

ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО, ИДЕОЛОГИЯ И ПОЛИТИКА

STATE AND CIVIL SOCIETY, IDEOLOGY AND POLITICS

Развитие территорий. 2023. № 4. С. 85—97.
Territory Development. 2023;(4):85—97.

Государство и гражданское общество, идеология и политика

Научная статья
УДК: 332.1, 352
DOI: 10.32324/2412-8945-2023-4-85-97

РАЗВИТИЕ МАЛЫХ ГОРОДОВ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

Олег Григорьевич Овчинников

Институт Соединенных Штатов Америки и Канады им. академика Г. А. Арбатова Российской академии наук (ИСКРАН), Москва, Российская Федерация, olego-2005@yandex.ru

Аннотация. Большая часть малых городов России, составляющих основу сельских территорий страны, весь постсоветский период находится в состоянии депрессии и депопуляции. Причиной этого является комплекс проблем, прежде всего несовершенство федерального законодательства, регулирующего условия функционирования органов местного самоуправления. Его внешним проявлением является хронический дефицит финансовых ресурсов, выделяемых для развития малых городов и окружающих их сельских территорий, а также низкий профессиональный уровень управления в местных органах власти. Проведенный в работе анализ показывает, что существует целый ряд резервов роста эффективности местного самоуправления, способных повысить финансовую обеспеченность местных сообществ и ослабить действие депрессивных факторов, а в некоторых случаях, возможно, обеспечить условия для развития инфраструктуры даже в существующих обстоятельствах.

Ключевые слова: малые города, местное самоуправление, развитие сельских территорий, антикризисная программа

Для цитирования: Овчинников О. Г. Развитие малых городов России: проблемы и пути решения // Развитие территорий. 2023. № 4. С. 85—97. DOI: 10.32324/2412-8945-2023-4-85-97.

State and civil society, ideology and politics

Original article

DEVELOPMENT OF SMALL TOWNS IN RUSSIA: PROBLEMS AND SOLUTIONS

Oleg G. Ovchinnikov

Georgy Arbatov Institute for U. S. and Canada Studies of the Russian Academy of Sciences (ISKRAN), Moscow, Russian Federation, olego-2005@yandex.ru

Abstract. Most of the small towns of Russia, which form the basis of rural areas of the country, is in a state of depression and depopulation all post-Soviet period. The reason for this is a set of problems, first of all the imperfection of federal legislation regulating the functioning of local self-government bodies. Its external consequences is a chronic shortage of financial resources for the development of small towns and surrounding rural areas, as well as a low professional level of management in local authorities. The analysis carried out in the work shows that there are a number of reserves for increasing the effectiveness of local self-government, which can increase the financial security of local communities, and weaken the effect of depressive factors, and in some cases, perhaps, provide conditions for infrastructure development, even in the existing conditions.

Keywords: small towns, local self-government, rural development, anti-crisis program

For citation: Ovchinnikov O.G. Development of small towns in Russia: problems and solutions. *Territory Development*. 2023;(4):85—97. (In Russ.). DOI: 10.32324/2412-8945-2023-4-85-97.

Введение

Малые города России составляют основу сельских территорий. Это, как правило, райцентры, где расположены основные объекты социально-

экономической инфраструктуры, а также большая часть представительств государственных учреждений, обслуживающих окружающие их сельские поселения. Здесь также в основном находятся крупные предприятия, где работает значитель-

ная часть сельских жителей, предпочитающих сельскую жизнь городской.

Анализ состояния этой группы городов страны показывает, что весь постсоветский период они находятся в состоянии перманентного кризиса. Его основным внешним проявлением является значительное сокращение как числа самих городов, так и проживающего в них населения.

Причиной сложившейся ситуации является целый комплекс проблем как внешнего, обусловленного политикой федерального правительства [1], так и внутреннего свойства, в том числе действие несовершенного законодательства. Анализ показывает, что при сохранении неизменными условий жизнедеятельности малых городов деградация большей их части, а с ними и окружающих сельских территорий будет продолжаться [2].

В статье анализируются причины депрессивного состояния малых городов, рассматриваются основные подходы в построении антикризисной стратегии развития местных сообществ преимущественно

путем мобилизации их внутренних резервов.

Малые города России: кризисное состояние

Малые города (по определению — это города с населением менее 50 тыс. человек) составляют основу, своеобразный каркас сельской местности, являясь центрами жизнедеятельности села. По состоянию таких городов с большой степенью достоверности можно судить о благополучии окружающей их сельской территории. Весь постсоветский период данная группа населенных пунктов, по данным Российского статистического ежегодника 2022 [3], находится в состоянии постоянного кризиса, о чем свидетельствует статистика числа малых городов и их населения (рис. 1). Так, при общем росте численности населения страны за последние 20 лет на 3 % число малых городов сократилось на 25 %, а их население — на 16 %. Вывод очевиден — малые города, а с ними и окружающая сельская местность постепенно вымирают.

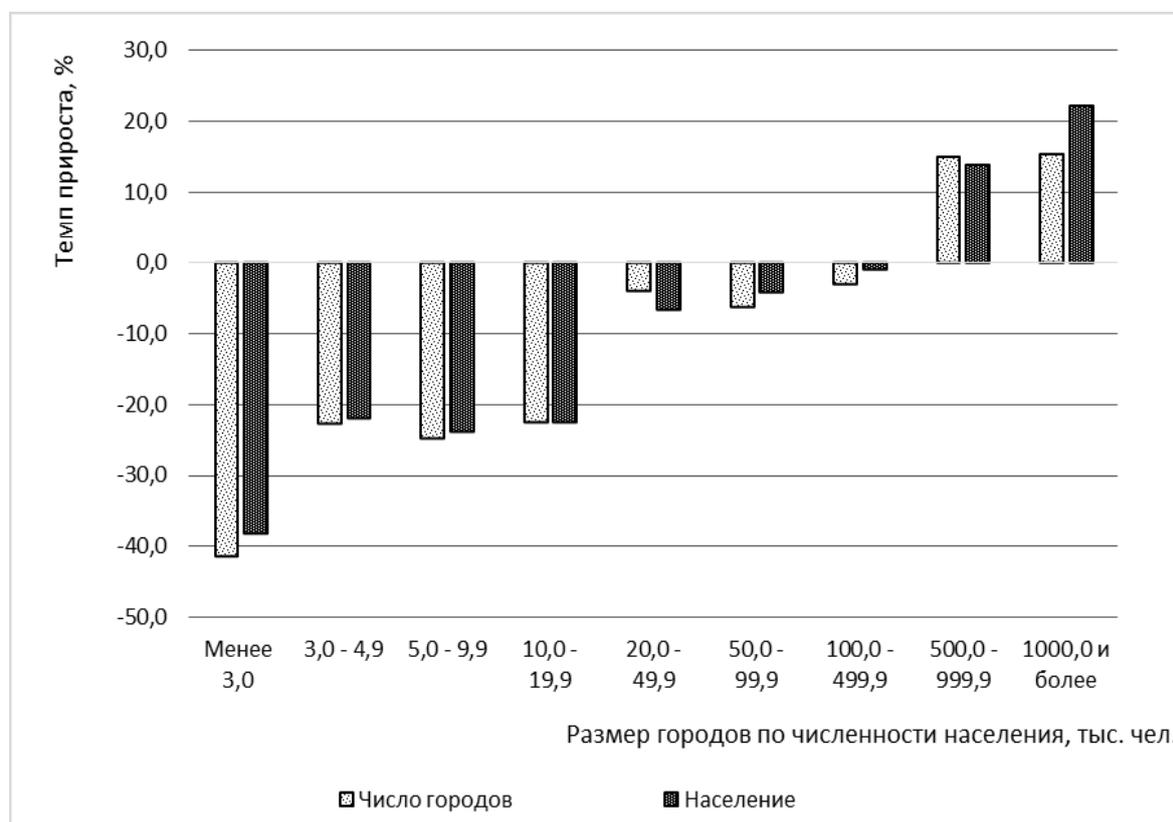


Рис. 1. Динамика числа городов России и их населения за 2002—2022 гг., %
Dynamics of the number of Russian cities and their population for 2002—2022, %

Выработка мер по преодолению кризиса малых городов требует понимания основных причин сложившегося бедственного состояния. Последние имеют сложную структуру, но в целом могут быть сгруппированы в двух категориях. Во-первых, недостаточные экономические возможности органов местного самоуправления (МСУ) не только для развития, но и для поддержания инфраструктуры в должном состоянии, во-вторых,

в целом недостаточно эффективный уровень управления. Более подробно эти причины проанализированы ниже на примере малого города Сафоново Смоленской области, где автор с 2011 г. в течение трех созывов подряд является депутатом горсовета.

Город Сафоново расположен в Смоленской области на 300-м км шоссе Москва — Минск. Население города на 1 января 2023 г. составляло около

37,5 тыс. человек. Это на 34 % меньше, чем в 1990 г., когда численность жителей райцентра достигла своего максимума — 57 тыс. человек.

Анализ динамики численности населения по возрастным группам за последнее десятилетие показывает, что сокращение происходило в основном за счет жителей города в экономически активном возрасте (18—60 лет). В то же время доля горожан в возрастных группах до 18 лет и 60+ оставалась относительно стабильной [4]. Объяснение этому простое: значительная часть молодежи, заканчивая учебу в школе, уезжает для продолжения обучения в большие города, прежде всего Смоленск, Москву и Санкт-Петербург. После окончания учебы, в отсутствие особых перспектив с работой на малой родине, лишь незначительная часть из них возвращается в Сафонов. Ситуация с теми молодыми людьми, которые заканчивают местные учебные заведения в самом городе (прежде всего политехникум), примерно та же. Уровень зарплат (например, инженера-технолога или конструктора), предлагаемых

на одном из ведущих предприятий города — заводе «Авангард», составляет около 25 тыс. руб. (по состоянию на июнь 2023 г.). Это в разы ниже, чем зарплаты на аналогичных должностях в крупных городах, куда значительная часть молодых людей уезжает на работу. В то же время стабильность численности горожан в возрасте 60+ (пенсионеров) обусловлена тем, что выходящие на заслуженный отдых жители города, как правило, редко меняют после этого место жительства.

В советское время город был достаточно крупным индустриальным центром. Основу его экономики составляли предприятия по добыче бурого угля, а также несколько крупных промышленных предприятий других отраслей. В 1990-х гг. угольная отрасль была ликвидирована, все шахты закрыты. В постсоветский период производство на предприятиях города носило крайне неустойчивый характер, что, по данным ежегодного отчета главы администрации МО «Сафоновский район» [5], сохраняется и сейчас (рис. 2).

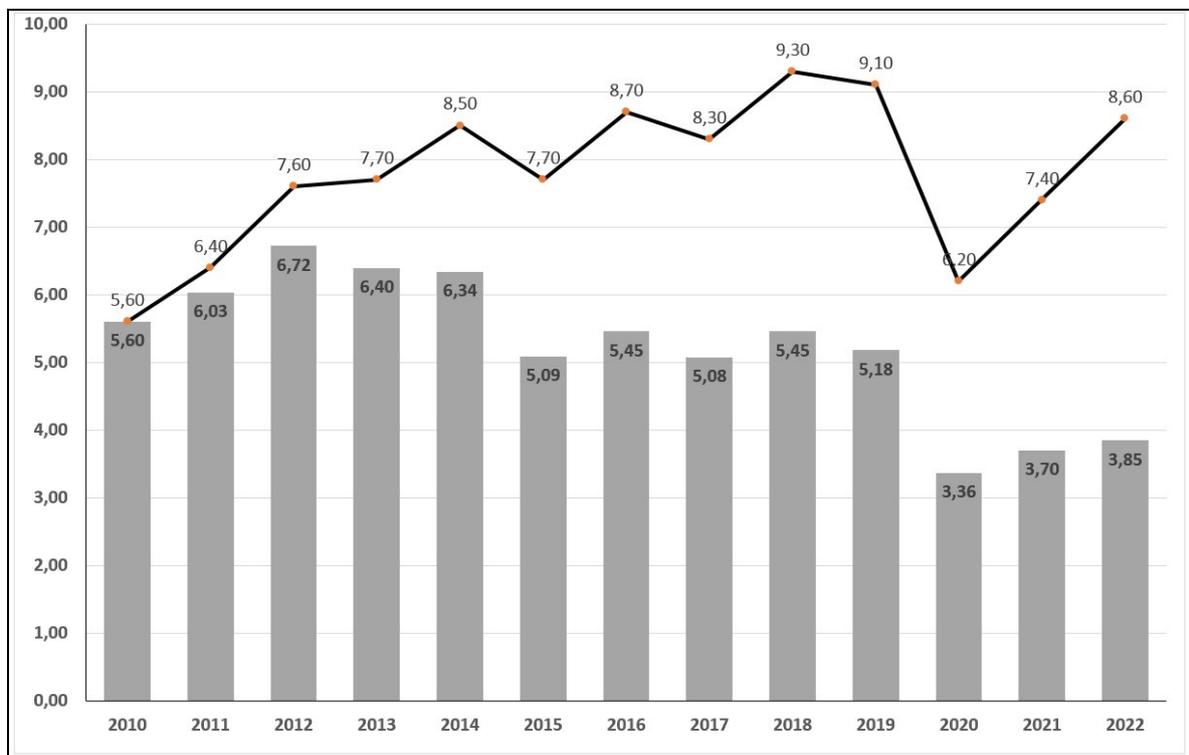


Рис. 2. Динамика выпуска продукции крупными и средними предприятиями г. Сафорова Смоленской области, 2010—2022 гг., млрд руб.

Dynamics of output by large and medium-sized enterprises of Safonovo, Smolensk region, 2010—2022, billion rubles

В целом, как видно по диаграмме, объем выпуска продукции в реальном исчислении (с поправкой на инфляцию) постепенно сокращается, что может свидетельствовать о постепенной деградации промышленного потенциала города.

Следует отметить, что значительная часть жителей города (по некоторым оценкам, до четверти трудоспособного населения) работает за пределами Смоленской области (прежде всего в Москве и Санкт-Петербурге) вахтовым мето-

дом. Это в условиях в целом депрессивной местной экономики служит заметной поддержкой уровня благосостояния местного населения. Внешним проявлением этого, согласно отчету главы администрации [5], является достаточно стабильная динамика роста оборота предприятий розничной торговли города (рис. 3). Заметим, что она контрастирует с объемом как выпуска продукции на предприятиях Сафорова, составляющих основу местной экономики, так и среднемесячной зарплатой в городе.

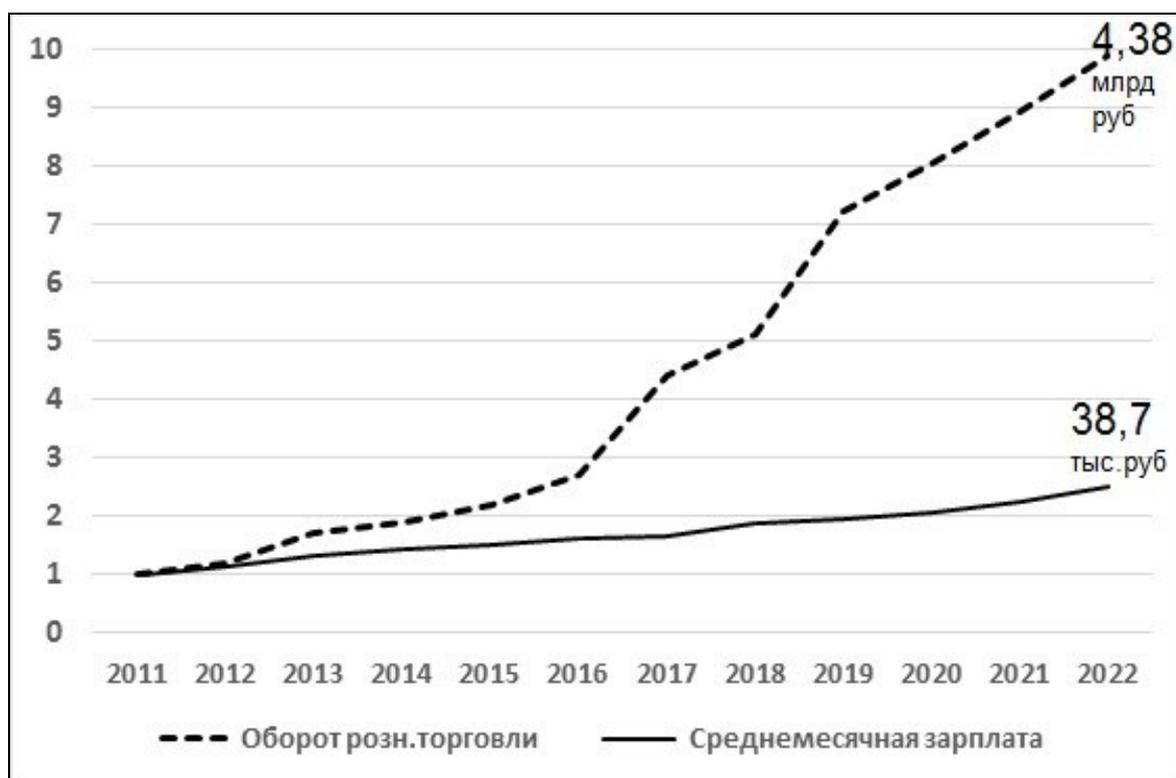


Рис. 3. Динамика оборота розничной торговли и среднемесячная начисленная заработная плата, г. Сафонов Смоленской области, 2011—2022 гг., индекс (2011 = 1,00)
Dynamics of retail trade turnover and average monthly gross wages, Safonovo town, Smolensk region, 2011—2022, index (2011 = 1.00)

Несмотря на этот, казалось бы, позитивный показатель, социально-экономическая инфраструктура города поступательно деградирует, что обусловлено критической нехваткой средств на ее поддержание и обновление. В результате изношенность городских инженерных сетей (водопровод, отопление и канализация) составляет, по некоторым данным, 60—70 %, следствием чего являются периодически происходящие серьезные аварии на этих коммуникациях. Ливневая канализация в постсоветский период была разрушена, что привело к ухудшению в целом гидрологической ситуации в городе, построенном в заболоченной местности. Это сказывается на состоянии строительных конструкций — подтопление подвалов многоквартирных домов (МКД) города является весьма распространенным явлением. К этому следует добавить весьма изношенные внутридомовые инженерные сети, в результате чего сточные воды нередко попадают в подвальные помещения. В результате на фундаментных конструкциях развиваются грибки и плесень, что ускоряет их разрушение.

В настоящее время 39 из примерно 350 МКД города официально признаны аварийными и планируются к расселению по соответствующей федеральной программе с 2024 г. [6] По некоторым оценкам, еще, как минимум, столько же, являясь аварийными де-факто, не признаны таковыми де-юре. Это шлакоблочные и засыпные дома постройки 1950-х — начала 1960-х гг. Также в городе существует значительный жилищный фонд

«хрущевок», построенный в 1960-х гг. Это значит, что с учетом срока их эксплуатации в начале 2030-х гг. они пополнят список аварийных МКД. Таким образом, существующие темпы сноса аварийных домов значительно отстают от потребности. Это при сохранении нынешних темпов жилищного строительства обусловит нарастание к концу текущего десятилетия жилищного кризиса до критического уровня, что, несомненно, может стать дополнительным стимулом к оттоку населения из города.

Острый дефицит средств в жилищном хозяйстве имеет место уже сейчас. В частности, в настоящее время все лифты в МКД города с давно просроченным сроком эксплуатации (последние были установлены в начале 1990-х гг.), а перспективы их замены в целом неясны.

Состояние дорожного покрытия улиц города, а также автомобильных дорог в районе вызывает массу нареканий жителей. Более-менее регулярный ремонт осуществляется, как правило, на основных улицах города, тогда как состояние покрытия прочих дорог (включая большую часть частного сектора), а также внутриквартальных территорий в целом весьма плачевное.

Средства дорожного фонда, формируемого за счет отчислений от акцизов на продажу топлива на местных АЗС, составили в 2022 г. около 13,3 млн руб. Этих средств достаточно лишь для выборочного ямочного ремонта дорожного покрытия, а также отсыпки асфальтовой крошкой некоторых улиц в частном секторе города.

Много нареканий у населения вызывает поддержание чистоты и порядка на территории города. Порядок на дворовых территориях, благоустроенных по федеральным программам, в дальнейшем поддерживается в целом плохо, что в значительной степени обусловлено низким уровнем работы маломощных управляющих компаний, а также неспособностью администрации района осуществлять регулярный контроль за поддержанием порядка на территории города.

Недостаточно развита сфера культурного отдыха и досуга, что является одной из причин оттока молодежи из города. Число доступных заведений этой сферы весьма ограничено, как и часы их работы. Если для детей число мероприятий, организуемых сектором культуры администрации района, еще можно признать достаточным, то для молодежи 18+ и взрослых, их очень мало. К восьми вечера, а в зимнее время и раньше, улицы города пустеют, общественный транспорт работает также только до этого времени. Очевидно, что такая ситуация не способствует повышению привлекательности города как места жительства для людей молодого и среднего возраста.

Причины проблем малых городов и пути их решения

Среди первопричин депрессивного состояния Сафоново можно выделить три основные, от преодоления которых зависит как выход из него, так и переход города на траекторию развития. В их числе:

- 1) дефицит финансовых ресурсов, необходимых для развития местного сообщества;
- 2) неэффективное управление городским хозяйством;
- 3) несовершенство федеральной законодательной базы, препятствующее позитивным переменам на местном уровне власти.

Анализ показывает, что первые две из указанных проблем могут быть если и не устранены полностью, то в значительной мере нивелированы мерами, предпринятыми на местном уровне при определенной поддержке региональных властей. Ниже проведен анализ этих проблем, формулируются пути их преодоления, что, несомненно, создаст предпосылки для динамичного развития местного сообщества.

Проблема дефицита финансовых ресурсов для развития местного сообщества (города, района) — злободневная проблема практически для всех малых городов страны. При этом средств, как правило, не хватает не только для развития инфраструктуры, но даже для ее поддержания в надлежащем состоянии.

Анализ этой, без сомнения, актуальной проблемы проведен в следующем порядке. Во-первых, анализируются законодательные условия, формирующие экономическую основу функционирования местного самоуправления. Во-вторых, на примере конкретной ситуации малого города Сафоново анализируется возможность мобилизации на уровне местного сообщества всех возмож-

ных для его развития финансовых ресурсов. В-третьих, формулируются меры, которые призваны задействовать этот потенциал. Тем самым определяются основные подходы для составления антикризисной программы развития муниципалитета.

Анализ ситуации с финансовым обеспечением развития местного сообщества логично начать с краткого обзора того, как оно трактуется федеральным законодательством. Систематический обзор данного вопроса выходит за рамки настоящей статьи. Обратим внимание лишь на базовое положение законодательства, определяющее финансовые возможности органов МСУ, — главу 8 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) под названием «Экономическая основа местного самоуправления». В соответствии с законом таковую составляют:

- муниципальное имущество и операции с ним (ст. 50 и 51);
- местные бюджеты (ст. 52 и 53);
- средства самообложения граждан (ст. 56);
- инициативные платежи граждан и юридических лиц (ст. 56.1);
- межбюджетные трансферты (субсидии, дотации, субвенции), предоставляемые местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации (ст. 63 и 65);
- муниципальные заимствования (ст. 64).

Кратко проанализируем состояние каждого из этих источников на примере Сафоновского городского поселения.

Существенную часть муниципального имущества составляют «неликвиды», например инженерные сети, земли под ними, муниципальное жилье. Возможности получения доходов от приватизации остальной части (прежде всего земли) весьма ограничены. Некоторые элементы муниципальной собственности могли бы быть использованы в хозяйственной деятельности с целью получения прибыли, однако у местных властей нет ни планов, ни желания заниматься ею.

Местные бюджеты, как показывает практика, не в состоянии (в силу существующих нормативов отчислений и ставок налогов) обеспечить достаточный для адекватного поддержания инфраструктуры объем поступлений. Внутренние возможности роста поступлений, в основном за счет улучшения учета активов, составляющих налогооблагаемую базу, имеются, однако потенциальная величина прироста не столь значительна.

Практика взимания разовых платежей с граждан для решения конкретных вопросов местного значения (средства самообложения граждан) практически отсутствует. К тому же вызывает большое сомнение, что при существующих недомках в части регулярных платежей за обслуживание жилищного фонда и в фонды капитального ремонта можно рассчитывать на поступление

каких-либо осязаемых средств от граждан по данной статье.

Межбюджетные трансферты, как было сказано выше, также в состоянии компенсировать дефицит средств для поддержания местной инфраструктуры лишь на самом минимальном уровне. Причина очевидна — большая часть регионов страны, особенно на депрессивных сельских территориях, являются дотационными (Смоленская область среди них), а выделяемые на реализацию национальных проектов средства весьма ограничены в сравнении с реальной потребностью.

Муниципальные заимствования, на наш взгляд, в условиях имеющейся ущербности местных бюджетов не могут рассматриваться в качестве источника средств для обеспечения не только развития, но даже поддержания жизнедеятельности местных сообществ. Исключение составляют коммерческие проекты муниципалитета с целью получения прибыли с последующим ее использованием в целях развития местной инфраструктуры. Однако такие проекты в настоящее время администрацией района не реализуются.

Таким образом, представляется, что ни один из перечисленных источников, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ в качестве экономической основы местного самоуправления, и все они в целом не могут в существующих условиях российской действительности обеспечить муниципалитету малого города страны, находящемуся в депрессивном состоянии, достаточный объем средств для развития.

Обращает на себя внимание отсутствие среди перечисленных статей доходов от хозяйственной деятельности муниципалитетов. Более того, участие в ней органов МСУ всячески сдерживается существующими ограничениями. Получается, что законодательно и фактически органы МСУ поставлены в условия постоянного дефицита средств для своего развития, а получение средств для этого из других источников не приветствуется, более того, — запрещается.

Справедливости ради следует отметить, что существующее законодательство пока еще оставляет органам МСУ возможности для изыскания средств на развитие местных сообществ. Основная проблема состоит в неспособности и нежелании руководства многих муниципалитетов задействовать их. Рассмотрим различные источники финансовых ресурсов, которые могут и должны быть задействованы для развития местного сообщества.

Основные финансовые источники поддержания и развития инфраструктуры малых городов могут быть, на наш взгляд, рассмотрены в трех основных группах:

- 1) муниципальный бюджет;
- 2) средства, вносимые жителями и организациями на поддержание и развитие местной инфраструктуры;

- 3) коммерческие (частные) инвестиции.

Проведем краткий анализ состояния каждого из них, определив степень, в которой они выполняют свою функцию развития социально-экономической инфраструктуры малого города.

Муниципальный бюджет. Муниципальный бюджет является основным источником средств для развития инфраструктуры Сафоново. Однако в силу разделения полномочий между городом, районом и областью финансирование ряда ее сфер осуществляется из прочих бюджетов. Например, функционирование учреждений культуры и образования финансируется преимущественно из бюджета МО «Сафоновский район», а здравоохранения — из областного бюджета. Добавим, что районный бюджет является высокодотационным: около 80 % его расходной части обеспечивается за счет трансфертов из областного бюджета.

Муниципальный бюджет Сафоново состоит из двух основных частей:

- 1) собственных средств — отчисления от НДФЛ, налоги на имущество, отчисление от акцизов на топливо (целевые), прочее;

- 2) внешних поступлений — субсидии на выравнивание бюджета, а также субвенции (целевые), поступающие из областного бюджета, трансферты в рамках региональных и федеральных (нацпроектов) программ (целевые).

Основными источниками собственных средств являются отчисления от НДФЛ, взимаемого на территории города (52 % в 2022 г.), имущественные (включая земельный) налоги (27 %), акцизы от продажи топлива на АЗС города (10 %). В сумме это около 90 % всех собственных средств [5]. В целом объем собственных средств бюджета Сафоново в номинальном и реальном (с поправкой на инфляцию) исчислении имеет следующую динамику (рис. 4).

Важно заметить, что объем собственных средств муниципального бюджета растет заметно меньшими, чем уровень инфляции, темпами. В результате покупательная способность средств городского бюджета постепенно снижается. Это существенно ограничивает возможности администрации района выполнять свои обязательства по обслуживанию городского хозяйства. Одним из внешних проявлений этого кризиса стала неспособность поддерживать уровень зарплат муниципальных служащих на должном, соответствующем мере ответственности и нагрузки, уровне. Результатом этого стала сильная текучесть и нехватка кадров на ключевых направлениях, в частности в комитетах администрации по строительству и ЖКХ, а также архитектуры и имущественных отношений.

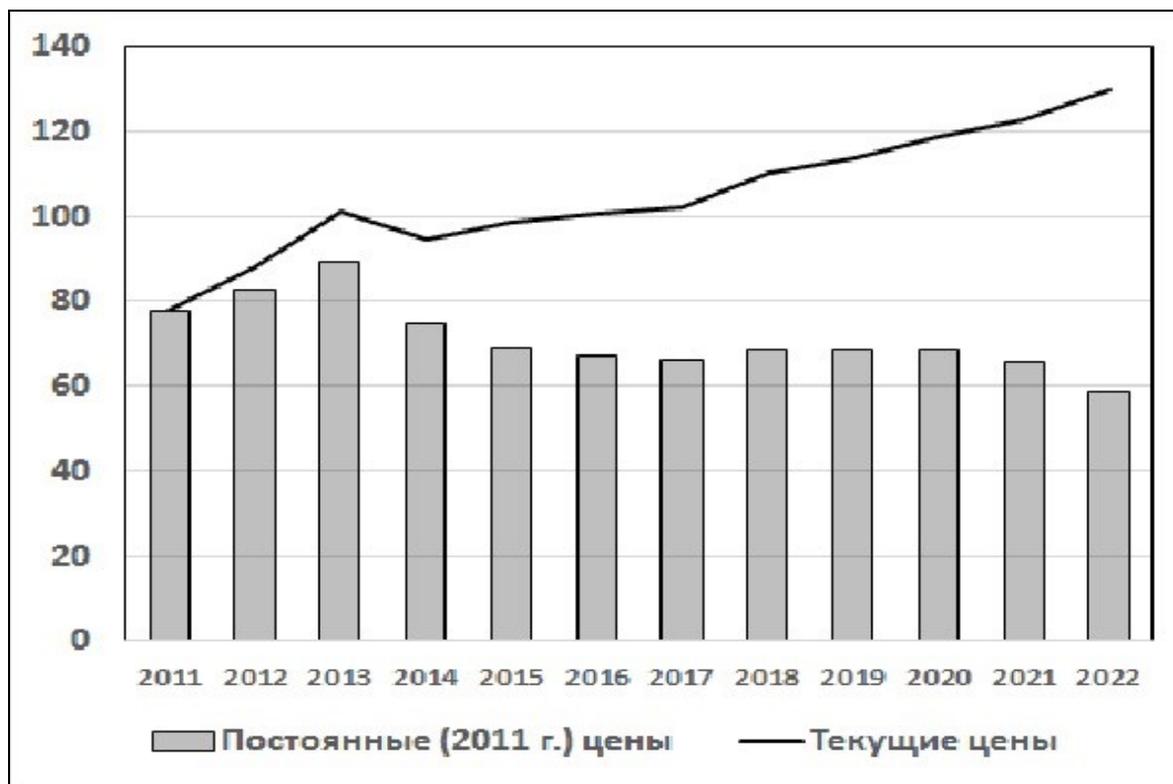


Рис. 4. Динамика размера собственных доходов бюджета МО «Сафоновское городское поселение» в 2011—2022 гг., млн руб.
Dynamics of the amount of own budget revenues of the Municipal Entity “Safonovskoye Urban Settlement” in 2011—2022, million rubles

Серьезной проблемой наполнения бюджета является то, что налоговая база, ставки (в случае налога на недвижимость/землю) и нормативы отчисления (для НДС) налогов в сложившихся условиях заведомо не обеспечивают достаточных поступлений в муниципальный бюджет. Эти препятствия позволили бы городу финансировать необходимые для поддержания инфраструктуры в адекватном состоянии программы, а также развиваться. Очевидно, что эта проблема имеет системный характер и присуща большинству муниципалитетов малых городов на сельских территориях страны.

Внешние источники муниципального бюджета — субсидии на выравнивание местного бюджета и субвенции, поступающие из областного бюджета, а также целевые трансферты в рамках региональных и федеральных программ. Последние — в основном в рамках национальных проектов. Проанализировав муниципальный бюджет Сафоново за последние 12 лет с разбивкой на собственные и внешние безвозмездные поступления [5], нетрудно заметить, что собственные средства составляют в среднем менее половины общих сумм расходов (рис. 5).

При этом следует отметить крайнюю неравномерность и неопределенность поступления средств из внешних источников. Кроме того, средства, поступающие в муниципальный бюджет в виде финансирования программ нацпроект-

тов, покрывают лишь часть реальной потребности в них. Например, Сафоново активно участвует в программе благоустройства дворовых территорий (в рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды»), ремонта дорог (нацпроект «Безопасные качественные дороги»), переселения из аварийного жилья. И если средства по последней из упомянутых программ обусловили большие объемы внешних поступлений в городской бюджет в 2011—2017 гг., то, например, очередь дворовых территорий на участие в программе благоустройства, исходя из существующих темпов финансирования (пять дворов в 2022 г.), растянулась на многие годы вперед. Число расселяемых аварийных домов также намного меньше потребности, а с учетом планируемых темпов сноса/переселения будет только нарастать. Исходя из сложившихся темпов расселения и при условии продолжения программы существующими темпами, их очередь на снос дойдет к концу нынешнего десятилетия. К этому времени, учитывая текущее состояние и отсутствие надлежащего обслуживания жилищного фонда маломощными управляющими компаниями, число аварийных домов, несомненно, существенно вырастет.

Проблема качества дорог не нуждается в комментариях, масштабы их ремонта заметно отстают от реальной потребности.



Рис. 5. Динамика размера бюджета МО «Сафоновское городское поселение» в разрезе собственных и безвозмездных поступлений, 2011—2022 гг., млн руб.

Dynamics of the size of the budget of the Municipal Entity "Safonovskoye Urban Settlement" in terms of own and non-repayable revenues, 2011—2022, million rubles

Средства, вносимые жителями и организациями в поддержание и развитие инфраструктуры. Эта часть финансовых ресурсов местного сообщества — важнейший, наряду с муниципальным бюджетом, источник обслуживания и развития инфраструктуры города, особенно коммунальной. К сожалению, местные власти не уделяют им необходимого внимания, что не позволяет задействовать их потенциал, соизмеримый при должном контроле за поступлениями с местным бюджетом, в полной мере.

Из наиболее значимых статей можно выделить две. Во-первых, это плата за обслуживание и текущий ремонт жилищного фонда многоквартирных домов на счета управляющих компаний (УК). Во-вторых, взносы в накопительные фонды, расходующиеся на проведение капитальных ремонтов общего имущества многоквартирных жилых домов, на счета УК или Фонда капремонта Смоленской области.

Эти источники являются в настоящее время основными средствами поддержания и развития жилищно-коммунальной инфраструктуры города. Оценим, насколько существенна их величина.

Обзор тарифа за обслуживание жилищного фонда, взимаемого с жителей МКД в Сафонове, показывает, что он варьируется от 10 до 20 руб/м². Это существенно меньше, чем, например, в Москве и Подмосковье, где аналогичные тарифы составляют 25—40 руб/м² [7]. Подобные оценки взносов в фонды капитального ремонта составляют 10—15 и 15—25 руб/м² соответственно.

С учетом значительной изношенности жилищно-коммунальной инфраструктуры в Сафонове можно сделать вывод, что финансовые условия для ее обслуживания заметно хуже, чем в столице, хотя затраты сильно не отличаются. Указанная разница объективно обусловлена существенно меньшим уровнем доходов жителей этого провинциального города, в сравнении со столичным регионом. Не будет, вероятно, ошибкой обобщить этот вывод на все малые, с одной стороны, и крупные — с другой, города.

Важной частью рассматриваемой группы средств должны быть средства, расходующиеся гражданами, проживающими в частном секторе (индивидуальных домах), а также организациями на поддержание внешнего вида зданий и прилегающей территории в состоянии, соответствующем требованиям местных нормативных актов. В этой части одним из основных, на наш взгляд, являются правила благоустройства, существующие в каждом муниципалитете и регулирующие внешний вид поселений. Вследствие низкого уровня управления со стороны местных органов власти должный контроль за их соблюдением в Сафонове не ведется, и, соответственно, средства эти весьма незначительны.

В теории одним из источников развития инфраструктуры могли бы стать самообложение либо инициативные платежи граждан и организаций. Однако целенаправленная работа по стимулированию роста объема этих средств местными властями в Сафонове практически не проводится. Работы по благоустройству общественной терри-

тории собственными силами остаются уделом очень немногих энтузиастов.

То же самое можно сказать еще об одном потенциальном источнике финансовых ресурсов, который при должной организации их поиска и помощи потенциальным участникам в оформлении соответствующих документов мог бы стать заметным в деле как роста финансовых потоков в местной экономике в целом, так и развития городской инфраструктуры в частности. Это средства, привлеченные из различных государственных и негосударственных фондов и программ по проектам, инициированным гражданами и организациями. Примером таких фондов являются различные президентские фонды.

Коммерческие инвестиции. Такие инвестиции могут осуществляться негосударственными организациями по следующим направлениям:

— коммунальная инфраструктура. Типичным примером являются муниципальные унитарные или частные предприятия, обслуживающие сети водоснабжения и канализации. Подобные организации функционируют также в сфере тепло- и электроснабжения. По роду своей деятельности они осуществляют инвестиции в соответствующую инфраструктуру;

— строительство различных объектов, и в рамках этих проектов сопутствующие инвестиции в городскую инфраструктуру. Это, например, коммерческое жилищное строительство;

— различные объекты общественной инфраструктуры, как правило, благоустройство;

— строительство новых производственных объектов (предприятий).

Роль муниципалитета в стимулировании коммерческих инвестиций зависит от направления: например, мониторинг и посильное содействие или же поиск и стимулирование. Однозначно одно — местные власти не должны стоять в стороне от любого вложения материально-финансовых ресурсов, идущего на пользу местному обществу.

Говоря об инвестициях в строительство новых предприятий, следует отметить, что в понимании большинства разработчиков территориальных антикризисных программ они имеют ключевое значение для развития местной экономики в частности и местного сообщества в целом. Такое мнение глубоко укоренилось также в сознании местных чиновников — развитие экономики города ассоциируется у них преимущественно с привлечением на его территорию нового бизнеса. На наш взгляд, это неоднозначное и весьма спорное мнение.

Еще раз подчеркнем, что речь идет о новом, еще не существующем на территории муниципалитета бизнесе — предприятиях. Конкуренцию за их размещение на своей территории ведут многие муниципальные образования. Для того чтобы заинтересовать инвесторов, местные власти пред-

лагают целый набор преференций в сфере налогообложения (местных и региональных налогов), а также предоставляют уже подготовленные площадки с подведенными коммуникациями. В частности, в Сафоново для этого на федеральные/областные средства с 2016 г. вблизи города построен индустриальный парк «Сафоново» — площадка для размещения новых производств.

Не умаляя важности таких проектов для развития города, следует отметить, что, на наш взгляд, оценка положительных последствий для муниципального образования от размещения новых производств нередко преувеличена.

Во-первых, создание особых условий для потенциальных инвесторов, связанное с привлечением бюджетных средств, в условиях российских реалий сопряжено с определенными специфическими проблемами. Так, в случае Сафоново в ходе строительства вышеупомянутой площадки имело место хищение существенных сумм выделенных бюджетных ресурсов, вследствие чего срок ввода в эксплуатацию данной территории и заселения парка резидентами заметно задержался.

Во-вторых, начало работы новых предприятий незначительно отражается на поступлениях в муниципальный бюджет. Так, ставки налога на землю (аренды) на территории вне города незначительны. Расчет на существенный рост поступлений от НДФЛ также не вполне оправдан, так как современные производства большей частью рассчитаны на трудосберегающие технологии, кроме того, инвесторы размещают производства на сельских территориях, как правило, с целью экономии на фонде оплаты труда.

В-третьих, в условиях имеющегося дефицита квалифицированной рабочей силы, в целом характерного для провинциальных городов, с появлением новых предприятий он нарастает, что создает сложности для уже существующих производств.

В-четвертых, существует целый ряд отрицательных последствий, прежде всего в связи с возможным загрязнением окружающей среды, что характерно для производств, выносимых из предместий крупных городов, где соответствующие экологические требования высоки.

Наконец, если инвестиционным проектом не предусмотрены вложения в строительство новых мощностей коммунальной инфраструктуры (прежде всего водоснабжения и канализации, электро- и газоснабжения), использование уже существующих коммуникаций, как правило, достаточно изношенных и зачастую функционирующих на пределе своих возможностей, может привести к их дальнейшему ускоренному износу и ухудшению ресурсоснабжения прочих потребителей.

Обобщенный анализ финансовых источников развития местных сообществ (инфраструктуры) позволяет выявить следующие проблемы и предложить пути их решения (таблица).

Структура и состояние источников финансового развития инфраструктуры местных сообществ*
*Structure and status of sources of financial development of community infrastructure**

№	Источник	Проблема	Возможные пути решения
1	Муниципальный бюджет		
1.1	Собственные средства	Ставки налогов, оценка стоимости налогооблагаемых активов (налоговая база), нормативы отчислений налогов в бюджет не обеспечивают его достаточного наполнения в части собственных средств	Возможен некоторый рост поступлений за счет: улучшения учета налогооблагаемой базы (земля, имущество) и администрирования налогов (например, вывода из тени выплачиваемой зарплаты, а также усиления мер ответственности за несоблюдение гражданами и организациями установленных нормативов (например, в части правил благоустройства)
1.2	Внешние поступления	Объем поступлений из вышестоящих бюджетов и по проектам в рамках нацпроектов, во-первых, трудно прогнозируем заранее, во-вторых, ограничен/недостаточен по сравнению с потребностью. Исключение составляют проекты, рассчитанные на несколько лет	Возможности увеличения внешних поступлений силами собственно муниципального образования весьма ограничены. Исключение составляют проекты федерального уровня, где муниципалитет может принимать участие в конкурсе как непосредственный участник. Также масштаб участия в проектах, финансируемых из вышестоящих бюджетов, определяется оперативностью подготовки сотрудниками муниципалитета необходимой для этого проектной и прочей документации
2	Средства, вносимые жителями и организациями в поддержание и развитие инфраструктуры		
2.1	Плата за обслуживание и текущий ремонт жилищного фонда на счета управляющих компаний	Значительной проблемой является низкая собираемость платежей среди жителей, а также высокие накладные издержки мелких УК, вследствие чего сравнительно низкое качество выполняемых ими работ	Учреждение единой муниципальной управляющей компании; систематическая борьба с неплатежами
2.2	Взносы в накопительные фонды капремонта МКД	Проблема собираемости взносов в фонды капремонта, а также низкое качество выполняемых работ	Перевод платежей во вновь образованную муниципальную УК; систематическая борьба с неплательщиками среди населения
2.3	Средства, расходуемые гражданами и организациями на поддержание внешнего вида прилегающей территории в соответствии с требованиями нормативных актов	Отсутствие систематического контроля за соблюдением нормативных актов (например, правил благоустройства)	Введение в штатное расписание отдельных единиц — сотрудников группы по контролю за соблюдением правил; введение процедур систематического контроля соблюдения положений правил
2.4	Средства, привлеченные из различных фондов и программ по проектам, инициированным гражданами и организациями	Отсутствие каналов передачи информации о возможности участия в проектах (финансирования) различных фондов и госпрограмм. Сложность оформления заявок для граждан	Учредить отдельный офис (ввести штатную единицу специалиста) по представлению информации о программах и фондах — источниках финансирования, а также помощь в оформлении заявочных документов
2.5	Самообложение граждан	Практика использования данного инструмента привлечения средств отсутствует	Изучить возможности использования данного инструмента привлечения средств
2.6	Инициативные платежи	Добровольное участие граждан/организаций (средствами) в проектах администрации весьма ограничено и не носит систематический характер. Власти не занимаются целенаправленно стимулированием такого участия жителей и организаций в развитии инфраструктуры	Разработка положения и начало программы «Народная инициатива» (рабочее название), создание механизмов для популяризации участия граждан в инициативных проектах
2.7	Прочее, в том числе средства, вкладываемые в инфраструктуру города различными ресурсными и обслуживающими организациями коммунальной сферы	Низкий уровень управления	Разработка механизмов выборочного мониторинга — контроля реализации организации соответствующих работ
3	Коммерческие инвестиции		
3.1	Средства негосударственных организаций, обслуживающих коммунальную инфраструктуру (водо-, тепло- и электро-снабжение)	Практика использования данного инструмента привлечения средств отсутствует	Разработка механизма мониторинга потребностей и поиска ресурсов
3.2	Инвестиции в инфраструктуру в ходе строительства различных объектов	Недостаточный контроль соответствия проектов требованиям правил благоустройства и пожеланиям местной власти и населения	Усиление контроля за проектной документацией на соответствие существующим местным нормативным документам и требованиям генплана
3.3	Инвестиции в различные объекты инфраструктуры (как правило, благоустройство), осуществляемые организациями по собственной инициативе	Недостаточная информационно-просветительская и стимулирующая работа среди предприятий и организаций с целью поощрения такого рода инвестиций	Усиление соответствующей информационно-просветительской работы

№	Источник	Проблема	Возможные пути решения
3.4	Коммерческие инвестиции в строительство новых производственных объектов	Отсутствие у местных властей систематической работы по поиску новых коммерческих инвесторов	Учредить отдельный офис (ввести штатную единицу специалиста, см. п. 2.4, кому в обязанности вменена координация действий Администрации района с Корпорацией инвестиционного развития области)

* Составлено автором.

* *Compiled by the author.*

Анализ представленной в таблице информации показывает, что практически по каждому из перечисленных источников финансовых ресурсов, могущих быть в той или иной мере использованными в развитии местного сообщества, имеется определенный потенциал роста поступлений. Возможность его реализации хотя и зависит от ряда значимых факторов, иногда весьма существенных, однако, как показывает практика, вполне реальна. Основным препятствием для реализации этого потенциала является, на наш взгляд, неэффективное управление на уровне местных администраций.

Недостаток финансовых ресурсов на местном уровне в значительной степени обусловлен и усугубляется неэффективностью управления местных органов власти. Основных причин такому состоянию, на наш взгляд, три.

Во-первых, низкий уровень профессионализма и компетентности у многих руководителей муниципалитетов. Назначение на должности глав и их заместителей часто ведется без учета наличия у них предыдущего опыта хозяйственной деятельности. Как следствие, отсутствие у таких чиновников навыков работы свойственных лицам, имеющим опыт хозяйственника, прежде всего необходимого для эффективного управления системного мышления. Указанное обстоятельство, в частности, имеет место в администрации Сафоновского района.

Во-вторых, бедность местных бюджетов не позволяет устанавливать достойные заработные платы, соответствующие высокой мере ответственности, для способных управленцев и специалистов. Кадровая проблема в администрации Сафоновского района стоит очень остро.

В-третьих, значительным тормозом развития местного самоуправления и проявления инициативы является мелочная опека деятельности местных органов власти контролирующими органами. Значительную часть рабочего времени сотрудников администрации занимают бюрократические процедуры, связанные с внешними проверками. Кроме того, ограничения, зачастую неоправданные, накладываемые существующим законодательством на хозяйственную инициативу чиновников, являются сильным сдерживающим фактором развития инфраструктуры местных сообществ.

В то же время мимо контролирующих органов проходят явные факты коррупционного характера. Так, автором в результате многочисленных

обращений в различные контролирующие органы был выявлен и документально подтвержден Департаментом Смоленской области по осуществлению контроля и взаимодействию с административными органами факт перерасхода (по существу — воровства) средств по программе благоустройства дворовых территорий в сумме около 300 тыс. руб. Однако никаких действий по дальнейшему расследованию, выявлению и наказанию виновных со стороны областных чиновников предпринято не было.

Приведем несколько конкретных примеров из депутатской практики автора, которые являются наглядной иллюстрацией низкого уровня управления со стороны местных чиновников.

1. На протяжении нескольких лет подряд автор безуспешно пытался провести через Совет депутатов, а также убедить чиновников районной администрации внедрить эффективные механизмы контроля за соблюдением правил благоустройства в Сафонове.

2. Управление городской казной поставлено на весьма низком уровне. В частности, учет ее отдельных элементов ведется не системно, отсутствует оценка экономической эффективности использования этого принадлежащего муниципалитету капитала.

3. Несмотря на неоднократные предложения со стороны автора в адрес администрации, чиновники не желают инициировать силами муниципальных структур хозяйственную деятельность. Прежде всего речь идет о выполнении отдельных ремонтно-строительных работ, реализуемых за счет средств местного бюджета, «хозспособом». Для этого существует подразделение муниципалитета (МБУ «Управление коммунального хозяйства»), реализующее от лица местной власти функции заказчика некоторых проектов, а также уже выполняющее в небольших объемах ряд работ (например, ямочный ремонт, уборка улиц механизированным способом). По существу, речь идет о расширении деятельности этого юрлица, что дало бы существенную экономию скудных средств местного бюджета.

4. Несмотря на неоднократные призывы автора, реальный внутренний финансовый контроль за расходованием средств по реализуемым в городе госпрограммам отсутствует. Контрольно-ревизионная комиссия, призванная быть первым и независимым контролером действий местной власти, по существу, является ее «карманным органом».

5. Составление договоров с подрядчиками, осуществляющими работы в рамках национальных проектов, проводится непрофессионально. В частности, реализация крупного проекта благоустройства центральной части Сафоново «Светлое настоящее», начатого в 2022 г., была составлена без возможности промежуточного контроля хода исполнения работ заказчиком и соответствующих обязательств подрядчика. Это привело к переносу срока окончания работ с 1 ноября 2022 г. на 1 августа 2023 г. Однако и последний срок окончания работ был подрядчиками сорван.

Список подобных управленческих недоработок чиновников, обусловленный низким уровнем их профессионализма, можно продолжить. Такая некомпетентность весьма дорого обходится местному бюджету и не дает городу развиваться в полной мере.

Заключение

Насколько реализация всех предложенных выше мер, направленных на решение обозначенных проблем, может затормозить текущие депрессивные процессы и обеспечить динамичное развитие конкретного малого города? Ответ на этот важный вопрос зависит от каждого конкретного случая — перечня проблем в местном сообществе, а также управленческого потенциала муниципалитета. Также можно предположить, что возможность и динамика позитивных перемен будет определяться финансовым благополучием муниципалитета, одной из характеристик которого является размер его бюджета.

Выбрав в качестве ориентира данный показатель, проведем примерную оценку величины бюджета Сафоновского городского поселения, необходимого для обеспечения развития инфраструктуры города до уровня, соответствующего современным требованиям. Для целей сравнения рассчитаем размер расходов бюджета на душу населения и соотнесем его с аналогичным показателем Москвы, где проблемы развития инфраструктуры в целом решены.

Расходная часть бюджета столицы страны в 2022 г. составила 3,633 трлн руб. С учетом официальной численности населения в 13 млн человек расходы бюджета на душу населения составили около 280 тыс. руб/человек [7]. Аналогичный показатель для Сафоново:

$$500 \text{ млн руб.} / 40 \text{ тыс. чел.} = 12,5 \text{ тыс. руб/чел.,}$$

т. е. в 22 раза меньше, чем в Москве [5]. Даже если предположить уровень обеспеченности муниципального бюджета Сафоново средствами

в расчете на душу населения в 50 % от московского, он должен составлять около 2,8 млрд руб., что на 2,3 млрд руб. больше имеющегося.

Очевидно, что даже реализация всех мер, предложенных выше, не сможет обеспечить финансовые потоки в интересах общественного сектора, соизмеримые с рассчитанной величиной. По-видимому, для этого необходимо задействовать принципиально иные механизмы/инструменты. На наш взгляд, единственное, что может обеспечить дополнительный существенный приток финансовых ресурсов в общественный сектор, это хозяйственная деятельность муниципалитета с целью получения прибыли. Анализ показывает, что в местной экономике потенциал для такой деятельности имеется.

Проведенное в работе исследование позволяет сделать следующие выводы.

1. Малые города России, образуя каркас сельских территорий, играют важнейшую роль в жизнедеятельности последних. В то же время, большая часть таких городов весь постсоветский период находится в депрессивном состоянии, внешним проявлением которого является сокращение как их числа, так и численности проживающего в них населения.

2. Причины описанного состояния имеют системный характер и обусловлены как внешними (несовершенство законодательства, в том числе о местном самоуправлении, налогового и других законодательных актов), так и внутренними факторами (неэффективность управления на местном уровне). Эти факторы обуславливают третий — хроническую нехватку финансовых ресурсов, необходимых для поддержания инфраструктуры малых городов на должном уровне, тем более их развития.

3. Даже при действующих весьма несовершенных (в отношении местного самоуправления) законах потенциал финансовой обеспеченности местных сообществ можно реализовывать намного эффективнее. Для этого необходим более профессиональный уровень управления муниципалитетом, системный подход в решении стоящих задач, оформленный в виде программы развития местного сообщества.

4. Для кардинального решения задачи обеспечения динамичного развития малого города необходимо вовлечение муниципалитета в хозяйственную деятельность с целью получения прибыли. Без этого, на наш взгляд, в существующих условиях обеспечить развитие большей части малых городов и окружающей их сельской территории практически невозможно.

Список источников

1. Овчинников О. Г. Перспективы развития малых городов России в условиях современной политики Правительства России // *International Agricultural Journal*. 2022. Т. 65, № 2. DOI 10.55186/25876740_2022_6_2_5.
2. Овчинников О. Г. Антикризисное развитие малых городов России: возможность, основные принципы и проблемы // *International Agricultural Journal*. 2022. Т. 65, № 2. DOI 10.55186/25876740_2022_6_2_6.
3. *Российский статистический ежегодник*. 2022 : стат. сб. / Росстат. М., 2023. С. 100.
4. *Смолстат*. URL: <https://gks.ru/dbscripts/munst/munst66/DBInet.cgi> (дата обращения: 30.04.2021).

5. *Ежегодный отчет Главы Администрации МО «Сафоновский район»*. URL: <https://safonovo-admin.ru/ekonomika/statisticheskaya-informaciya-o-deyatelnosti-administracii-municipalnogo-obrazovaniya-safonovskij-rajon-smolenskoj-oblasti/> (дата обращения: 14.02.2022).

6. *Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Сафоновский район» Смоленской области на период до 2025 года / Администрация МО «Сафоновский район» Смоленской области, 2018 г.* URL: <http://safonovo-admin.ru/files/880/strategiya30112018.docx> (дата обращения: 14.02.2022).

7. *Бюджет Москвы для граждан*. Правительство Москвы. URL: https://budget.mos.ru/budget/expenses?analytic_year=2022&analytic_stage=approved&analytic_stage=approved&version=1731&level=moscow&mode=graphics&classification=csr÷rtype=b (дата обращения: 01.08.2023).

References

1. Ovchinnikov O.G. Perspektivy razvitiya malykh gorodov Rossii v usloviyakh sovremennoy politiki Pravitel'stva Rossii [Prospects for the development of small towns in Russia in the context of the modern policy of the Russian Government], *International Agricultural Journal*, 2022, vol. 65, no. 2. DOI 10.55186/25876740_2022_6_2_5.

2. Ovchinnikov O.G. Antikrizisnoe razvitie malykh gorodov Rossii: vozmozhnost', osnovnye printsipy i problemy [Anti-crisis development of small towns in Russia: opportunity, basic principles and problems], *International Agricultural Journal*, 2022, vol. 65, no. 2. DOI 10.55186/25876740_2022_6_2_6.

3. Rossiyskiy statisticheskiy ezhegodnik. 2022 [Russian statistical yearbook], Moscow, 2023, pp. 100.

4. Smolstat. Available at: <https://gks.ru/dbscripts/munst/munst66/DBInet.cgi> (accessed: 30.04.2021).

5. *Ezhegodnyy otchet Glavy Administratsii MO «Safonovskiy rayon»* [Annual report of the Head of Administration of Safonovsky District Municipal Entity]. Available at: <https://safonovo-admin.ru/ekonomika/statisticheskaya-informaciya-o-deyatelnosti-administracii-municipalnogo-obrazovaniya-safonovskij-rajon-smolenskoj-oblasti/> (accessed: 14.02.2022).

6. *Strategiya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya munitsipal'nogo obrazovaniya «Safonovskiy rayon» Smolenskoj oblasti na period do 2025 goda* [Strategy of socio-economic development of the Safonovsky Raion municipal formation Smolensk region for the period until 2025], 2018. Available at: <http://safonovo-admin.ru/files/880/strategiya30112018.docx> (accessed: 14.02.2022).

7. *Byudzhel Moskvy dlya grazhdan*. Pravitel'stvo Moskvy [Moscow budget for citizens. Moscow Government]. Available at: https://budget.mos.ru/budget/expenses?analytic_year=2022&analytic_stage=approved&analytic_stage=approved&version=1731&level=moscow&mode=graphics&classification=csr÷rtype=b (accessed: 01.08.2023).

Информация об авторе

Овчинников Олег Григорьевич — доктор экономических наук, руководитель Центра аграрных проблем, Институт Соединенных Штатов Америки и Канады им. академика Г. А. Арбатова Российской академии наук (ИСКРАН), Москва, Российская Федерация. E-mail: olego-2005@yandex.ru

Information about the author

Oleg G. Ovchinnikov — Doctor of Economic Sciences, Head of the Center for Agrarian Problems, Georgy Arbatov Institute for U. S. and Canada Studies of the Russian Academy of Sciences (ISKRAN), Moscow, Russian Federation. E-mail: olego-2005@yandex.ru

Статья поступила в редакцию 12.08.2023; одобрена после рецензирования 14.11.2023; принята к публикации 15.11.2023.

The article was submitted 12.08.2023; approved after reviewing 14.11.2023; accepted for publication 15.11.2023.