13. См.: Постановление Правительства Мурманской области от 22.08.2011 г. № 414-ПП «О заключении концессионного соглашения в отношении системы коммунальной инфраструктуры - системы переработки и утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов на территории Мурманской области» // Мурманский вестник» от 31.08.2011.

14. См.: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «Об охране окружающей среды» // Правовой сайт «Консультант плюс». - http://www.consultant.ru.

15. См.: Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «Об охране атмосферного воздуха». // Правовой сайт «Консультант плюс». - http://www.consultant.ru.

Иутин И.Г. Экологический аудит: роль, сущность и вопросы, требующие правового регулирования. - http://www.ladoga-park.ru

УДК 351.778.5

Непомнящий А.М., к. э. н. (г. Киев)

Особенности реализации жилищной политики государства на муниципальном уровне

В статье рассматривается роль и место местных органов власти в разработке и реализации жилищной политики.

Ключевые слова: жилищная политика, аспекты жилищной политики, жилищный сектор, местная политика.

Среди конституционных прав граждан право на жилье является одним из основополагающих как в социальном, так и в политическом или экономическом аспектах. Ведь эффективная жилищная политика государства формирует не только здоровый экономический микроклимат общества, но и способствует снятию общественного напряжения, укреплению стабильности и легитимности государственной власти. В то же время это право в большинстве стран СНГ все еще является одним из наименее обеспеченных. Такое положение актуализирует научные и теоретико-прикладные исследования возможностей влияния государства и органов государственного управления на оздоровление состояния строительной отрасли и государственного стимулирования развития жилищного строительства.

С точки зрения реализации социальной функции государства одним из краеугольных камней государственной социальной политики является всестороннее стимулирование жилищного строительства. При этом, как отмечают многие исследователи (см., напр., [1, с. 14–15]), современная жилищная политика характеризуется двумя основными параллельными тенденциями: глобализацией и локализацией. На первый взгляд, это может показаться парадоксальным, но является вполне объяснимым. Глобализация достигла тех масштабов, когда она, безусловно, влияет на все сферы национальных эконо-

мик. В то же время растущие потребности и ожидания граждан требуют их учета, прежде всего, на уровне, максимально к ним приближенном, т.е. на местном, поэтому жилищные программы и жилищное строительство должны «спуститься» на этот уровень. В данной статье рассмотрим именно вторую тенденцию.

Не существует каких-либо сомнений в том, что местные органы власти играют ключевую роль в разработке и осуществлении жилищной политики, но эта роль часто затушевывается или остается незамеченной как в литературе, посвященной жилищному сектору, так и среди политиков разного уровня. Подобное отношение присутствует и на международных форумах, таких как форумы ООН и Всемирного банка. В действительности, центральные и местные органы власти имеют общую и переплетенную ответственность за жилищный сектор, при этом часто отсутствует четкое разделение этой ответственности между ними. В настоящее время отсутствуют какие-либо сомнения в том, что центральные органы власти имеют превосходство как в сфере принятия решений в отношении политики, так и в налоговой сфере, и что полномочия местных органов власти принципиально ограничены предоставленными им возможностями центральными органами власти.

Но в целом, независимо от национального законодательства и попыток доминирования центральных органов власти, местные органы власти оказывают существенное влияние на принятие решений на местах. Даже тогда, когда они выполняют лишь представительские функции, они имеют значительную степень автономии в местных делах, так как у них имеется «конфиденциальная» информация, необходимая для внедрения конкретной политики в уникальных местных условиях, а также потому, что они больше сосредоточены на ежедневной деятельности, обеспечивающей успешную или неуспешную реализацию данной политики. И даже тогда, когда местные органы власти в финансовых вопросах в значительной степени полагаются на субсидии из центра (с соответствующими директивами) на практике муниципальные органы все же имеют значительный контроль над бюджетными ассигнованиями и собственное мнение в вопросах жилищной политики.

Поэтому в то время, когда центральные органы власти принимают непосредственное участие в регулировании экономики в целом, в управлении правами собственности, а также в создании и администрировании перераспределительной политики (в том числе жилищных субсидий), муниципальные власти непосредственно регулируют строительство и застройку территории, в предоставлении городских инфраструктурных услуг, а также в осуществлении различных программ социального обеспечения (часто в качестве реализаторов национальной политики).

Местные власти, как правило, должны решать пять основных задач для обеспечения эффективного функционирования жилищного сектора: содействие местному экономическому росту, регулирование развития городов, предоставление инфраструктурных услуг, управление программами социального обеспечения и осуществление эффективного управления.

Рассмотрим более детально эти задачи.

Многие муниципалитеты в крупных городских агломерациях и во многих городах мира в настоящее время конкурируют между собой путем создания условий, направленных на привлечение как организаций, так и жителей с более высокими доходами, поощряя их выбирать предпочитаемое место путем «ухода с выражением неодобрения» [2, с. 17]. Они нацелены на содействие местному экономическому росту путем «заманивания» капиталовложений, которые создадут хорошие рабочие места, поддержат и повысят стоимость недвижимости и увеличат местную налоговую базу. С этой целью, помимо предложения богатого выбора порой очень привлекательных стимулов, они понимают, что обязаны проводить преобразования своих городов в соответствии с глобальной «пресс-формой», характеризующейся «своими высотными зданиями и торговыми центрами, построенными с применением новейших архитектурных стилей, тенденций и строительных материалов, наполненными роскошными ресторанами и специализированными магазинами, продающими дизайнерские работы и другие качественные товары» [3, с. 15.]

Этот толчок часто означает либо придание второй жизни ветхим, старым районам, как правило, посредством их реконструкции или сохранения исторического наследия, либо освоение новых земель для застройки. С одной стороны, стремление к «Прекрасному городу» («Beautiful City») [4] или «Городу-саду» («Garden City») [5], которое необходимо для привлечения новых коммерческих и жилых инвестиций или для развития туризма, часто может включать в себя перемещение бедных слоев городского населения или их «припрятывание». Агрессивные кампании подобной «очистки» обычно приводят к разрушению значительного количества доступного жилья, причем без надлежащих консультаций с местным населением, без адекватной компенсации и без предоставления альтернативного жилья. Стремление к построению «Города-сада» может также привести к затратным и, в принципе, не нужным решениям, таким, как строительство стены вдоль важных магистралей, чтобы скрыть трущобы от проезжающих машин.

С другой стороны, сопротивление жителей против непродуманных решений местной власти вынуждает ее идти на компромиссы, которые позволяют общинам иметь голос при разработке проектов, выгоды, получаемые от застройки, например, в виде предоставления части жилья и т.д. Поэтому в хорошо функционирующем жилищном секторе местные органы власти должны уметь управлять застройкой и проектами реконструкции, быстро и эффективно достигая соглашения с представителями частного сектора, вышестоящими органами власти и группами жилищных сообществ. Такой подход приводит к постоянному улучшению и увеличению жилищного фонда, а также увеличивает местную налоговую базу, необходимую для обеспечения и поддержания приемлемого уровня местных инфраструктурных услуг, соразмерных с увеличением спроса, порожденного новым строительством.

Второй задачей органов местного самоуправления, имеющей наиболее далеко идущие последствия для функционирования жилищного сектора,

является регулирование городского развития – регулирование использования земельных ресурсов, роста городов, а также строительных норм. Местные органы власти координируют и регулируют землепользование при помощи постановлений о зонировании и планов землепользования с целью защиты здоровья и безопасности путем снижения конфликтов землепользования (размещения вредных предприятий вдали от жилых районов, обеспечения достаточного количества дневного света и циркуляции воздуха в зданиях и контроля плотности для ограничения заторов и обеспечения адекватного предоставления городских услуг); для поддержания местной налоговой базы; и, все чаще, для исключения нежелательного землепользования – от мусоросжигательных установок и основных магистралей до наркологических центров и, конечно, жилья для людей с низким уровнем дохода.

Используя средства управления землепользованием в сочетании со средствами управления местоположением и таймингом городской инфраструктуры, местные органы власти координируют и регулируют расширение города для удовлетворения потребностей населения и требований экономического роста, стремясь защитить стоимость собственности жителей путем ограничения нерегулируемого городского роста. Было бы ошибкой, однако, ожидать, от местных органов власти (или центральных органов власти) абсолютного ограничения росту городов. Даже тогда, когда они могут ограничить развитие, скажем, в пределах указанной административной границы или в пределах «зеленого пояса», ни один орган власти не может сдержать миграцию в столичный регион в целом

В то же время местные органы власти в развитых странах в настоящее время уделяют все больше внимания необходимости «устойчивого» развития городов, необходимости, которая неизбежно приводит к противодействию дальнейшему расширению городов. Многие местные чиновники все чаще рассматривают себя в качестве защитников природы перед лицом всемогущей «машины роста», которая стремится к неограниченному росту городов за счет уничтожения природы. В 1991 г. городской парламент во Франкфурте, например, единогласно принял «Конституцию зеленого пояса», предусматривающую создание 250-км^2 кольца вокруг центра города [6, с. 139-140]. Все это заслуживает похвалы, но, с другой стороны, излишне говорить, что такие ограничения роста городов обычно вредят доступности жилья, ограничивая землю под жилыми строениями. Многие чиновники, занимающиеся пригородным планированием, присоединились к радикальному энвайронментализму, который часто враждебно настроен к «зловещим застройщикам», как будто застройщики строят жилье для своего блага, а не для тех, кто в нем нуждается, требует его и платит за него.

В то же время М. Хилиман предостерегает, что излишне суровые антирыночные ограничения, направленные на борьбу с разрастанием городов, и стремление к созданию компактных городов с ограниченным автомобильным движением, вероятно, повысят цены на жилье и увеличат время поездки из

пригородов в город для семей с низкими доходами, но не обязательно расширят их доступ к паркам и зеленым зонам [7, с. 39].

В этой связи важным уроком является нерыночное распределение окраинных городских земель в СССР. Из-за отсутствия рынков земли и стремления минимизировать расходы плотность заселения жилых районов во многих городах бывшего Советского Союза увеличивается, а не снижается при удалении от центров, что приводит к крайне неэффективному использованию земли. Как отметили А. Берто и Б. Рено, может быть, самым важным уроком социализма является то, что благое намерение социализировать сбор арендной платы за землю через общественную собственность и административное распределение земли не принесло ожидаемых результатов [8, с. 139-140].

Кроме средств управления землепользованием, которые могут и часто ограничивают жилую застройку, местные органы власти также контролируют строительные нормы и стандарты с целью защиты здоровья и безопасности. В связи с этим они часто имеют полномочия на снос или модернизацию антисанитарных многоквартирных домов, шатких конструкций, пожароопасных лачуг, сейсмоопасных зданий и т.д. Но следует учитывать, что снос всегда уменьшает доступный жилищный фонд, а эффективное требование соблюдения стандартов влияет на доступность, – бедные квартиросъемщики не всегда могут позволить себе проводить дорогостоящие модернизации своего жилья для того, чтобы соответствовать строгим стандартам. Например, между 1970 и 1981 гг. 341 тысяча единиц жилья было заброшено в Нью-Йорке [2], когда домовладельцы, не желая поддерживать их за свой счет, отказались от владения и передали их в муниципальную собственность.

Поэтому в хорошо функционирующем жилищном секторе местные органы власти имеют полномочия и средства регулирования развития городов, управления упорядоченным ростом городов, а также защиты и поддержки стандартов, желаемых сообществом, но при этом не нарушают способности всех слоев населения получить адекватное и доступное жилье. Несомненно, в условиях жесткой ограниченности ресурсов достижение этого хрупкого равновесия отнюдь не легкая задача.

Третья задача местных органов власти состоит предоставлении инфраструктурных услуг – дороги, водоснабжение, канализацию и дренажные сети, электроснабжение, вывоз мусора и его переработку, общественный транспорт, средства связи, школы, парки и детские площадки – все то, что является важным компонентом хорошо функционирующей жилой среды. В хорошо функционирующем жилищном секторе местные органы власти имеют достаточные полномочия и бюджеты для планирования, приобретения земли, строительства, эксплуатации, обслуживания и регулирования всего спектра услуг в сфере инфраструктуры, необходимых гражданам.

В связи с этим, местные органы власти должны быть в состоянии реагировать на спрос на новые услуги без неоправданной задержки, специально разрабатывать стандарты инфраструктуры с учетом необходимых для пользователей услуг и корректировать стандарты в различных сообществах в за-

висимости от уровня доступности. При этом муниципалитеты должны быть в состоянии покрывать расходы на предоставление услуг как из собственных источников, так и с помощью различных государственных трансфертов и путем эффективной приватизации. Они также должны иметь надлежащий доступ к кредитам для оптимизации своих капиталовложений.

Четвертая задача местных органов власти заключается в эффективном управлении различными социальными программами для нуждающихся людей. К сожалению, в существующей сегодня атмосфере бюджетного ограничения, часто граничащей с жесткой экономией, многие национальные правительства требуют от местных органов власти реализовывать такие программы без адекватного финансирования, передавая им полномочия, не обеспеченные финансированием.

Пятая задача местных органов власти состоит в достижении своих собственных институциональных целей: накопления и сохранения своих властных возможностей и репутации, достижения высокой эффективности и популярности. Для этого они должны умело выдерживать значительное давление со стороны приватного сектора, общества и государства. Они должны больше действовать на рынке – иногда в качестве предпринимателей, иногда регулируя рынок, иногда покупая услуги, иногда приватизируя их, иногда продавая нерентабельные активы, а иногда обеспечивая социальную защиту путем предоставления субсидируемых услуг целевым группам. Кроме того, от местных органов власти требуется координация своей деятельности, устранение дублирования и искоренение коррупции, которая часто является просто вопиющей в местном жилищном строительстве [2].

Следует отметить и то, что местные органы власти не являются однородной группой. Они включают в себя органы местного самоуправления, местные государственные администрации, а также территориальные представительства центральных органов власти. Эти различные группы не обязательно имеют общее понимание хорошо функционирующего жилищного сектора, поэтому между ними на этой почве могут возникать *конфликты*.

Первый конфликт возникает в отношении регулирования землепользования, роста городов и строительных стандартов с одной стороны и стоимости жилья с другой стороны. В. Фишель, например, убедительно доказал, что цены на дома в Калифорнии в 1970-е гг. увеличивались в пять раз быстрее, чем в остальной части страны в основном в результате позиции Верховного суда Калифорнии, направленной против застройки [9]. Второй конфликт часто возникает между богатыми пригородами и бедными городскими районами. Так, дробление городских зон в Соединенных Штатах на автономные общины позволило более богатым пригородным муниципалитетам выжить бедных путем применения более высоких стандартов экологического благоустройства, которые запрещают высокую плотность жилья и наличие домов, сдаваемых в аренду. Подобная ситуация характерна и для других стран. Например, в Великобритании, в 1970-1980-е гг. чиновниками с помощью различных бюрократических ухищрений искусственно создавались препятствия

на пути приобретения жилья в пригородах бедными семьями.

Таким образом, местные органы власти имеют значительные полномочия влиять как на выработку жилищной политики, так и на ее реализацию. Причем влияют они по-разному. С одной стороны, местные органы власти часто предпринимают действия, нацеленные против антисанитарного жилья, незаконного жилья, незапланированного и нестандартного жилья, структурно-необоснованного жилья, жилья для новых мигрантов, жилья, которое стоит на пути новой прибыльной застройки, а также жилья, которое занято «менее желательными» элементами общества. Почему? Потому что такое жилье делает достижение их основных целей, к которым относится местное экономическое развитие, создание «Города-сада», освоение земель, реализация социальными программами, а также предоставление услуг в области инфраструктуры, более трудным.

С другой стороны, жилье рассматривается местными чиновниками в качестве важнейшего инструмента в достижении этих ключевых целей: оно является одним из ведущих компонентов в схемах новой застройки и реконструкции, одним из основных источников налоговых поступлений, важной статьей финансирования из центрального бюджета и центральным элементом в целевых программах оказания помощи бедным районам. В то же время жилищная политика является важнейшей составной государственной экономической и социальной политики. Именно поэтому она должна быть точкой приложения консолидированных усилий множества акторов – центральных и местных органов власти, приватного и публичного сектора – причем с учетом, как отмечалось, глобальных тенденций, без чего жилищный сектор не сможет эффективно функционировать.

Литература

1 Magnussen W. The Search for Political Space: Globalization, Social Movements, and the Urban Political Experience. [Текст] – Toronto: University of Toronto Press, 2006. – 421 p.

2. Paccione M. Urban Problems: An Applied Urban Analysis. – New York: Routledge, 2000. – 408 p.

3. Segal D., Srinivasan P. The Impact of Suburban Growth Restrictions on U.S. Housing Price Inflation [Текст] / D. Segal, P. Srinivasan // Urban Geography. 1998. 6 (No. 1). P. 14–26.

4. Freestone R. From city improvement to the city beautiful. [Текст] – Sydney: Allen & Unwin, 2000. – 226 p.

5. Ward A. Assessment of Garden City planning principles in the ACT. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.tams.act.gov.au/__data/assets/pdf_file/0019/13177/gardencity.pdf.

6. Husung S., Lieser P.G. Green Belt Frankfurt [Текст] / Local Places in the Age of the Global City, edited by Keil R., Wekerle G.G., Bell D.V. – Montreal: Black Rose Books, 2006. P. 211–222.

7. Hiliman M. In Favour of the Compact City [Текст] / The Compact City: A Sustainable Urban Form, edited by Jenks M., Burton E., Williams K. – London: E&FN Spon. P. 36–44.
8. Bertaud A., Renaud B. Socialist Cities without Land Markets [Текст] // Journal of Urban Economics. – 1997. – No. 41. P. 137–151.
9. Fischel W.A. Regulatory Takings: Laze, Economics, and Politics. [Текст] – Cambridge, Mass.: Harvard University press, 2008. – 397 p.

УДК 351:338.343

Носко Б.П., к.э.н., доц.,
Саломатин Д.Ю., асп.

Децентрализация предоставления государственных услуг как фактор развития предпринимательства и сельскохозяйственного производства

В статье рассматривается опыт создания и работы информационно-консультационных пунктов поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, сельскохозяйственных товаропроизводителей на базе сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг Ростовской области, а также перспективы дальнейшего развития системы поддержки предпринимательства в сельской местности на базе многофункциональных центров.

Ключевые слова: административная реформа, электронное правительство, децентрализация, трансферт инноваций, многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг.

Повышение роли информационно-коммуникационных технологий во взаимодействии государства и граждан – ключевой элемент современного этапа экономического развития любого государства. Их использование является стратегическим направлением повышения эффективности деятельности предприятий и организаций.

Государство переходит на качественно новый уровень взаимодействия с потребителями услуг, создает благоприятные условия для развития малого и среднего бизнеса, повышает конкурентоспособность отечественных производителей. Одним из направлений повышения эффективности деятельности предприятий является трансферт научно-технических достижений и передового опыта в сферу реального производства, оказание консультационной помощи субъектам малого и среднего предпринимательства в различных сферах при внедрении и освоении инноваций.

Процесс трансферта инноваций может быть централизован или децентрализован, действия по выявлению и распространению инновации от ее носителя к потребителю могут осуществляться как из одного центра, так и через разветвленную сеть организаций, т.е. децентрализовано.

Современный экономический словарь [1] определяет централизацию управления как сосредоточение управления в одном центре, в одних руках, в