопросам. Сегодня купюры HOURS обращаются не только в городе, но и в округе, однако, поскольку правом голоса обладают исключительно члены кооператива, а не все держатели “дензнаков”, они не превращаются в акции, оставаясь местными деньгами.

Вступая в HOURS в Мэдисоне, будущие члены кооператива уплачивают незначительный взнос, чтобы система продолжала работать, заносятся в список и получают первичный “капитал” в виде купюр общей стоимостью 4 часа. Тем самым эмиссия “часов” строго регулируется во избежание инфляции, и общее количество купюр зависит от числа пайщиков. Оплата и кредитование “часов” не влекут за собой получение прибыли, так что концентрация подобных “дензнаков” в чьих-то руках нецелесообразна.

Замечу, что локальная валюта абсолютна легальна – настолько, что существует фиксированный обменный курс (так, например, в Мэдисоне 1 час приравнен 10 \$ США). Более того, этот курс учитывается при определении “внешних”, т.е. не местных, налогов. Подсчитано, что с мая 1996 г., когда число членов мэдисоновского HOURS достигло 460 человек, оборот услуг жителей общины (в дополнение к сохраняющимся традиционным расчетам) составил 322,5 тыс. в долларовом эквиваленте. Вполне весомый результат за два года функционирования.

Может показаться, что это не более чем очередная утопия, и до известной степени так оно и есть, если принимать в расчет исключительно макроэкономический уровень. Но энтузиасты системы HOURS – отнюдь не пришельцы с иной планеты. В основе их деятельности лежит опыт Великой депрессии, когда долговые записки лавок обращались среди безработных как эрзац-деньги. Одна из важнейших заслуг системы HOURS заключается в наглядной демонстрации того, как появление внешнего инвестора, обычно приветствуемое местными властями и прессой и стимулируемое всевозможными льготами, способно вымывать деньги из бесчисленных американских, английских или пакистанских урюпинсков.

В нас много десятилетий вколачивали, что без перестройки всего и вся разом усилия индивидов и малых групп бесперспективны, и в большинстве своем мы так и не освободились от подобных взглядов. Между тем не грех вспомнить, что потребительская кооперация, достигшая в России к 1914 г. гигантских масштабов, начиналась с разрозненных попыток нескольких групп образованных энтузиастов. Зарождалась она в условиях победоносцевской реакции, отнюдь не способствовавшей гражданским инициативам, и развертывалась при бешеном сопротивлении пореформенных “новых русских” охотнорядского пошиба и их союзников на селе – лавочников, делавших капиталы на мелком кредитовании под высокий процент. И держу пари, что девять из десятитерых читающих эти строки даже не подозревают, что главным двигателем российской потребительской

кооперации на самой ранней стадии ее развития были рассеянные по мелким гарнизонам подпоручики и поручики, вынужденные содержать семьи на грошовое жалование, а также учителя и фельдшеры. И всем им помогали экономическими расчетами российские ученые, вроде Менделеева и Чаянова.

Я задержался столь подробно на этом примере, чтобы еще раз подчеркнуть справедливость, казалось бы, совершенно тривиальной мысли: главным социальным, экономическим и организационным ресурсом местного самоуправления были и остаются горожане. Однако произнести эту банальную фразу и *технологизировать* ее в конкретных программах выживания и развития – совсем различные вещи.

### Социально- организационные ресурсы территории

<sup>13</sup> Подчеркну: комиссии лишены возможности блокировать инвестиционную активность, как нередко случается в наших городах. Тем не менее и при отсутствии такого права деятельность комиссии обеспечивает существенный рост качества всех инвестиционных проектов.

<sup>14</sup> При всей значимости геоинформационных систем, было бы грубой ошибкой видеть в них панацею: информация о ресурсах территории не содержится в модельном отображении территории, а порождается в процессе создания и обсуждения и реализации программ развития.

<sup>15</sup> Зонинг – это не проведение границ и название охватываемой или территории промышленной, торговой и т.п., но детальное.

Как и другие рассмотренные выше ресурсы, этот ключевой ресурс наличествует в муниципальных образованиях любого ранга, однако рассматривать его удобнее на материале крупного города, где имеется достаточная квалификационная и финансовая база для полномасштабной программно-проектной работы, охватывающей не только всю территорию муниципального образования, но и все его уровни – вплоть до “молекулярного”, в российских условиях практически вообще не представленного.

Если обратиться к мировой практике, то, на мой взгляд, на уровне “соседств” или микроокругов наибольший интерес для нашей страны представляет опыт “соседских консультативных комиссий”, доказавших свою эффективность в разных по всем параметрам городах, например, в Вашингтоне и Сан-Франциско. Члены таких комиссий избираются “соседствами” (в пропорции 1 на 1,5 тыс. жителей) и наделены правом высказывать свое мнение по поводу любого инвестиционного проекта на территории “соседства”<sup>13</sup>, а также любого городского законопроекта. Кроме того, им предоставлено право по своему усмотрению расходовать под отчет определенную сумму (из расчета 1000 долл. в год на одного члена комиссии) на любые конструктивные цели (кроме оплаты труда членов комиссии). За 10-15 лет функционирования комиссии обрели немалый авторитет, став опорной базой для конкурирующих партий в плане пропаганды их муниципальной политики.

В российских муниципальных образованиях, где мы повсеместно сталкиваемся с неизученностью городской территории<sup>14</sup>, с отсутствием средств и, главное, квалифицированных сил для ее сплошной (или ковровой) обработки, на первое место выступает создание локализованных программ развития, играющих пилотную роль в отношении муниципальной территории в целом. Говоря о владимирских Гончарах, я уже обозначил схему реализации методического принципа “часть вместо целого”. Рассмотреть ее подробнее позволяет материал Калининграда (обл.), где в 1997 г. нам удалось разработать и утвердить программу развития исторически сложившегося линейного городского центра (четырекилометровой полосы от Северного до Южного вокзалов города).

Прежде всего было проведено детальное зонирование<sup>15</sup>, позволившее определить запрещенные виды землепользования по шести подзонам,

*однозначное описание того, каким образом сервитут, относящийся к зоне в целом, действует на каждом отдельном участке (владении).*

оптимальные направления использования земли и недвижимости, а также механизмы реализации представленных рекомендаций. Проиллюстрирую сказанное на одном примере. При программной, т.е. предпроектной, проработке подзоны Южного вокзала мы отнюдь не ограничились рассмотрением вопроса о транспортных потоках и стоянках различных видов транспорта, а сумели разрешить сразу несколько проблемных ситуаций, связанных с необходимостью: а) резервирования особо ценного участка городской земли без выключения его из экономической жизни; б) реорганизации случайного нагромождения торговых киосков и павильонов в цивилизованный торговый центр; в) достижения поставленной цели без затраты единого рубля бюджетных денег, без иностранного инвестора и банковского кредита – исключительно за счет пайщиков, получивших от городской администрации гарантированное право на участие в предполагаемом в дальнейшем создании более капитальной многофункциональной структуры. Понятно, что осуществление такой программы потребовало огромного объема интеллектуального труда по организации процесса, однако этот труд вполне окупился: выгодность формирования корпорации развития центральной зоны получила практическое подтверждение, и новые менеджеральные конструкции перестали восприниматься как нечто сугубо абстрактное<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> *Важно подчеркнуть, что еще на уровне первичной проработки программы мы вовлекли в ее обсуждение не только администрацию и актив жителей, но и депутатов городской Думы, что существенно облегчило дальнейшее развитие программы после смены главы администрации.*

Решение подобных задач на уровне муниципального образования в целом связан с серьезными трудностями. Здесь мы практически лишены возможности использовать зарубежный опыт, поскольку в большинстве стран функцию “генерального программиста” выполняет взаимодействие развитого рынка со столь же развитой системой городского законодательства. Советская практика разработки генеральных планов развития, формальных и внеэкономических по своей природе, также мало пригодна в новых условиях. Появившиеся в последние годы многочисленные “концепции развития” чаще всего оказываются искусственными конструкциями из случайно избранных академических методик, благих намерений и вполне традиционных планов мероприятий, тогда как социальная (вовлечение населения и предпринимательских кругов) и управленческая (механизмы реализации) составляющие остаются непроработанными, непрописанными и незадействованными<sup>17</sup>. О недостатках подобных программ уже столько говорилось, что вряд ли стоит подробно на них останавливаться. Повторю лишь, что качественного переосмысления требует сам подход к проблеме.

<sup>17</sup> *Примером может служить концепция развития, разработанная в 1998 г. в Тольятти в виде стостраничного текста, не поддающегося конструктивной доработке и требующего полной замены.*

### **Самоутверждение муниципального образования**

Было бы грубой ошибкой считать, что достаточно избрать главу администрации, городское собрание и принять устав, чтобы муниципальное самоуправление стало свершившимся фактом. К сожалению, к 1917 г. городское самоуправление в России еще успело до конца сложиться, а позднее были уничтожены даже его зачатки, так что начинать сегодня приходится практически с нуля.

На мой взгляд, изъятие местного самоуправления из системы государственного управления было преждевременным – без полной законо-

<sup>18</sup> *Драматическая судьба Владивостока или эпопеи выборов в Ленинске-Кузнецком и Нижнем Новгороде слишком у всех на слуху, чтобы говорить здесь об этом подробнее.*

дательной проработки деталей (в частности, я имею в виду отсутствие идеи муниципального менеджера, нанимаемого городским сообществом, и правового механизма снятия с должности глав администрации; правовую незащищенность от случайностей выборов<sup>18</sup> и т.п.), без квалификационного стандарта, без заблаговременного обучения, без учета тонких механизмов жизнеобеспечения городской инфраструктуры и жилого фонда. Тем не менее, это произошло, и сейчас необходимо определить реалистическую стратегию самоутверждения муниципального образования в чрезвычайно неблагоприятных социально-экономических условиях.

В такой ситуации мобилизация всех наличных ресурсов выживания и развития города или поселка городского типа становится ключевой по значению задачей. Сделать это особенно трудно в связи с тем, что общественное самоуправление по сей день остается весьма расплывчатой идеей, что оно не проявлено и не разведено с низовым уровнем территориального самоуправления. Соответственно, как можно более полное выявление экономических, социальных и управленческих ресурсов территории, рассматриваемой вместе с населением, превращается для города в вопрос жизни или смерти.

Задача эта сложна, но относится к категории решаемых, что подтверждается и мировым, и нашим – пока еще ограниченным по времени и охвату – опытом. Важно лишь подчеркнуть, что в силу множества социально-психологических причин (потребность в перестройке устоявшихся местных отношений, связей, иерархий, в формировании игровых ситуаций и пр.) для мобилизации своих внутренних ресурсов муниципальному образованию нужна помощь внешних экспертов. По тем же самым причинам ему необходимо овладеть контекстом – как российским, так и общемировым.