

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ**

**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ДОКЛАД**

**СОСТОЯНИЕ ГОРОДОВ  
РОССИИ**

Доклад подготовлен  
для Специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН  
для обзора и оценки осуществления Повестки дня Хабитат,

одобрен Национальной рабочей  
группой под руководством  
Госстроя России

**МОСКВА, 2000**

<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>2</b>
<b>ГЛАВА 1. ЖИЛЬЕ</b>	<b>2</b>
1. НАДЛЕЖАЩЕЕ И ДОСТУПНОЕ ЖИЛЬЕ	2
2. ГАРАНТИИ ПРАВ И СТРУКТУРА СОБСТВЕННОСТИ	3
3. ДОСТУПНОСТЬ ЗЕМЛИ ДЛЯ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА	4
4. БЛАГОУСТРОЙСТВО ЖИЛИЩНОГО ФОНДА	4
5. ТРАНСПОРТ	5
<b>ГЛАВА 2. СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ</b>	<b>5</b>
6. ОБРАЗОВАНИЕ	5
7. ВЛИЯНИЕ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ НА ЗДОРОВЬЕ НАСЕЛЕНИЯ	6
8. ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО	7
<b>ГЛАВА 3. ЭВОЛЮЦИЯ СРЕДЫ ОБИТАНИЯ</b>	<b>9</b>
9. ГОРОДСКОЕ НАСЕЛЕНИЕ	9
10. СОХРАНЕНИЕ ИСТОРИЧЕСКОГО ОБЛИКА ГОРОДОВ	9
11. ФОРМИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИ УСТОЙЧИВЫХ УСЛОВИЙ ПРОЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ГОРОДАХ РОССИИ	10
12. БОРЬБА СО СТИХИЙНЫМИ БЕДСТВИЯМИ И ИХ ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ	11
<b>ГЛАВА 4. ЭКОНОМИКА ГОРОДОВ</b>	<b>12</b>
13. ЭКОНОМИКА ГОРОДОВ	12
14. ЗАНЯТОСТЬ И ДОХОДЫ	14
<b>ГЛАВА 5. УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДАМИ</b>	<b>15</b>
15. ИНФОРМАЦИЯ И СВЯЗИ	15
16. УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДАМИ	16
17. СОЦИАЛЬНАЯ АКТИВНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ	17
<b>ГЛАВА 6. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО</b>	<b>18</b>
18. Формирование благоприятного имиджа городов и повышение инвестиционного рейтинга	19
19. Развитие международных контактов в сфере экономики	19
20. Города побратимы	20
<b>ГЛАВА 7. ПРИОРИТЕТЫ ГОРОДСКОГО РАЗВИТИЯ</b>	<b>20</b>
21. Жилище	21
22. Социальное развитие	21
23. Устойчивое развитие населенных пунктов	23
24. Укрепление городской экономики и проблемы бедности	24
25. Децентрализация государственного управления и укрепление местных органов власти	24
26. Международное сотрудничество	26
<b>СПИСОК МАТЕРИАЛОВ, ИСПОЛЬЗОВАННЫХ В ДОКЛАДЕ</b>	<b>26</b>

## ВВЕДЕНИЕ

Перестройка и демократизация общественной и экономической жизни в России в 90-х годах привели к пересмотру взглядов на пути развития городов, на методы управления происходящими в них процессами. Создавая простор для действия объективно заключенных в урбанизации закономерностей, эти процессы предопределили необходимость разработки адекватной им политики развития и планирования городов, направленной на предотвращение негативных явлений урбанизации и активизации и развития позитивных сторон городской жизни, что полностью совпадает с целями городского развития, провозглашенными на Стамбульской Конференции ООН по населенным пунктам (Хабитат II) в 1996г. Национальный доклад отражает основные направления реализации Повестки дня Хабитат в России в 90-х годах. Каждое из программных направлений городского развития, принятых мировым сообществом на Конференции ХабитатII, анализируется в следующих аспектах.

- Достигнутые результаты.
- Трудности, с которыми пришлось столкнуться.
- Направления и возможности решения проблемы.

В соответствии с требованиями по подготовке доклада вся статистическая и оперативная информация представляется на начало 1999г., если нет специальных оговорок о том, на какую дату представлен материал.

Следует отметить, что рассматриваемый в докладе период, характеризовался серьезными структурными изменениями в экономике, развитием кризисных явлений и был отягощен августовским кризисом 1998г. В связи с этим и, имея в виду, то, что доклад будет рассматриваться мировым сообществом летом 2001г., хотелось бы отметить ряд положительных тенденций, наметившихся в первом полугодии 2000г., которые могут впоследствии переломить ход развития ряда негативных процессов, которые имели место в 90-х годах.

По оценкам Госкомстата России в первом полугодии 2000г. по сравнению с тем же периодом 1999г. выпуск продукции и услуг базовых отраслей увеличился на 8,6%, реальная заработная плата возросла на 23,4%, инвестиции в основной капитал увеличились на 14,3%, сократилось количество безработных. Все это является свидетельством наметившихся положительных сдвигов в экономическом и социальном развитии.<sup>1</sup>

## Глава 1. ЖИЛЬЕ

### 1. Надлежащее и доступное жилье

Сегодня жилищный фонд России составляет более 2,7 млрд. кв. м общей площади, средняя обеспеченность населения жильем - 18,9 кв. м на человека. Колебания этого показателя по экономическим районам не высоки и меняются в диапазоне от 17,3 на Урале до 20,3 в Центральном экономическом районе. В основном жилищный фонд российских городов и сел представлен капитальными зданиями. Учитывая то, что средний размер домохозяйств в России составляет порядка 2,85 человек, следует признать, что население России в основной своей массе живет очень тесно.

За последние годы в городах возводились дома с квартирами улучшенной планировки. За период с 1992 по 1998 год объемы ввода жилья за счет средств населения увеличились более чем в два раза. Облик городов изменили кварталы коттеджей, оснащенные системами автономного инженерного оборудования. На базе применения различных финансовых схем участия населения в финансировании строительства жилья в практику внедрялись элементы ипотечного кредитования.

Изменения, происходившие в жилищном секторе экономики, развивались в контексте общих макроэкономических кризисных процессов. Несмотря на то, что объемы жилищного строительства за счет средств населения возросли, общие объемы ввода жилья за период с 1992 по 1998г. сократились более чем на 25%. Следует отметить, что на фоне этой общей тенденции выделяются города, где удельные объемы строительства достаточно высоки.

Таблица 1

#### **Города с максимальными объемами ввода жилья в 1998г.**

<sup>1</sup> Государственный комитет Российской Федерации по статистике. Социально-экономическое положение России, январь-июнь 2000г., Москва., стр.7

Города	Кв. м общей площади на 1000 человек	Жилых единиц на 1000 человек	Средняя площадь жилой единицы, кв.м
Сыктывкар	457,0	5,2	87,9
Москва	359,0	5,0	71,1
Йошкар-Ола	449,0	6,5	68,8
Белгород	632,0	9,2	69,9
Астрахань	718,0	5,0	143,3
Ставрополь	478,0	5,8	82,8
Тюмень	500,0	6,7	74,7

За последние годы механизмы улучшения домохозяйствами своих жилищных условий коренным образом изменились. Почти полностью исчезла возможность получить социальное жилье. Этим правом пользуются лишь отдельные категории граждан. Справедливости ради следует отметить, что федеральные и местные власти ищут пути создания сектора социального жилья. Что касается покупки и строительства жилья за счет собственных средств, то доходы большей части россиян не позволяют им этого сделать. Одной из самых существенных причин ограниченности доступа населения к жилищному рынку является невозможность получения в банках долгосрочных кредитов из-за высоких процентных ставок. Несмотря на то, что после кризиса 1998г. цены на жилье резко упали, население в большей своей массе не может стать активным контрагентом жилищного рынка.

## **2. Гарантии прав и структура собственности**

В Статье 40 Конституции Российской Федерации провозглашено право на жилище каждого гражданина, причем согласно основному закону малоимущим и ряду других категорий граждан жилье предоставляется бесплатно или за доступную плату. Право частной собственности в России охраняется законом. Никто не может быть лишен квартиры или дома, находящегося в частной собственности иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения жилья. Право наследования гарантируется.

Один из уроков переходного периода в России - это осознание роли государства в смягчении негативных последствий реформы для социально незащищенных слоев населения и необходимости становления на новой основе регулирующих мер с целью достижения социального консенсуса в обществе. С 1993г. в России успешно реализуется программа адресной социальной помощи в виде жилищных субсидий (компенсаций) на оплату жилья и коммунальных услуг. За последние годы принят ряд законов и постановлений правительства, которые обеспечивают социальную и правовую защиту собственности на жилье несовершеннолетних членов семей. Разработана система выдачи жилищных субсидий для строительства и покупки жилья, которая, к сожалению, не работает в полном объеме из-за недостатка бюджетных финансовых ресурсов. Сняты все ограничения на индивидуальное жилищное строительство в городах.

Преобразования в жилищном секторе в 90-х годах являлись неотъемлемой частью экономической реформы в России. Исходным пунктами этих преобразований стали Закон РФ «О приватизации жилищного фонда» и Государственная целевая программы "Жилище", которая получила свое развитие в Законе Российской Федерации "Об основах федеральной жилищной политики" и ряд других нормативно-правовых актов.

В соответствии с основными положениями этих документов в России произошли коренные изменения в отношении собственности в жилищном секторе. К концу 1999г. в частной собственности находилось 55% жилищного фонда, по сравнению с 33% в 1990г. Большая часть населения стали собственниками своего жилища. Домохозяйства, приватизировавшие квартиры получили возможность совершать с ними любые сделки: продавать, дарить, завещать. Эти квартиры стали их подлинным богатством.

Таблица 2

### **Структура жилищного фонда по формам собственности**

Годы	Структура жилищного фонда(%)
------	------------------------------

	Частный	Государственный	Муниципальный	Прочий
1993	36	38	25	1
1997	55	8	31	6
1999	59	5	33	3

Постепенно меняются формы управления жилищным фондом: подавляющая часть ведомственного жилья была передана в муниципальную собственность, а квартиры в них приватизированы. Жильцы домов стали организовываться в товарищества собственников жилья и управлять своими домами, хотя эта практика пока еще не нашла достаточного внедрения.

### **3. Доступность земли для жилищного строительства**

В большинстве городов Российской Федерации рынок земли еще не сложился, поскольку до сегодняшнего дня действуют серьезные правовые ограничения на оборот земельных участков, расположенных на территориях городских и сельских поселений. Частных земель в городах очень мало. А те, которые есть - это земельные участки, прилегающие к малоэтажным, индивидуальным жилым домам.

Использование земли в Российской Федерации является платным. Формами платы являются: земельный налог, арендная плата, нормативная цена земли. Налог за земли, занятые жилищным фондом (государственным, муниципальным, общественным, кооперативным, индивидуальным), взимается со всей площади земельного участка в размере трех процентов от ставок земельного налога, установленных в городах и поселках городского типа, но не менее 10 рублей за квадратный метр. Для отдельных категорий граждан существуют льготы по земельным платежам.

В последние годы в ряде городов регулярно проводятся конкурсы по продаже права аренды земли. Стоимость продажи права аренды участков для строительства жилья может достигать до 50-70 долл. за квадратный метр в элитарных районах крупных городов. Основная масса индивидуальных застройщиков в городах, особенно провинциальных, где цена земли не велика, по-прежнему, строят дома на муниципальной земле, которая передается им в пользование решением администрации города. Обычно на специальных участках, предназначенных для малоэтажного строительства.

### **4. Благоустройство жилищного фонда**

Уровень благоустройства жилищного фонда значительно варьируется по экономическим районам и в еще большей степени по городским и сельским поселениям

Таблица 3

**Благоустройство жилищного фонда России, 1998г., (в %)**

	Уровень благоустройства жилищного фонда (%)			
	Водопроводом	Канализацией	Центральным отоплением	Горячим водоснабжением
Городской жилищный фонд	85,3	83,0	86,1	73,7
Сельский жилищный фонд	36,9	25,5	26,2	14,0

Если анализировать параллельно доходы населения и качество жилищного фонда, то по уровню доходов Россия тяготеет к странам с самыми низкими доходами населения, а по показателям качества жилищного фонда находится на уровне стран с доходами населения выше средних. Таким образом, для большинства семей жилье сегодня - это самое большое богатство. Между тем финансирование жилищно-коммунального хозяйства осуществляется на 50-70% от потребности, что не позволяет обновлять основные фонды и во время проводить текущий и капитальный ремонт зданий и инженерных сетей и сооружений.

Не смотря на серьезные финансовые трудности позитивными результатами реформы ЖКХ можно считать следующие:

- развитие конкурентных отношений в сфере ЖКХ (сегодня 70% муниципального и государственного жилищного фонда обслуживается на договорной основе);
- активное внедрение в ЖКХ малого бизнеса (35 тысяч малых предприятий работало в сфере ЖКХ в 1999г.);

- успешная реализация программы адресной социальной помощи в виде жилищных субсидий (компенсаций) на оплату жилья и коммунальных услуг.

К ряду негативных процессов последних лет можно отнести сокращение объемов работ по текущему и капитальному ремонту жилищного фонда. При среднем ежегодном нормативе 4-5% удельный вес отремонтированного жилья составляет лишь 0,5%. Износ основных фондов коммунальных предприятий за последние десять лет возрос 1,7раза. Увеличившееся число аварий в инженерных системах населенных мест в условиях суровых климатических условий России выводят задачи стабилизации их работы на уровень проблем национальной безопасности.

**Основные выводы состоят в следующем.** За последнее десятилетие в России коренным образом изменилась система социальных и экономических отношений в жилищном секторе экономики. Создана правовая база, которая привела к серьезным институциональным изменениям в отношении собственности и определила направления преобразований в управлении и финансировании жилищного строительства и жилищно-коммунального хозяйства. Данные преобразования происходили в период экономического кризиса, что привело к развитию ряда негативных процессов в сфере обеспечения населения адекватным жильем: сокращению жилищного строительства, ухудшению содержания жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры селитебных территорий.

В среднесрочной перспективе улучшение жилищных условий россиян связано с решением следующих задач.

#### **В инвестиционной сфере**

1. Увеличение объемов капитального ремонта инженерной инфраструктуры селитебных территорий городов, как основы обеспечения жизнедеятельности населения.
2. Развитие смешанных форм долгосрочного кредитования и финансирования жилищного строительства
3. Создание сектора коммерческой аренды жилья для среднего класса как альтернативы частному жилью
4. Строительство специального жилищного фонда для социально уязвимых слоев населения (пенсионеров, инвалидов, молодежи, многодетных семей)

#### **Сохранение жилищного фонда - важнейшая задача сегодняшнего дня**

Именно сегодня, когда особенно трудно решаются проблемы инвестирования, сохранение жилищного фонда и инженерной инфраструктуры селитебных территорий позволяет достичь наибольшего экономического и социального эффекта. Улучшая качество содержания жилищного фонда можно предотвратить его преждевременное выветывание и в какой-то мере компенсировать сокращение инвестиций в новое строительство. Для этого необходимо следующее: совершенствование системы управления, эксплуатации и контроля в жилищно-коммунальном хозяйстве; предоставление потребителям возможности влиять на объем и качество потребляемых услуг; переход на систему полноценных адресных жилищных субсидий.

#### **5. Транспорт**

За рассматриваемый период времени в городах России произошли существенные изменения в использовании населением транспортных средств, что связано с ростом числа автомобилей в личной собственности граждан. Однако, по-прежнему, основная масса населения для своих поездок использует общественный транспорт. Основной задачей развития общественного транспорта является необходимость обновления и ремонта парка машин и механизмов. В 90-е годы в ряде городов России были предприняты серьезные шаги в решении этой проблемы. Ощутимым вкладом в развитие общественного транспорта ряда городов стал кредит Всемирного Банка, который позволил обновить автобусный парк в 14 городах.

## **Глава 2. СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ**

#### **6. Образование**

В 90-е годы в России сохранились основные компоненты системы образования прежних лет и поддерживался высокий уровень образованности населения. За последние годы практически не изменилось общее число дневных общеобразовательных школ, выросла численность студентов высших учебных заведений и число вузов (с 1993г. по 1998г. оно

возросло на тридцать институтов и университетов). Особенностью данного этапа является рост негосударственных школ и вузов. На начало 1998/99 учебного года в России имелось 578 негосударственных средних школ и 334 негосударственных высших учебных заведений. Однако, число средних, профессиональных учебных заведений сократилось почти на 300 единиц.

В целом в 90-е годы государство выделяло на образование от 3,5 до 4,5 процента ВВП причем около порядка 75% соответствующих расходов падало на бюджеты субъектов Российской Федерации. Именно из них, в частности, финансировалась практически вся система начального и среднего образования. Таким образом, организационно-экономические изменения образования свелись к переносу основной тяжести финансирования на региональные и муниципальные бюджеты. Данные изменения и общее падение ВВП привели к сокращению реальной заработной платы педагогов, ухудшению оснащенности учебных заведений, а также в увеличении доли тех зданий учреждения образования, которые находятся в аварийном состоянии.

По мнению наиболее радикально мыслящих специалистов «современные запросы личности, общества и рынка труда вступают в противоречие со структурой образования, сложившейся в предыдущий исторический период. Система образования все меньше способна удовлетворить конституционные права граждан на образование. Сохраняются отрыв образования от социально значимых проблем и его ориентация на воспроизведение готовых знаний, а не на развитие продуктивного творческого мышления. Система управления образованием не соответствует современным задачам его развития».<sup>2</sup>

Основными целевыми установками зарождающейся в России новой системы образования, нацеленной на соответствие запросам демократического общества, являются следующие.

- Переход от образования, основанного на свойственной тоталитарному обществу «культуре полезности», к образованию, соответствующему «культуре достоинства», типичной для гражданских социальных систем;
- Переход от унифицированного к вариативному образованию, направленному на расширение возможностей саморазвития личности и компетентного выбора ею жизненного пути;
- Формирование картины мира, обеспечивающей ориентацию личности в различных жизненных ситуациях, в том числе в ситуации неопределенности;
- Приобщение к культуре, овладение способами мышления и интеллектуальными навыками, с помощью которых строились мировые цивилизации.

### **7. Влияние городской среды на здоровье населения**

Интенсивная урбанизация в России и в бывшем СССР как процесс коренных изменений в образе и условиях жизни большинства населения страны не могла не повлиять на здоровье и жизнь людей.

В целом кризисный характер взаимоотношений городов с окружающей средой можно определить как несоответствие масштабов протекания урбанизации и индустриализации масштабам природоохранных мер по предотвращению и нейтрализации вредных экологических последствий.

По данным наблюдений территориальных органов Росгидромета, в 284 городах из имеющихся 1087 (26%) уровень загрязнения воздуха по-прежнему остается высоким. Число жителей, испытывающих воздействие загрязнений, превышающих ПДК вредных веществ в 10 раз, составляет свыше 50 млн. человек. Только 15% городских жителей России проживает на территориях с уровнями загрязнения атмосферы в пределах предельно допустимых концентраций (ПДК) и предельно допустимых уровней (ПДУ). На территории России расположено 33 города с населением более 500 тысяч жителей, в которых проживает 30% городского населения. В 25 городах степень загрязнения воздуха оценивается как высокая и очень высокая, в 6 - повышенная и только в 2 - низкая. В районах расположения химической и нефтехимической промышленности широко распространены аллергические заболевания (дерматиты, астмоидные бронхиты, бронхиальная астма и т.п.).

Уровень смертности в городах - это результат баланса негативных и позитивных воздействий на здоровье населения. Существуют географические различия в уровне смертности

---

<sup>2</sup> Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации. Москва, 1999г.

городского населения страны. Показатели продолжительности жизни, снижаются в направлении с северо-востока на юго-запад. Кроме того, в большинстве территорий самые высокие уровни смертности отмечаются в группах небольших городов: 20-50 тыс. человек. Наиболее низкие уровни - в крупных городах с населением 500 тыс. человек и более.

Особые условия сложились в городах, входящих в состав промышленных территориально-производственных комплексов. Они характеризуются созданием особых нагрузок на здоровье населения. В городах ТПК наблюдалась повышенная смертность от злокачественных новообразований, болезней органов дыхания и пищеварения. Загрязнение атмосферного воздуха специфическими примесями вызывало повышение смертности населения также и от болезней печени, от хронического бронхита и бронхиальной астмы.

Значительный рост смертности и сокращение продолжительности жизни в первой половине 90-х годов в России объясняются не только резким снижением уровня жизни большей части населения, но и социально-психологическим стрессом, вызванным так называемым синдромом адаптации. Исследования показывают, что распространенность в городах артериальной гипертензии в 1991-95 годах была выше среди тех лиц трудоспособного и пожилого возраста, у которых ухудшилось материальное положение, что особенно характерно для мужчин.

В условиях промышленных городов с более высокой антропогенной нагрузкой выявляется в 1,3 раза меньше здоровых детей в возрастах до 7 лет, в 1,5 раза больше часто болеющих детей.

Проведенные исследования подтверждают риск возникновения нарушений в состоянии здоровья городского населения, а также сельского, проживающего вблизи автомагистралей.

Особой проблемой в городах России сегодня является рост заболеваемости туберкулезом, сифилисом и СПИДом, которая резко увеличилась в 90-е годы. По туберкулезу она возросла на 65.7%, по сифилису более чем в 3 раза, еще более быстрым является распространение СПИД.

Основные проблемы российского здравоохранения – это:

- недостаточность и рутинная организация системы финансирования здравоохранения;
- отсталость медицинской промышленности (низкое качество препаратов и медицинского оборудования);
- нерациональная система организации амбулаторного и больничного обслуживания населения;
- нехватка младшего медицинского персонала.

Исправление ситуации требует усилий в двух основных направлениях:

- увеличение и совершенствование системы финансирования здравоохранения;
- рационализация стационарной медицинской помощи
- профилактика заболеваний.

## **8. Гендерное равенство**

Согласно Статье 19 Конституции Российской Федерации мужчины и женщины имеют равные права и свободы и возможности для их реализации. Женщины имеют равные права с мужчинами в получении образования, владении жильем, землей и прочей собственностью, они могут быть избраны в представительные органы власти и участвовать в управлении на всех уровнях власти.

Правовые гарантии равного обращения с мужчинами и женщинами включены также в Семейный и Трудовой Кодексы. В России в 1997г. ратифицирована Конвенция МОТ №156 о равном обращении с и равных возможностях трудящихся мужчин и женщин.

Тем не менее положение женщин в реальной жизни несколько иное, чем то, которое провозглашено главным законом Российской Федерации. Причины фактического, но не формального неравенства женщин имеют в России глубокие исторические корни. Ситуация в советское время была несколько улучшена полным закреплением равных прав женщин и мужчин в законодательстве, но крайне примитивно организованный быт не позволял женщинам в силу их огромной занятости домашним хозяйством в полной мере включаться в работу. Кроме того, осведомленность руководителей предприятий и организаций о значительной поглощенности

женщин бытом вынуждала их с опаской относиться к предоставлению женщинам ответственных и высокооплачиваемых участков работы.

В последнее десятилетие в связи с изменением социальных и экономических условий гендерные проблемы приобрели новые черты.

1. Традиционно женщины работали в сфере услуг. За последние годы их доля в этой сфере хозяйства сократилась. Торговля, общественное питание, страхование, финансовая и кредитная деятельность стали зонами приложения мужского труда, поскольку заработная плата в них стала более высокой и соответственно занятость более престижной.
2. Женская занятость сконцентрировалась еще в большей мере в профессиях и отраслях экономики, где оплата труда низка.
3. Квалификационные разряды женщин отстают от мужских на 2-3 ступени.
4. Зарботная плата женщин в 1999 году на 30 процентов ниже заработной платы мужчин.
5. Среди безработных женщины составляют 64 процента, что также приводит к феминизации бедности.
6. Оказалось невостребованным высшее образование женщин.
7. Менее 10% российских женщин имеют доход от собственности или предпринимательской деятельности. В основном же женщины составляют группу наемных работников, для которых единственным источником существования является сравнительно невысокая заработная плата.
8. Имеются диспропорции в осуществлении политических прав. В Государственной Думе второго созыв из 450 депутатов было лишь 48 женщин. В верхней палате парламента – Совете Федерации – лишь одна женщина-парламентарий и 177 мужчин. В законодательных органах субъектов Российской Федерации среди депутатов 351 женщина и 3324 мужчин.<sup>3</sup>

В современных условиях, женщины объединяются в различные общественные организации, чтобы отстаивать свои права как равноправных членов общества. Большое количество женских организаций нацелены решать проблемы своих детей, попавших в экстремальные ситуации, а также отстаивать свое право быть равной с мужчиной в семейных и бытовых вопросах.

- Среди женских организаций наиболее длительную историю имеют женские советы на предприятиях и организациях. В восьмидесятые годы их активность заметно шла на убыль. В 1985г. они были реанимированы. Сегодня, однако, трудно оценить, насколько женские советы, работающие на предприятиях и в учреждениях, независимы, в какой степени они попали под контроль администрации. На региональном уровне женсовет обычно эффективно взаимодействуют с администрацией области и края. Но в финансовом плане они зависят от администрации. На федеральном уровне система женсоветов представлена Союзом женщин России, координировавшим деятельность женских советов. Союз женщин России и ряд других женских организаций создали блок «Женщины России».
- Наряду с системой женских советов, традиционно связанных с администрацией предприятий и территорий, в России действуют независимые женские организации. Среди них – Движение женщин России, Ассоциация независимых женских объединений, Независимый женский форум.
- Есть женские организации, которые фокусируют свою деятельность, как правило, на одной проблеме – это комитеты солдатских матерей, Ассоциация кризисных центров, Ассоциация планирования семьи, Ассоциация женщин-фермеров, Ассоциация журналисток, Ассоциация женщин-юристов и другие.
- Возникли региональные, независимые женские организации: движение матерей, потерявших сыновей на войне, региональные организации Союз «Женщины Дона», «Женщины закрытого административно-территориального образования», ассоциация «Женщины и конверсия» и т.д.

---

<sup>3</sup> С 1994г. по 1999г. наблюдается снижение численности женщин в органах законодательной и представительной власти на федеральном и региональном уровне.

## ГЛАВА 3. ЭВОЛЮЦИЯ СРЕДЫ ОБИТАНИЯ

### **9. Городское население**

Россия - страна с преимущественно городским населением. Около 107 млн. россиян (73,1%) проживают в городских поселениях, к числу которых относятся 1091 город и 1922 поселка городского типа. В больших городах – с числом жителей 100 тыс. и больше – сконцентрировано чуть больше 45% населения страны, а в 13 городах – “миллионерах” - порядка 17%.

В силу природно-климатических и исторических условий большая часть как всего, так и особенно городского населения концентрируется в Европейской части страны.

В страну городов и горожан Россия превратилась менее чем за 100 лет. Первая Всеобщая перепись населения Российской империи, проведенная в 1897 г., показала, что тогда в границах современной РФ насчитывалось 430 городов, в которых проживало лишь 15% населения. По данным последующих переписей, доля горожан составляла в конце 30-х годов треть населения, к концу 50-х - половину, к началу 90-х - почти три четверти.

Начало 90-х годов стало точкой перелома долговременного тренда динамики населения России в целом и ее городского населения в частности. Быстрый абсолютный и относительный роста численности горожан сменился убылью. Одновременно в течение 1991-1994 гг. увеличивалась численность сельского населения. В результате удельный вес городского населения за эти годы сократился с 73,9% до 73,0%, но затем вновь начал медленно расти.

Городские поселения России в своем развитии сталкиваются с разными демографическими проблемами.

К числу общих относятся: высокий уровень смертности, особенно мужчин трудоспособного возраста; значительный перевес женского населения в средних и особенно старших возрастных группах; крайне низкий уровень рождаемости, сохранение которого ведет к быстрому старению населения и депопуляции; ухудшение качества здоровья населения, рост заболеваемости социальными болезнями.

В зависимости от миграционной ситуации выделяются две группы городских поселений:

- интенсивно теряющие население (подчас это умирающие монопрофильные города, расположенные в суровых климатических условиях);
- интенсивно принимающие мигрантов, значительную часть которых можно отнести к нелегальным.

Решение этих проблем трудно увязать в единую программу. К тому же опыт проведения отдельных программ показал, что они дают лишь краткосрочный эффект, после которого происходит возврат к долговременным трендам. Тем не менее в российских городах в течение ряда лет реализуются программы, на улучшение здоровья населения, прежде всего матерей и новорожденных (“Планирование семьи”, “Безопасное материнство” и др.). Разработаны специальные программы по борьбе с туберкулезом, СПИДом и наркоманией. Программы для жителей Севера. Однако участниками этих программ может стать лишь часть желающих.

Что касается сдерживания слишком быстрого роста ряда городов, вводят ограничения на регистрацию, однако такие меры не всегда эффективны в отношении нелегальной миграции.

### **10. Сохранение исторического облика городов**

Порядка 70 миллионов граждан России живут в 426 городах и 51 поселке городского типа, которым присвоен статус исторических. В список исторических городов входят 40% всех городов страны. Среди них такие мегаполисы как Москва и Санкт-Петербург. По времени основания исторические города можно разделить следующим образом.

- Города XI-XV веков, это, в основном, княжеские города.
- Города XVI-XVII веков (период московского государства).
- Города 18 – начала 20 века (период Российской империи).

Совершенствование и сохранение исторического облика этих городов это долговременный и, в известном смысле слова, постоянный процесс. Общая социально-экономическая ситуация в исторических городах характеризуется теми же тенденциями, что и во всей стране. Социальные последствия экономического кризиса наиболее остро проявляются в

городах, градообразующая база которых ограничена 1-3 крупными предприятиями, резко сократившими или остановившими производство (около 90 исторических городов). Демографическая ситуация в них (за исключением крупнейших) характеризуется как неблагоприятная. В уровне жизни населения, в степени обустроенности городской среды существует огромный разрыв между областными центрами и небольшими городами.

Важнейшим инструментом управления градостроительными процессами в исторических городах является разработка и реализация программ, в которых содержатся решения по сохранению исторического облика городов и обеспечению устойчивого саморазвития.

С 1993 г. действует федеральная целевая программа «Развитие малых и средних исторических городов Российской Федерации в условиях экономической реформы», в которую в 1996 г. включена подпрограмма «Возрождение, строительство, реконструкция и реставрация исторических малых и средних городов России». Федеральная межрегиональная программа «Золотое кольцо России» охватывает основную часть центральных областей России (Московскую, Владимирскую, Ивановскую, Костромскую, Ярославскую области). Разработаны также региональные и городские программы и проекты в городах Костроме, Ростове великом, Каргополе, Великом Устюге, Галиче, Пскове и других.

Основной задачей при реализации этих программ на сегодняшний день является объединение усилий всех их потенциальных участников: федеральных органов власти, администраций городов и регионов, хозяйствующих субъектов, в том числе частных предприятий, населения. В значительной мере выполнение программ зависит в современных условиях от того, насколько удастся привлечь к программам владельцев и пользователей зданий, сооружений и земельных участков на территориях исторических городов. Ресурсное обеспечение программ предусматривает их финансирование из бюджетов всех уровней, внебюджетных и частных источников, со стороны отдельных физических лиц.

Расчеты по федеральным и региональным программам показывают, что достижение в случае их выполнения архитектурно-градостроительных и социальных результатов свидетельствуют об актуальности возрождения исторических городов.

### **11. Формирование экологически устойчивых условий проживания населения в городах России**

В Российской Федерации около 2/3 площади - это территории, почти не затронутые хозяйственной деятельностью, на которых сохранились сплошные массивы ненарушенных экосистем. В то же время, основная часть населения страны, производственные мощности и продуктивные сельскохозяйственные угодья сосредоточены в пределах 15 % территории страны, и экологическое состояние этих районов требует постоянного наблюдения и контроля.

В целом в 90-е годы напряженность экологической ситуации в России существенно изменилась несмотря на спад производства и снижение в связи с этим экологической нагрузки: в целом по стране несколько сократился выброс вредных веществ в атмосферу и сброс загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты. Однако изменения последних лет не смогли сгладить остроту проблем, накопленных за многие десятилетия в результате структурных деформаций хозяйства, - доминирования ресурса и энергоемких технологий, сырьевой ориентации экспорта, чрезмерной концентрации производства на ограниченной территории. В последние годы ситуация осложнилась сокращением финансирования природоохранной деятельности и активной эксплуатацией природных ресурсов, главным образом для целей импорта. В итоге, в настоящий момент, почти для 50% городов, центров субъектов Российской Федерации, характерны проблемы загрязнения атмосферного воздуха. Для 30 % территорий остро стоят вопросы загрязнения поверхностных вод, загрязнения и истощения подземных вод. Задачи сохранения плодородия почв и земель актуальны для всей территории страны.

**Воздух.** За 5-летний период (1994-1998 гг.) снизились среднегодовые концентрации взвешенных веществ, диоксида серы, аммиака, фенола, фтористого водорода и формальдегида - на 5-13 %. Число городов России с превышением ПДК как минимум по одному загрязняющему веществу составляло в 1993 - 231, в 1996 - 205, в 1998 году - 185 городов, то есть сократилось. Однако, по данным регулярных наблюдений на станциях Росгидромета за последние десять лет в городах России повысились среднегодовые концентрации углерода на 11 %, оксида азота - на 3 %, диоксида азота - на 18 %. Доминирующую роль в загрязнении атмосферного воздуха во многих городах стал играть автомобильный транспорт. Выбросы оксидов азота, которые за

рассматриваемый период увеличились почти на 14 %. Наиболее высоки антропогенные нагрузки в крупнейших городских агломерациях - Московской и Санкт-Петербургской, в промышленных центрах Юга Сибири, Дальнего Востока, Центральной России, Среднего и Южного Урала и Среднего Поволжья. Из числа городов, являющихся базовыми для Проекта «Состояние городов России» в 1998 году наихудшая ситуация сложилась в Москве, Омске, Санкт-Петербурге и Великом Новгороде.

**Вода.** Остается сложной и проблема загрязнения поверхностных водных источников. Несмотря на то, что в текущем 10-летию отмечается снижение основных показателей водопользования (суммарный забор воды из природных объектов в 1991-98 гг. сократился в 1,5 раза), около трети объема загрязненных сточных вод все эти годы сбрасывались без очистки, а объем нормативно -очищенных сточных вод снизился с 6 % в 1988 году до 5 % в 1998. Обеспечение городов и агломераций качественной питьевой водой представляет острую проблему вследствие нескольких причин: повышенного уровня загрязнения водоисточников, износа сетей водоснабжения и канализации, недостаточности мощностей водоводов, истощения и загрязнения подземных вод. В ряде городов развитие напряженной экологической и санитарно-гигиенической ситуации (Оренбург, Тюмень, Саратов) связано с отсутствием развитых централизованных систем канализации, перегруженностью очистных сооружений.

**Отходы.** Серьезную проблему для урбанизированных территорий представляет удаление и размещение твердых отходов. В 1998 году в результате санитарной очистки городов вывезено около 130 млн. куб. м твердых бытовых отходов, из которых более 90 % складировались на полигонах различного типа. Только 3 % объема складировующихся ТБО обезвреживается с использованием современных промышленных методов.

Площадь озелененных территорий в городах в 1998 г. составила 1,17 млн. гектаров, то есть около 20% городских земель. Средняя обеспеченность горожан насаждениями общего пользования в 1998 г. возросла до 11,2 кв. м на человека.

В деятельности всей совокупности государственных природоохранных органов лежит сложная правовая система экологического законодательства. Главным Законом в области охраны окружающей среды является Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды».

Приоритетными направлениями развития природоохранительного и природно-ресурсного законодательства РФ на федеральном и уровне и на уровне субъектов РФ являются:

- своевременное обновление существующего законодательства;
- согласованность нормативной правовой базы на федеральном и региональном уровнях;
- реформирование системы платежей за природные ресурсы;
- развитие системы государственных кадастров природных ресурсов;
- разработка более совершенной системы экологических нормативов, норм, требований и правил;
- четкое разграничение функций и координация деятельности между федеральными органами и органами государственной власти субъектов РФ;
- законодательное закрепление форм участия общественных организаций и граждан в контроле за использованием, воспроизводством и охраной природных ресурсов.

## **12. Борьба со стихийными бедствиями и их предотвращение**

В Российской Федерации существует целостная система государственных и негосударственных органов и служб, призванная бороться со стихийными бедствиями как природного, так и антропогенного характера.

Общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты граждан, проживающих на территории Российской Федерации, всего земельного, водного, воздушного пространства, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей природной среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера регулируются Федеральным законом Российской Федерации «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Информация в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

является гласной и открытой. В ликвидации чрезвычайных ситуаций принимают участие непосредственно созданные для этого структуры, подразделения силовых ведомств, общественные объединения, население.

На территории Российской Федерации действует аварийно-спасательная служба. Это совокупность органов управления, сил и средств, предназначенных для решения задач по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, функционально объединенных в единую систему, основу которой составляют аварийно-спасательные формирования.

Аварийно-спасательные службы, аварийно-спасательные формирования создаются: на постоянной штатной основе - профессиональные аварийно-спасательные службы, профессиональные аварийно-спасательные формирования; на нештатной основе - нештатные аварийно-спасательные формирования; на общественных началах - общественные аварийно-спасательные формирования.

В целях укрепления пожарной безопасности действует Государственная противопожарная служба Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Согласно Постановлению Правительства «О защите жизни и здоровья населения Российской Федерации при возникновении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, вызванных стихийными бедствиями, авариями и катастрофами» создана Всероссийская служба медицины катастроф, входящая в Российскую систему предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях.

Тем не менее на урбанизированных территориях в 1999г. напряженность в связи с проявлением опасных природных и техногенных процессов сохранялась. Эти процессы включают: наводнения (746 городов), оползни и обвалы (7250), землетрясения (103), лавины и сели (14), овражную эрозию (442), карст (301), суффозию (958), просадку лессовых пород (563).<sup>4</sup>

Российская Федерация имеет договора о сотрудничестве при предотвращении и борьбе с авариями и чрезвычайными ситуациями с рядом стран СНГ, а также Европейскими странами: Германией, Словенией, Югославией, Польшей, Норвегией, Италией и др.

Большую помощь в 90-е годы при ликвидации аварий оказывал ЕБРР и МБРР.

## ГЛАВА 4. ЭКОНОМИКА ГОРОДОВ

### 13. Экономика городов

В жизни России города и, в частности, центры Субъектов Федерации имеют особое значение. Они не только сосредотачивают в себе большую часть населения страны, но и ее экономического потенциала, а, следовательно, формируют основную часть налоговых поступлений в бюджеты всех уровней. Для большинства развитых стран мира, где крупные города играют скорее ведущую административную роль, нежели экономическую, это не типично. Централизация, от которой постепенно отходит российское государство, осталась статична в формах административно-территориального устройства и дает себя знать в экономической жизни городов.

Важнейшим показателем экономической жизни города является уровень Валового городского продукта. Расчет данного показателя, в соответствии с методикой Хабитат в рамках проекта «Состояние городов России», показал, что за период с 1993г. по 1998г. производство Валового продукта в городах сократилось в диапазоне от 40 до 50%. Финансовый кризис, разразившийся в августе 1998г., оказался важнейшим фактором, определившим ключевые особенности развития российской экономики, в том числе и экономики городов. По мнению большинства экспертов, финансовый кризис оказал противоречивое воздействие на тенденции развития реального сектора городов России. Он взорвал наметившуюся в 1997г. экономическую стабилизацию. В особенно тяжелом положении казались города – центры легкой промышленности, черной металлургии, машиностроения, химической и нефтехимической промышленности. Однако, к началу 1999г. положение стало выправляться и в июле 1999г. объемы промышленного производства вышли на максимальный за последние два года уровень.

<sup>4</sup> По данным Управления градостроительства и территориального развития Госстроя России.

## Динамика промышленного производства в России

	1998				1999	
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.
В % к соответствующему периоду предыдущего года	102,8	98,5	88,1	90,7	98,4	105,0

Специалисты связывают восстановление промышленного производства с девальвацией национальной валюты, что снизило возможности импортеров. Противоположной тенденцией можно считать сокращение внутреннего спроса, что было вызвано падением жизненного уровня населения.

Отсутствие полнокровной городской статистики не позволяет в полной мере проследить особенности развития реальной экономики в городах России. Наиболее полные сведения, характеризующие динамику перемен можно проследить, анализируя бюджеты городов и муниципальных образований.

С 1993 года показатели состояния местных бюджетов, по сравнению предшествующими годами, стали стремительно ухудшаться. Дефицит местных бюджетов в 1994-1995 годах в среднем по городам достиг уровня 35%. Заемные средства или кредиты, используемые органами местного самоуправления на покрытие расходов текущего содержания, к началу 1998 года достигли в среднем уровня 3% от доходной части бюджетов и составляли, в 1993г. - - 1,6%.

Кризис неплатежей, поразивший в 1998г. Россию во многом связан именно с задолженностью всех, кто имеет дело с муниципальной экономикой, а, следовательно, зависит от объемов бюджетных средств. Одним из самых тяжелых последствий данного положения стали постоянные задержки в выплате заработной платы работникам бюджетной сферы, систематическое недофинансирование учреждений здравоохранения, образования, культуры, предприятий жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и так далее. В большей части городов за счет бюджетных средств невозможно профинансировать даже в минимальном объеме социальную сферу и системы жизнеобеспечения городов.

Весьма серьезным симптомом ухудшения ситуации стало сокращение объемов капитальных вложений из бюджетов городов в жилищное строительство, социальную и производственную инфраструктуру, повсеместное беспрецедентное уменьшение объемов средств, необходимых на ремонт жилья, городских сетей и сооружений. В городах России, где проводила исследования по заданию Хабитат НИ НП «Город-Регион-Семья» капитальные вложения составили в бюджетах порядка 8 %.

Основными направлениями использования бюджетных средств городов являются следующие:

- расходы на жилищно-коммунальное хозяйство,
- транспортные расходы,
- расходы на образование,
- расходы в области социальной политики и культуры,
- расходы на содержание местного самоуправления.

В сумме они составляют более 90% бюджетов городов, в том числе порядка 20% составляет заработная плата работникам бюджетной сферы.

Главная причина изменений финансового состояния муниципальных образований и городов находится в области межбюджетных отношений и в области распределений доходов между бюджетами различных уровней.

Развитие местного самоуправления в последние годы привело к децентрализации управления и передаче ряда функций и обязанностей от регионов и федерации на уровень городской власти. Однако это процесс, как правило, не сопровождался передачей адекватных бюджетных средств. В результате возникает дисбаланс, который препятствует нормальному развитию городов и жизнеобеспечению граждан, что усугубляется системным экономическим кризисом в стране.

Таким образом, сегодня важнейшей задачей стабилизации городской и, в особенности, муниципальной экономики является достижение адекватности переданных местной власти функций и ее финансовым возможностям.

#### **14. Занятость и доходы**

В последние годы произошли значительные изменения в экономической активности населения и уровне его благосостояния.

В 80-е годы одним из важнейших социально-экономических приоритетов было достижение полной эффективной занятости, право на труд было конституционно гарантировано, можно было говорить лишь о фрикционной и скрытой безработице. Теперь, согласно Конституции РФ, каждый гражданин имеет право трудиться, выбирать род деятельности и профессию, получать заработную плату не ниже установленного минимального уровня и защиту от безработицы, но право на рабочее место не гарантируется. Начиная с 1991 г. органы государственной службы занятости стали представлять данные о численности зарегистрированных безработных.

Быстрое абсолютное и относительное сокращение численности экономически активного населения, особенно среди женщин, стало одним из признаков современной жизни. Уровень экономической активности населения в возрасте 15-72 лет снизился за 1992-1998 гг. с 70,3 до 61,0%, а среди женщин – с 63,7 до 54,7% (среди населения трудоспособного возраста, соответственно, с 84,2 до 76,0% и с 81,6 до 73,3%).

Экономический спад привел к резкому сокращению рабочих мест и росту безработицы. Уровень занятости населения в возрасте 15-72 лет сократился с 66,7 до 52,9%, среди женщин – с 60,4 до 47,6% (среди населения трудоспособного возраста, соответственно, с 82,2 до 67,7% и с 77,4 до 63,5%). Уровень общей безработицы, определяемый по методике МОТ в ходе ежегодных выборочных обследований домохозяйств, вырос с 5,2% в 1992 г. до 13,3% экономически активного населения в 1998 г. Различий в уровне общей безработицы мужчин и женщин поначалу практически не было, но в последние годы обозначилось его превышение среди женщин. Зарегистрированная безработица среди женщин была в 1992 г. – 1,3% против 0,4% среди мужчин, к 1998 г. - 4,3 и 2,0% соответственно.

Значительные изменения произошли в структуре занятости по отраслям экономики и формам собственности. Если в середине 80-х годов более 90% занятых приходилось на государственный сектор экономики, то к концу 90-х годов большая часть занята в частном секторе - 43%, в государственном и муниципальном 38%, остальные - в секторе смешанных форм собственности. Резко снизилась доля занятых в промышленности (с 33 до 22%), а также - после некоторого роста в начале 90-х годов - в строительстве и на транспорте. Одновременно почти удвоилась доля занятых в торговле и общественном питании (с 8,3 до 14,5%), управлении (с 2,1 до 4,4%), в финансово-кредитной и страховой сфере (с 0,5 до 1,1). Увеличился удельный вес образования, здравоохранения, физической культуры, социального обеспечения и жилищно-коммунального хозяйства.

В соответствии со сдвигами в экономической активности населения изменялись уровень и состав доходов населения. В 80-х годах примерно 3/4 денежных доходов обеспечивалось заработной платой наемных работников, к концу 90-х - менее 40%. Теперь стали значимыми доходы от предпринимательской деятельности (около 3% в 80-е годы и 15% в 1998 г.) и доходы от собственности в виде процентов по вкладам и ценным бумагам, дивиденды (от 1,5 до 6%). Доля социальных трансфертов оставалась относительно стабильной (14-16%%). Существенно увеличилась доля различных видов скрытой оплаты труда (с 5 до 28%).

Резко усилилась дифференциация населения по денежным доходам. По экспертным оценкам, в 80-х годах доходы 10% самых богатых людей превышали доходы 10% самых бедных в 3,5 – 4,5 раза. По данным государственной статистики, в 1992 г. этот коэффициент составил 8 раз, к 1994 г. поднялся до 15, а затем стабилизировался на уровне 13 - 14,5 раза. По некоторым оценкам, его значение гораздо выше.

В качестве критерия бедности используется прожиточный минимум, рассчитываемый ежемесячно по регионам России, начиная с конца 1992 г. Официально признаваемый уровень бедности, определенный как доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума, превышает 20%. В группу населения за чертой бедности попадают в основном пенсионеры, неполные семьи и молодые семьи с детьми. В наихудшем положении находится население городов депрессивных регионов России и городов с монофункциональной экономикой. Наряду с этим именно в городах формируется слой богатых людей, что усиливает поляризацию общества и порождает серьезные социальные проблемы.

Для их смягчения действует система минимальных социальных гарантий: минимальный размер заработной платы, пенсий (по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца и др.), стипендии и пособия по безработице, единовременные пособия при рождении ребенка и т.д. В условиях массовой задержки выплаты заработной платы социальные трансферты нередко оказываются наиболее надежным источником денежных доходов. Для социальной поддержки малообеспеченных групп населения налажена работа органов социальной защиты.

Специальные службы занятости ведут работу с людьми, ищущими работу, предоставляя сведения о имеющихся на предприятиях и в организациях вакансиях и возможности для профессиональной подготовки и переобучения. Оказывается разносторонняя поддержка желающим открыть собственное дело. Поддержка малого предпринимательства позволила в значительной мере смягчить последствия экономического спада и растущей безработицы.

## ГЛАВА 5. УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДАМИ

### **15. Информация и связи**

Эффективное управление городами, реальное, а не формальное становление местного самоуправления прямым образом зависит от информационной открытости администрации при решении всех вопросов, связанных с планированием и развитием города, а также от заинтересованности граждан и их включения в эти процессы. В 1994г. Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления провел парламентские слушания «Реформа местного самоуправления и средства массовой информации», где отмечалось, что проблемы местного самоуправления не заняли должного места в информационном пространстве России. Подчеркивалось, что в средствах массовой информации отсутствует систематическое освещение жизни российских городов, проблем местной власти и населения.

Общественная жизнь сегодня позволяет увидеть позитивные сдвиги. Рядовой гражданин начинает понимать, что ему необходимо включаться в управление городом, поскольку местное самоуправление – это действенный механизм, способный реализовать его интересы. Об этом говорит активность населения при выборах в местные органы управления, принятии Уставов городов, что стало объектом самого пристального внимания населения. В последние годы жители городов активно используют свое право отзыва не оправдавших доверие выборных должностных лиц.

Во всех областных городах и, как правило, районных созданы Департаменты или отделы, разной численности (это зависит от масштаба города) по связям с общественностью и средствами массовой информации. В большинстве городов при принятии решений администрация опирается на мнение Общественных советов. Во многих городах проводятся общественные обсуждения новой градостроительной документации и, прежде всего, генеральных планов.

Например, в городе Нижнем Новгороде ни одна важная городская программа мероприятий не утверждается без предварительного обсуждения с заинтересованными общественными организациями. Информация администрации размещается на ее сервере в сети «Интернет», транслируется по радио и телевидению, проекты нормативно-правовых актов публикуются в ежедневной газете "Нижегородский рабочий", муниципальная рекламная служба города располагает более чем 1200 рекламными щитами различного размера и конструкции и т.д.

Система органов общественного самоуправления г. Омска объединяет более 16 тысяч общественников. Активисты являются связующим звеном между исполнительными органами местного самоуправления и населением. В городе активно работают средства массовой информации. Администрация города ежегодно выпускает более десятка брошюр по текущим проблемам городской жизни.

Процесс коллегиальности принятия решений местной администрацией, в котором одной из сторон обязательно является население, развивается в городах с разной степенью успеха, но, в целом, развитие этого процесса обнадеживает.

## **16. Управление городами**

Перестройка жизни общества, самого мышления людей, процесс демократизации настойчиво требуют и коренной ломки взглядов на перспективы развития городов и методы управления городскими процессами.

Демократизация общества, создавая простор для действия объективно заключенных в урбанизации закономерностей, обуславливает и необходимость разработки политики развития городов, которая приходит на смену произвольному манипулированию городами. В советское время согласование национальных, региональных и городских целей развития заменялось однонаправленным директивным планированием из центра, подчинением городов ведомственным или региональным потребностям, которые получали тем самым некий надгородской, высший статус.

Смысл разработки городской политики, в рамках которой далее осуществляется процесс управления городами, сегодня направлен на конкретизацию следующего проблем:

- определение целей и интересов городов и городских сообществ;
- определение специфики социальных, исторических, экономических, демографических, природных, градостроительных и других условиях развития города;
- согласование внутригородских целей и интересов с общенациональными;
- учет в каждом случае той стадии, которую проходит город, и, следовательно, его возможностей.

В главе 8 Конституции РФ закреплены основополагающие принципы местного самоуправления. Основной закон, который регулирует правовое пространство развития и планирования городов – это Федеральный Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". В России сегодня по существу происходит процесс возрождения и становления системы местного самоуправления, его организационных форм, содержание которого определяется, с одной стороны, демократическим федеративным устройством Российского государства, его правовой системой, а, с другой, - историческими, географическими, демографическими и иными региональными особенностями республик и других субъектов Российской Федерации.

В мае 1998 года Государственная Дума ратифицировала Европейскую Хартию о местном самоуправлении, принятую Советом Европы в мае 1990 года. Тем самым Европейская Хартия о местном самоуправлении в силу части 4 статьи 15 Конституции РФ стала составной частью правовой системы России.

Выведение местного самоуправления из системы государственной власти, провозглашенное в Конституции РФ и подтвержденное в Федеральном Законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", представляет собой принципиальное изменение в системе управления городами. Оно позволяет на конституционной основе обеспечить самостоятельное решение гражданами России вопросов местного значения.

В марте 1996 года Постановлением Правительства РФ был определен перечень федеральных законопроектов, подлежащих к первоочередной разработке в обеспечение упомянутого закона по вопросам: (а) укрепления финансово-экономической самостоятельности; (б) развития механизмов формирования местных бюджетов и межбюджетных отношений; (в) реформы отношений в сфере муниципальной собственности, прежде всего собственности на землю; (г) формирования конкретных механизмов экономического развития, благоприятного хозяйственного и инвестиционного климата в частности, и некоторых других.

Фактически первым шагом, который был реально сделан в направлении развития законодательной базы местного самоуправления, было принятие в 1997 г. Закона "О финансовых основах местного самоуправления", который зафиксировал определенные "правила игры", однако не внес принципиальных изменений в принципы старой бюджетной системы. К сожалению, он сохранил концепцию минимального бюджета, основанного на системе минимальных стандартов и регулирующих доходов, нормативы отчисления которых утверждаются законом о бюджете Субъекта Федерации каждый финансовый год.

Вторым серьезным шагом в становлении местного самоуправления был принятый 7 мая 1998г. Федеральный Закон «Градостроительный кодекс Российской Федерации».

По определению «Кодекс регулирует отношения в области создания системы расселения, градостроительного планирования, застройки, благоустройства городских и сельских поселений ...» В процессе планирования Законом провозглашался более полный учет, чем ранее в генеральных планах, интересов городов и городских сообществ. Весьма важно, что этим документом предусматривается разработка Государственного градостроительного кадастра - государственной информационной системы сведений, необходимых для осуществления градостроительной деятельности, в том числе для регистрации объектов недвижимости. «Положение о ведении государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности в Российской Федерации» было принято в марте 1999г.

Сужение экономических возможностей федерального центра и субъектов Федерации, связанное прежде всего с кризисом бюджета, объективно усиливает экономическую независимость городов. Самостоятельность муниципалитетов предполагает расширение спектра принимаемых решений, включение в него стратегических вопросов.

По инициативе городской администрации во многих российских городах организуется комплексное управление и планирование экономического развития городов. Разрабатываются основные направления социально-экономического развития города (Новгород), модели долгосрочного устойчивого развития (Волгоград), осуществляется стратегическое планирование развития (Рязань). Наличие подобного рода разработок - свидетельство определенной управляемости городского сообщества, скоординированности действий общественных слоев, видение перспектив, активной позиции городской администрации.

В целях обеспечения эффективного взаимодействия федеральных органов государственной власти с объединениями (ассоциациями, союзами) муниципальных образований Российской Федерации в октябре 1998г. был образован Конгресс муниципальных образований Российской Федерации.

#### **17. Социальная активность населения**

Последнее десятилетие в России ознаменовалось появлением десятков тысяч общественных движений и организаций, в подавляющей своей массе независимых от властных структур. С 1990 по 1999г. в стране зарегистрировано более 86000 организаций, действующих на местном и региональном уровнях. В действительности общественных организаций больше, но не все из них захотели получить статус юридического лица, поэтому учета их нет.

В самом общем виде данные организации можно структурировать следующим образом:

- Политические партии,
- Правозащитные организации,
- Женские организации,
- Молодежные и детские организации,
- Экологические организации и движения.
- Организации, сформированные по принадлежности членов к определенной страте общества (пенсионеры, инвалиды, участники ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС, военнослужащие и т.д.).

Большая часть общественных организаций сосредоточена в городах. Наиболее активно с местными администрациями работают экологические организации, правозащитные организации, различные организации защищающие права нанимателей и собственников квартир.

Так, например, в городе Сургуте на 275 тысяч населения зарегистрировано около 150 общественных организаций, из которых наиболее деятельными являются «Ветераны Сургута», «Женщины Сургута» и «Старожилы Сургута».

Значительное место в общественной жизни городов занимает деятельность национально-культурных обществ и религиозных конфессий, которые активно вмешиваются в процесс принятия решений по вопросам сохранения национально-культурных ценностей.

Можно сказать, что общественные организации в городах России создали некий остов гражданского общества. Однако, социологические исследования, проведенные в середине 90-х годов, показали, что участие в общественных организациях и движениях принимает не более 15% населения. За последние годы, по сравнению, с 80-ыми наметился некоторый спад активности в политических движениях и рост тех движений, которые объединяют людей при решении текущих жизненных проблем. Именно эта тенденция и определяет сегодня крепнущие связи

общественных организаций и движений с властными городскими структурами, призванными решать, прежде всего, проблемы жизнеобеспечения граждан.

## **ГЛАВА 6. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО**

Значимость фактора плодотворных международных контактов в развитии российских городов в последние годы постоянно растет. Это связано с расширением возможностей для прямого сотрудничества городов вследствие расширения полномочий, переданных на уровень местных органов власти. Большую роль в выборе направлений международного сотрудничества сыграла принятая в Стамбуле на Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам Повестка дня Хабитат, которая дала четкие и обоснованные ориентиры, определяющие эффективные направления городского развития на рубеже тысячелетия и возможности международных контактов по этим направлениям.

Международные контакты в городах наиболее плодотворно осуществляются в сфере:

- формирования благоприятного имиджа города, повышения осведомленности о возможностях городского развития за рубежом;
- управления, в т. ч. повышения уровня компетенции специалистов местных органов власти;
- развития культурных связей;
- расширения и модернизации промышленной производственной базы;
- решения экологических задач.

В отдельных городах, кроме того, реализуются совместные проекты в области здравоохранения и образования, в сфере транспорта и связи.

### **18. Формирование благоприятного имиджа городов и повышение инвестиционного рейтинга**

Деятельность городских властей в области внешних связей в последние годы была направлена на укрепление международных контактов в интересах решения задач социально-экономического развития городов. Особенно большое внимание этим вопросам уделялось в Москве, Нижнем Новгороде и Великом Новгороде, Омске. Парламентской Ассамблеей Совета Европы 25 апреля 1997 года в Страсбурге было принято решение о награждении Новгородской области Почетным Стягом. Омск стал действительным членом ассоциации крупнейших городов мира "Metropolis".

### **19. Развитие международных контактов в сфере экономики**

Важнейшим направлением деятельности городских администраций является развитие международных контактов в сфере экономики, укрепления и модернизации производственной базы городов. В направлениях развития международного экономического сотрудничества лидируют города Москва, Санкт-Петербург, Великий Новгород, Нижний Новгород, Омск.

### **Международное сотрудничество в сфере транспорта**

Больших успехов в совершенствовании транспортной инфраструктуры во многих городах также удалось добиться благодаря плодотворным международным контактам. Особую значимость для развития городского хозяйства имел проект Международного банка реконструкции и развития "Городской пассажирский транспорт", который позволил обновить парк общественного транспорта в 15 городах России. В Москве в целях обновления парка автотранспортных средств в 1998 году заключено соглашение с BNP-Dresdner Bank (Венгрия) о финансировании на сумму до 33,5 млн. долларов США закупок 250 комплектов автобусов "Икарус". Новые перспективы для развития городского транспорта может открыть внедрение в практику городских перевозок струнных транспортных систем, принципы работы которых разрабатываются по проекту ЦООНПИ(Хабитат).

### **Решение экологических проблем**

Международное сотрудничество также способствовало решению важнейших экологических проблем городов, в особенности Великого Новгорода, Пушкина, Москвы.

В сфере решения экологических проблем столицы при заключении контрактов используются новые формы концессионных сделок. На таких условиях реализуется инвестиционный договор Правительства Москвы с фирмой "Саарберг Хельтер Вассертехник ГмбХ" (Германия) на строительство и эксплуатацию станции очистки сточных вод в Южном Бутово. В г. Пушкин для улучшения экологической обстановки в городе реализуется российско-датский проект "Зеленый город", направленный на сохранение и восстановление зеленого пояса города. В Великом Новгороде в целях уменьшения негативного влияния на окружающую среду и улучшения экологической обстановки в 1994-1998 гг. реализовано несколько совместных с Данией и Финляндией проектов в сфере водоснабжения и водоотведения, сбора и утилизации твердых отходов, позволивших кардинально изменить ситуацию.

### **Управление городами**

В сфере улучшения качества управления прямые международные контакты городов очень многообразны и включают в себя обучение и повышение квалификации управляющего персонала, сотрудничество в области законодательной деятельности, внедрение с помощью иностранных партнеров перспективных разработок в институциональной сфере. Основными направлениями сотрудничества являются следующие: сотрудничество представительных органов власти городов по развитию местного самоуправления; обучение специалистов местных органов власти в форме стажировок за рубежом; техническая помощь в сфере управления недвижимостью и создании инфраструктуры рынка; программы обмена опытом в сфере социальных служб и услуг.

За последнее время увеличилось число городов, которые сотрудничают с Центром ООН по населенным пунктам. В ряде городов в процессе планирования городского развития создаются информационные системы, базирующиеся на Программе городских и жилищных индикаторов, что способствует обоснованному определению перспектив развития городов. Планируется создание городских и национальных обсерваторий по мониторингу состояния городов.

### **Решение социальных проблем**

Для решения социальных проблем развития городов международный опыт и ресурсы используются в Пушкине, Великом Новгороде, Костроме.

Город Пушкин является активным участником проекта «SOS- Киндердорф» по созданию *детских домов* семейного типа, осуществляемого совместно с Германией и Австрией. Великий Новгород также активно участвует в международных социальных программах. Новгородская область была первым регионом России, где началась реализация пилотного проекта "Партнерство во имя свободы", инициированного Администрацией США во главе с Президентом Б. Клинтон.

В г. Новомосковске в решении наиболее острых проблем социальной сферы города принимают участие иностранные инвесторы.

### **Культура, искусство, образование**

Большие успехи достигнуты в рамках сотрудничества в сфере культуры, искусства и образования. Как правило, именно в этой сфере нарабатывается первый позитивный опыт взаимодействия с зарубежными партнерами, и создается благоприятная почва для дальнейшего развития международных контактов в других областях.

## **20. Города побратимы**

Успешное международное сотрудничество многих городов России основывается на прочных многолетних дружественных связях с городами-побратимами. Москва осуществляет активное партнерское сотрудничество в политической, экономической, культурной и социальной сферах с 30 городами, у Нижнего Новгорода 5 городов-побратимов, у города Пушкин 16 городов-побратимов в разных странах мира, успехи Великого Новгорода в деле международного сотрудничества во многом являются следствием крепких связей с 6-тью городами-побратимами и т.д.

В целом, можно сделать вывод, что за последние годы

- произошли значительные изменения в сфере прямых международных контактов, устанавливаемых российскими городами;
- значительно расширились возможности и полномочия местных органов власти в этой

- области,
- возрос интерес зарубежных партнеров к формированию долговременных взаимовыгодных связей с российскими городами;
  - увеличилась активность и степень вовлеченности в этот процесс различных международных организаций.
  - Активная позиция и инициативность органов власти на городском уровне особенно важную роль играют с точки зрения вовлечения российских городов в международные процессы перехода к устойчивому развитию.

Наиболее активно города сотрудничали с такими международными организациями как Всемирный Банк, Европейский Союз, Программа международного сотрудничества США, Программа развития ООН, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Организация объединенных Наций по промышленному развитию, Центр ООН по населенным пунктам (Хабитат), Программа технической помощи для Содружества независимых государств, Фонд Форда (США), Фонд Маккартуров (США), Фонд Сороса (США), Британский фонд «Ноу хау».

## ГЛАВА 7. ПРИОРИТЕТЫ ГОРОДСКОГО РАЗВИТИЯ

### 21. Жилище

1. В условиях глубоко экономического кризиса и снижения доходов населения важнейшими направлениями возможности иметь адекватное жилье являются следующие:

- Борьба с проявлениями монополизма в строительстве и жилищно-коммунальном хозяйстве, с тем, чтобы не допустить неоправданного роста цен на все виды услуг и работ в жилищном секторе экономики. Создание подлинно конкурентной среды.
- Развитие многообразных форм долгосрочного кредитования населения и финансирования жилищного строительства.
- Развитие механизмов коммерческого найма жилья.

2. Социальная поддержка малоимущих граждан при улучшении жилищных условий и при проживании в имеющемся жилье

В процессе выработки жилищной и строительной государственной политики при реструктуризации экономики, в условиях экономического спада очень важно осуществить защиту социально уязвимых слоев населения. Приоритетными направлениями при поддержке малоимущих граждан является:

- регулирование порядка предоставления социального жилья;
- обеспечение адресной поддержки малоимущим слоям населения при строительстве и использовании жилья.

3. Качество жилой среды и предотвращение «инфраструктурного кризиса» селитебных территорий.

- Разработки Федеральной программы поддержки развитию (строительство, капитальный ремонт, модернизация) инженерной инфраструктуры селитебных территорий в городах.
- Разработка правовой базы для развития концессионных отношений
- Обеспечение качества жилой среды на основе внедрения прогрессивных строительных материалов и обеспечении стандартов качества вновь создаваемых объектов жилищной сферы.

4. Развитие жилищного рынка

- Создание системы учета и оценки объектов недвижимости и системы регистрации прав на недвижимое имущество.
- Создание системы правового контроля за использованием недвижимости.
- Вовлечение земельных участков в экономический оборот на открытых торгах.
- Формирование единых объектов недвижимости, включающих земельный участок и расположенное на нем здание.

5. Важнейшей задачей сегодняшнего дня является сохранение существующего жилищного фонда.

## **22. Социальное развитие**

### **1. Приоритеты развития системы образования**

- Разработка и внедрение схем финансирования, обеспечивающих эффективность распределения и использования всех финансовых средств, как бюджетных, так и внебюджетных, гарантирующих доступность образования на всех его ступенях и во всех регионах и городах.
- Обеспечение прозрачности всех финансовых потоков, поступающих в образовательные учреждения. Государственный и общественный контроль за поступлением и использованием материальных и финансовых ресурсов.
- Разработка и внедрения национальных образовательных стандартов.
- Формирование системы профессионального образования, ориентированного на запросы рынка и дающего возможность личности адаптироваться в условиях стремительно развивающегося постиндустриального общества.
- Внедрение государственной системы лицензирования, аттестации и аккредитации, оценки качества обучения. Одновременное создание независимой гражданской системы контроля качества образования, включая контроль над системой разносторонней аттестации образовательных учреждений.
- Переход от унифицированного к вариативному образованию. Обеспечение доступности инновационных моделей образования, новых программ, учебных и методических пособий для педагогического корпуса и учащихся во всех городах и регионах.

### **2. Приоритеты в развитии здравоохранения**

Главной стратегической целью дальнейшего развития здравоохранения является обеспечение реальной доступности медицинской помощи для населения страны. Для достижения этого необходимо:

- создать путем совершенствования нормативно-правовой базы здравоохранения эффективный механизм взаимодействия органов исполнительной власти различного уровня;
- сбалансировать государственные гарантии обеспечения населения медицинской помощью с финансовыми возможностями государства;
- создать механизм устойчивого и прозрачного финансирования сферы здравоохранения за счет разных источников;
- внедрить механизмы финансового планирования и механизмы оплаты медицинской помощи, стимулирующие рост эффективности использования ресурсов здравоохранения.

Основой эффективного здравоохранения является профилактика болезней.

Ключевой задачей планирования должны стать определение целевых показателей эффективности расходования резервов, проведение балансировки между полученными медицинскими результатами деятельности учреждений здравоохранения и размерами финансовых затрат, использованных для достижения этих результатов.

В целях повышения управляемости системы здравоохранения целесообразно создание региональных коллегий Минздрава России. Основным направлением структурной перестройки отрасли должно быть дальнейшее перераспределение стационарных объемов медицинской помощи на амбулаторно-поликлинический уровень, активное развитие стационаро-замещающих технологий.

Необходимо определить идеологию и разработать механизм партнерства всех организаций здравоохранения, общественных организаций, занимающихся вопросами охраны здоровья населения и профсоюзов.

Для создания современной системы охраны здоровья чрезвычайно важным является формирование ответственности за свое здоровье у каждого гражданина. Средствам массовой информации, необходимо формировать культ здорового человека, исключить практику демонстрации нездоровой рекламы.

### **3. Поддержка уязвимых групп населения и групп с ограниченной дееспособностью.**

- Совершенствование законодательства с целью повышения адресности социальной поддержки, что позволит достичь экономии финансовых средств и увеличение на этой основе социальной помощи реально нуждающимся в ней группам населения.
- Выработка жилищной и строительной государственной политики, обеспечивающей осуществление защиты социально уязвимых слоев населения.

- Строительство в большем объеме жилых зданий, являющихся по своим архитектурно-планировочным и конструктивным решениям жильем достаточно удобным и приемлемым по ценам для молодежи, многодетных семей и прочих социально уязвимых слоев населения.
- Расширение объемов строительства специального жилья для инвалидов и престарелых, предусмотрев в нем возможность предоставления данным категориям граждан социальных и медицинских услуг;
- Разработка специальных программ для детей, принадлежащих к группам риска (отставание развития, девиантное поведение, дети без попечения родителей, безнадзорные дети).

#### 4. Поощрение гендерного равенства в городах

Предотвращение диспропорций в участии женщин в системах управления на федеральном и региональном уровнях власти сегодня является важнейшим приоритетом при решении гендерных проблем.

Решение специфических гендерных проблем в городах.

- Охрана труда женщин от воздействия неблагоприятных экологических условий на производстве, особенно текстильном, где в большом количестве используется труд женщин, а также химическом, транспорте, "горячих цехах" и т.д.
- Обеспечение женщинам в городе максимальную территориальную доступность от места жительства объектов социальной сферы: детских садов, магазинов, поликлиник и т.д.
- Обеспечение возможности полноценной занятости, как мужчин, так и женщин в городах при планировании развития градообразующей базы, избегая формирования городов "женихов" и "невест", что имеет сегодня место во многих регионах.

### **23. Устойчивое развитие населенных пунктов**

#### 1. Приоритеты в решении демографических проблем и проблем расселения

В интересах обеспечения устойчивости населенных пунктов необходимо в среднесрочной перспективе продолжать форсированное решение следующих проблем.

- Несмотря на трудности переходного периода и недостаток финансовых ресурсов продолжать и развивать государственные и региональные программы, направленные на охрану здоровья населения. В особенности программы направленные на улучшение здоровья матерей и новорожденных, специальные программы по борьбе с туберкулезом, СПИДом и наркоманией, онкологическими заболеваниями и т.д.
- Обеспечить решение проблем вынужденных переселенцев и мигрантов путем строительство специального жилья, материальной поддержки, выделения земельных участков для строительства жилья,
- Определить и законодательно оформить эффективную систему мер для борьбы с нелегальной миграцией

#### 2. Экологически устойчивые системы поселений

Основными направлениями решения экологических проблем являются

- внедрение современных средств и способов охраны водного и воздушного бассейнов, утилизации и захоронения твердых бытовых и промышленных отходов;
- нормативно-методическое обеспечение механизма возмещения ущерба, возникающего в результате экологических правонарушений природопользователем;
- улучшение системы налогового законодательства;
- совершенствование оценки природоохранной деятельности и ее эффективности путем внедрения эколого-экономических показателей;
- расширение использования лицензирования видов деятельности в области охраны окружающей среды;
- внедрение экологического менеджмента, экологического аудита, экологической сертификации, экологического страхования.
- Важнейшим направлением экологической устойчивости городов является предотвращение и ликвидация последствий техногенных и антропогенных катастроф.
- Для ликвидации чрезвычайных ситуаций (ЧС) важную роль играет создание оперативно-дежурных и диспетчерских служб органов городского управления, находящиеся в постоянной готовности к действиям и уполномоченные принимать соответствующие решения в экстренных случаях.

- Для осуществления организационно-технического объединения действующих дежурно-диспетчерских служб городского подчинения целесообразно создание единой системы оперативно-диспетчерского управления в чрезвычайных ситуациях.
- Особую роль играет поощрение и стимулирование всех слоев общества по подготовке к стихийным бедствиям, техногенным и антропогенным катастрофам.

3. Приоритетные направления сохранения исторического облика городов.

- Сотрудничество всех ветвей и уровней власти, частного капитала, общественных и негосударственных организаций, населения в процессе сохранения исторического облика городов.
- Разработка и введение в действие городских правил и регламентов градостроительной деятельности, обеспечение контроля за их соблюдением в организации общегородских проектов и решений.
- Привлечение к решению данной проблемы владельцев и пользователей зданий, сооружений и земельных участков.

#### **24. Укрепление городской экономики и проблемы бедности**

1. Приоритетными направлениями развития градообразующей базы большинства городов являются следующие.

- Диверсификация промышленной структуры городов.
- Увеличение доли высокотехнологичных и наукоемких производств.
- Развитие производств, обеспечивающих широкий сбыт продукции не только на внутреннем, но и на внешнем рынке.
- Модернизация производственной базы.
- Привлечение отечественных и иностранных инвестиций.
- Развитие сферы рыночных услуг.
- Создание условий, препятствующих развитию теневой экономики.

2. Приоритетные направления решения проблем занятости, низких доходов и бедности

Решение проблем занятости, низких доходов и бедности взаимосвязано и решение их возможно только в комплексе. Важнейшими направлениями при этом являются следующие.

- Преодоление кризиса в структуро- и градообразующих отраслях городов.
- Создание единого российского рынка труда вместо ныне действующих сегодня локальных, путем создания условий для экономической миграции населения по территории России.
- Создание эффективного, мобильного механизма перераспределения ресурсов в города с повышенным уровнем безработицы.
- Выделение необходимых средств на переподготовку рабочей силы.
- Предоставление налоговых льгот при создании новых рабочих мест.
- Привлечение капитала в города с повышенным уровнем безработицы.
- Бесперебойное и адекватное поступление средств в города для обеспечения социальных выплат согласно минимальным социальным гарантиям (пенсий; стипендий и пособий по безработице; единовременных пособий при рождении ребенка; ежемесячных пособий на период отпуска по уходу за ребенком, пособий на детей военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, на детей одиноких матерей, ритуальных пособий и т.д.).
- Разносторонняя поддержка желающим открыть собственное дело. Стимулирование создания зон малого бизнеса в городах с повышенным уровнем безработицы.
- Специальное регулирование рынка труда в регионах и городах активного прибытия мигрантов.
- Ликвидация дифференциации в доходах различных социальных и профессиональных групп, а также несоответствия образовательного уровня и высокой общественной значимости ряда профессий специалистов, особенно бюджетной сферы, и низким уровнем оплаты их труда.
- Формирование доступной для населения информационной системы о рабочих вакансиях в общенациональном масштабе.

## **25. Децентрализация государственного управления и укрепление местных органов власти**

### **1. Управление городами**

Основными направлениями городской политики, в рамках которой сегодня осуществляется процесс управления городским развитием является

- определение целей и интересов городов и городских сообществ и специфики социальных, исторических, экономических, демографических, природных, градостроительных и других условиях развития города;
- согласование внутригородских целей и интересов с общенациональными;
- учет в каждом случае той стадии, которую проходит город, и, следовательно, его возможностей.

В процессе принятия решений в городах должны все большую роль играть ассоциации местного самоуправления, общественные организации (в том числе территориальные общественные организации), население. В связи с этим необходимо формировать адекватную партнерским отношениям администрации населения и объединений населения в различных типах общественных организаций систему информирования населения о деятельности местных органов власти.

Для обоснованного определения траекторий и стратегий развития городского хозяйства крайне актуальным является мониторинг состояния городов, который может осуществляться через систему индикаторов городского развития.

### **2. Финансовая устойчивость городов**

К основам устойчивого финансового обеспечения городов следует отнести следующие условия.

- Более обоснованные и коллегиальные с городскими властями решения относительно отчислений средств для городов от регулируемых налогов.
- Разделение финансовых потоков на развитие и текущие цели, учитывая источники формирования средств бюджетов.
- Долгосрочное планирование развития городов.

Для большинства городов приоритетными направлениями являются следующие:

- Обеспечение поступления в городской бюджет "живыми деньгами", а не взаимозачетами,
- Увеличение налоговых поступления от приватизации предприятий, более эффективной работы с ценными бумагами.
- Экономия бюджетных средств путем проведения конкурсов на размещения муниципальных заказов,
- Осуществление взвешенной заемной политики,
- Усиление и систематизация финансового контроля в бюджетной системе города и структурах, пользующихся бюджетными средствами.

## **26 Международное сотрудничество**

Приоритетными направлениями сотрудничества городов России с мировым сообществом являются:

- техническое сотрудничество с международными организациями по проблемам реформирования экономической и социальной жизни общества;
- сотрудничество с международными организациями и, прежде всего, организациями системы ООН по вопросам устойчивого развития населенных пунктов, глобализации, создания систем национальных и локальных обсерваторий для мониторинга процессов и проблем урбанизации;
- гуманитарная помощь со стороны развитых стран пенсионерам, инвалидам, беженцам, семьям, попавшим в экстремальные ситуации в горячих точках и т.д.;
- установление дружеских контактов с городами других стран для обмена опытом по управлению городским хозяйством (города побратимы);
- организация совместных предприятий;
- долгосрочное кредитование и финансирование инвестиций в городское хозяйство для создания и реконструкции основных фондов, парка машин и оборудования.

## СПИСОК МАТЕРИАЛОВ, ИСПОЛЬЗОВАННЫХ В ДОКЛАДЕ

1. Отчеты, доклады, информация
  - Госстроя России,
  - Министерства экономики Российской Федерации,
  - Государственного комитета РФ по охране окружающей среды,
  - Министерства по природным ресурсам РФ,
  - Министерства социальной защиты населения.
2. Законы и Постановления Правительства Российской Федерации.
3. Нормативно-правовые акты региональных и городских администраций городов:
  - Астрахань,
  - Белгород,
  - Москва,
  - Кострома,
  - Новгород Великий,
  - Нижний Новгород,
  - Новомосковск,
  - Омск,
  - Санкт—Петербург,
  - Сургут.
4. Аналитические и информационные материалы управлений и департаментов администраций городов:
  - Астрахань,
  - Белгород,
  - Москва,
  - Кострома,
  - Новгород Великий,
  - Нижний Новгород,
  - Новомосковск,
  - Омск,
  - Санкт—Петербург,
  - Сургут.
5. Публикации и отчеты по проектам международных организаций:
  - Центра ООН по населенным пунктам,
  - Программы развития ООН,
  - ТАСИС,
  - Программы международного развития США (USAID).
6. Официальные издания Государственного Комитета Российской Федерации по статистике:
  - Статистический ежегодник, Москва, 1990 - 1999 гг.;
  - Регионы России. Сборник статистики в двух томах. Москва, 1996 - 1999 гг.;
  - Национальные счета в России в 1991 - 1998 гг.. Москва, 1999 г.;
  - Мужчины и женщины в России. Сборник статистики. Москва, 1999 г.;
  - Труд и занятость в России. Сборник статистики. Москва, 1999 г.;
  - Занятость населения. Статистический бюллетень № 3 (53). Москва, 1999 г.;
  - Демографический ежегодник 1993 - 1999 гг. Москва, 1999 г.;
  - Численность населения Российской Федерации по городам, поселкам городского типа и районам на 1 января 1993 г. (-1999 г.). Статистический ежегодник. Москва, 1994 - 1999 гг.;
  - Преступность. 1994. Сборник статистики. Министерство внутренних дел РФ, Министерство юстиции РФ, Международный статистический комитет стран СНГ. Москва, 1995 г.

7. Статистические отчеты региональных отделов Государственного комитета РФ по статистике:
  - Астраханская область,
  - Белгородская область,
  - Москва,
  - Костромская область,
  - Новгородская область,
  - Нижегородская область,
  - Тульская область,
  - Санкт-Петербург,
  - Тюменская область.
8. Публикации и материалы общественных организаций.
9. Труды ученых Российской Академии наук.
10. Труды опубликованные институтами Российской Академии наук:
  - Институтом народнохозяйственного прогнозирования,
  - Центральным экономико-математическим институтом,
  - Центром демографии и т.д.