СИСТЕМА ПОДГОТОВКИ КАДРОВ, ПОДДЕРЖКИ И СОПРОВОЖДЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

# УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

## (СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ)

РАБОЧАЯ ТЕТРАДЬ
ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ

Москва
2007

УДК 352
ББК 65.050.9(2)2
У66

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ:
**Александров Ф. О.** — к. ф.-м. н., соруководитель Санкт-Петербургской программы по конфликтологии, начальник отдела управления знаниями о ЯРБ «ЦНИИАТОМИНФОРМ», директор консультационной компании «ТОР»
**Перцовский О. Р.** — инженер Лаборатории гуманитарных технологий в региональном проектировании РосНИПИУрбанистики, сотрудник Санкт-Петербургской программы по конфликтологии
**Постоленко И. Г.** — ведущий инженер Лаборатории гуманитарных технологий в региональном проектировании РосНИПИУрбанистики, соруководитель Санкт-Петербургской программы по конфликтологии
**Черненков А. А.** — ведущий юрист Архитектурно-планировочной мастерской №2, главный аудитор внутренних проверок Системы менеджмента качества РосНИПИУрбанистики

Под общей редакцией
**Постоленко И. Г.**

У66 **Управление** развитием муниципальных образований (Стратегическое планирование. Территориальное планирование): Рабочая тетрадь для проведения практических занятий. – М.: АНХ, 2007. – 120 с.

ISBN 978-5-85006-112-8

Учебное пособие разработано Академией народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации по заказу Министерства регионального развития Российской Федерации в рамках создания Системы подготовки кадров, поддержки и сопровождения органов местного самоуправления.

УДК 352
ББК 65.050.9(2)2

© Коллектив авторов, 2007
© Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, 2007

**ISBN 978-5-85006-112-8**

# ВВЕДЕНИЕ

Данный тренинг направлен на освоение управляющими муниципальных образований (МО) квалификации и компетенций в использовании технологий управления развитием МО: стратегическое планирование и территориальное планирование.

## УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ И ПРОБЛЕМА УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ

В стране идет муниципальная реформа. Специфика реформы в том, что место, которое в управлении страной займут МО, определяется не только и даже не столько формально-правовым образом, сколько через реальную политическую и управленческую практику. Объем компетенций, которую МО получат в процессе реформ, зависит от их управленческой квалификации, доказанной государству и обществу в ближайшие несколько лет. На практике эта ситуация проявляется в многочисленных вопросах по разграничению полномочий, предметов ведения, формированию бюджетов МО.

Институты и механизмы развития территорий в Российской Федерации находятся в становлении. До создания Министерства регионального развития федеральное правительство мало обращало внимания на проблему территориального развития. Оно считало это делом субъектов Федерации и не шло дальше идеологии регионального паритета и социальных по своей сути программ выравнивания. Практика показала, что без координированного управления и развития территорий в масштабе страны утрачивается контроль за социально-экономическими процессами, падает конкурентоспособность, возникают угрозы политической дезинтеграции страны. Вопрос, кто, в каком объеме, с какими последствиями отвечает за развитие территорий, — сегодня на деле решают Министерство регионального развития, другие ведомства и управление муниципальных образований (в пределах полномочий).

Вместе с тем практика государственного строительства показала, что без вкладов городов, поселений, локальных территорий и их жителей эффективное управление невозможно. Вложения в инфраструктуры не дают ожидаемого экономического эффекта. На повестке дня стоит вопрос участия муниципальных образований, местного бизнеса, общественности в принятии решений, связанных с развитием территорий. В реализации муниципальной реформы мы формируем институты и изобретаем механизмы, способные обеспечить это участие.

Особенность современного развития в том, что в нем участвуют разные субъекты — государства, ведомства, корпорации, города, общественные организации, малый и средний бизнес, профессиональные сообщества, местные сообщества. Каждый ставит и решает свои задачи развития, определенные характером деятельности и ответственности. В процессах развития эти субъекты координируют свои действия. Результативность и эффективность развития зависит от качества этой координации. На уровне постановки целей и задач эта координация обеспечивается технологиями управления развитием.

## УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ

Современные подходы к управлению развитием акцентируют наше внимание на недопустимость «изменения любой ценой». Опыт второй половины XX в. не только у нас породил волну критического отношения к инженерному задору индустриализации, быстрому экономическому росту, построению новых обществ, стран, городов и т.д. Сегодня актуально управление развитием, учитывающее естественный ход событий, осознающее границы своего воздействия, ответственно относящееся к последствиям принятых решений. Это инициирующие, поддерживающие, выращивающие технологии. Управление развитием требует от нас зрелости и мудрости. Мы приступаем к восхождению на вершину искусства управления.

## ГРАМОТНОСТЬ В УПРАВЛЕНИИ РАЗВИТИЕМ ДЛЯ УПРАВЛЕНИЯ МО

Управление развитием муниципальных образований — процесс коллективный. Участие администраций МО в управлении развитием требует грамотной[1] координации и кооперации. В случае территориального и городского развития за кооперацию и координацию действий различных субъектов в процессах развития отвечают два основных института. Первый — складывающийся в стране институт стратегического планирования. Второй — модернизирующийся институт территориального планирования. В данном тренинге вы осваиваете базовые технологии — стратегическое планирование и территориальное планирование — на уровне продвинутого пользователя.

---

[1] *Постоленко И.Г., Александров Ф.О., Перцовский О.Р., Чернова Е.Б.* Проект «Конфликтологическая грамотность» / Сб. «Социальный конфликт». — М., 2004.

## СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Стратегическое планирование[2] — технология координации и согласования постановки целей. По сути, он пришел на смену институту Госплана и отличается именно тем, что в стратегировании цели ставят множество различных субъектов с разными областями ответственности.

Стратегирование для муниципальных образований как управленческий инструмент необходимо при постановке и достижении целей в ситуации, когда мы критически переосмысляем практику Госплана. Централизованное распределение ресурсов и полномочий в рамках вертикали государственной власти и управления не решит проблему. Технология стратегического планирования инициирует к участию и включению в процесс планирования всех субъектов, реально или потенциально влияющих на развитие ситуации муниципального образования, включая конкурентов и противников. Дискуссия о концептуальных основах будущего переносится внутрь процесса и процедуры планирования. Этим задается возможность расчета будущего в ситуациях, где его принципиально ранее не было (например, дефицита и борьбы за ресурсы, конфликта), появляется возможность добиться определенности будущего — просчет вариантов будущего. Участники, включенные в процесс и публичную процедуру стратегического планирования, доходят до общего плана будущего, движения к будущему, хотя бы уровня заявления о намерениях и т.д. Современное управление всегда осознает дефицит двух существенных ресурсов: финансов и времени.

Для того чтобы действовать в условиях дефицита ресурсов в стратегии, требуется разделить ценности и позиции с целями. Ценности — результаты, полученные в прошлых проектах или исторически, а также средства нашего действия, которые мы считаем необходимым сохранять, воспроизводить, на использовании которых мы настаиваем. Позиция — что мы можем делать исходя из ценностей с учетом нашего понимания происходящего в складывающейся ситуации. Цели — что именно будем делать в конкретной текущей ситуации. Такая конструкция позволяет маневрировать: корректировать цели, сохраняя ценностное ядро как принцип позиционирования в изменяющейся ситуации. Позиционирование — первый шаг в стратегической работе (рис. 1). Стратегирование предполагает, что проблема дефицита ресурсов может компенсироваться точностью позиционирования, т.е. ответом на вопрос: «Что в принципе мы намерены делать?».

Стратегирование также предполагает, что проблема дефицита ресурсов может компенсироваться за счет кооперации и взаимодействия с другими субъектами развития. Второй шаг в стратегирова-

---

[2] *Алексеев Н. Г.* Стратегия разработок по использованию ОДИ в системе педагогического образования // *Кентавр.* — 1992. — № 2. — С. 2–8.

Схема стратегирования

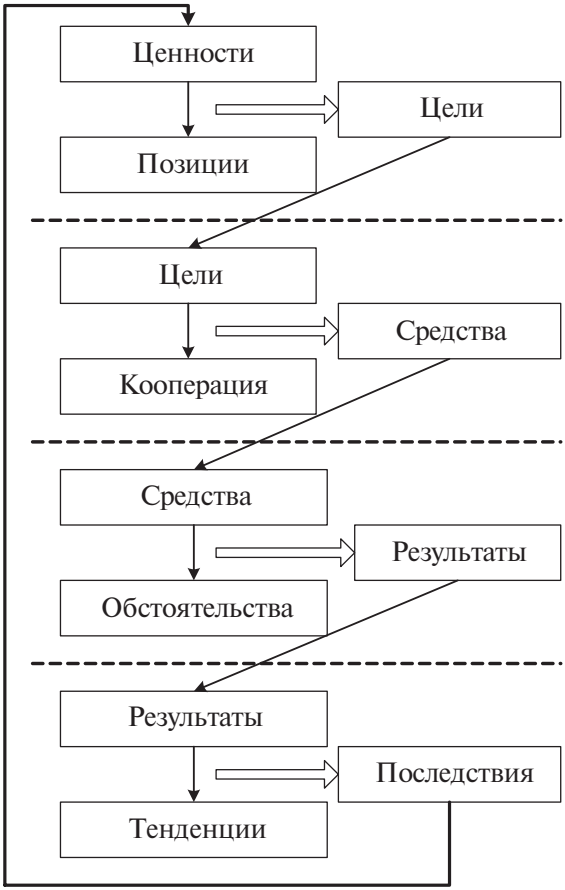


*Рис. 1.* Схема стратегической работы

нии — анализ того, какая кооперация, конкуренция, борьба предстоят при поставленных целях. Результатом этого шага должна стать оценка средств, которым располагаем мы и наши кооперанты (сотрудники, партнеры, попутчики и т.д.). Субъекты развития действуют на разных масштабах, от муниципального образования до страны и мира. На втором шаге придется оценить, каков масштаб управления, необходимый для достижения поставленных целей. Получив оценку средств и масштаба предстоящего действия, можно вернуться на первый шаг и откорректировать цели, позицию или доопределить ценности.

Располагая знанием средств, можно еще раз дать практическую оценку ситуации и проанализировать: какие результаты будут получены в этой ситуации при использовании этих средств. Это дает еще один повод для коррекции работы, проделанной на первом и втором шаге.

Последний шаг стратегирования — анализ тенденций и оценка того, каковы последствия наших действий, при тех результатах, которые мы рассчитываем получить. Прогноз последствий — основной пункт, по которому мы можем вернуться назад, к предыдущим решениям и пересмотреть сформулированные ценности.

## ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Территориальное планирование — технология корректировки целей в расчетах реализации[3]. Документы территориального планирования представят вам градостроительные (включая инженерные) ограничения, в которых вы действуете. Включение в расчет действия комплексного, профессионального, проектно организованного знания о территории оптимизирует реализацию. Управление развитием МО, используя технологию территориального планирования, обретает необходимую инженерную, проектную, ресурсную определенность.

## УСТРОЙСТВО ТРЕНИНГА

Тренинг включает четыре модуля. Мы формируем пользовательскую грамотность в управлении развитием МО. Мы сочли целесообразным не разрывать инструменты стратегического и территориального планирования. Мы даем их в связке в каждом модуле.

Во-первых, мы считаем, что самоопределение и постановка целей управляющими МО с учетом процессов и действий на масштабах более крупных, чем МО, — основной дефицит управленческой компетенции[4] у муниципальных управляющих, ограничивающий участие МО в программах развития.

Во-вторых, мы считаем, что основной ресурс, с которого МО могут включаться в процессы развития, связан с рынком недвижимости (экономического оборота земли, повышения градостроительной ценности территории и т.д.), для которого инструменты терри-

---

[3] *Александров Ф.О., Постоленко И.Г., Чернова Е.Б.* Корпоративная образовательная программа «Стажировка в градостроительном проектировании» // *Кентавр.* — 2004. № 31. — С. 64.

[4] *Александров Ф.О.*, *Постоленко И.Г.* Современные требования к новому поколению профессионалов и конкурентоспособность методологии: понятия квалификации, компетенции, опыта // *Кентавр.* — 2005. — № 33. — С. 57.

ториального планирования — основные инструменты реализации целей и проектных замыслов, в том числе и стратегических.

Каждый модуль тренинга направлен на освоение действия в искусственных (точных) правилах игровой имитации. Результат модуля — компетенция участия в соответствующем действии.

Первый модуль — позиционирование управления МО, располагающего инструментами территориального планирования в ситуации развития. Мы анализируем модельную ситуацию, доопределяем ценности, формируем позицию и ставим цели.

Второй модуль — масштабирование. Осваиваем действия на более крупных масштабах с использованием инструментов территориального планирования. Мы корректируем цели с учетом профессионального проектного знания в области территориального планирования и вступаем в конкуренцию за ресурсы с другим МО.

Третий модуль — направленность. Определяем направления развития, исходя из позиции и результатов взаимодействий на более крупных масштабах. Мы проводим переговоры с другим МО по вопросу координированного развития микрорегиона.

Четвертый модуль — экономический оборот земли и недвижимости. Возвращаемся на масштаб МО. Мы тренируемся, как принять решение по обороту земли и недвижимости с учетом стратегии развития субъекта РФ, как представить решения по территориальным вопросам для инвесторов.

Каждый модуль включает в себя несколько режимов. Режим требует разной работы от участников.

*Постановка задачи.* Задача режима — представить осваиваемое действие, задать его для участников. В данном режиме участники задают вопросы. Ваша задача — понять, зачем предлагается освоить это действие, как вы его должны и можете осуществить.

*Проблемная дискуссия.* Задача режима — участники формируют и высказывают свою точку зрения на ситуацию муниципального образования и реалистичность предлагаемого к освоению действия. Вы высказываете практические суждения.

*Инструктаж.* Задаются инструменты осуществления действия и правила их использования. Вы задаете вопросы: как сделать это?

*Упражнение.* Постановка и решение задачи по использованию инструментов в соответствии с инструкцией. Вы решаете задачу и сообщаете о полученных результатах.

*Имитационная игра.* Введение модельной ситуации. Участники знакомятся с описанием ситуации (кейсом) для имитационной игры. Вы действуете в игровой ситуации. Самостоятельно ставите цели и задачи, используете введенные инструменты.

*Разбор.* Совместный с тренером анализ проделанной работы: хода выполнения, соответствия инструкции, ее результатов и т.д.

# Модуль 1

# ПОЗИЦИОНИРОВАНИЕ

## ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ

Первый шаг в работе стратегирования (рис. 1) — позиционирование[5] (рис. 2). Это процедура, направленная на то, чтобы принять решения по следующим вопросам:

1. Что управление муниципального образования намерено делать?
2. С какими типовыми субъектами развития придется иметь при этом дело?
3. Что будет происходить в муниципальном образовании и каково место такого муниципального образования в современных процессах развития?
4. В чем текущая ситуация, кто из важных для формирующегося намерения субъектов актуально влияет на муниципальное образование?

Типовые субъекты развития (рис. 2) имеют базовый масштаб действия (масштаб карты, на которой они принимают решения, соразмерной действию). Масштаб соответствует объекту управления, все остальные масштабы становятся проекциями объекта и проектного действия на карты большего и меньшего масштаба и на другие объекты управления (транснациональная корпорация ведет расчеты на карте масштаба планеты, госкорпорация принимает решения на карте страны и т.д.). В ситуации многопозиционного взаимодействия субъекты вынуждены координировать свои действия по отношению к планам и позициям других субъектов. Действия и расчеты задаются (строятся) на картах разных масштабов. Позиционирование всегда осуществляется в нескольких масштабах, с тем чтобы построить сначала в проекте, а потом реализовать взаимодействие с другими субъектами развития.

Прямым указанием на то, в какие процессы развития включают территории, являются инфраструктуры, в том числе изображаемые на карте. Инфраструктура — это деятельность, унифицированным образом обеспечивающая другие деятельности. Задача инфраструктур — координировать деятельность различных субъектов, в том числе субъектов, действующих на разных масштабах. В позициони-

---

[5] Представление о позиции и позиционировании *см.: Щедровицкий Г. П.* Исходные представления и категориальные средства теории деятельности // *Сб.* Избранные труды. — М., 1995. — С. 233; *Щедровицкий Г. П.* Организационно-деятельностная игра как новая форма организации и метод развития коллективной мыследеятельности // *Там же.* — С. 115.

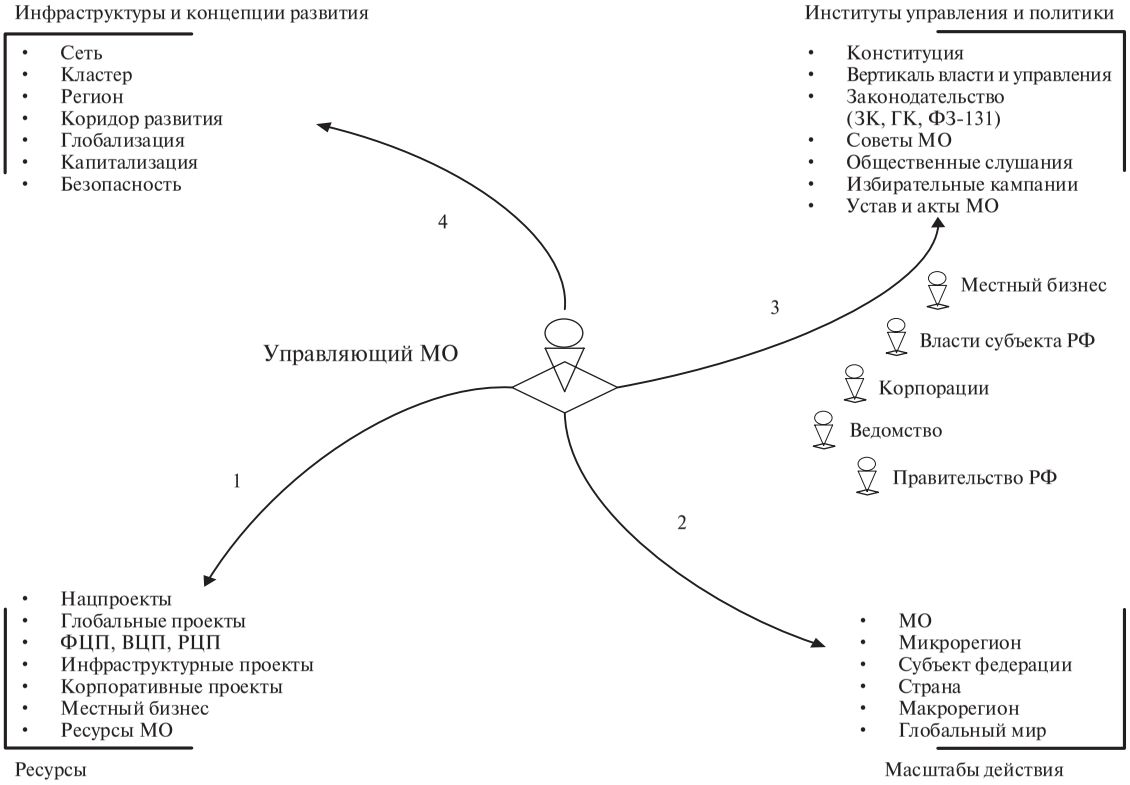


*Рис. 2.* Схема позиционирования управления МО в процессах развития

ровании необходимо учитывать, какие инфраструктуры развернуты на территории муниципального образования, в какие процессы развития за счет этого вам можно включаться.

У управляющих муниципального образования есть четыре возможных типа позиционирования (рис. 2). Муниципальное образование может включаться в проекты, разворачиваемые на других масштабах, становясь продолжением этих проектов на своей территории. В табл. 1 приведены сведения об актуальных для страны программах и проектах.

Муниципальное образование может использовать активность других игроков как один из инструментов собственного действия. Для этого необходимо точно знать собственные ресурсы и средства действия. В табл. 2 приведены типичные трансформации, планируемые как результаты действий типовых субъектов развития для территорий.

Муниципальное образование может принять решение, в рамках каких институтов управления и политики оно осуществляет свою деятельность.

Муниципальное образование может решить по существу, что будет происходить в области его компетенции и ответственности, какое развитие, какие концепции и с каким приоритетом будут реализовываться у нас на местах. Исходя из этого решения, выстраивать свое отношение к другим субъектам развития. В табл. 3 приведены процессы развития и характеристики соответствующих инфраструктур.

Данный модуль направлен на освоение управляющими муниципального образования позиционирования в ситуации постановки целей и многопозиционного действия.

*Таблица 1*

**Сведения о программах и проектах**

Данные из приложения 2 к Концепции «Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации» Министерства регионального развития Российской Федерации.

| № | Наименование | Цели | Стадия реализации |
|---|---|---|---|
| 1 | **ВЦП «Приоритетные инвестиционные проекты развития общественной инфраструктуры»** | Инфраструктурное обеспечение устойчивого экономического роста в геостратегически важных регионах и на остальной территории Российской Федерации, включая содействие развитию перерабатывающей промышленности и инновационных секторов экономики | Планируемая Минрегионом России программа |

*Продолжение табл. 1*

| № | Наименование | Цели | Стадия реализации |
|---|---|---|---|
| 2 | **ФЦП «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (на 2002–2010 годы и до 2015 года)»** | Сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов Российской Федерации; уменьшение разрыва по основным показателям социально-экономического развития между наиболее развитыми и отстающими регионами к 2010 г. в 1,5 раза, а к 2015 г. в 2 раза | Реализующаяся программа |
| 3 | **ФЦП «Программа государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления»** | Формирование условий для устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований, эффективной реализации конституционных полномочий местного самоуправления. Программа с учетом роли местного самоуправления в системе власти Российской Федерации, в экономической, социальной и политической системах российского общества призвана способствовать осуществлению государственной политики в области местного самоуправления, проведению реформы местного самоуправления | Реализующаяся программа |
| 4 | **ФЦП «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года»** | Создание условий для устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера на принципах самообеспечения на основе комплексного развития традиционных отраслей хозяйствования, их ресурсной и производственной базы, духовного и национально-культурного развития, повышения уровня образования, профессиональной подготовки, обеспечения здоровья; воссоздание традиционного хозяйственного уклада коренных малочисленных народов Севера и комплексное развитие хозяйственно-экономической структуры в районах их проживания при сохранении экологического баланса; социальная реабилитация, национально-культурное развитие и повышение роли этих народов в экономических и социальных процессах; повышение качества жизни коренных малочисленных народов Севера, создание системы жизнеобеспечения и социально-бытовых условий, отвечающих удовлетворению их жизненно важных потребностей; активизация инвестиционной и предпринимательской деятельности, восстановление торговых, финансовых и хозяйственных связей и интеграция в региональную экономику | Реализующаяся программа |

| № | Наименование | Цели | Стадия реализации |
|---|---|---|---|
| 6 | **ФЦП «Этнокультурное развитие регионов России в 2006–2008 гг.»** | Осуществление государственной национальной политики и региональных стратегий этнокультурного развития регионов Российской Федерации | Реализующаяся программа |
| 7 | **ФЦП «Сейсмобезопасность территории России» (2002–2010 гг.)** | Максимальное повышение сейсмической безопасности населения, снижение социального, экономического, экологического риска в сейсмически опасных районах Российской Федерации, снижение ущербов от разрушительных землетрясений путем усиления и реконструкции существующих сооружений, а также подготовки городов, населенных пунктов, транспортных, энергетических и иных объектов и магистралей к сильным землетрясениям | Реализующаяся программа |
| 8 | **ВЦП «Создание институтов регионального развития (Федеральное агентство регионального развития и территориального планирования и его территориальные подразделения)»** | Создание институциональной основы для ускоренного социально-экономического развития геостратегически важных регионов России и обеспечения вертикальной (по уровням власти) и горизонтальной (межрегиональной) интеграции решений органов власти в области экономической и социальной политики | Планируемая Минрегионом России программа |
| 9 | **ВЦП «Мониторинг миграционных потоков и трансформации процесса расселения в Российской Федерации»** | Определение и отслеживание основных миграционных потоков, их квалификационного и половозрастного состава, изменения структуры расселения | Планируемая Минрегионом России программа |
| 10 | **ВЦП «Создание условий для свободного перемещения людей в геостратегически важные регионы России»** | Сформировать ряд условий в геостратегически важных регионах РФ для поддержки притока населения | Реализующаяся программа |
| 11 | **ВЦП «Исследование инфраструктурных ограничений социально-экономического развития регионов Российской Федерации»** | Определение потребности регионов Российской Федерации в инфраструктуре на среднесрочную перспективу в 8–10 лет | Планируемая Минрегионом России программа |
| 12 | **ВЦП «Формирование единой системы мониторинга социально-экономического развития регионов Российской Федерации»** | Проведение систематической оценки качества жизни населения в разрезе субъектов Российской Федерации, проведение систематической оценки качества государственного управления субъектами Российской Федерации; | Планируемая Минрегионом России программа |

| № | Наименование | Цели | Стадия реализации |
|---|---|---|---|
| | | определение и мониторинг рисков социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, прежде всего в разрезе показателей качества жизни; формирование и внедрение в субъектах Российской Федерации регионального и муниципального стандарта открытости информации | |
| 13 | **ВЦП «Формирование единой системы мониторинга социально-экономического положения муниципальных образований и проведения муниципальной реформы»** | Проведение систематической оценки хода реализации и эффективности реформы местного самоуправления; проведение систематической оценки социально-экономического положения муниципалитетов; формирование и внедрение в муниципальных образованиях стандарта открытости информации | Планируемая Минрегионом России программа |
| 14 | **ВЦП «Мониторинг хода социально-экономических реформ и пороговых индикаторов деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации»** | Внедрение и поддержание системы мониторинга целевых ориентиров и пороговых индикаторов деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации; формирование регионального разреза сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации | Планируемая Минрегионом России программа |
| 15 | **ВЦП «Методическое и методологическое содействие внедрению элементов бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетный процесс на уровне субъектов Российской Федерации. Обобщение и распространение лучшей практики»** | Формирование условий для устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, эффективной системы государственного управления в субъектах Российской Федерации. Программа призвана способствовать проведению реформы государственного управления на региональном уровне, оптимизации структуры органов государственной власти субъектов Российской Федерации, сокращению расходов на государственное управление | Реализующаяся программа |
| 16 | **ВЦП «Методическое и методологическое содействие внедрению на региональном уровне процедур общественной экспертизы и общественных консультаций при принятии решений органами государственной власти и местного самоуправления. Обобщение и распространение лучшей практики»** | Формирование условий для повышения роли институтов гражданского общества в принятии решений на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Программа призвана способствовать внедрению на региональном уровне процедур общественной экспертизы и общественных консультаций при принятии решений органами государственной власти и местного самоуправления | Планируемая Минрегионом России программа |

| № | Наименование | Цели | Стадия реализации |
|---|---|---|---|
| 17 | **Подпрограмма в составе ФЦП «Жилище» на 2002–2010 годы «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного фонда»** | Обеспечение благоустроенным жильем граждан, проживающих в условиях, непригодных для постоянного проживания; ликвидация до 2010 г. включительно существующего аварийного жилищного фонда, признанного таковым в 2000 г. | Реализующаяся программа |
| 18 | **Подпрограмма в составе ФЦП «Жилище» на 2002–2010 годы «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации»** | Повышение эффективности, устойчивости и надежности функционирования жилищно-коммунальных систем жизнеобеспечения населения; привлечение инвестиций в жилищно-коммунальный комплекс; улучшение качества жилищно-коммунальных услуг с одновременным снижением нерациональных затрат; адресная социальная защита населения при оплате жилищно-коммунальных услуг | Реализующаяся программа |
| 19 | **Подпрограмма в составе ФЦП «Жилище» на 2002–2010 годы «Обеспечение жильем граждан Российской Федерации, подлежащих отселению с комплекса** | Обеспечение жилыми помещениями для постоянного проживания на территории Российской Федерации граждан Российской Федерации, прибывших до 1 января 2002 г. и постоянно проживающих в г. Байконур не менее 10 лет, зарегистрированных администрацией города в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий по причине отсутствия у них жилых помещений для постоянного проживания на территории Российской Федерации и за ее пределами | Реализующаяся программа |
| 20 | **Подпрограмма в составе ФЦП «Жилище» на 2002–2010 годы Подпрограмма «Государственные жилищные сертификаты» на 2004–2010 годы** | Обеспечение жильем семей военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, содержащихся за счет средств федерального бюджета сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации, увольняемых со службы из указанных органов и учреждений, граждан, уволенных с военной службы (службы), граждан, подлежащих переселению из закрытых военных городков, поселков учреждений с особыми условиями хозяйственной деятельности, и других приравненных к ним лиц | Реализующаяся программа |

*Окончание табл. 1*

| № | Наименование | Цели | Стадия реализации |
|---|---|---|---|
| 21 | **Подпрограмма в составе ФЦП «Энергоэффективная экономика» на 2002–2005 годы и на перспективу до 2010 года «Энергоэффективность в сфере потребления»** | | Реализующаяся программа |
| 22 | **Подпрограмма ФЦП «Сохранение и развитие архитектуры исторических городов (2002–2010 годы)» «Возрождение, строительство, реконструкция и реставрация исторических малых и средних городов России в условиях экономической реформы»** | Сохранение и восстановление градостроительного наследия, самобытной культуры, народных традиций российской провинции в условиях реформирования структуры управления хозяйством и становления рыночной экономики | Реализующаяся программа |

*Таблица 2*

**Существенные для муниципальных образований трансформации**

| Субъект | Трансформация | Область потенциального взаимодействия с МО | Область возможного запроса к МО со стороны субъекта действия |
|---|---|---|---|
| **Корпорация (производство)** | Доходы жителей. Запрос на уровень потребления и социальной защищенности. Налоги в муниципальный бюджет | Размещение промышленных и инфраструктурных объектов. Ниши для местного бизнеса. Экология и безопасность | Производственные площадки. Местная инфраструктура, сопутствующая бизнесу: транспорт, гостиницы, сервис. Жилищные предложения |
| **Торговые сети** | Стандарты потребления. Налоги в муниципальный бюджет | Площадки для размещения | Размещение торговых инфраструктур. Обеспечивающие инфраструктуры (дороги, транспорт, парковки и т.д.). |
| **Местный бизнес (услуги и торговля)** | Занятость. Налоги в муниципальный бюджет | Структура размещения деловых зон. Аренда, налоги | Структура городских зон. Местная инфраструктура, сопутствующая бизнесу |

*Окончание табл. 2*

| Субъект | Трансформация | Область потенциального взаимодействия с МО | Область возможного запроса к МО со стороны субъекта действия |
|---|---|---|---|
| **Местный бизнес (промышленность)** | Занятость. Налоги в муниципальный бюджет | Площадки размещения промышленных объектов. Экология и безопасность | Местные инженерные инфраструктуры |
| **Власти субъекта Федерации** | Стратегии и программы социально экономического развития | Размещение объектов и инфраструктур | Развитие местной промышленности, торговли, инфраструктур поселений и городов |
| **Федеральное правительство** | Стандарты социальной защиты. Федеральные инфраструктуры | Конкурсы | Качество оформления заявок и отчетов. Качество использования средств |
| **Ведомства** | Инфраструктурные проекты | Территориальные привязки, площадки размещения объектов. Безопасность | Муниципальные инфраструктуры транспорта, потребления, жилья |
| **Финансовые структуры** | Программы финансирования | Кредитование строительных проектов | Налоговая политика по инвестиционным проектам |

*КОММЕНТАРИЙ:* доходы в корпоративной системе оплаты труда — стандарты другого масштаба (странового, регионального), связанные с технологией управления производством. Местный бизнес напротив находится в адаптации к местным условиям и обеспечивает выживание свое и работников. Он не формирует финансового избытка в заработках работников по отношению к местному уровню.

*Таблица 3*

**Концепции развития — ведущие инфраструктуры и характеристики инфраструктур в проекции на масштаб муниципального образования**

| Инфраструктура | Глобализация | Регионализация | Коридоры развития | Каркас городов |
|---|---|---|---|---|
| **Транспорт** | Логистика мировых товарных потоков | Дистрибьюция | Транспортная артерия, обеспечивающая вывоз местной продукции на мировые рынки | Транспортный каркас, обеспечивающий товарный оборот между городами |

| Инфраструктура | Глобализация | Регионализация | Коридоры развития | Каркас городов |
|---|---|---|---|---|
| **Энергетика** | Мировые энергорегионы и энергорынки | Энергетические сети, станции большой мощности, схемы размещения объектов энергетики | Линии передач, станции обеспечивающие коридор развития | Сети передачи и станции |
| **Торговые сети, услуги** | Узел в мировой сети, МО — точка, где можно получить продукт стандартного качества | Региональная сеть, дистрибьюция | Система вывоза и доставки | Локальные торговые и сети, площадки и логистические центры вокруг городов |
| **Социальные гарантии** | Права человека, мировые социальные стандарты | Региональная социальная политика и региональные нормы социальной защиты, обеспечивающие мобильность труда и капитала в пределах региона | Социальный пакет | Поддержка депрессивных зон на уровне минимальных социальных стандартов |
| **Культура, наука и образование** | Мировой культурный, образовательный и научный оборот | Научный, образовательный, культурный регион | Экспорт и импорт образовательных и научных продуктов, используемых в рамках проектов коридора развития | Научная, образовательная и культурная мобильность и специализация в каркасе городов |
| **Туризм** | Мировые туристические потоки | Туристический регион | Вовлечение жителей вокруг коридора в мировой туризм | Туристический регион |
| **Финансовые структуры** | Кредиты и инвестиции с мировых финансовых рынков | Региональный финансовый оборот | Кредитование в пуле проектов коридора развития | Со-финансирование проектов, синдицированные кредиты |

*Окончание табл. 3*

| Инфраструктура | Сети инфраструктур | Капитализация ресурсов | Кластер | Безопасность |
|---|---|---|---|---|
| **Транспорт** | Сеть дорог местного значения, координированная с другими сетями инфраструктур | Торгово-транспортный оборот, торговые площадки | Участник цепочки производства добавленной стоимости; специализированные транспортные услуги | Риски аварий, последствия и страховые платежи. Устойчивость деятельности, стандарты экологической, экономической и прочей безопасности |
| **Энергетика** | Сеть станций малой и средней мощности | Локальные станции и сети | Требования кластера к инфраструктурам локализации | Риски аварий, последствия и страховые платежи. Устойчивость деятельности, стандарты экологической, экономической и прочей безопасности |
| **Торговые сети, услуги** | Сеть местных торговых точек, опирающихся на единую систему инфраструктур транспорта, связи, доставки, сервиса | Местный продукт — компонента локализации с перспективой продвижения в сети | Территориальная локализация, связанная с обслуживанием цепочки добавленной стоимости | Потребительская безопасность |
| **Социальные гарантии** | Сеть социальных услуг, определяемая сетями инфраструктур | Адресная социальная поддержка в не поддающихся капитализации областях деятельности | Социальный пакет в структуре кластера | Социальная безопасность |
| **Культура, наука и образование** | Сеть образовательных и культурных услуг и центров | Включение в мировые образовательную, научную и культурную инфраструктуры | Профильные для кластера образование и наука | |
| **Туризм** | Туристический микрорегион | Вовлечение в мировой туристический оборот | Нет | |
| **Финансовые структуры** | Дистрибьюция финансовых услуг | Пилотные проекты | Финансовый оборот внутри кластера | Риски остановки инвестиционных проектов. Общественные слушания |

**Вопросы участникам:**

1. Какие проекты и программы из табл. 1 реализуются на территории ваших МО, соседних МО или субъекта Федерации, в который вы входите?
2. Какие субъекты развития действуют на территории ваших МО, в чем для МО результат их действий?
3. Какие инфраструктуры и/или концепции развития, по вашей оценке, реализуются на территории ваших МО?

## УПРАЖНЕНИЕ 1

Дайте характеристику, каким образом перечисленные инструменты территориального планирования применимы для включения в управление развитием муниципального образования трансформаций, планируемых субъектами развития для территорий (табл. 2). Заполните табл. 4.

*Таблица 4*

**Документы территориального планирования**

| Инструмент/решение территориального планирования | Краткая характеристика | Субъект взаимодействия |
|---|---|---|
| Схемы территориального планирования РФ. Планы реализации | | |
| Схемы территориального планирования субъектов РФ. Планы реализации | | |
| Схемы территориального планирования муниципальных районов. Планы реализации | | |
| Генеральные планы городских и сельских поселений. Генеральные планы городских округов. Планы реализации | | |
| Правила землепользования и застройки городских и сельских поселений. Правила землепользования и застройки городских округов | | |

## УПРАЖНЕНИЕ 2

Проанализируйте картосхемы, представленные в Картографическом приложении:

*Картосхема 7.1.3 «Практикум. Управление развитием муниципальных образований. Модуль 1. Стратегия социально-экономического развития Тюменской области: инфраструктуры расселения области».*

*Картосхема 7.1.4 «Практикум. Управление развитием муниципальных образований. Модуль 1. Стратегия социально-экономического развития Тюменской области: инфраструктуры добывающей промышленности».*

*Картосхема 7.1.5 «Практикум. Управление развитием муниципальных образований. Модуль 1. Стратегия социально-экономического развития Тюменской области: функциональная организация региона».*

Дайте заключение:

1) действия каких субъектов представлены на картах;
2) какие инфраструктуры значимы для этих действий;
3) какие процессы развития заданы на этих картах.

Заполните табл. 5.

*Таблица 5*

**Субъекты — масштабы — инфраструктуры**

| Субъект/действие | Инфраструктуры | Характеристика развития |
|---|---|---|
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |

## РАЗБОР 1

**Ваш личный комментарий**

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

## ПРОБЛЕМНАЯ ДИСКУССИЯ

### Вопросы для дискуссии

1. Возможно ли включение управления муниципальными образованиями в процессы управления развитием?

2. В чем основные трудности участия управления муниципальных образований в управлении развитием?

3. Какие цели на развитие могут ставить управляющие муниципальными образованиями?

4. Какими ресурсами для участия в развитии располагает управление муниципальными образованиями?

## ИНСТРУКТАЖ 1

### Анализ ситуации на макетах

Анализ ситуации — метод самоопределения и постановки целей[6] при принятии решений по вопросам, которые находятся вне расписанных по вертикали государственной власти и управления задач.

Анализ ситуации предполагает ответ на два ряда типовых вопросов. Первый ряд: в каких условиях приходится действовать, какими объектами оперировать, какими ресурсами располагаем, с какими субъектами имеем дело и т.д.

Второй ряд вопросов: что из себя представляет наше муниципальное образование, что управление муниципальным образованием собирается делать, что считаем ценным, в чем видим перспективу и т.д.

Результатом соотнесения этих двух рядов анализа является позиционирование и постановка целей. Практически начинать можно с любого из двух рядов.

Метод анализа ситуации требует, чтобы все существенные факторы (параметры) и субъекты ситуации были квалифицированы (названы, описаны) и отнесены к одной из трех областей: обстановки, обстоятельств или условий.

- Область обстановки — это область полной подвластности для субъекта, проводящего анализ ситуации. Обстановка — это те факторы и субъекты ситуации, с которыми субъект может действовать без каких-либо ограничений.
- Область обстоятельств — это факторы и субъекты ситуации, на которые возможно только ограниченное, косвенное или (и) опосредованное влияние.
- Область условий — это факторы и субъекты ситуации, которые не доступны к оперированию, но должны учитываться при постановке целей и действии как соответствующие ограничения или ресурсы.

Для проведения анализа модельной ситуации, позиционирования и фиксации результатов работаем на макете ситуации (рис.3).

---

[6] *Щедровицкий Г. П.* Организация, руководство, управление. — Т. 1. — М.: Наследие ММК, 2000.

*Рис. 3.* Схема анализа ситуации на макетах

## ПОСТРОЕНИЕ МАКЕТА СИТУАЦИИ

1. Разбить лист бумаги на три области в виде *вложенных квадратов* (рис. 3).

2. **Ядерная область I** — первый внутренний квадрат — управление МО, проводящее анализ ситуации, его ценности, характеристики и цели.

3. **Внутренняя область II** — область обстановки, полной подвластности для агента.

4. **Средняя область III** — область обстоятельств, т.е. того, на что возможно лишь косвенное, опосредованное и ограниченное влияние

5. **Внешняя область IV** — область условий, т.е. того, что недоступно к оперированию, но должно учитываться при постановке целей и действии.

6. Для удобства макетирования лист разбит на правую и левую части: в одной — фиксируются субъекты, действующие в ситуации, в другой — факторы, определяющие ситуацию.

Назовите и впишите определенный субъект или фактор в область обстановки, обстоятельств или условий.

Установите связь между субъектами действия и факторами ситуации. Заполните табл. 6.

*Таблица 6*

**Ресурсы**

| Субъект | Параметр ситуации/ средство | Оценка значения (от 1 до 5) |
|---|---|---|
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |

## ИМИТАЦИОННАЯ ИГРА. ЭПИЗОД 1

### Анализ ситуации на макетах и постановка целей

В данной игре вы выступаете как управляющие (штаб) одного из двух МО. Вы принимаете решение о его будущем. Вы должны поставить цели и предложить направления развития за одно из описанных МО.

**Правило.** Вам необходимо:

- В соответствии с инструкцией построить макет ситуации за одно из муниципальных образований.
- Заполнить табл. 6 «Ресурсы».
- Поставить цели и сформулировать предложения по развитию вашего (в игре) муниципального образования.
- Сделать доклад о целях на общем обсуждении.

## МОДЕЛЬНАЯ СИТУАЦИЯ 1

Это стартовая ситуация для разыгрывания. Прочтите. Задайте вопросы. Выясните, в какой группе (за кого) будете проводить анализ ситуации на макетах.

### 1. СПРАВКА ПО УРАЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ

Уральская область расположена в предгорьях Урала. Главная река: Каменка с притоками. Климат умеренно-континентальный. На территории области преобладают подзолистые почвы. Растительность — пихтово-еловые и смешанные леса, занимающие $^1/_2$ территории области.

**Население** — 2,9 млн человек, в том числе в городской местности — 2,2 млн человек (76 % от общего количества), в сельской — 0,7 млн человек (24 %). Большинство населения — русские (89 %). Смертность превышает рождаемость, естественный прирост отрицательный и не компенсируется миграционным притоком. Общая численность населения устойчиво снижается.

В области добываются: нефть, газ, каменный уголь, минеральные соли, золото, алмазы, руды черных и цветных металлов, строительные материалы. Уральская область — один из наиболее экономически развитых регионов России. По объему валового регионального продукта область занимает 12-е место среди регионов России.

Основа экономики области — высокоразвитый **промышленный комплекс**. Ключевые отрасли промышленности: нефтяная, химическая и нефтехимическая, черная и цветная металлургия, машиностроение, лесопромышленный комплекс.

В Уральской области ежегодно добывается около 10 млн тонн нефти из более чем 150 небольших скважин. Ведущая добывающая компания — ООО «Лукойл — Уральск». Добыча нефти сконцентрирована на юге и севере области. На севере области (Краснослиберский, Каменский и Засольский районы) нефтедобыча затруднена, так как нефть там залегает на большой глубине под соляными пластами. В Уральске расположены предприятия по переработке нефти (ООО «Лукойл — Уральскнефтеоргсинтез») и газа.

Ведущей отраслью химической промышленности является производство минеральных удобрений. В Уральской области расположено одно из крупнейших в мире *Верхнекаменское месторождение калийных солей.* Добыча руды и производство калийных удобрений осуществляется в Берзиках (ОАО «Уркал») и Каменске (ОАО «Сильвит»). Компании «Уркал» и «Сильвит» — одни из крупнейших в мире производит елей и экспортеров калийных удобрений. Производство азотных удобрений размещено в Уральске (ОАО «Минеральные удобрения») и Берзиках (ОАО «Азотник»).

Черная металлургия представлена заводом полного цикла (ОАО «Сучевский металлургический завод») и предприятиями передельной металлургии. Цветная металлургия базируется на переработке руды Верхнекамского месторождения калийных солей, содержащей магний и редкие металлы. Заводы расположены в Берзиках (титано-магниевый комбинат корпорации «СМТО-АВЕСТА») и Каменске (ОАО Каменский магниевый завод).

В машиностроении важную роль играет производство продукции военного назначения. Крупнейший центр машиностроения — Уральск; производятся авиационные и ракетные двигатели, нефтедобывающее и горно-шахтное оборудование. Машиностроительная отрасль области в целом находится в кризисном состоянии. Наибо-

лее успешно развивается производство оборудования для добывающих отраслей промышленности и железнодорожного транспорта.

Лесозаготовительные мощности расположены преимущественно на севере области. В Уральской области расположены четыре целлюлозно-бумажных комбината, крупнейший из которых в Каменске (ОАО «Каменскбумпром»).

Промышленность области перегружена добывающими предприятиями и предприятиями ВПК. В ряде районов и городов области результатом промышленного развития стала неблагоприятная экологическая ситуация (особенно в районе городов Берзики и Каменске). Вместе с тем в регионе неблагоприятны природно-климатические условия для ведения **сельского хозяйства** и самообеспечения населения продовольствием.

Выгодное географическое положение определяет структуру **транспортной системы**. На территории области пересекаются трансконтинентальные железнодорожные, автомобильные и воздушные линии, находятся четыре самых восточных порта единой глубоководной системы европейской части России, обеспечивающих выход в Северную и Южную Европу. Относительно плохо в транспортном отношении развита северная часть области, где транспортная система имеет тупик.

**Территориальное развитие** области неравномерное. Наиболее развиты районы юга области, где расположена столица области Уральск, большинство машиностроительных предприятий и основные нефтедобывающие промыслы; а также районы севера области, входящие в Верхнекаменский территориально-промышленный комплекс (городская агломерация Берзики-Каменск). Дотационные районы — это плохо освоенные территории севера области. По некоторым из них приходится принимать решение о переселении жителей из отдаленных и труднодоступных районов на более благоустроенную территорию.

В опубликованные Правительством Уральской области перспективные планы входит ряд социальных программ (жилищная — программы «Достойное жилье», «Сельский дом», образовательная — программа «Новая школа», медицинская — программа «Качественное здравоохранение»), программа подъема лесной отрасли. Главным условием и развития социальной сферы в удаленных районах, и лесной промышленности областное Правительство называет развитие инфраструктуры транспорта, прежде всего строительство и ремонт автодорог. Финансирование программ осуществлялось на долевых началах. Чтобы включиться в областную дорожную программу, администрация муниципального образования сама должна вложить дополнительные средства.

В перспективных планах области — активное участие в межрегиональном транспортном проекте федерального и даже международного уровня «Белкомур» — проекте железнодорожной магистрали, которая должна связать северные порты Мурманска и Архангельска с Уральской областью, причем пройти через северные,

наименее освоенные районы области и расшить железнодорожный тупик в Каменске. «Белкомур» рассматривается Правительством области как программа промышленного и инфраструктурного развития субъектов РФ, по территории которых пройдет магистраль.

## 2. СИТУАЦИЯ МО БЕРЗИКИ

**Берзик-Каменский территориально-производственный комплекс**

В годы Советской власти в Уральской области, на Верхней Каменке, возник и получил развитие Берзик-Каменский территориально-производственный комплекс (рис. 4). На территории комплекса распложено крупнейшее в стране Верхнекаменское месторождение калийно-магниевых солей, площадь которого составляет 1 800 км$^2$, а толщина соленосных слоев достигает 514 м. В системе отраслевой централизованной экономики территория Берзики-Каменск проектировалась как единый промышленный район. Промышленные предприятия в подавляющем большинстве были тесно связаны друг с другом, развивалась Берзик-Каменская городская агломерация, в которую были вовлечены города Берзики, Каменск, Засолье и поселки городского типа Орел и Тюлькино. В настоящее время территория этой системы расселения — одна из двух наиболее активно развивающихся промышленных площадок Уральской области, занимающая 6,5 % территории и сосредотачивающая 11 % населения области.

Транспортные сообщения (железнодорожный, автомобильный и водный транспорт) пересекают территориально-производственный комплекс с юга на север. С общей сетью железных дорог эту территорию связывает тупиковая ветка Сучевской-Каменск, идущая в меридианальном направлении. Автомобильное сообщение представлено дорогой республиканского значения Рунгук — Каменск, которая от Каменска на север продолжается как дорога областного значения.

Особенность Берзик-Каменского промышленного комплекса заключается в том, что его основу составляют сырьевые отрасли, прежде всего производство калийных удобрений и титана, к которым примыкают и другие химические производства. Большая часть продукции идет на экспорт. Предприятия комплекса обеспечивают половину мирового производства калийных удобрений и 30 % мирового титана. Промышленный комплекс занимает значительное место в экономике не только Уральской области, но и всего Урала, производя:

- 85 % минеральных удобрений;
- 100 % титана и магния;
- 100 % каустической и кальцинированной соды.

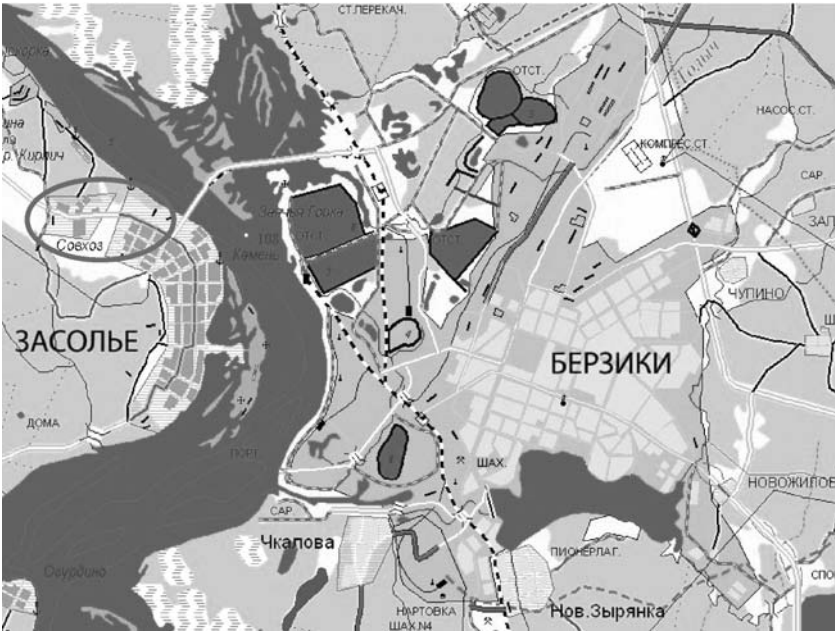


*Рис. 4.* Берзик-Каменский территориально-производственный комплекс

**Город Берзики**

Одним из центров этого промышленного района является г. Берзики — крупнейший в экономическом регионе и второй по величине в области после областной столицы — Уральска. Город Берзики расположен на левом берегу реки Каменки в верхнем ее течении. Город с населением 180 тыс. чел. занимает территорию 52,5 тыс. га, бо́льшая часть которой занята промышленными предприятиями.

Город Берзики возник в 30-е гг. в период начала интенсивного освоения калийного месторождения. Он был образован слиянием нескольких рабочих поселков, построенных на местах горнодобычи и переработки руды. В последующие годы город быстро разрастался вместе с ростом добычи, появлением и развитием все новых предприятий химической и металлургической отраслей. Развитие города изначально и всегда было подчинено логике развития промышленного района.

В кризисный период начала 90-х, несмотря на значительный спад, эти отрасли выстояли, обеспечив выживание и населению, и городскому хозяйству Берзиков.

Берзики в тот период также несли на себе последствия кризисного периода. Пришли в упадок жилищно-коммунальное хозяйство (в ремонте и реконструкции нуждается до 40 % жилого фонда, средний физический износ инженерных сетей — свыше 60 %), дорожная

сеть и общественный транспорт, муниципальные предприятия и учреждения культуры. Несмотря на присутствие в Берзиках гигантов индустрии, городской бюджет пополнялся слабо. Пользуясь налоговой неразберихой, предприятия или вовсе не платили налоги в местный бюджет, или платили незначительные суммы, часто с большой задержкой. «Серые» зарплатные схемы не позволяли собирать подоходный налог. Налога на использование недр в городскую казну также не поступало, несмотря на то что предприятия ведут добычу полезных ископаемых на промышленной территории города. В процессе реструктуризации собственности приватизированные предприятия передавали городу свою социальную инфраструктуру.

Административно-бюджетная реформа, проводимая в стране, позволяла Берзикам, так же как и Засолью, улучшить свое финансово-экономическое положение. Поэтому вскоре после соседнего муниципального образования Берзики принимают на Городском собрании свой Муниципальный Устав. После официального оформления города как субъекта местного самоуправления у администрации появляются реальные возможности для сбора местных налогов. Налоговые поступления начинают возрастать, бюджет города пополняется. В течение следующего года городской администрации удалось поправить положение в городском хозяйстве, и перед ней встает вопрос о дальнейшем развитии.

Берзики, определяя свое развитие, ориентировались, как и раньше, на логику развития промышленного района. В городе действовало около восьми предприятий-гигантов, обеспечивавших практически весь городской бюджет и 85% занятости населения, и несколько десятков более мелких предприятий. Ведущие промышленные корпорации двух стратегических отраслей — ОАО «Уркал», производящее калийные удобрения, и «Корпорация «АВЕСТА», производящая титан и магний, завоевывали мировые рынки и стремительно выходили на уровень глобальных игроков. Это требовало подъема качества продукции и самого производства до международных стандартов. Происходит смена всего менеджмента компаний, внедряются системы автоматизированного управления, модернизируется оборудование и технологии. Предприятия сертифицируются на международный стандарт качества. Остро встают экологические проблемы, поскольку экологическая сертификация составляет необходимый элемент международной стандартизации.

Рост и модернизация промышленного производства создали потребность в привлечении в город высококвалифицированных кадров, дефицит которых сложился в Берзиках к тому времени. Возросли требования к социальным условиям привлечения специалистов. С выходом производств из кризиса стали расти доходы жителей, впервые за несколько лет увеличилась численность населения. Вновь стал актуальным вопрос дальнейшего роста Берзиков, выбора района новой застройки. Окруженному со всех сторон промзоной

(рис. 5), городу двигаться некуда, кроме территорий правого берега, которые к этому времени уже входили в Засольский район, другой самостоятельный субъект МСУ.

### Микрорайон «Засольский»

Высокая концентрация химической промышленности наносит вред населению города. В почве, водных источниках, а главное — в отвалах отходов химического производства, возвышающихся терриконами вокруг всего города, накопилось большое количество вредных веществ. Плохая санитарно-экологическая обстановка в городе сказывается на смертности населения и состоянии здоровья, особенно детского. Территория вокруг города почти полностью занята промышленной инфраструктурой.

Проектами предыдущего периода был предусмотрен перевод жилого и социально-культурного центра города на другой (правый) берег Каменки, к которой Берзики не имеют прямого выхода. Берег сплошь занят промзоной водопотребляющих предприятий. Эта экологически чистая правобережная территория традиционно служила зоной рекреации для всего промышленного района (дачи, базы отдыха, пионерлагеря).

В целях реализации проекта — нового микрорайона Засольский — в середине 80-х гг. был проложен мост через водохранилище, на правом берегу построена мощная котельная, проложена часть инженерной инфраструктуры. Возведено незначительное количество (3% от запланированного) 9-этажных жилых домов, организованных в «спальный» микрорайон, но практически без какой-либо социальной инфраструктуры. В последующие годы освоение этой территории прекратилось из-за отсутствия финансирования. К середине 90-х в домах правобережья жило не более 1000 жителей, в основном из правобережного, Засольского района. Жители Берзиков селятся там неохотно из-за удаленности, оторванности от города и отсутствия социальной инфраструктуры.

## 3. СИТУАЦИЯ МО ЗАСОЛЬСКИЙ РАЙОН

### Засольский район

К Засольскому району Уральской области отошли территории, которые не вошли в промышленную разработку и планы такой разработки ближайших десятилетий (рис. 5). Общая численность населения Засольского района, включая г. Засолье, составляет 14,3 тыс. человек. Это один из самых малозаселенных и малоосвоенных районов Уральской области. На территории, составляющей 3% от областной, проживает всего 0,5% от общей численности населения области. Долгие годы район был исключительно аграрным, основное значение имели лесозаготовительные и сельскохозяйственные функции. Государственные вложения в развитие сельского хозяйства были минимальными, так как район расположен в зоне рискованного земледе-

*Рис. 5.* Берзики и Засолье

лия. Район производит менее 1% областной продукции мяса, молока, зерновых и около 2% — картофеля и овощей. Основным природным ресурсом Засольского района являются леса. Более 81% территории района занято лесом, имеющим промышленное значение. Однако плохое состояние, а иногда полное отсутствие дорог делает лесозаготовки экономически невыгодными. К середине 90-х гг. объем лесозаготовок в районе снизился по сравнению с 70-ми гг. в 10 раз.

В начале 80-х гг. в районе были обнаружены нефтяные месторождения, началась их промышленная разработка. Однако денег и вложений Засольскому району это не приносило: за пользование недрами и разработку нефти государство не платило. К середине 90-х нефтяные компании, ведущие добычу на территории района, акционировались, но по-прежнему средства от этой добычи не поступали в городской бюджет. Эксплуатируя ресурсы района, нефтяные компании не вкладывались в его развитие. Разработки велись «с колес», вахтовым методом, вообще без капитальных вложений, а налог за использование недр по-прежнему шел мимо администрации района.

**Город Засолье**

На другом берегу реки Каменки, напротив города Берзики, стоит небольшой старинный город Засолье (5,7 тыс. жителей), одно из первых русских поселений на Верхней Каменке, бывшее центром освое-

ния всего региона. В 20-е гг. город Засолье был административным центром Верхнекамского округа, куда входила и нынешняя территория Засольского района, и нынешняя территория Берзиков, и территория соседнего Каменского района вместе с городом Каменском. Только в 30-е гг., с началом интенсивного индустриального освоения, роль административного, промышленного и культурного центра перешла от Засолья (насчитывавшего к тому времени 14 тыс. жителей) к новому быстро растущему городу Берзики. На протяжении советского периода административно-территориальный статус Засолья несколько раз менялся (см. «Засольский район. Историческая справка»). В середине 90-х гг. у Засолья оставалась административная функция райцентра Засольского района, территория которого простирается на оба берега, вокруг городов Берзики и Засолье (рис. 5).

Город Засолье состоит из заповедной части и правобережной селитебной территории.

По ценности архитектурно-градостроительного наследия Засолье отнесено к самой высокой группе «А», наравне с такими городами, как Суздаль, Углич, Великий Устюг.

Вокруг Засолья сложилась своеобразная структура жилых образований, сформированных отдельными слободками: Лысьва, Пыскор, Орел-городок, Дедюхино.

Комплекс памятников — Засолье и прилегающие к нему поселения — позволяют рассматривать их как единый историко-культурный комплекс. Центральное место в Засольском архитектурном комплексе занимает ансамбль Строгановских построек: Спасо-Преображенский собор, колокольня, Строгановские палаты. Наряду с этим ансамблем представляют особый интерес Владимирская церковь (1757 г.), Покровская часовня, Никольская церковь (выстроена в память о победе над Наполеоном в 1812 г.) и сохранившаяся жилая застройка. Всего в старом Засолье выявлено и поставлено на учет 43 памятника культуры, гражданского и промышленного зодчества.

Соседство с индустриальным центром г. Берзики частично обеспечивает занятость жителей Засолья. На предприятиях промкомплекса Берзиков занято до 30 % трудоспособного населения г. Засолье. Лишенные и собственных ресурсов, и сколько-нибудь существенной поддержки из области, и район, и город в середине 90-х гг. находились в затяжном кризисе.

### Образование МО и перспективы развития

Новая Конституция Российской Федерации, законодательная и административно-бюджетная реформа, новый налоговый кодекс, Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и региональный закон «Об административно-территориальном делении Уральской области» дали возможность Засольскому району выйти из кризиса. Реформа налогового законодательства отдавала часть налогов, в том числе за использования недр, в доход

муниципальных бюджетов. В 1996 г. Земское собрание Засольского района приняло Устав МО Засольский район. В состав этого муниципального образования, согласно Уставу, вошел и г. Засолье в качестве муниципального центра.

Тем самым район утвердил свою самостоятельность, получил возможность самому управлять собственной территорией, включая территорию г. Засолье, и взимать налоги. В результате бюджет района сразу увеличился почти вдвое. Наступило некоторое оживление жизни района: из городского бюджета начали инвестироваться местные предприятия (пивзавод, кирпичный завод, деревообработка); наметились элементы возрождения сельского хозяйства; удалось направить некоторые средства и в восстановление исторической части района.

Тем не менее бюджет оставался депрессивным, а уровень жизни — крайне низким (доходы на душу населения в районе — одни из самых низких по Уральской области). Несмотря на то что в районе есть природные ресурсы: нефть, лес, — сельское хозяйство могло бы давать значительно больший доход, но все развитие упиралось в почти полное отсутствие транспортной инфраструктуры.

В настоящее время социально-экономическое положение района характеризуется следующим:

1) низкий уровень жизни населения, выражающийся прежде всего в низких доходах (средняя зарплата по району в 2 раза ниже, чем в г. Берзики);

2) высокий уровень безработицы; причем в отдельных сельских администрациях района уровень безработицы особенно велик — до 30–40 %;

3) процесс депопуляции населения как в городской, так и в сельской местности;

4) деградация системы расселения. Район потерял за последние 16 лет порядка 35 % всех населенных пунктов;

5) спад производства во всех сферах хозяйствования, особенно в профилирующих отраслях района — в лесной промышленности и в сельскохозяйственном производстве.

В лесной промышленности объем вывозки древесины по сравнению с 70-ми гг. сократился в 10 раз.

В сельском хозяйстве численность работающих сократилась с 2,5 тыс. чел. до 0,5 тыс. чел. — в настоящее время.

Вследствие снижения объемов производства уменьшаются возможности бюджетной обеспеченности социальной и коммунальной сфер, продолжает падать уровень жизни населения.

### Микрорайон «Засольский»

Территория г. Засолье и его окрестностей, правобережье реки Каменки еще с советских времен интенсивно использовалась как рекреационная зона промышленного комплекса, а начиная с 80-х — как зона жилой застройки г. Берзики. Там был запроектирован и частично

построен большой «спальный» район Берзиков — «Засольский». Причем проектирование и строительство велось, не считаясь с исторической и архитектурной ценностью планировки старинного города. В экономическом отношении от этого строительства Засолье ничего не получило, поскольку по проекту 70-х гг., согласно которому велось строительство, территория города Засолье включалась в городскую черту Берзиков, что было закреплено Постановлением Совета Министров РСФСР от 1981 г. Строительство велось как бы на собственной территории Берзиков, и все возведенные здания, сооружения и коммунальные предприятия тоже относились к городскому хозяйству Берзиков.

Построенный Берзиками на правобережье комплекс жилых и инженерно-коммунальных сооружений занимал значительную площадь довольно ценной береговой территории. Систематической кадастровой оценки земли в Засольском районе не производилось. Кадастровая оценка прибрежной территории, была проведена в 80-е гг. Берзиками в ходе строительства микрорайона «Засольский». Хотя цены 1985 г. не имели никакого смысла в середине 90-х, но сам принцип оценки, соотношение стоимости земель различных категорий давали некоторые основания для расчета стоимости аренды земли.

## 4. ЗАСОЛЬСКИЙ РАЙОН. ИСТОРИЧЕСКАЯ СПРАВКА

В 1606 г. было основана слобода Новое Засолье — центр солеваренного производства, Уральская вотчина промышленников Строгановых. Более трех веков основным занятием жителей Усолья было солеварение. В 1895 г. здесь было порядка 40 соляных скважин. Именно в этот период село становится транзитным пунктом, связывающим Урал с центром России, важным торговым центром. Город также являлся культурным и религиозным центром Приуралья.

В 1918 г. Засольск был преобразован в город и стал уездным центром, который был перенесен из Каменска.

С 1923 г. город Засолье (9 000 человек) становится центром еще большего региона — Верхнекаменского округа, в который вошли территории Засольского и Черынского уездов, Берзиковский, Кизловский, Каменский районы, весь теперешний Коми-Пермяцкий округ и поселок Берзики.

В 1930 г., в связи с ликвидацией округов, образуется единый Берзиковский район с административным центром в городе Каменске, но вскоре административный центр переносится в город Берзики, где строится химический комбинат.

В 1932 г. город Засолье включается в состав города Берзики на правах его заречной стороны. По переписи 1939 года население города Засолье — 13 тыс. человек.

В 1940 г. город Засолье был выделен из Берзиковской горчерты в самостоятельный город как административный центр Ворошиловского района (население 18,5 тыс. человек).

В своем первозданном виде Засолье не сохранилось. В 1954–1956 гг. в связи с образованием водохранилища Каменской ГЭС, город «переехал» на новое место вверх по Каме. Остались незатопленными постройки старого центра, расположенные на возвышенности, жилые и административные здания, церкви, некоторые постройки Нижних промыслов. Остальные строения оказались в зоне затопления и были перенесены в другое место.

В 1957 г. район из Ворошиловского переименован в Засольский, а в 1960 году — вообще ликвидирован.

В 1963 г. Засолье, Орел, Пыскорский и Троицкий сельсоветы вновь переданы в подчинение городу Берзики.

В 1965 г. район вновь восстановлен под названием Засольский с центром в городе Засолье.

В настоящее время Засольский район в соответствии с Законом о современном Административно-территориальном делении Уральской области является самостоятельным административным районом с центром в г. Засолье.

## 5. ОПИСАНИЕ СИТУАЦИИ СПОРА

Окруженному со всех сторон промзоной городу Берзики расти некуда, кроме территорий правого берега, которые вошли к моменту образования МО г. Берзики в Засольский район, другой самостоятельный субъект МСУ. Более того, в принятом Уставе МО Берзики не оказалось никакого упоминания о Засолье и территории правобережья. Это создавало препятствие для планов МО Берзики по освоению правобережья. Кроме того, администрация Берзиков к тому времени хорошо понимала, что муниципальная территория представляет собой ресурс как в части налоговых поступлений, так и за счет становящегося рынка недвижимости и аренды земли.

Глава Берзиковской администрации считает, что территория, в которую в период строительства, в 80-е гг., Берзики вложили столько средств, естественным образом должна быть муниципальной собственностью Берзиков. Он расценил действия Засолья по установлению другого статуса этой территории как самовольный захват. Он принимает решение оспорить принадлежность Засольскому району части территории правобережья, отнесенной планом территориального развития 70-х гг. к городской черте г. Берзики.

В качестве основного аргумента он приводит не отмененный до настоящего момента законодательный акт того времени, Постановление Совета Министров 1981 г., официально устанавливающее, что населенный пункт Засолье входит в городскую черту г. Берзики. Это Постановление никто не отменял, на всех картах Засолье указано в составе г. Берзики, так что решение Земского собрания Засольского района незаконно. Первым шагом администрация Берзиков предлагает Засолью устранить недоразумение, которое случилось в ходе принятия

решения по созданию МО Засольский район, со ссылкой на Постановление 1981 года. Он требует от администрации Засолья внести необходимые изменения в Устав Муниципального образования.

Глава администрации Засолья не принимает этот аргумент, считает, что решение Засолья о вхождении в состав МО Засольский район вполне законный акт, принятый представительным органом района в соответствии с Конституцией и действующим законодательством. В подтверждение своей позиции он указал на то, что Засолье всегда был центром областной административной единицы, — и в советские времена, и позже. У него свой бюджет, районный, к которому Берзики никакого отношения не имеют ни формально, ни фактически. Даже в самые тяжелые времена, в начале 90-х, Берзики не снабжали продовольственными карточками жителей Засолья, включая сюда и тех, кто жил в новом микрорайоне. Что же касается Постановления 1981 г., то, во-первых, оно вряд ли является действующим, поскольку противоречит всем последним законодательным актам о местном самоуправлении. Во-вторых, даже если оно и действовало формально до недавнего времени, то Устав Муниципального образований Засольский район, принятый Земским собранием, зарегистрированный в законном порядке в государственной регистрационной палате, его отменяет, поскольку, согласно закону, именно Устав является основанием для определения административно-территориальной принадлежности территории города. Поэтому глава администрации Засолья отвергает необоснованные претензии администрации г. Берзиков по изменению Устава Засольского района.

Глава администрации Берзиков утверждает, что Засолье должно остаться в черте города Берзики. Выделение Засолья в самостоятельное МО невыгодно прежде всего самому Засолью. Поддержание в рабочем состоянии инженерной инфраструктуры, обеспечивающей в настоящее время возможность проживания более 1000 жителей Засолья в многоквартирных домах микрорайона «Засольский», требует больших затрат. Сейчас она обслуживается муниципальными предприятиями Берзиков, но если это территория другого МО, тогда Берзики не видят возможности дальше продолжать обслуживать этот микрорайон. Все затраты придется нести Засолью. Кроме того, поскольку и дома, и инженерные сооружения, и сети являются муниципальной собственностью Берзиков, Засолью придется все это выкупать или оплачивать их аренду. Если же Засолье останется в границах Берзиков, все вопросы отпадут сами собой. Более того, тогда Берзики готовы в ближайшие годы продолжить инженерное освоение и застройку правобережья. Это не только обеспечит работой жителей Засолья, но и принесет ощутимый доход, в том числе и Засолью как району города Берзики.

Глава администрации Засолья не считает положение района невыгодным. Во-первых, все вышеперечисленное не является собственностью Берзиков, а является государственной собственностью

и отчасти — собственностью имеющихся владельцев приватизированного жилья, и находится в ведении МО Засольский район, как и все имущество городской инфраструктуры г. Засолье. Засолье не собирается ни выкупать, ни арендовать это имущество. Во-вторых, теперь, когда земля является муниципальной собственностью Засолья, он намерен получать с инженерно освоенной территории доход за счет сдачи ее в аренду, в том числе и Берзикам.

Глава администрации г. Берзики указывает, что речь идет о развитии важного промышленного центра. Он напоминает, что единственная возможность Берзикам расширяться — это осваивать правобережье. Администрация г. Засолье, по сути, чинит препятствия для промышленного роста и возрождения страны.

Глава администрации Засолья со своей стороны заявляет, что готов предложить свои земли под застройку на арендной основе и что вопрос спора не связан с вопросом роста промышленности. К тому же эти платежи и должны покрыть затраты на эксплуатацию инженерной инфраструктуры.

В ответ на требование Берзиков в таком случае компенсировать сделанные ими в 80-е гг. вложения Засолье возражает, что это были государственные вложения и субъект местного самоуправления МО «Город Берзики» не имеет к ним прямого отношения.

Глава администрации Берзиков выдвигает последний аргумент. Территория Берзик-Каменского промышленного комплекса всегда развивалась как городская агломерация и будет так развиваться, хотите вы того или нет. Уже сейчас инфраструктура на обоих берегах Каменки частично интегрирована (водоснабжение осуществляется с левого берега), и инженерная, и транспортная, и социальная. Производство растет, население увеличивается, экологические требования возрастают, следовательно, Берзики все равно придут на этот берег, независимо от желания или нежелания конкретной администрации. Это объективный процесс. И чем плохо — Засолье станет новым современным городом.

Глава администрации Засолья заявляет, что не считает Засолье частью городской агломерации, где ему отведена роль спального района, а считает свой город историческим, культурным, а в будущем — и инфраструктурным центром не только Засольского района, но и всего Верхнекаменья. Он видит совершенно другой путь развития и района, и города, сочетающий освоение территории с сохранением ее природного и культурного богатства. С его точки зрения, Засолье должно занять свое место в проектах освоения имеющихся на территории Засольского района природных ресурсов. Администрация Засольского МО, безусловно, считает, что население Берзиков должно постепенно выводиться из экологически неблагоприятного района и расселяться в правобережье, но управление этой территории должно оставаться в руках МО Засолье.

## РАЗБОР 2

**Ваш личный комментарий**

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

## ИМИТАЦИОННАЯ ИГРА. ЭПИЗОД 2

### Составление заявлений, обращений и заявок в инстанции решения спора

В данной игре вы выступаете как управляющие (штаб) одного из двух МО. Вы реализуете поставленные вами цели и определенные вами направления развития МО. Для этого вы обращаетесь в одну из инстанций разрешения спора с целью решить его в свою пользу.

**Правило.** Вам необходимо:

1. В соответствии с построенным макетом ситуации и Инструкцией 2 принять решение о том, как вы можете воспользоваться и решить спор посредством предложенной вам инстанции решения спора.
2. Составить обращение в одну из инстанций.
3. Сделать доклад на общем обсуждении, включающий решение о том, как вы можете воспользоваться и решить спор посредством предложенной вам инстанции, и составленное вами обращение.

## МОДЕЛЬНАЯ СИТУАЦИЯ 2

Это стартовая ситуация для разыгрывания. Прочтите. Задайте вопросы.

### Описание инстанций решения спора

*1. Прокуратура Уральской области*

Прокуратура Российской Федерации — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени РФ надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ. В компетенцию Прокуратуры входит:

- опротестовывать акты, издаваемые различными юридическими лицами, если они противоречат закону;

- привлекать правонарушителей к уголовной ответственности;
- возбуждать производство об административном правонарушении;
- принимать меры к обеспечению возмещения материального ущерба, причиненного нарушением закона и т.д.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в органах и учреждениях прокуратуры разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов.

Обращение в прокуратуру может быть принято к производству, передано на разрешение в нижестоящие органы прокуратуры, направлено в другие органы. Если обращение принято к производству, то оно может быть:

- «удовлетворено» — приняты меры к полному или частичному восстановлению прав и законных интересов заявителя;
- «удовлетворено повторное обращение» — обращение, в котором обжалуются ответы соответствующей прокуратуры и по которому принималось решение об отказе в удовлетворении ранее поданного обращения. При этом первичное решение отменяется;
- «отклонено» — требования заявителя, изложенные в обращении, признаны необоснованными;
- «разъяснено» — по обращению, в котором не содержалось просьб об удовлетворении каких-либо требований или ходатайств, разъяснены вопросы правового характера;
- «принято иное решение» — обращение оставлено без разрешения, приобщено к материалам уголовного дела (надзорного производства), прекращена переписка;
- «направлено» — обращение в семидневный срок направлено для разрешения в другую прокуратуру или другое ведомство по принадлежности.

При разрешении обращений факты, установленные вступившим в законную силу решением или приговором суда, повторному доказыванию не подлежат, если не стали известны новые обстоятельства.

*2. Законодательное Собрание Уральской области*

К ведению Законодательного Собрания Уральской области относится рассмотрение и принятие решений об административно-территориальных преобразованиях в Уральской области.

Для этого местное самоуправление должно:

- принять решение о внесении предложений Законодательному Собранию Уральской области об административно-территориальных преобразованиях;
- выявить мнение населения о территориальных преобразованиях соответствующей территории в порядке, предусмотренном Уставом муниципального образования;
- провести согласования, необходимые для принятия решения.

При объединении районов и городов, образовании или разделении районов, установлении или изменении их границ органы местного самоуправления районов, городов представляют в Законодательное Собрание Уральской области следующие документы:

- решение представительного органа местного самоуправления района, города;
- документы, подтверждающие мнение населения, интересы которого затрагивают предполагаемые изменения (решение местного референдума, решения общих собраний (сходов), подписные листы);
- пояснительную записку, в которой указывается:

а) обоснование целесообразности вносимых предложений;

б) сведения о размере территории района, города;

в) количество городских и сельских поселений с указанием численности населения;

г) перечень основных промышленных и агропромышленных предприятий, строительных, транспортных и других организаций, их производственных показателей, численность работающих на каждом из них;

д) количество социально-культурных учреждений;

е) предложения о наименовании района и объяснение его наименования;

ж) схематическая карта района, города.

*3. Государственная Дума*

Высший орган законодательной власти Российской Федерации. В частности, в его компетенцию входит внесение поправок в федеральное законодательство на основании обоснованных предложений граждан, объединений граждан; направление запросов, вынесение заключений и выдачи рекомендаций по деятельности органов власти и совершенствованию законодательных актов субъектов РФ, может направить запрос в прокуратуру для проверки этой деятельности; разъяснение по запросам случаев применения федерального законодательства.

В частности, в Государственной Думе есть Комитет по вопросам местного самоуправления, занимающийся, в том числе, и вопросами территориального регулирования МСУ.

*4. Союз малых городов Российской Федерации*

Авторитетная некоммерческая ассоциация, тесно сотрудничающая с федеральной властью и лоббирующая интересы малых и средних городов на различных уровнях законодательной власти. В середине 90-х в эту ассоциацию входило около 50 городов с численностью жителей до 200 тысяч человек.

Союз малых городов проводит активную политику поддержки местного самоуправления:

- представляет интересы и обеспечивает взаимодействие входящих в нее муниципалитетов с органами государственной власти;

- принимает участие и влияет на формирование российской законодательной базы, относящейся к сфере деятельности мэрий малых городов;
- обеспечивает муниципалитеты информацией, организует обмен опытом, семинары, конференции для руководителей, депутатов, работников МСУ;
- оказывает органам МСУ организационную, методическую и юридическую помощь, в том числе осуществляет правовую защиту интересов органов местного самоуправления;
- способствует реализации инвестиционных проектов в муниципальных образованиях;

Союз малых городов Российской Федерации является членом Европейской ассоциации.

*5. Проектный градостроительный институт*

Организация, осуществляющая профессиональную градостроительную деятельность в области территориального планирования. Задача института — подготовка обоснованных проектных решений, оснащение решений и действий управляющих МО проектным знанием.

## ИНСТРУКТАЖ 2

### Составление заявлений, обращений и заявок в инстанции решения спора

**Обращение** — изложенные в письменной или устной форме *предложение*, *заявление*, *жалоба, ходатайство* или *запрос.*

**ПРЕДЛОЖЕНИЕ** — рекомендация заявителя по совершенствованию законов и иных нормативных актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (например, предложение о необходимости учета мнения Берзиков при принятии областным Законодательным Собранием решения об административно-территориальной принадлежности Засолья).

**ЗАЯВЛЕНИЕ** — просьба заявителя о содействии в реализации уже принадлежащих ему или другим лицам прав, свобод, законных интересов (например, в нашем случае — заявление Берзиков о территориальной принадлежности к ним Засолья как реализация их законных интересов), либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц (например, заявление о нарушении Засольем Постановления СМ РСФСР 1981 г.).

**ЖАЛОБА** — просьба заявителя о восстановлении или защите нарушенных прав, свобод или законных интересов — его или других лиц (например, жалоба Берзиков с просьбой о восстановлении его права распоряжаться его собственными землей и имуществом микрорайона «Засольский»).

**ХОДАТАЙСТВО** — изложенное в письменной форме обращение заявителя с просьбой о признании за ним определенного статуса, прав, свобод (например, признания за Берзиками статуса субъекта местного самоуправления по отношению к правобережной территории).

**ЗАПРОС** (в узком смысле) — требование заявителя официального разъяснения или профессионального заключения от государственной, общественной инстанции по какому-нибудь вопросу, делу.

**ЗАПРОС** (в широком смысле) — синоним обращения, депутатский запрос также может означать требование от инстанции каких-либо действий.

### Требования к обращению

Письменное обращение гражданина, должностного и иного лица должно содержать либо наименование органа, в который направляется обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо его должность, а также фамилию, имя, отчество гражданина, направившего обращение, почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ или уведомление о переадресовании обращения, изложение существа вопроса, личную подпись указанного гражданина и дату. По обращению, не содержащему сведений о лице, направившем его (фамилию и почтовый адрес), ответ не дается.

Обращения, в которых отсутствуют сведения, достаточные для их разрешения (об органе, вынесшем обжалуемое решение, времени его принятия и т.д.), в семидневный срок возвращаются заявителям с предложением восполнить недостающие данные, а также с разъяснением, куда им для этого следует обратиться

Без разрешения может быть оставлено обращение, если по содержанию оно лишено смысла.

## РАЗБОР 3

**Ваш личный комментарий**

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

## Модуль 2

## МАСШТАБИРОВАНИЕ

### ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ

Второй модуль направлен на освоение управляющими муниципального образования конкуренции и сотрудничества на более крупных по отношению к МО масштабах. На схеме стратегической работы (рис. 1) второй шаг в стратегировании — анализ того, какая кооперация, конкуренция, борьба предстоят при поставленных целях. Результатом этого шага должна стать оценка ресурсов, которым располагаем мы, наши конкуренты и кооперанты (сотрудники, партнеры, попутчики и т.д.).

Ресурсы — совокупность материальных условий, необходимых для реализации проекта (достижения цели). На макетах ситуации ресурсы — это те факторы из области условий, которые ограничивают наши действия и зависят от действий других субъектов (т.е. являются для них обстоятельствами). Природные ресурсы, культурно-исторические памятники, образовательные учреждения могут стать для управления МО ресурсами если:

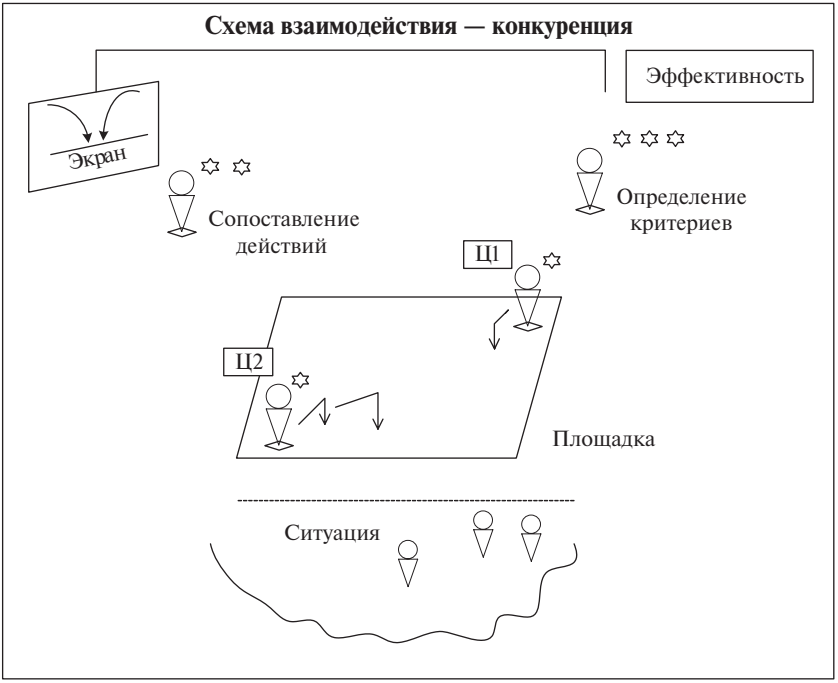


*Рис. 6.1.* Схема конкуренции

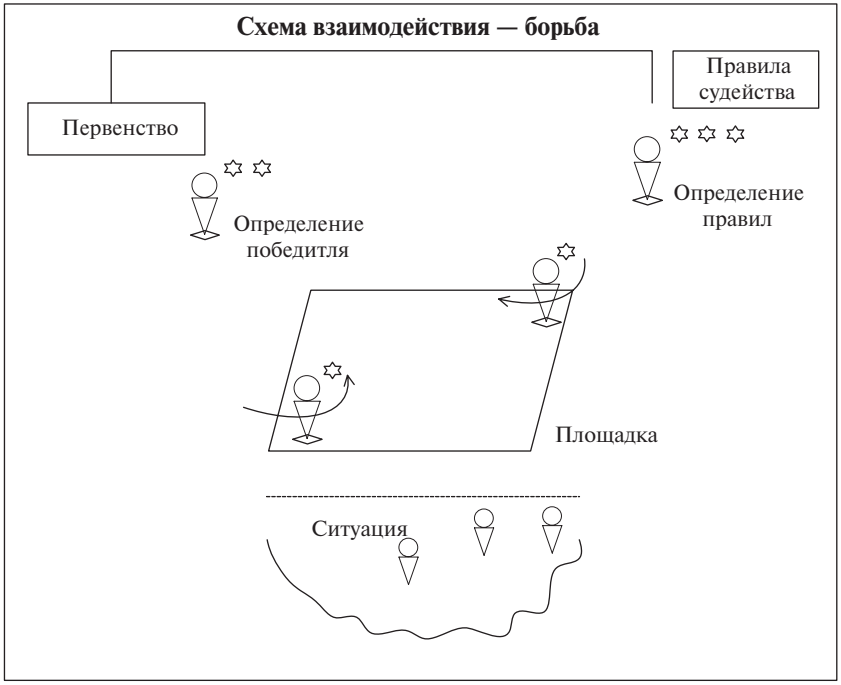


*Рис. 6.2.* Схема борьбы

- в области ответственности управления МО действуют субъекты, использующие эти ресурсы (есть компании добывающие, перерабатывающие и вывозящие природные ресурсы, есть туристический бизнес и тому подобное — в этом смысле это их ресурсы, а не МО);
- управление МО сначала аналитически, а затем во взаимодействии свяжет деятельность субъектов, использующих соответствующие ресурсы, с областью собственного действия — землей, недвижимостью, зонированием и правилами застройки, решениями по генпланам и т.д.

Конкуренция требует от управления МО масштабирования. Масштабирование — разделение всей системы масштабов (рис. 2) на 2 области. Первая — в каких масштабах управляющие МО считают посильным или необходимым для себя ставить цели и осуществлять действия по взаимодействию и влиянию на другие субъекты развития. Вторая — область масштабов, из которых задаются условия, рамки, в которые должны быть вписаны поставленные управляющими МО цели и действия (рис. 2).

В первой области управление МО вступает во взаимодействие с другими субъектами управления развитием по поводу использова-

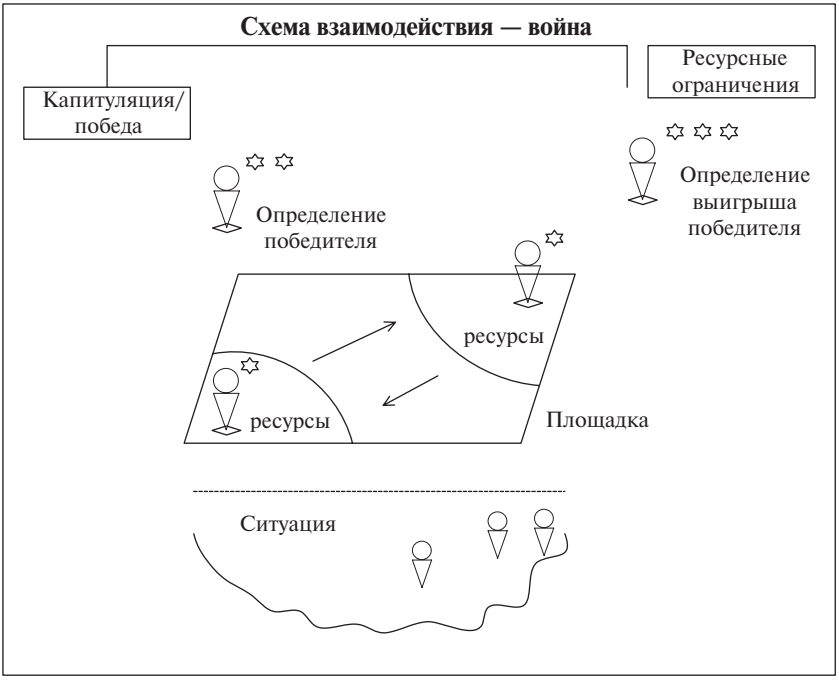


*Рис. 6.3.* Схема войны

ния ресурсов и достижения поставленных целей. Во взаимодействие приходится вступать всякий раз, когда отношения по вопросам/целям, в связи с которыми принимаются решения, не регламентированы в рамках вертикали исполнительной власти и требуют от субъектов самостоятельных действий.

Тип и устройство взаимодействий, в которые вступают субъекты развития, зависят от:

- позиции и целей;
- проектов, носителями которых являются субъекты;
- понимания соотношений между проектами МО и проектами других субъектов (в том числе других МО).

Субъекты, претендующие на управление развитием, могут практиковать в 5 идеальных типах взаимодействия[7]: конкуренции (рис. 6.1); борьбе (рис. 6.2); войне (рис. 6.3); сотрудничестве (рис. 6.4); конфликте (рис. 6.5). При любом типе взаимодействия участники

[7] *Александров Ф.О.*, *Постоленко И.Г.* Моделирование конфликта и категория взаимодействия. Проблемы и перспективы межмуниципальных фундаментальных исследований / Материалы Второй научной конференции Санкт-Петербургского союза ученых. — СПб., 2002. — С. 5–6.

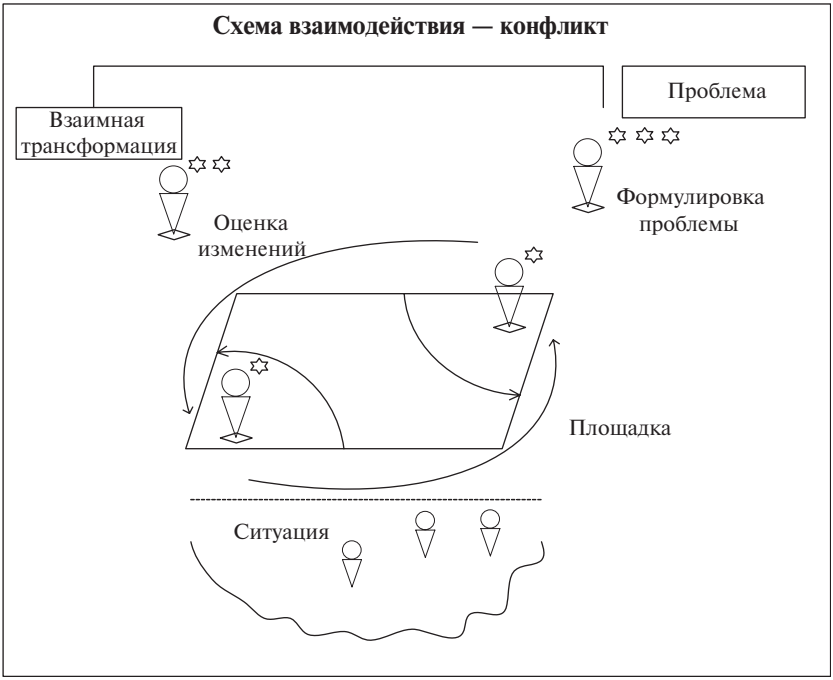


*Рис. 6.4.* Схема конфликта

рассчитывают собственные действия и возможные ответные действия других участников, принимая решения в сценарной логике, отбирая оптимальные сценарии. На схемах взаимодействия это отношение зарисовано как плацдарм взаимодействия. Типы взаимодействия различаются целями взаимодействия, принимаемыми участниками ограничениями и механизмами фиксации результата.

Цель конкуренции — определить наиболее эффективное действие. В конкуренцию вступают, чтобы доказать собственную эффективность.

Требование (ограничение) конкуренции — не мешать противнику. В конкуренции сопоставляются действия по критерию их эффективности.

Принцип организации конкуренции — наличие экрана, на котором происходит сопоставление действий. Благодаря экрану участники видят, как развиваются события во взаимодействии (рис. 6.1).

В борьбе допускаются действия, направленные на разрушение планов и действий противника. Цель борьбы — определение сильнейшего субъекта, распределение ресурсов в соответствии со сложившейся расстановкой сил.

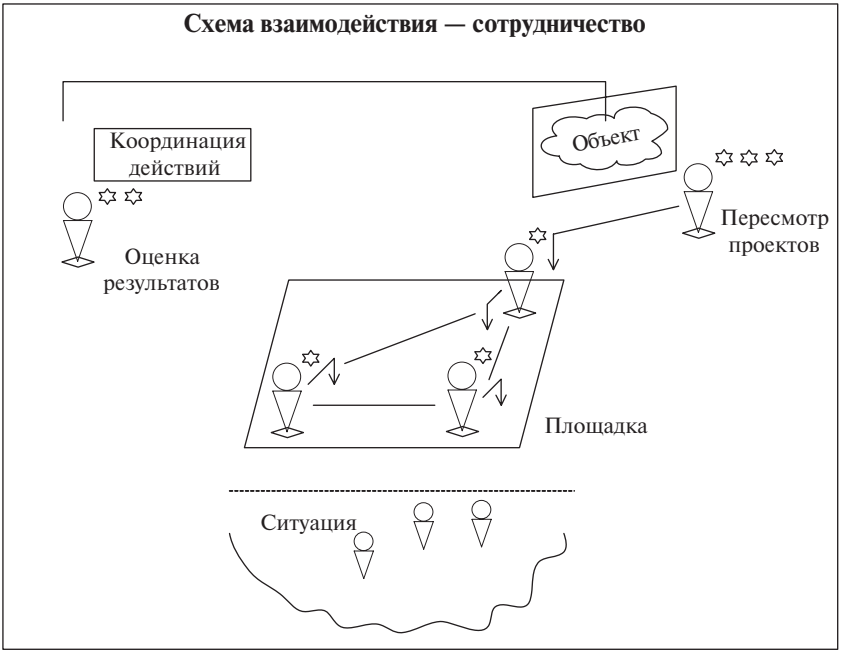


*Рис. 6.5.* Схема сотрудничества

Ограничение борьбы — запрет на полное уничтожение ресурсов противника.

Механизм определения победителя — судейство (рис. 6.2).

Война допускает действия, направленные на разрушение ресурсов, обеспечивающих постановку целей, и возможность противоположного субъекта действовать на площадке.

Цель войны — определение победителя: субъекта, получающего полный контроль над ресурсами.

Механизм определения победителя в войне закреплен на сами воюющие стороны и строится как признание (капитуляция) одной из сторон (рис. 6.3).

Конфликт — тип взаимодействия, в котором действия субъектов направлены на взаимную трансформацию[8] (изменение).

Цель конфликта — создать новые ресурсы для действия в проблемной ситуации.

Результат конфликта — новая постановка проблем, изменение целей участников, смена характера взаимодействия (другой конфликт или новый тип взаимодействия).

---

[8] *Коузер Льюис.* Основы конфликтологии. — СПб., 1999; *Dahrendorf R.* Class and class conflict in industrial society. — Stanford University Press, 1959.

Сотрудничество предполагает переход к координированной постановке целей и совместному проектированию[9].

Цель сотрудничества — консолидировать ресурсы, перейти к проекту большего масштаба и за счет этого снять накопившиеся проблемы.

Результатом сотрудничества является построение кооперации.

**Вопросы участникам**

1. Есть ли у вас опыт взаимодействия (работы) с другими субъектами развития в постановке и достижении целей развития МО?

2. Как вы оцениваете значение сотрудничества и конкуренции с другими субъектами развития для вашего МО?

## УПРАЖНЕНИЕ 3

### 3.1. Анализ ресурсов масштаба субъекта Федерации

Проанализируйте картосхемы:

*Картосхема 7.1.6 «Практикум. Управление развитием муниципальных образований. Модуль 1. Стратегия социально-экономического развития Тюменской области: сценарии развития области».*

*Картосхема 7.1.4 «Практикум. Управление развитием муниципальных образований. Модуль 1. Стратегия социально-экономического развития Тюменской области: инфраструктуры добывающей промышленности».*

*Картосхема 7.1.5 «Практикум. Управление развитием муниципальных образований. Модуль 1. Стратегия социально-экономического развития Тюменской области: функциональная организация региона».*

*Картосхема 7.1.3 «Практикум. Управление развитием муниципальных образований. Модуль 1. Стратегия социально-экономического развития Тюменской области: инфраструктуры расселения области».*

Дайте заключение:

1) Какими схематизированными на картосхемах ресурсами располагает МО город Тюмень в зависимости от сценария развития области?

2) Деятельность и проекты каких субъектов представлены на картосхемах?

Заполните табл. 7.

### 3.2. Анализ областей конкуренции

Проанализируйте картосхемы:

*Картосхема 7.1.3 «Практикум. Управление развитием муниципальных образований. Модуль 1. Стратегия социально-экономического развития Тюменской области: инфраструктуры расселения области».*

---

[9] *Щедровицкий Г. П.* Исходные представления и категориальные средства теории деятельности // *Сб.* Избранные труды. — М., 1995. — С. 233.

*Таблица 7*

**Ресурсы развития**

| Сценарий развития | Деятельность/ инфраструктура | Описание (характеристика) ресурсов/функций |
|---|---|---|
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |

*Картосхема 7.1.4 «Практикум. Управление развитием муниципальных образований. Модуль 1. Стратегия социально-экономического развития Тюменской области: инфраструктуры добывающей промышленности».*

*Картосхема 7.1.5 «Практикум. Управление развитием муниципальных образований. Модуль 1. Стратегия социально-экономического развития Тюменской области: функциональная организация региона».*

*Картосхема 7.1.6 «Практикум. Управление развитием муниципальных образований. Модуль 1. Стратегия социально-экономического развития Тюменской области: сценарии развития области».*

Дайте заключение:

1) За какие ресурсы придется конкурировать МО город Сургут и МО город Нижневартовск в зависимости от сценария развития области?

*Таблица 8*

**Площадки конкуренции**

| Деятельность/инфраструктура | Субъект сотрудничества — площадки конкуренции | Ресурсы |
|---|---|---|
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |

2) За ресурсы каких субъектов или инфраструктурных проектов, деятельность которых схематизирована в картосхемах, будут конкурировать МО?

Заполните табл. 8.

## РАЗБОР 4

**Ваш личный комментарий**

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

## ПРОБЛЕМНАЯ ДИСКУССИЯ

### Вопросы для дискуссии

1. В чем, с вашей точки зрения, заключается проблема дефицита ресурсов у МО?
2. Должны ли МО конкурировать друг с другом за ресурсы?
3. Какое значение для управления МО имеют масштабы: глобальный мир; макрорегион; страна; регион; субъект Федерации; микрорегион?

## ИМИТАЦИОННАЯ ИГРА. ЭПИЗОД 3

### Анализ ситуации на макетах — учет профессионального градостроительного знания

В данной игре вы выступаете как управляющие (штаб) одного из двух МО. Вы принимаете решение о его будущем. Вы должны поставить цели и предложить направления развития за одно из описанных МО.

**Правило.** Вам необходимо:

- В соответствии с инструкцией построить макет за одно из муниципальных образований.
- Заполнить табл. 6 «Ресурсы».
- Поставить цели и сформулировать предложения по развитию вашего муниципального образования.
- Сделать доклад о целях и направлениях развития на общем обсуждении.

## МОДЕЛЬНАЯ СИТУАЦИЯ 3

Это стартовая ситуация для разыгрывания. Прочтите. Задайте вопросы.

### ОТВЕТЫ ИНСТАНЦИЙ НА ОБРАЩЕНИЯ

#### Прокуратура Уральской области

В ответе Прокуратуры Уральской области указывается, что данный орган не имеет полномочий по принуждению органов местного самоуправления к принятию каких-либо решений и разграничение территорий муниципальных образований возможно только на основании Закона Уральской области «Об административно-территориальном делении в Уральской области».

#### Законодательное Собрание Уральской области

Государственно-правовое управление Законодательного Собрания Уральской области в своем заключении написало, что город Засолье не может рассматриваться как составная часть муниципального образования «Город Берзики», так как вышеуказанное постановление Совета Министров РСФСР можно было реализовывать только в порядке, который тогда существовал, то есть фактически волевым образом. И в связи с тем что необходимая работа не была своевременно выполнена, данное постановление утратило юридическую силу, а потому изменение границ муниципальных образований возможно только в порядке, установленном Законом Уральской области «О порядке образования, упразднения муниципальных образований, установления их границ и наименований».

#### Государственная Дума

В ответе Аппарата Государственной Думы указано, что в соответствии с Конституцией РФ местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий (ст. 131), это же указано в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В этом же Законе указывается, что законодательную базу местного самоуправления, наряду с Конституцией и федеральными законами составляет Устав муниципального образования. Статус Засолья как муниципального образования определен Уставом от 09.02.1996, зарегистрированным в установленном законом порядке, что подтверждает его соответствие Конституции как основному Закону государства, федеральным законам и законам субъекта РФ.

Следовательно, юридической базой для разрешения спорного вопроса об определении границ должен служить Устав. Что касается постановления СМ РСФСР, то его применение вызывает сомнение, так как оно в течение 20 лет фактически не было реализовано. При разрешении вышеупомянутых вопросов следует руководствоваться Конституцией и принятыми на ее основе (и в ее развитие) федеральными законами, законами субъектов РФ и правовыми актами муниципального образования.

### Союз малых городов Российской Федерации

В заключении юридической службы Союза малых городов РФ по вопросам административно-территориального деления указано, что рассматривать город Засолье как городское поселение, находящееся в административном ведении города Берзики не правомерно, поскольку юридическая принадлежность Засолья к Засольскому району подтверждается принимаемыми в прошлые годы (60–80-е) бюджетами и планами района, а также годовыми отчетами по наличию и использованию земель. Также принадлежность города Засолья к Засольскому району подчеркивается Уставом данного муниципального образования, а Устав города Берзики не содержит каких-либо упоминаний о городе Засолье.

Заключение также ссылается на Конституцию РФ и Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Эти нормативно-правовые акты признают за каждым городским поселением право на местное самоуправление, право самостоятельно выбирать организационные формы осуществления этого права: речь идет о том, что, реализуя данное право, население может либо создать самостоятельное муниципальное образование, либо войти в состав какого-либо муниципального образования. В данном случае население Засолья однозначно высказалось за осуществление местного самоуправления в Засолье в формах, предусмотренных Уставом Засольского района, за признание г. Засолья составной частью Засольского района. Эта воля населения была выражена при формировании районных органов самоуправления, при принятии через представителей своего Устава. Следовательно, изменить структуру сложившегося самоуправления на территории г. Засолья вправе лишь его население. Городской референдум может определить, в каких формах, в составе какого муниципального образования население г. Засолья будет осуществлять свое право на местное самоуправление, закрепленное Конституцией РФ.

### Заключение юриста Большого Градостроительного Института

10 июня 1981 г. Совет министров РСФСР принял Постановление № 308 «Об установлении городской черты города Берзики Уральской области». В соответствии с этим Постановлением Берзиковский горисполком, Засольский райисполком и Уральский облисполком

обязаны были изменить границы: принять необходимые решения об этом, утвердить схематические карты границ и территорий города и района, обозначить границы на местности, произвести межевание территорий.

Эти действия не были произведены. Кроме того, в Постановлении от 10.06.1981, которое имеется в Большом Градостроительном Институте как приложение, нет карты с обозначением новой городской черты.

Уставом муниципального образования, принятым Земским собранием Засольского района 09.02.1996 (само собрание было сформировано избирателями всего района) подтвержден юридический статус города Засолья как составной части муниципального образования и его центра. Позже Устав муниципального образования никем не оспаривался, и судебных решений о его недействительности нет.

Вместе с тем, хотя необходимая работа по установлению границ в соответствии с Постановлением СМ РСФСР № 308 не была своевременно выполнена, говорить однозначно о том, что данное Постановление утратило юридическую силу в связи с невозможностью его реализации и отсутствием механизмов для этого, не представляется правильным, так как отменено оно не было. Судебного решения о его недействительности тоже нет.

## МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ ГРУПП, ИГРАЮЩИХ ЗА МО «ГОРОД БЕРЗИКИ»

### Оценка положения и ресурсов МО «город Берзики» профессиональными градостроителями

Город Берзики расположен на территории крупнейшего в России Верхнекаменского месторождения соляных руд и является одним из центров освоения данного месторождения. В Берзиках сконцентрированы производственные базы нескольких крупных добывающих и перерабатывающих компаний международного уровня, которые вместе с подобными же производственными мощностями соседнего г. Каменска образуют Берзик-Каменский промышленный комплекс.

Промкомплекс представлен предприятиями химической промышленности (прежде всего, минеральных удобрений) и цветной металлургии (титана и магния). Два самых крупных предприятия Берзиковского промузла занимают ведущие мировые позиции по производству и наполнению рынка минеральными удобрениями (ОАО «Уркал»), титаном и магнием (Корпорация «АВЕСТА»). Продукция химической промышленности и цветных металлов является перспективной и незаменяемой на мировом и российском рынке. Разведанные запасы соляных руд гарантируют обеспеченность действующих предприятий сырьем на период до 50 лет, а с учетом разведанных участков, находящихся в государственном резерве, на период более 250 лет.

**Справка**. ОАО «Уркал» — российский партнер международной компании «БелРосКалий», контролирующей до половины мирового рынка калийных удобрений (доля в бюджете МО Берзики 30 %; в общем объеме производства города — 43 %; численность работников — 14,1 тыс. чел.).

**Справка**. Корпорация «АВЕСТА» — филиал ОАО «СМТО-АВЕСТА», крупнейшего мирового интегрированного производителя титановой продукции, контролирующего 43 % мирового рынка титана (доля в бюджете МО Берзики 11,5 %; в общем объеме производства города — 23 %; численность работников — 6,5 тыс. чел.).

В границах Верхнекаменского месторождения выделяется 11 участков с разведанными запасами солей по промышленным категориям, из них на территории Берзиковского МО 7 участков. Добычу ведут два единственных в России крупных предприятия отрасли: АО «Сильвит» (в Каменске) и АО «Уркал» (в Берзиках). АО «Уркал» осуществляет добычу на 3 участках в городской черте Берзиков (около 30 млн т в год), 1 участок затоплен, 3 находятся в государственном резерве. Добыча на рудном участке 1 (БКРУ-1) ведется непосредственно под территорией городской застройки Берзиков. С этим связан целый ряд опасных явлений природно-техногенного характера (*см.* Записку по техногенной и экологической опасности). Добытое сырье проходит обогащение на обогатительных фабриках АО «Уркал», после чего поступает в распоряжение предприятий комплекса для выпуска конечной продукции. В производстве используется лишь $^1/_3$ извлеченной руды, остальное в виде отходов поступает в отвалы и отстойники, что создает для города серьезные экологические проблемы (*см.* Записку по техногенной и экологической опасности).

**1. Промышленный комплекс Верхнекаменского рудного района** является основным, «градообразующим» ресурсом МО Берзики:

— город обязан ему своим появлением, от особенностей застройки и хозяйства до социального устройства;

— экономика города на 80–90% определяется вкладом предприятий промкомплекса (доля от профилирующих предприятий комплекса составляет почти 70 % всех поступлений в городской бюджет, а с учетом поступлений от вспомогательных и обслуживающих комплекс предприятий эта доля свыше 90%; значительная часть «ведомственного» имущества задействована в городском хозяйстве — от дорог и инженерного обеспечения до жилого фонда и объектов социальной инфраструктуры);

— население города в подавляющем большинстве связано с работой промкомплекса (45 % самодеятельного населения непосредственно работает на профилирующих предприятиях, профильную подготовку ведут 9 из 13 профессиональных училищ и 3 из 5 вузов города, работают 5 отраслевых научных и проектных институтов, многочисленные вспомогательные и обслуживающие комплекс предприятия); численность населения города (на рассматриваемый момент

184,3 тыс. чел.) и ее миграционная динамика (в среднем +500 чел. в год) связаны в первую очередь с потребностями промкомплекса;

— из 6,6 тыс. га освоенной городом территории (а это 21 % всей территории МО в пределах городской черты) 70 % занято промзоной, включающей как сами предприятия и их инженерно-складские зоны, так и отвалы и отстойники промышленных отходов этих предприятий; кроме того, весь город в буквальном смысле стоит на территории шахтных отводов БКРУ-1 — рудоуправления калийной компании «Уркал».

**2. Перспективы развития промышленного комплекса:**

— увеличение добычи и переработки полезных ископаемых;

— модернизация и технологическое усовершенствование производства, направленные на повышение производительности и выпуск продукции высшего по мировым стандартам качества;

— ввод новых технологий и производств, направленных (1) на выпуск широкого спектра новых продуктов химической переработки, востребованных на российском и мировом рынке и (2) на интенсификацию использования минерального сырья, извлечение из него новых ценных компонентов, уходивших прежде в отвал;

— развитие транспортной логистики, связанное с ростом и расширением торгового оборота компаний, интеграцией производств в торгово-промышленные корпорации;

— увеличение доли кластерной компоненты индустриального комплекса: обеспечивающих и сопутствующих производств, служб, бизнесов (технических, инновационных, логистических, трейдерских, страховых, финансовых и т.п.), развитие инфраструктурной сети «бизнес ту бизнес»;

— капитализация, повышение ликвидности и инвестиционного потенциала активов, рост доли международного капитала в активах комплекса.

**3. Проблемы, порождаемые развитием промышленного комплекса**

При практически повсеместном территориальном распространении промышленных запасов калийных солей технократическая политика ведомств, осуществляющих их добычу в прошлом, и АО — в настоящем привела к тому, что подавляющая часть территории сложившегося города Берзики оказалась подработанной подземными выработками. Кроме техногенно ослабленных грунтовых массивов, ситуацию усугубляет наличие тектонических разломов и зон остаточной деформации весьма высокого порядка. Имеющие место в настоящее время просадки земной поверхности и деформация зданий, связанные с подработкой территории горными выработками, могут усугубиться в связи с активизацией сейсмичности в Берзик-Каменском регионе. Сейсмическая опасность также усугубляется расположением отстойников содового производства на берегу р. Каменки и отстойников и шламоотвалов ряда производств, имеющих протяженные фронты оградительных дамб.

Отстойники и шламоотвалы, расположенные непосредственно в городской черте, рядом с жилыми районами, создают также экологи-

ческую опасность, объективно влияющую на состояние здоровья жителей города, в первую очередь детей. В воздушный бассейн города выбрасывается около 100 ингредиентов загрязняющих веществ. Производство, транспорт, энергетика, коммунальное хозяйство имеют крайне низкий экологический уровень защиты и не обеспечивают необходимой очистки выбросов, усугубляя экологическую ситуацию в городе.

Территория, занятая промышленными предприятиями, более чем в 2 раза превышает площадь селитебной застройки. В ходе строительства из-за недостаточно продуманных решений город оказался в кольце промышленных предприятий, которые вплотную подходят к жилой зоне. Наличие вокруг городской застройки сплошной зоны промышленного и коммунально-складского назначения, повышенное содержание вредных веществ в окружающей среде окрестностей города, потенциальная возможность начала горных и других промышленных разработок на любой части незанятой территории левобережья Каменки в районе расположения МО Берзики делает невозможным компактное расширение городской застройки в левобережной части муниципального образования.

Подавляющий удельный вес градообразующих предприятий Берзиков в экономике города и структуре занятости населения, монопрофильный характер этих предприятий ставят социально-экономическое развитие Берзиков в критическую зависимость от конъюнктуры сырьевого рынка, мировых цен на сырье, финансового состояния компаний и решений их владельцев, базовые интересы которых лежат в другой области, чем вопросы безопасности и развития территории, социально-экономического положения горожан. Риски такой зависимости усугубляются тем, что предприятия не несут почти никаких социальных обременений по отношению к муниципальному образованию и формально не связаны с муниципальным образованием никакими гарантийными обязательствами. Такому положению способствует отсутствие у муниципального образования местной законодательной базы, регулирующей вопросы использования ее территории и ресурсов.

**4. Участие промкомплекса в развитии города**

Учитывая высокую степень техногенной и экологической опасности, угрожающей городу (см. записку по проблемам безопасности), основную ответственность за которую несут предприятия промкомплекса, для продолжения работы и развития своего бизнеса они будут вынуждены вкладывать значительные средства в обеспечение безопасности и оздоровление города, вступать с руководством города в сотрудничество по вопросам безопасности.

По принципу минимальных затрат компания «Уркал» будет стараться ограничить свое участие в обеспечении безопасности рамками принимаемой на областном уровне программы по закладке подработанных территорий. Однако это не решает, а только отодвигает проблему. Радикальным решением является расселение города с угрожающих территорий.

Единственным местом ближайшего расселения, не подверженным техногенным нагрузкам ни сейчас, ни в обозримом будущем, является правобережная территория Засольского района, в настоящее время — предмет спора между двумя муниципальными образованиями. Как бы ни был решен спор, другой альтернативы для расселения у Берзиков нет (см. записку о вариантах городской черты г. Берзики). В случае если территория правобережья отходит Засольскому району, ее придется арендовать на долгосрочной основе. Кроме того, при любом решении вопроса неизбежны большие капитальные затраты на развитие инженерной инфраструктуры и строительство. Объем таких затрат значительно превышает современные бюджетные возможности МО Берзики.

Ресурс финансово состоятельных компаний, заинтересованных в устойчивом развитии промышленно-сырьевого комплекса в Берзиках, в этой ситуации очевиден. Вклад компаний может выражаться не только в прямых вложениях, но, например, в выдаче ипотечных кредитов своим работникам, в привлечении застройщиков на льготных условиях, в предоставлении своих строительных и транспортных мощностей на льготных условиях, в других формах содействия расселению. Участие промпредприятий и, в частности, ОАО «Уркал» в решении вопросов безопасности может быть оформлено как программа (целевой проект) с привлечением в нее средств областного и федерального уровня.

Такому положению способствует отсутствие у муниципального образования местной законодательной базы, регулирующей вопросы использования ее территории и ресурсов

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЕЙ

### Пути развития г. Берзики

**1. Индустриальный путь.** Берзики — «социальный цех» промышленного района. Это прямое продолжение линии развития всех 60 лет. На ближайшие десятилетия (при условии успешного решения проблем безопасности города) этот путь ресурсно обеспечен (есть природный и экономический потенциал).

В таком подходе город является частью производственной базы предприятий, ответственной за воспроизводство трудовых ресурсов. МО «Берзики» — такой же участник промышленной группы, размещенной на местных ресурсах, что и остальные компании и их подразделения. Город связан с остальными участниками отношением функциональной взаимозависимости. Область ответственности МО — коммунальная инфраструктура, обеспечение жильем, развитие сферы потребления, социальная инфраструктура. Оптимальная схема этих связей должна получить технико-экономическое обоснование и должна быть закреплена договорами с градообразующими предприятиями.

**2. Опорный центр освоения ресурсов севера Урала.** Поскольку трудовые ресурсы и определенное их качество — необходимое условие

развития производственной деятельности и освоения ресурсов, МО «Берзики» может играть роль кадрового и прикладного научного центра. Наличие в городе нескольких вузов — ресурс, для того чтобы город стал образовательным и научным центром всего севера Уральской области. Ставка в развитии МО «Берзики» в этом случае делается на развитие обеспечивающих и сопутствующих деятельности крупных промышленных корпораций бизнесов и сервисов: научно-образовательных, транспортно-логистических, потребительских. В финансовой части это расчет на денежные потоки, связанные с дальнейшим освоением природных ресурсов севера Урала.

Город обладает достаточно мощным экономическим, управленческим, научно-образовательным, культурным и, в перспективе (проект «Белкомур»), транспортным потенциалом для того, чтобы замкнуть на себя разрозненные и малоосвоенные ресурсы севера Уральской области, и прежде всего окружающего его Засольского района. Для реализации данного направления развития город должен начать в полной мере распоряжаться своей землей: произвести функциональное и правовое зонирование, рыночную оценку земель, принять ряд нормативных актов, регулирующих земельные отношения на местном уровне.

Это направление развития имеет свои исторические корни в 300-летней истории освоения этого края, которое шло очаговым способом в местах наибольшего скопления природных ресурсов. Такой характер освоения и выгодное расположение поселений Берзик-Каменского узла (транспортная артерия Каменка + богатство собственных природных ресурсов) обусловило роль Каменска и Засолья как исторических центров большой пространственно разнесенной системы освоения Верхнекамья. В эпоху централизованной индустриализации этот путь пространственного развития был прерван, города Засолье и Каменск утратили свое централизующее значение. Сегодня территориальное развитие требует формирования новых опорных центров освоения.

### Предложения по приоритетам развития Берзиков

На первом месте при выборе любого из предложенных путей стоит проблема обеспечения техногенной и экологической безопасности города на долгосрочную перспективу.

Экономической основой любых шагов развития должен стать индустриальный потенциал Берзиков и развитие этого потенциала на обозримую перспективу, с непременным требованием соблюдения строгих мер безопасности и экологии. Поэтому принятие местных законов и нормативов, выстраивание отношений на правовой и долгосрочной договорной основе со всеми участниками развития территории — безусловный приоритет дальнейшего развития.

Предметом самого пристального внимания должны стать земельные отношения, вовлечение земли в рыночный оборот, градостроительная подготовка территорий, развитие девелопмента.

Безусловным приоритетом развития является также развитие научного, образовательного, инновационного потенциала города. При движении по первому пути это обеспечит бездефицитность ресурсов квалифицированного труда, рационализацию использования производственных мощностей и уменьшение последствий техногенной нагрузки на территорию. На втором пути развития это основной ресурс организации и наполнения промышленной инфраструктуры, важнейший ресурс подъема хозяйственного потенциала региона и удержания централизующей роли Берзиков в его развитии.

## МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ ГРУПП, ИГРАЮЩИХ ЗА МО «ЗАСОЛЬСКИЙ РАЙОН»

### Оценка положения и ресурсов МО «Засольский район» профессиональными градостроителями

Засольский район (площадь 454,4 тыс. га, население 14,3 тыс. чел.) расположен на севере Уральской области в окрестностях, отчасти на территории залегания крупнейшего в России Верхнекаменского месторождения соляных руд. Он охватывает южную часть Берзик-Каменского территориально-промышленного комплекса — территорию города Берзики, одного из центров промышленного узла и второго по величине города Уральской области. Территория района разделена рекой Каменкой на две части, сообщение между которыми происходит через г. Берзики.

Территория района на 79% занята лесами, 9% составляют сельхозугодия. Хозяйство района, основу которого составляет лесная отрасль и с/х, находится в упадке. Происходит депопуляция населения.

При этом природный потенциал района достаточно богат, но используется слабо и неэффективно. Тот факт, что рядом расположен крупнейший урбанизированный промышленный район с населением 300 тыс. чел., почти не отражается на состоянии хозяйства района. Район обеспечивает менее 10% потребностей в продовольствии промышленных городов (Берзики, Каменск). Слабо и неэффективно используется высокий рекреационный потенциал района (чистая территория, целебные источники, природно-архитектурные ландшафты). Сейчас это использование ограничено садоводческими товариществами, несколькими базами отдыха и детскими лагерями. Примеров сдачи земли в аренду под размещение высокодоходных предприятий просто нет. Оценка земли не проведена.

### Недра

68% доходной части районного бюджета составляет плата за недра. Это наиболее «быстрые» деньги, получаемые районом без каких бы то ни было инвестиций. ЗАО «Лукойл-Уральск» эксплуатирует 3 из 8 разведан-

ных на территории района нефтяных месторождений (добыча 1,5 млн тонн в год). По оценкам геологических служб добыча нефти и попутного газа в районе имеет значительные перспективы развития (на 20 лет только в разведанных месторождениях), однако в ближайшее время нефтяные доходы значительно сократятся за счет их перераспределения в бюджеты высших уровней. Нефтяные месторождения осваиваются вахтовым методом с автономным обустройством месторождений и преимущественно собственным персоналом ЗАО «Лукойл-Уральск». Эксплуатируемые участки нефтедобычи находятся в южной части района. Наиболее крупный из них — Романовский, в левобережье, в устье реки Колва.

На территории Засольского района полностью или частично расположены 7 участков Верхнекаменского месторождения калийно-магниевых солей. На 3 из них, большей своей частью расположенных на территории г. Берзики, осуществляется промышленная добыча. Отработка месторождений осуществляется АО «Уркал», в состав которого входят 3 рудоуправления — БКРУ-1, БКРУ-2, БКРУ-4, (БКРУ-3 был затоплен в 1986 г.). Добыча солей производится шахтным способом. Общая добыча около 30 млн тонн в год. Обеспеченность запасами в контуре отработки составляет от 16 до 55 лет. В связи с активизацией опасных природно-техногенных процессов на территории БКРУ-1 может быть принято решение о приостановке его эксплуатации.

Остальные 4 участка, почти полностью расположенные на территории района, относятся к группе государственного резерва и к освоению не намечаются. Суммарные запасы солей на территории Засольского района, за исключением площадей, относящихся к БКРУ-1, 2, 4, составляют, по разным промышленным категориям, от 5,5 до 15 млрд т. Наиболее значительные запасы — в Усть-Колвинском участке в устье реки Колва, расположенном на границе Берзиков и Засольского района, большей частью в районе.

## Лес

Важным ресурсом Засольского района является лес. Однако развитие лесозаготовки ограничено плохо развитой транспортной инфраструктурой. Расчетная лесосека по району 350 тыс. м$^3$ в год, фактическое использование 103 тыс. м$^3$. Единственный крупный заготовитель в районе — Орлинский сплавной рейд (300 чел.). Основные потребители деловой древесины — Каменский ЦБК и Уральский фанерный комбинат. В доступных лесах правобережья запасы спелой древесины иссякнут в течение 2–5 лет, с 2000 г. основные лесозаготовки будут производиться на левом берегу Каменки в Вагульском лесничестве (Романовский сельсовет).

Лесопереработка в районе переживает кризис. Мощности основной базы лесопереработки — Засольского ССПК (25 тыс. м$^3$ в год с возможностью расширения) почти не используются. Простаивают

лесопилки в прибрежных поселках правобережья. Предприятий лесохимической переработки древесины нет.

В последние годы наблюдалось снижение заготовки древесины из-за кризисного положения, сложившегося в лесной промышленности, и тяжелого финансового положения как лесозаготовителей, так и потребителей древесины. Но сейчас спрос на сырье увеличился, и возможно не только удовлетворить потребности в пиловочнике, стройлесе, технических дровах, а наладить лесопереработку с продажей строительного ассортимента в другие районы.

## Сельское хозяйство

До 90-х годов сельское хозяйство являлось главной отраслью района, эта территория относится к агроприродной зоне с относительно благоприятными условиями. За последние 10 лет произошло критическое сокращение объемов производства по всем видам продукции. Сократились размеры посевных площадей (посевы зерновых уменьшились в 30 раз), произошло резкое сокращение поголовья скота, снижается продуктивность скота и урожайность сельхозкультур. Сельхозпредприятия стали экономически несостоятельными, а в связи с этим частично свернули производство. На местном потребительском рынке заняли место поставщики импортных продовольственных товаров. Государственные дотации, ценовые субсидии отсутствуют; возрастающий диспаритет цен разоряет собственных товаропроизводителей; льготная налоговая политика не проводится; тарифы на энергоносители, транспортные перевозки высокие и продолжают расти, что делает все отрасли сельского хозяйства убыточными.

Развитие сельского хозяйства потребует государственной аграрной политики, направленной на устранение кризисных факторов (диспаритет цен, неплатежи, неполное финансирование, неупорядоченная налоговая политика). Также потребуются вложения в мелиорацию, рекультивацию и повышение плодородия почв; в расширение семенного фонда и посевных площадей; в обновление техники, оборудования, построек; в создание системы кормозаготовки, заготовки и переработки сельхозпродукции.

## Земельный фонд

В настоящее время в Засольском районе имеет место систематическое сокращение населения и трудовых ресурсов. При дефиците капитала это не позволяет району своими силами освоить земельные ресурсы и вовлечь их в хозяйственный оборот. При этом только 6 % земель в собственности граждан и юридических лиц. В аренде находится 14 % (земли государственного лесного фонда), муниципальные земли в аренду практически не сдаются.

В связи с задержкой земельной реформы в стране земельный рынок не сформирован. Оценки земель нет. Предварительная оценка

позволяет выявить около 15 тыс. га земель под рекреационные нужды Верхнекаменского промрайона, до 50 тыс. га пригодно под сдачу в аренду предприятиям Берзиков (будет привлекательно, если арендная ставка будет установлена существенно ниже, чем в самих Берзиках).

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ЗАСОЛЬСКОМУ РАЙОНУ

За ближайшие 10–20 лет району необходимо решить проблемы депопуляции населения и деградации хозяйства. Для этого у района есть три типа ресурсов: недра, лес и территории. Важнейшим обстоятельством является расположение района в непосредственной близости к одному из крупнейших в области промышленных комплексов.

1. Индустриальный путь — освоение недр. Засольский район должен стать районом индустриального освоения подобно МО «Город Берзики». Территория Засольского района является местом добывающей деятельности нефтедобывающих компаний, что приносит ей до 70 % поступлений в бюджет. С учетом предстоящей утраты налоговых поступлений в местный бюджет от эксплуатации недр местному самоуправлению Засольского района уже сейчас следует озаботиться поиском других источников наполнения муниципального бюджета.

То же относится и к открытию новых участков добычи полезных ископаемых. Разрешение, требующееся от муниципалитета для начала эксплуатации компанией ресурса на его территории, должно быть обусловлено определенными инвестиционными обязательствами компании перед районом. Ближайшей перспективой такого нового освоения может явиться открытие для эксплуатации Усть-Колвинского участка калийных руд, которое активно инициируется компанией «Уркал» в связи с возможностью приостановки деятельности одного из его рудников на территории г. Берзики.

2. Создание транспортной сети местного значения — развитие лесозаготовки, лесопереработки, сельского хозяйства, рекреации. Лесной потенциал района достаточно велик, чтобы обеспечить его полноценное развитие на долгую перспективу. Оживление в лесной отрасли не представляется временным явлением, цены на натуральное сырье и изделия из него будут возрастать как в стране, так и во всем мире. Об этом свидетельствует, например, увеличивающаяся доля экспорта в структуре продаж основного потребителя лесных ресурсов Засольского района — ООО «КаменскБумПром», который может стать партнером в развитии дорожной инфраструктуры. Для того чтобы лес реально стал экспортным потенциалом района, необходимы безотлагательные инвестиции в дорожную инфраструктуру на труднодоступных территориях. Создание сети местных дорог позволит району полноценно подключиться к проекту «Белкомур». В результате появится возможность вывоза продукции сельского хозяйства. Транспортная доступность земель создаст условия для их вовлечения в экономический оборот.

3. Территориальный ресурс: использование близости расположения промрайона. Месторасположение является ведущим ресурсом Засольского района как в ближайшее время, так и на долгосрочную перспективу. По сути, Засольский район со всеми его проблемами — результат советской индустриальной политики, разделившей в целях централизованного роста «перспективные» и «бесперспективные» территории. Исторически Засолький район представляет с территорией нынешнего промышленного освоения одно целое — центральную часть Верхнекаменской системы расселения, начавшей складываться на данной территории еще в XVI в. С архитектурно-планировочной точки зрения города Берзики и Засолье представляют одно планировочное целое. Искусственная оторванность обеспечивающего продовольственного, «загородного» района от промышленного центра была возможна до некоторой степени только в условиях жестко централизованного распределения. Теперь, когда такого распределения нет, а экономические связи района и города (Берзики) почти полностью утрачены, положение Засольского района оказалось сложным.

Необходимо выстраивать отношения района и города, всего промузла, основанные на принципах совместного развития и экономики всего микрорегиона. Проблемы, которые испытывают Берзики в результате чрезмерной техногенной концентрации, имеют решение только с использованием территориальных ресурсов окружающих его Засольского района.

Для этого Берзикам необходимо понять, что вложения в Засольский район — это вложение в их же собственное будущее. Перспективы такого сотрудничества:

- Берзики получат потенциал пространственного развития. Для города «Берзики» это альтернатива узкоиндустриальному развитию, приводящему к критическому нарастанию проблем, вплоть до проблем безопасности;
- Засольский район получит реально используемую территорию с развитой инфраструктурой; перспективу развития сельского хозяйства, способного обеспечить потребности всего промрайона; ресурс создания транспортной инфраструктуры для развития лесозаготовок.

Начинать необходимо с инвентаризации и оценки имеющихся земельных ресурсов района, бизнес-оценки его лесопромышленного потенциала, научно обоснованной программы подъема сельского хозяйства. Следующий шаг — совместные проекты: инвестиции в инфраструктурную подготовку зон застройки, в мелиорацию сельхозземель, в мощности по лесопереработке, в развитие дорожной сети, в создание продовольственной торгово-заготовительной сети.

Следующий шаг — привлечение инвестиций в строительство, решение проблемы расселения Берзиков в зонах коттеджной и комплексной застройки; размещение новых предприятий на территории района (инновационные производства, логистические комплексы);

создание интегрированных производственно-торговых объединений в лесном и аграрном секторе; создание благоустроенных рекреационных зон, развитие рекреационного и туристического бизнеса.

## МАТЕРИАЛЫ ОБЩЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

### Записка по техногенной и экологической опасности

Территория существующего города характеризуется в целом чрезвычайно сложными условиями для градостроительного освоения, что обусловлено, прежде всего, расположением его на площади Верхнекамского месторождения с промышленными запасами калийно-магниевых солей, отрабатываемых ОАО «Уркал», а также проявлением опасных природных и техногенных процессов.

### Опасные природно-техногенные процессы

**1. Подработанные территории**

Город Берзики расположен в пределах горного отвода Берзиковского калийного рудоуправления — 1, которое работает более 60 лет. Значительная часть существующего города подработана горными выработками. При ведении подземных работ образуются большие полости, вызывающие нарушения естественного равновесия вышележащих пород, которые деформируются и частично заполняют эти выработки — происходит процесс сдвижения горных пород. Для того чтобы этого не происходило, ведется закладка выработанного пространства путем заполнения его отходами обогатительных фабрик, подаваемых в шахту с поверхности, а также каменной солью от проходки горных выработок.

В настоящее время ОАО «Уркал» производит закладку отработанных шахтных пустот, однако еще до акционирования бывших государственных предприятий ПО «Калий Урала» произошло накопление пустот из-за остаточного принципа финансирования закладочных мощностей в советский период. Несмотря на принимаемые меры по закладке, к настоящему времени объем незаложенных пустот под г. Берзики составляет 32,1 млн м$^3$ (заложено за три десятилетия 40 млн м$^3$).

В последние годы активизировались процессы сдвижения горных пород и земной поверхности на шахтном поле рудника. По данным ОАО «Уркал», на территории города выявлено пять зон ускоренных оседаний земной поверхности, а также глубинные тектонические разломы в земной коре и связанные с ними зоны повышенной трещиноватости пород.

Строительство объектов жилого и производственного назначения на подрабатываемых территориях велось без учета вредного влияния горных выработок. По проведенной оценке такого влияния на здания г. Берзики выявлено пять зданий, которые имеют недопустимые деформации, связанные с подработкой. Все они расположены в одной из зон

ускоренного оседания. При расчете величины ожидаемых деформаций на длительный срок установлено, что деформацию могут получить 43 здания, из них 11 — до 2001 г.; 27 — в период с 2001–2025 гг. и 5 — после 2025 г. По прогнозу, оседание земной поверхности на срок службы рудника в западной его части в основном не превысит 1 м; в восточной же части рудника и, в частности, в районе Семинского водохранилища оседание земной поверхности может достигнуть 3 м, что повлечет за собой затопление прибрежных территорий.

Для уменьшения величины оседания земной поверхности необходимо провести закладку выработанного пространства с наибольшей полнотой. В настоящее время разработана программа увеличения проектных мощностей закладочных комплексов с 2,0 до 3,2 млн $м^3$ в год.

**2. Сейсмичность**

Расчетная сейсмическая интенсивность территории г. Берзики соответствует 5–6 баллам. В последние годы геодинамические процессы в недрах региона существенно активизировались. За 4 последних года произошло три землетрясения силой 4–5 баллов с эпицентром в непосредственной близости от г. Берзики, толчки от которых вызвали разрушения на втором Каменском руднике и ощущались жителями городов Берзики и Каменск, вызвав большой социальный эффект.

Активизация сейсмических процессов требует незамедлительного развертывания комплексных исследований и принятия целенаправленных мер по защите сооружений и населения от сейсмической опасности. Эта работа приобретает чрезвычайное значение в связи с тем, что в г. Берзики расположены многочисленные производства токсичных веществ, построенные без антисейсмических мероприятий, а значительная часть застройки находится на территориях подработанных горными выработками калийных рудников. Кроме того, в городе более 170 га территорий шламонакопителей и отстойников обнесены дамбами высотой от 2 до 18 м. Самые большие по площади шламонакопители на ОАО «Сода» с высотой дамб 15–18 м. Эти гидротехнические сооружения, являясь источником загрязнения почв и подземных вод, представляют также потенциальную опасность в случае прорыва дамбы, который может привести к экологической катастрофе, так как шламонакопитель расположен на берегу реки Каменка.

**3. Суффозия**

На территории пос. Н. Зырянка, а также в лесном массиве к востоку от поселка зафиксированы провальные оседания земной поверхности. Они прослеживаются на расстоянии более 1 км. Формы оседания — провалы в виде круглых воронок и коротких канав с крутыми стенками глубиной местами до 3–4 метров. Мнение многих экспертов, принявших участие в обследовании данного района, едино. Механизм образования провалов — это суффозия, т.е. вынос водой грунта, преимущественно мелкозернистого песка. Одной из главных причин образования

провалов признано наложение влияния горных работ на руднике БКРУ-1 на геологические особенности строения участка — наличие зоны повышенной трещиноватости в надсолевом комплексе пород.

Выявленные опасные явления дают основание считать территорию г. Берзики зоной высокого риска для проживания.

*Экологические проблемы*

Экологическая обстановка в городе Берзики достаточно сложная и обусловлена высокими техногенными нагрузками, сложившейся архитектурно-планировочной структурой и неблагоприятными природными условиями. Строительство предприятий и застройка жилой зоны осуществлялись в условиях подавления экологических требований в угоду промышленной целесообразности, финансирование природоохранных мероприятий осуществлялось по остаточному принципу.

**1. Загрязнение воздушной среды**

Территория, занятая промышленными предприятиями, сейчас более чем в 2 раза превышает площадь селитебной застройки. В ходе строительства из-за недостаточно продуманных решений город оказался в кольце промышленных предприятий, которые вплотную подходят к жилой зоне. Две трети города расположены в санитарно-защитных зонах от промышленных предприятий, окружающих город со всех сторон. При любых направлениях ветра центральная часть города всегда оказывается подветренной, и воздушные потоки несут на город выбросы от предприятий.

Город Берзики включен в список городов с концентрациями загрязняющих веществ в атмосферном воздухе выше 10 ПДК. В воздух города поступает более 30 тысяч тонн загрязняющих веществ. 50% этих выбросов составляют выбросы автотранспорта. Наибольшее количество загрязняющих веществ выбрасывают ОАО «Уркал» + СП «Каменка» — 29%, объекты энергетики (ТЭЦ-2 и ТЭЦ-4/10) — 20% и ОАО «АВЕСТА» — 15%. В целом по городу с 1996 г. отмечается тенденция к увеличению валовых выбросов загрязняющих веществ в атмосферу. Наибольшая нагрузка на воздушный бассейн в течение всего года приходится на юго-западные и северо-западные районы города.

Из-за санитарно-гигиенических ограничений в левобережной части городской черты свободные территории для развития города и рекреации отсутствуют.

**2. Загрязнение водной среды и почвы**

Город Берзики является наибольшим загрязнителем водного бассейна в Уральской области. Практически по всем предприятиям отмечается превышение предельно допустимых сбросов основных загрязняющих веществ (на 15–100%). Доминирующую роль в загрязнении природных вод играют шламонакопители и рассолосборники. Огромные площади заняты отвалами отработанной породы, шламонакопителями, отстойниками, загрязняющими поверхностные и подземные воды, при отсутствии эффективных очистных сооружений.

Как следствие, состояние поверхностных вод в районе г. Берзики крайне неудовлетворительное. Наиболее критическая ситуация сложилась в местах выпуска сточных вод (в районе порта), где отмечается ухудшение качества речных вод в 5–10 раз по сравнению с фоновым створом (выше города). Катастрофическое положение сложилось с качеством воды малых рек Каменского водохранилища, содержание вредных веществ в воде которых превышает предельно допустимые нормы в 10 раз, состояние этих водных объектов оценивается как «экологическое бедствие».

Подземные воды являются основным источником хозяйственно-питьевого водоснабжения г. Берзики. На площадках, прилегающих к источникам техногенного загрязнения, отмечается резкое увеличение минерализации подземных вод до 100 г/л и более.

**3. Промышленные и бытовые отходы**

К началу года на территории города накоплено более 295 млн тонн промышленных и бытовых отходов. Для размещения такого количества отходов из городских земель изъято 1492 га. 98% всех отходов в городе составляют промышленные отходы. При этом практически все отходы размещаются в хранилищах, не соответствующих требованиям экологической и сейсмической безопасности. Основная доля образования и складирования отходов приходится на ОАО «Уркал» и СП «Каменка» (97,2%). Мероприятия, которые позволили бы существенно уменьшить накопление отходов в окружающей среде, полностью не реализуются из-за отсутствия средств Федерального бюджета.

*Выводы по техногенно-экологической опасности территории*

1. Запретить дальнейшую отработку пласта под городской застройкой, где здания и сооружения построены без конструктивных мер защиты, одновременно ускорить закладку выработанного пространства непосредственно под застройкой; наметить и осуществить комплекс конструктивных мероприятий по усилению зданий и сооружений, имеющих деформации в настоящее время и деформация которых возможна в дальнейшем.

2. В левобережной части городской черты: уменьшить плотность населения в юго-западной и северо-западной частях города, увеличивая норматив жилья на одного человека; ликвидировать усадебную застройку, попадающую в санитарно-защитные зоны промпредприятий; не производить отводы земель под складирование промышленных отходов; вынести садовые участки за пределы городской застройки.

3. Новое строительство осуществлять на правом берегу Каменки. Данная территория расположена в пределах краевой зоны Верхнекаменского месторождения, где запасы солей некондиционные. Застройка этой территории была согласована с Уральским Округом Госгортехнадзора СССР при разработке генерального плана города (1974 г.) и проекта детальной планировки (1984 г.).

4. Провести комплекс природозащитных мероприятий на предприятиях города, включающих переход производства на новые эко-

защитные технологии; ввести в строй эффективные воздухо- и водоочистные системы и сооружения; сократить количество складируемых на поверхности промышленных отходов за счет увеличения объемов закладки выработанного пространства рудников ОАО «Уркал»; рекультивировать территории, занятые шламонакопителями, отстойниками, которые в настоящее время не эксплуатируются; внедрить новые методы добычи калийных солей, способствующих уменьшению количества промотходов, складируемых на поверхности земли, и уменьшению площадей подработанных территорий.

5. Создать в городе постоянно действующую систему экологического мониторинга на началах взаимодействия городских экологических служб с соответствующими службами промышленных предприятий. Принять на муниципальном и региональном уровне программу по оздоровлению экологической обстановки в городе Берзики с привлечением средств федерального, областного, местного бюджета, а также средств промышленных предприятий — основных загрязнителей окружающей среды.

6. Учитывая сложившуюся ситуацию, привлечь к решению проблемы безопасности города Федеральные службы России (МЧС, Агрохимбезопасность, Ростехнадзор и др.) с выделением из Федерального бюджета средств на проведение мероприятий по обеспечению безопасности застройки города Берзики и безопасности проживания населения.

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЕЙ ПО УСТАНОВЛЕНИЮ ГРАНИЦ МО «ЗАСОЛЬСКИЙ РАЙОН» И МО «ГОРОД БЕРЗИКИ»

### 1. Юридическая оценка ситуации

Население города Засолья, реализуя свое конституционное право на самоуправление, однозначно высказалось за признание города Засолье составной частью Засольского района.

Юридическая принадлежность города Засолье Засольскому району находит свое подтверждение в принимаемых в прошлые годы бюджетах и планах района и подтверждена управлением юстиции администрации Уральской области, зарегистрировавшей 6 марта 1996 года Устав Засольского района, ст. 3 которого прямо относит город Засолье к территории Засольского района.

Устав города Берзики, который был зарегистрирован управлением юстиции Уральской области 11.01.1996, также не содержит никаких упоминаний о городе Засолье.

Действующая городская черта г. Засолье была установлена в 1951 г., перед затоплением части территории города водами Каменского водохранилища, и подтверждена в этих границах распоряжением Уральского облисполкома от 1970 г. Тем самым часть городской черты г. Засолье находится под водой и не отражает реальных планировки, земельного баланса и системы расселения г. Засолье.

С точки зрения градостроительного права городская черта должна быть установлена заново.

Городская черта г. Берзики не может считаться юридически установленной, так как ни одно из действий по установлению городской черты в натуре, предусмотренных Постановлением СМ РСФСР 1981 г. № 308 «Об установлении городской черты города Берзики Уральской Области», Берзиковским горисполкомом, Засольским райисполкомом и Уральским облисполком не было произведено и ни одно из предыдущих решений об административных границах городского округа Берзики также не содержит детального планировочного описания этих границ.

**Выводы:**

1. С юридической точки зрения вся территория в черте города Засолье в юридических границах 1951 г., включая существующий микрорайон «Засольский» и территории, проектируемые под застройку правобережной частью г. Берзики, в настоящее время должна быть признана за Засольским районом.

**Следствия:**

1. Вся данная территория включается в баланс земель Засольского района и находится в распоряжении Засольского района. Плата за землю в городской черте города Засолье перечисляется в Засольский район.

Местные налоги, сборы и иные налоги, взимаемые с физических и юридических лиц в городе Засолье, признанном в границах существующей городской черты, идут в район.

2. В соответствии с Законом Уральской области «О порядке образования, упразднения муниципальных образований, установления их границ и наименований» изменить статус города Засолья как составной части муниципального образования «Засольский район» возможно лишь на основании решения Земского собрания Засольского района с предоставлением документов, подтверждающих мнение населения, интересы которого затрагивают предполагаемые изменения (решение местного референдума, решения общих собраний (сходов), подписные листы).

3. Юридически обоснованным является требование об установлении заново городской черты г. Засолье и городской черты г. Берзики, в том числе в части их общей границы. Решения об установлении городской черты должны быть затем согласованы с населением г. Берзики и г. Засолье по одной из предусмотренных законом процедур (решение местного референдума, решения общих собраний (сходов), подписные листы) и закреплены в Уставах г. Берзики и Засольского района. В решении об установлении границы Берзиков и Засолья должны быть по возможности учтены сложившаяся хозяйственная ситуация, а также градостроительные планы обоих городов.

**2. Хозяйственная оценка ситуации**

В настоящее время вся юридически принадлежащая Засольскому району территория в границах городской черты г. Засолья может быть условно разделена на две части, одна из которых представляет собой микрорайон «Засольский», включая объекты инже-

нерного обеспечения (территория площадки 58 га, население — 1,5 тыс. чел.), а другая — всю остальную территорию г. Засолье.

С хозяйственной точки зрения микрорайон «Засольский» — это часть г. Берзики. Он имеет общую с Берзиками инженерную инфраструктуру, обслуживается коммунальными и социальными предприятиями г. Берзики, большинство населения микрорайона работает на предприятиях г. Берзики.

Таким образом, имеет место несоответствие юридической принадлежности микрорайона «Засольский» его хозяйственному использованию. Такое соответствие может быть установлено двумя путями:

1. Принятием микрорайона «Засольский» на баланс г. Засолье и Засольского района с переходом всех функций коммунально-бытового и социального обслуживания в Засольский район.

2. Исключением микрорайона «Засольский» из городской черты г. Засолье и соответственно Засольского района с передачей всего имущества в границах микрорайона на баланс г. Берзики.

**3. Градостроительная оценка ситуации**

Развитие селитебных территорий г. Берзики по многим объективным причинам, прежде всего обеспечения безопасности проживания населения города, должно происходить на правом берегу р. Каменки в непосредственной близости от г. Засолье. Проектом развития предлагается квартальная застройка с разнообразными типами домов (секционными 2–5- и 5–9-этажными, таунхаусами, коттеджами), формирующаяся вдоль р. Каменки с выходом жилых образований и центров к реке. Предусматриваемая проектом площадь правобережной селитебной территории составит 900 га.

Территориальное развитие города Засолье ориентировано в западном направлении с включением в черту города некоторых кварталов лесхоза и участка земель с/х предприятия «Засольский».

Таким образом, градостроительные планы обоих городов в части застройки не противоречат друг другу.

В то же время программой приоритетных направлений градостроительных мероприятий по управлению и развитию территорий Засольского района предусматривается создание дополнительных источников пополнения бюджета (рынок недвижимости, земельный оборот, малое предпринимательство), а также реабилитация сельскохозяйственных земель и сельхозпроизводств. С этой точки зрения территория вдоль берега Каменки к северу от Засолья, на которой планируется размещение селитебной застройки г. Берзики, может рассматриваться администрацией Засольского района как привлекательный в земельном отношении и в сельскохозяйственном отношении ресурс:

1) удобное расположение территории в части транспортной доступности, ее несомненная рекреационная привлекательность делают выгодным вовлечение этих земель в земельный оборот и отвод их под элитную застройку. При этом наибольшую кадастровую стоимость в настоящее время имеют земли под объектами городской застройки

(жилыми домами многоэтажной и повышенной этажности, объектами торговли, общественного питания, гаражами и автостоянками, административно-управленческими, образовательными и общественными объектами), наименьшую — земли индивидуальной жилой застройки, дачных и садоводческих товариществ и земли сельскохозяйственного использования. Рыночная стоимость земли в настоящее время не установлена, но, несомненно, она будет тем больше, чем выше ее целевой потенциал (в данном случае рекреационный), чем лучше обеспечена территория инженерной и транспортной инфраструктурой;

2) целесообразно возобновление сельскохозяйственного использования части земель на этой территории, потенциально плодородных, но выведенных из сельхозоборота в период кризиса сельского хозяйства (б. совхоз «Восход»), после мероприятий по реабилитации этих земель и передачи их в управление частному сельхозпредприятию.

Первый вариант использования не исключает планов формирования правобережной застройки г. Берзики, отношения могут строиться как на основе аренды земли (с оценкой по кадастровой стоимости), так и на основе выкупа земли (по кадастровой или рыночной стоимости).

Второй вариант использования выключает часть рассматриваемой территории из земельного оборота и тем самым частично ограничивает градостроительный проект Берзиков. Тем не менее может быть найден приемлемый вариант разграничения функциональных зон территории, не представляющий значительного ущерба ни планам подъема сельского хозяйства Засолья, ни планам расселения Берзиков.

### Проектные варианты по установлению границы

С учетом изложенных обстоятельств предлагаются следующие варианты установления городской черты г. Засолье, имеющие следствием установление городской черты г. Берзики и установление границы двух муниципальных образований:

**ВАРИАНТ 1**. Городская черта г. Засолье устанавливается в границах 1951 г. с исключением из нее затопленных территорий и включением в нее территорий Засольского района к западу от города в соответствии с планом территориального развития г. Засолья. То есть, фактически, закрепляется существующее юридическое положение. Граница муниципальных образований в этом случае проходит по фарватеру реки Каменки, вся территория правобережья остается в Засольском районе. Микрорайон «Засольский» принимается на баланс г. Засолье и Засольского района с переходом всех функций коммунально-бытового и социального обслуживания в Засольский район.

Последствия решения

**1. Хозяйственный аспект**. Отчасти разрывается существующая инфраструктура инженерно-коммунального обеспечения микрорайона «Засольский», район должен будет оплачивать эксплуатацию неразрывных инженерных сетей, принадлежащих МО Берзики (напр.,

водоснабжение). Обслуживание либо полностью передается Засолью (что немедленно повлечет за собой его ухудшение ввиду дефицитности бюджета Засольского района), либо остается на договорных основах за Берзиками (условия договора — предмет переговоров двух МО).

Доходная часть бюджета Засолья остается на существующем уровне, при этом вклад налоговой базы микрорайона незначителен (основная статья дохода — налог с с физических лиц остается в бюджете Берзиков, а предприятий на этой территории практически нет). Расходная же часть возрастет примерно в полтора раза по отношению к существующим расходам Засолья на коммунальные статьи городского бюджета. Определенные условия договора об обслуживании с Берзиками могут значительно снизить эти расходы.

Для Берзиков соответственно потерь в доходах нет, расходы же (полностью или частично, в зависимости от договоренности) лягут на бюджет Засолья.

**2. Градостроительный аспект**. Решение полностью соответствует градостроительным планам Засолья, они могут реализовывать как рыночную застройку, так и вариант сельскохозяйственного использования правобережной территории за м-ном «Засольский». В то же время оно существенно затрудняет реализацию планов расселения Берзиков. У Берзиков в этом случае есть следующие варианты:

— полностью отказаться в настоящее время от планов градостроительного освоения правобережья и осваивать значительно более проблематичную площадку на южной окраине города, за Семинским прудом, переключив основное внимание на меры по закладке шахт, укреплению домов, оздоровлению экологии в левобережье;

— арендовать на долгосрочной основе земли правобережья для строительства необходимых объемов жилья в обеспечение первой очереди переселения. В этом случае наиболее целесообразна секционная застройка повышенной этажности, что потребует больших разовых вложений в укрепление береговой линии;

— произвести выкуп земель по договорной стоимости — более предпочтительный вариант, так как после инженерного освоения территории стоимость земли возрастает в разы;

— компромиссные варианты использования территории (условия использования — предмет переговоров, например, Берзики проводят инженерную подготовку всей включаемой в рыночный оборот территории и получают за это некоторую ее часть).

**3. Политический аспект.** В свете выявленных обстоятельств угрозы жизни населения в районе левобережной жилой застройки г. Берзики такое решение может не быть признанным удовлетворительным областной властью Уральска и Федеральным правительством в лице, например, МЧС.

**ВАРИАНТ 2**. В городскую черту г. Берзики включается, фактически, не только правобережная часть, новый микрорайон города

Берзики, но и часть правобережья, включающая город Засолье и часть Засольского района, то есть предполагается фактическое установление границ по постановлению № 308. Другими словами, от Засольского муниципального образования отторгается часть территории и в том числе город Засолье с присоединением к МО «город Берзики».

Таким образом, сохраняются два независимых муниципальных образования с измененными границами. При этом центр Засольского с/х района может территориально размещаться в г. Берзики или в одном из центральных населенных пунктов района.

Вопрос воссоединения города Засолье с Берзиками представляется целесообразным по ряду причин:

- уже сейчас города Засолье и Берзики представляют единое планировочное целое;
- 30 % трудоспособного населения города Засолье работает в Берзиках;
- многоэтажная застройка города Берзики почти сливается с северной окраиной города Засолье.

Последствия решения

**1. Хозяйственный аспект**. Решение крайне благоприятно с хозяйственной точки зрения, так как восстанавливает все инженерные, хозяйственные, производственные связи двух городов.

Засольский район получает доступ к мощному хозяйственному потенциалу Берзиков, могут быть изменены в сторону значительного увеличения социальные и другие нормативы и лимиты района (увеличение доли расходов бюджета Берзики с почти 200-тысячным населением на 14 тыс. населения района, даже с учетом его разбросанности, не столь значительно). Из бюджета Засолья будут, по крайней мере, частично, исключены расходы, связанные с поддержанием общегородской инфраструктуры, зато при централизованном распределении он будет получать огромную, по меркам района, доходную долю из бюджета Берзиков.

Доходная часть бюджета Берзиков увеличится не на много, так как доходы Берзиков от налогов и сборов предприятий промышленной группы намного превышают все, что может дать г. Засолье. Расходы Берзиков несколько возрастут, но в то же время увеличится и его ресурсная, инвестиционная база (земля, лес, нефтяные месторождения).

**2. Градостроительный аспект.** Планы Засолья по расширению городской территории на запад не должны претерпеть каких-то изменений, планы же Берзиков по освоению правобережья реализуются в полном объеме. Это несколько ограничивает ожидания от объема рыночной продажи земли в правобережье, но вместе с тем ценность свободных участков под застройку может повыситься за счет инженерного освоения этой территории. Вопросы сельскохозяйственного использования земель могут быть решены на основе хозяйственной целесообразности с учетом потребности в продовольствии не только Засолья, но и всех Берзиков.

С переходом управления районом в Берзики может реально начаться решение хронических для района вопросов: развитие сельского и лесного хозяйства (на основе научных рекомендаций, с привлечением высокого научного потенциала Берзиков), развитие сети дорог и транспортной инфраструктуры (на основе гораздо больших возможностей Берзиков в привлечении инфраструктурных инвестиций), а за счет этого — прекращение процесса депопуляции района. Для Берзиков Засольский район может оказаться той территориальной базой, на которой может состояться его альтернативное развитие, диверсифицирующее его сегодняшнюю монопрофильную организацию.

**3. Политический аспект.** Для реализации данного варианта необходимо будет изыскать очень веские аргументы для населения Засолья и Засольского района, так как принятие такого решения целиком зависит от их мнения. Важнейшим политическим поводом отделения Засолья от Берзиков служило беспокойство по поводу сохранения ценного культурно-исторического наследия этого старинного города, на которое индустрия уже два раза совершала покушения: в 50-е, затопив ценнейшую историческую часть города, и в 70-е, создав и начав реализовывать план устройства спального района на месте его памятников. Берзикам придется доказать свое стремление сохранить ценности Засолья, что будет особенно трудно, учитывая, до какого состояния доведен сам город Берзики.

**ВАРИАНТ 3.** Городская черта г. Засолье сохраняется в прежних границах, и из нее исключается территория микрорайона «Засольский» (58 га), который отходит Берзикам. Это решение закрепляет сегодняшнюю хозяйственную ситуацию. Все имущество микрорайона «Засольский» по этому варианту передается на баланс г. Берзики.

Последствия решения

**1. Хозяйственный аспект**. В данном случае целостной остается инфраструктура Берзики-микрорайон, но нарушается целостность инфраструктуры микрорайон-Засолье. При ее использовании для обеспечения исторической части Засолья потребуется оплата эксплуатационных услуг Берзиковских коммунальных служб. Изменения почти не коснутся бюджета Засолья: доходная часть сократится незначительно (*см.* вариант 1), расходная останется без изменений. Изменения в бюджете Берзиков также не будут значительны, зато бюджет упорядочится (расходы и доходы в один бюджет).

**2. Градостроительный аспект.** Как и в первом варианте.

**3. Политический аспект**. Наиболее легкое решение с точки зрения политической процедуры: оно не требует радикального изменения статуса города Засолье, оставляя в силе его нынешний Устав и лишь корректируя определение городской черты Засолья. В то же время остаются вопросы удовлетворительности такого решения с точки зрения безопасности (*см.* вариант 1).

**ВАРИАНТ 4.** Городская черта г. Засолье сохраняется в прежних границах, и из нее исключается вся территория, планируемая под

строительство правобережной части Берзиков (900 га). Представляется наиболее реалистичным решением на ближайшую перспективу. В качестве компенсации исключения данной территории из хозяйственного и инвестиционного оборота Засольского района Берзиками может быть предложена передача большой части сельскохозяйственной территории в пределах их городской черты (Троицкий сельсовет, левобережье, юго-восток городской черты Берзиков). Площадь (8,6 тыс. га) и людские ресурсы (2,1 тыс. чел.), оценка недвижимости и предприятий предлагаемой территории полностью компенсируют потери Засольского района в правобережье.

Последствия решения

**1. Хозяйственный аспект.** Хозяйственная ситуация, связанная с микрорайоном «Засольский», полностью повторяет вариант 3. При реализации компенсационного предложения Засолье получает не только большую, чем в настоящее время, налоговую базу (учитывая наличие на предлагаемой территории действующих сельхозпредприятий), но и готовую сельскохозяйственную структуру, что должно компенсировать изъятие потенциально пригодных сельхозземель совхоза «Восток».

**2. Градостроительный аспект**. Как и во втором варианте, решение полностью удовлетворяет потребности г. Берзики в части развития градостроительного проекта. Как и в первом варианте, возможны договорные отношения двух МО по рыночному обороту остающихся свободных земель высокой ценности.

**3. Политический аспект.** Изъятие из городской черты Засолья 900 га наиболее инвестиционно привлекательной земли, несомненно, потребует серьезных обоснований для населения и заинтересованных организаций Засольского района. Данное решение, скорее всего, потребует участия граждан в его принятии и внесения изменений в Устав Засольского района.

## ИНСТРУКТАЖ 3

### Анализ ситуации на макетах — учет профессионального градостроительного знания

Предложения профессиональных проектировщиков в области территориального планирования и ответы инстанций решения спора требуют заново провести анализ ситуации и откорректировать построенные в первом модуле макеты ситуации каждого из МО.

Для этого необходимо установить:

1) какие новые факторы и субъекты привнесли проектные аналитики, проектные предложения и ответы инстанций, в какой области (обстановка, обстоятельства или условия) они находятся;

2) какие факторы и субъекты, выделенные на предыдущем шаге, потеряли свое значение и актуальность;

3) рассмотреть, как проектные аналитики, проектные предложения и ответы инстанций меняют описание и оценку значимости фак-

торов и субъектов ситуации, помещенных на старом макете ситуации, требуют ли они переместить их из одних областей макета в другие;

4) как проектные аналитики, проектные предложения и ответы инстанций меняют наше представление о том, что такое наше муниципальное образование, что управление муниципальным образованием собирается делать, что считаем ценным, в чем видим перспективу и т.д.;

5) варианты проектных предложений проектировщиков также должны быть помещены на макет ситуации — в область обстоятельств, если группа работает с ними в логике принятия решений и позиционирования в рамках одного из вариантов; в область обстановки, если группа формирует свои проектные предложения, используя варианты проектировщиков как конструктивные элементы.

Задача групп: построить скорректированный макет ситуации и заполнить (откорректировать) таблицу 6 «Ресурсы».

Результатом нового анализа ситуации на макете должны быть цели и проектные предложения групп, представленные в докладах от групп.

## РАЗБОР 5

**Ваш личный комментарий**

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

## ИМИТАЦИОННАЯ ИГРА. ЭПИЗОД 4

### Конкуренция

В данной игре вы выступаете как управляющие (штаб) одного из двух МО. Вы вступаете в конкуренцию за ресурсы. Вы должны поставить цели на площадке конкуренции и выработать стратегические проектные предложения за МО.

**Правило.** Вам необходимо:

- В соответствии с инструкцией построить макет ситуации на площадке конкуренции.
- Определить конкурентные преимущества.

- Поставить цели и сформулировать стратегические проектные предложения для компании «Уркал».
- Подготовить презентацию проектного предложения.

## МОДЕЛЬНАЯ СИТУАЦИЯ 4

### Введение конкурентной ситуации

**1. Усть-Колвинский участок**

Государственная комиссия по оценке ситуации с безопасностью в г. Берзики принимает решение о приостановке добычи на руднике БКРУ-1 и направлении всех производственных мощностей этого рудника на закладку шахтных пустот. На уровне субъекта Федерации начата срочная разработка программы по обеспечению безопасности населения г. Берзики и г. Каменск. Добывающие мощности компании «Уркал» сокращаются. Свои обязательства по контрактам компания выполняет за счет имеющихся складских запасов. «Уркал» обращается в Министерство Недр с просьбой срочно решить вопрос о предоставлении ему в разработку Усть-Колвинского резервного участка месторождений.

**Справка:** Усть-Колвинский участок Верхнекаменского месторождения калийных солей находится к югу от Берзиков, на границе Берзиков с Засольским районом, в устье реки Колва, притока Каменки. При этом на территории Берзиков находится меньшая часть участка, однако добычу «Уркал» намеревается вести именно с этой территории.

По закону участок может быть передан в разработку только на основании конкурсной процедуры. Роснедра готово предельно упростить эту процедуру и провести аукцион, который не требует от победителя ничего, кроме денег. По закону о недрах для проведения аукциона необходимо разрешение от муниципалитета — хозяина территории на предоставление земли победителям аукциона. Роснедра направляет запрос на разрешение в МО Берзики. Однако МО «Берзики» настаивает на более сложной процедуре конкурса. Для МО конкурс необходим, для того чтобы получить ряд социальных и экономических обязательств от компании, получающей в разработку участок. При аукционе участок в результате достанется тому, кто больше заплатит, и нет никаких механизмов учета интересов города.

Роснедра поставлено перед выбором: либо инвестконкурс, либо аукцион, но в последнем случае придется «давить» на главу МО. Решение министерство пока не приняло.

Глава администрации Засольского района поставлен перед выбором. Поскольку участок большей частью расположен в Засольском районе, «Уркал» может вести разработку и на территории района. Тогда он зарегистрирует свое предприятие в районе, и район получит большой доход в бюджет. Если предложить «Уркалу» вести разработку на территории района на условиях, лучших, чем предлагает МО «Город Берзики», то район сразу получает индустриальную составляющую в своем

развитии, причем на территории, достаточно удаленной от основных мест расселения и расположения объектов культурного наследия.

И Роснедра, и основной претендент на победу ОАО «Уркал», конечно же, заинтересованы в скорейшем разрешении ситуации.

**2. Проблема безопасности**

Обследование, проведенное Большим Градостроительным Институтом в рамках подготовки нового генерального плана города, выявило опасность для большой части левобережной жилой застройки г. Берзики из-за подработанности этой территории шахтными выработками. Стал известен факт активизации Верхнекамского разлома (сдвижки больших геологических платформ). Опасность оказалась значительно больше, чем полагали муниципальные власти Берзиков.

Проектные предложения градостроителей содержат планы дальнейшего освоения правобережной территории под жилую, социокультурную и деловую застройку с переносом делового и культурного центра города на эту территорию. Градостроители считают, что это единственный выход для Берзиков в настоящее время, так как расселять жителей с опасной территории необходимо, а какое-либо массовое строительство в левобережье недопустимо из-за экологических и природно-техногенных угроз, — не только на территории города, но и где-либо вокруг него.

Компания «Уркал» оказалась в сложном положении. При приватизации компания не получила никаких обязательств и обременений, связанных с безопасностью. Более того, понятно, что значительная часть проблемы подработанности г. Берзики — результат эксплуатации месторождений еще в советский период, к которому компания, ее собственники и менеджмент не имеют отношения. Однако вопрос о том, кто будет платить за ликвидацию накопленных последствий эксплуатации месторождений, не решен.

В этих условиях у компании есть две возможности. Первая — продолжать посильные мероприятия по обеспечению безопасности, которые компания осуществляет: производить закладку шахтных пустот под городом. Для этого компания собирается инвестировать NNN тыс. долларов в наращивание закладочных мощностей. Шахты находятся на глубине 150–300 м, это глубже, чем сеть метро любого из столичных мегаполисов, и есть основания считать, что этим можно обойтись. Однако растущая сейсмическая активность и заключение проектного института указывают на ограниченность и рискованность такого подхода. Альтернатива — формирование приемлемого партнерства и разделение ответственности с государством, областью, МО с целью кардинального решения проблем безопасности — осуществления переселения части города Берзики на правый берег.

Для МО «город Берзики» компания — источник ресурсов и партнер в решении проблем безопасности. Кроме того, политическая поддержка компании важна при решении вопроса о границе.

Проблема безопасности будет решаться, и если МО «Засольский район» будет пассивно, — то без него и не в его пользу. Для МО

«Засольский район» участие в решении проблемы безопасности — источник ресурсов для развития района. Управление МО понимает, что без такого партнера, как компания «Уркал», МО не может действовать в этом вопросе.

**Справка: ОАО «Уркал» г. Берзики**

Российский партнер ЗАО «БелРосКалий» (головной офис — в Нью-Йорке). Крупнейшее предприятие химпрома в Восточной Европе, выпускает 11% мирового объема калийных удобрений и наращивает эту долю (емкость рынка растет). Вертикально интегрированная компания — от добычи руды и производства продукции до конечной транспортировки. Сеть собственных трейдерских компаний по всему миру. Ведет политику инвестиций в основной капитал при снижении операционных издержек. Основные программы развития — инвестиционная программа и программа снижения издержек. Основные инвестиции — в развитие производственных мощностей (расширение территории добычи, наращивание перерабатывающих мощностей, модернизация технологий), в развитие транспортного потенциала (логистика, свой парк вагонов и балкерный терминал под С.-Петербургом, морские перевозки, участие в создании транспортных коридоров — проект «Белкомур»).

Производственная база АО «Уркал» в г. Берзики включает в себя два рудоуправления и калийный завод (СП «Каменка», дочернее предприятие АО «Уркал»). Добытая на рудниках руда обогащается на обогатительных фабриках рудоуправлений. Кроме хлористого калия и других калийных удобрений, предприятия производят техническую и пищевую соль и ряд других продуктов. Обогащенный карналлит (магниевые соли) и продукция из каменной соли (пищевая, техническая соль, соль для животноводства и т.д.) реализуются отечественным потребителям. В рассматриваемый момент производственные мощности в г. Берзики используются только на 50%.

Актуальными вопросами развития в настоящее время является увеличение добычи; модернизация технологических линий, организация новых производств по переработке отходов (на 1 т удобрений приходится 1,5 т отходов), которые могут быть сырьем для других химических производств; расширение ассортимента продукции (резинотехнические изделия и детали из пластмасс для автомобилестроения, тароупаковочное производство синтетических материалов); развитие транспортной инфраструктуры.

**Проекты:**

1. После проверки Правительственной комиссией ситуации с безопасностью жизнедеятельности в г. Берзики АО «Уркал» — активный участник разработки областной программы обеспечения безопасности.

2. «Уркал» — инициатор и основной участник аукциона на освоение Усть-Колвинского участка месторождения, который выводится из государственного резерва.

3. «Уркал» — активный участник разработки и продвижения федерального транспортного проекта «Белкомур» — проекта транснациональной магистрали, связывающей северные порты с Уралом и далее — Китаем.

4. «Уркал» — активный сторонник развития научно-образовательного потенциала Берзиков: открывает научные учреждения, курирует вузы (именные стипендии), предоставляет производственные площадки для стажировок и практикума.

5. «Уркал» проводит санацию кадров: объявлено о сокращении до 7 тыс. чел. персонала; идет набор специалистов в наукоемкие технологии, внедряется автоматизированная система управления и подготовки производства; принятым новым работникам создаются исключительные условия (зарплата, карьерный рост, полный социальный пакет, помощь в приобретении жилья).

## ИНСТРУКТАЖ 4

### Площадки конкуренции

В четвертом эпизоде игры два муниципальных образования конкурируют между собой на одной из двух конкурентных площадок.

- Первая площадка конкуренции — связана с решением ОАО «Уркал», на территории какого МО создавать мощности по освоению Усть-Колвинского участка. Для компании при принятии решения важны два фактора: время и стоимость. Первый определяется имеющимися складскими запасами, которые позволяют выполнять обязательства по поставкам до ввода новых мощностей по добыче. Второй — объемом вложений, которые необходимы для освоения месторождений. МО имеют возможность сделать предложения компании по условиям (со стороны МО) ведения хозяйственной деятельности на участке добычи калийных солей.
- Вторая площадка конкуренции — решение ОАО «Уркал» по проблеме безопасности. Два МО делают компании предложения по решению проблемы безопасности — проекту переселения жителей опасных районов г. Берзики на правый берег. Управление муниципальных образований понимают, что этот вопрос связан с решением по границе между МО. Компания «Уркал» — важный партнер и весомый аргумент в споре МО. Для компании существенны финансовые нагрузки и стабильность деятельности.

Каждая группа работает с одной площадкой конкуренции. Группам известны макеты ситуации, построенные за другое МО.

**Правило.** Группам необходимо:

- Используя построенный макет ситуации и макеты, построенные за другое МО, рассчитать макет ситуации на площадке конкуренции.
- Определить конкурентные преимущества своего МО на площадке конкуренции.
- В соответствии с избранными вами на предыдущем эпизоде направлениями развития определить стратегические проектные предложения для ОАО «Уркал».

## КОНКУРС СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПРОЕКТОВ

### РАЗБОР 6

**Ваш личный комментарий**

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

## Модуль 3

## НАПРАВЛЕННОСТЬ

### ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ

Определение направленности — обоснованного направления развития МО — условие и необходимая составляющая в работе стратегирования (рис. 1). Направленность нужна для того, чтобы ставить и корректировать цели в меняющейся ситуации, сохраняя вектор движения. Направленность заключается в ответе на вопрос, в каком направлении развивается МО, если оно занимает соответствующую позицию (модуль 1) и действует на определенной совокупности масштабов (модуль 2). Направленность нужна для того, чтобы маневрировать в изменчивом поле взаимодействий с другими субъектами управления развитием и принимать решения в зависимости от результатов конкуренции и взаимодействий, сохраняя избранное направление развития.

Обоснованность — характеристика направленности. Обоснованность дает возможность содержательного взаимодействия с другими субъектами развития и является условием коллективных действий для МО.

Направленность предполагает две операции:

- понимание управлением МО соотношения проектов и направленностей, реализуемых другими субъектами на различных масштабах;
- превращение ситуаций конкуренции и взаимодействий с другими субъектами в инструмент достижения собственных целей.

Выход в направленность требует определенности в ответах на вопросы: на каком масштабе лежат необходимые ресурсы, чем необходимо управлять для того, чтобы получить их в свое распоряжение. Для управления МО достижение такой определенности в ситуации многопозиционного многомасштабного взаимодействия требует не только эффективной конкуренции, но и, прежде всего, эффективного сотрудничества.

Сотрудничество следует отличать от сговора, взаимных уступок или простой координации целей и действий. Сотрудничество требует (рис. 6.5):

- перехода к управлению на более крупном масштабе, включающему в себя управление как одним, так и вторым МО (ради чего и строится сотрудничество);
- удержание позиции и области ответственности на масштабе своего МО;
- постановки целей развития на более крупном масштабе, включающих в себя как цели развития МО, так и цели, обес-

печивающие развитие МО как элемента механизма развития на более крупном масштабе.

Третий модуль формирует направленность развития МО на соответствующем такой задаче масштабе. Результатом третьего модуля станет сборка стратегий каждого из МО, которые включают в себя:

1) макеты ситуаций: микрорегиональной и по МО, с учетом конкурентных площадок и преимуществ;

2) пакет проектных предложений по согласованному развитию двух МО как развитию микрорегиона;

3) перечень субъектов сотрудничества и конкуренции;

4) ресурсы;

5) пакет потенциальных договоренностей, заявок, предложений.

## ВОПРОСЫ УЧАСТНИКАМ

1. Есть ли у вас примеры и опыт совместных действий муниципалитетов одного уровня?

## ПРОБЛЕМНАЯ ДИСКУССИЯ

### Вопросы для дискуссии

1) Чем управляет муниципалитет в процессах развития?
2) Перспективы и будущее межмуниципального сотрудничества?

## ИМИТАЦИОННАЯ ИГРА. ЭПИЗОД 5

### Подготовка к переговорам

В данной игре вы выступаете как управляющие (штаб) одного из двух МО. Ваши задачи:

1. Определить направления развития микрорегиона Берзики — Засольский район, перспективные для развития вашего МО.

2. Подготовить и провести переговоры с управляющими другим МО по координации развития микрорегиона Берзики — Засольский район.

**Правило.** Вам необходимо:

1. Принять во внимание позицию профессиональных градостроителей: с планировочной точки зрения г. Берзики и г. Засолье представляют собой единое целое.

2. Проанализировать ситуацию (построить макет) микрорегиона Берзики — Засолье, определить направления координированного развития микрорегиона, необходимые (включающие) для решения задач развития вашего МО.

3. Составить перечень проблем, препятствующих реализации такого развития микрорегиона.

4. Подготовить в соответствии с инструкцией переговоры, заполнить табл. 9–11.

5. Провести переговоры с другим МО.

6. При анализе ситуации вам следует учесть и включить в макет новости, с которыми вы ознакомитесь в разделе модельная ситуация 5.

## МОДЕЛЬНАЯ СИТУАЦИЯ 5

### Новости

**СИБИРЬ** — деревню под таким названием не могут поделить два муниципалитета.

Дело о ней поступило в Засольский районный суд. Уже два года Сибирь (другое название — Круглый рудник) живет без света, а в последнее время — и без воды. Ни Берзики, ни Засолье не могут признать, в чьем административном ведении находится населенный пункт. Тревогу забила природоохранная прокуратура Берзиков, потребовав от мэрии Берзиков признать Сибирь «своей». Суд города передал разбирательство в Засолье.

**РЕФОРМА НАЧИНАЕТСЯ**

В Государственную Думу внесен пакет законопроектов, касающихся реформы местного самоуправления, известный также как пакет Козака. По мнению экспертов, пакет законопроектов будет рассмотрен и принят Думой во всех чтениях в течение четырех месяцев. Одной из существенных новаций реформы станет установление новых границ между муниципальными образованиями. Причем если администрации МО не в состоянии сделать это самостоятельно, то граница будет установлена вышестоящим органом власти по своему усмотрению.

**ПРОДОЛЖАЕТСЯ РЕГУЛЯРНОЕ НАБЛЮДЕНИЕ ЗА СОСТОЯНИЕМ ЗДАНИЙ** и сооружений в районе БКПРУ-1 (жилая застройка, промзона) и других районах города, а также под железной дорогой Берзики — Каменск в опасной зоне. На сегодняшний день опасных изменений конструкций не выявлено.

Оседание железнодорожного полотна в опасной зоне в течение четырех месяцев оставалось стабильным — 4–5 мм в месяц, затем начало снижаться: в марте — 1–2 мм в месяц, в апреле и мае — 0–1 мм в месяц. За период 2005–2006 гг. скорость оседания составляла 30 мм в год. На этом же уровне остаются скорости оседаний в районе БКПРУ-1 (жилая застройка) и других районах города.

Продолжается дежурство аварийно-спасательных формирований на опасном участке железнодорожного пути при прохождении составов с опасными грузами. В период с 8 по 14 июня 2007 года

включительно было отправлено 3 состава. В правительстве области рассматривается вопрос о строительстве железнодорожного обхода, связывающего г. Берзики и Засольский район с «материком». Строительством дороги будет заниматься ОАО «РЖД».

**ЮРИЙ ТРУТНЕВ НЕ СТАЛ ПРОСИТЬ ЗА АУКЦИОН ДЛЯ РАЗРАБОТКИ УЧАСТКОВ КАМЕНСКОЙ ДЕПРЕССИИ**

Вопрос: как же все-таки решится судьба Усть-Колвинского участка месторождения калийно-магниевых солей — по-прежнему остается открытым. Предполагалось, что решить его поможет лично министр природных ресурсов Юрий Трутнев, но глава Минприроды дал понять, что не намерен отступать от буквы закона.

Юрий Петрович Трутнев побывал в наших краях две недели назад. Министр провел в Берзиках заседание Правительственной комиссии по недопущению негативных последствий техногенной аварии, вызванной затоплением рудника БКПРУ-1. Накануне этого события федеральные СМИ опубликовали информацию, что в рамках поездки министр-земляк уделит внимание перспективам освоения новых месторождений и «попытается убедить дать положительное заключение на проведение аукциона по нескольким участкам месторождения калийных и магниевых солей глав соседних муниципальных образований». Напомним, Роснедра предполагали объявить аукцион на разработку нескольких участков месторождения в мае — июне этого года, однако главы муниципальных образований отозвали свое предварительное согласие на предоставление победителям аукциона земельных участков, из-за чего планы Роснедр остались всего лишь планами.

В принципе главы МО не против того, чтобы участки ушли в разработку — наоборот, для обоих муниципальных образований это только выгодно. Другое дело — форма, в которой пройдут торги.

— Наша позиция не изменилась: участки надо выставлять не на аукцион, а на конкурс, поскольку именно он дает нам реальные гарантии, — комментирует ситуацию глава МО «Город Берзики».

Впрочем, речь о судьбе месторождения на совещании все же зашла, и министр высказал свою позицию вполне однозначно:

— Мы еще пока до такой формы работы не докатились, чтобы министр приезжал и просил у глав администраций согласия на проведение аукциона... Я этим еще никогда не занимался и не планирую, честно говоря.

Однако Юрий Трутнев согласился с тем, что ситуация, ради которой он, собственно, и приехал в Берзики, — ситуация с аварией — возможно, требует внедрения каких-то иных, чем существующие аукционы, принципов распределения прав пользования недрами.

**СТРОИТЕЛИ ЗАИНТЕРЕСОВАНЫ**

Да здравствуют Берзики! На минувшей неделе ассоциация «Уральские строители» провела круглый стол с участием представителей администраций Засолья и Берзиков, заместителей дирек-

торов крупных промышленных предприятий, а также инвесторов, проектировщиков и застройщиков. Организаторы мероприятия посчитали, что целью встречи должна стать выработка общей концепции освоения строителями территории города Берзики.

По словам начальника управления архитектуры и градостроительства администрации города, в 2005 г. будет разработан и утвержден генплан, срок его действия рассчитан до 2025 г. Основной акцент в нем делается на перспективное развитие правобережной части города, что стало особенно актуально в связи с последними событиями (ныне застройка левобережной части города невозможна из-за высокой вероятности шахтных провалов).

Предполагаемая площадь застройки превышает тысячу гектаров, под строительство первой очереди может быть выделено 48,3 га, и предполагается построить более 300 тыс. кв. м жилья. Всего к 2025 г. общий объем новостроек составит 1,7 млн кв. м. Столь интенсивное строительство позволит расселить порядка 80 тыс. чел.

Несмотря на то что застройка правого берега должна была начаться еще в 80-х годах прошлого века, планы освоения территории не осуществлены до сих пор. Пока там застроен лишь небольшой участок и проживают около 8 тыс. чел. Более того, в связи с нерешенным вопросом о границах между двумя муниципальными образованиями ни одно, ни другое не может выдавать разрешений на строительство. Между тем в связи с провалами в шахтах потенциальные инвесторы, по словам исполнительного директора ассоциации «Уральские строители», «боятся реализовывать проекты на территории города». На недавно проведенном конкурсе под застройку в Берзиках было выставлено 4 участка, а заявка поступила лишь на один. До сих пор регион был совершенно непривлекательным для строителей.

**ОНИ ЗНАЮТ — ГОРОД ЕСТЬ**

Через двадцать пять лет в Берзиках вероятнее всего будет проживать около 190 тысяч человек. Об этом сказал руководитель разработки нового генерального плана г. Берзики, главный инженер градостроительного института, на совещании в актовом зале городской администрации. По словам председательствующего вице-мэра, главной целью мероприятия было обсуждение первой редакции генплана города со всеми «заинтересованными лицами». Таковыми, судя по сидящим в зале, стали руководители муниципальных управлений и промышленных предприятий. Повестка совещания предусматривала не только выступление профессиональных проектировщиков, непосредственно работающих над проектом (всего 26 человек), но вопросы и замечания собравшихся. Напомним, что предыдущий генплан, созданный работниками того же института, был утвержден в 1976 г. в расчете на 25 лет. Работа над новым документом по заказу берзиковской администрации началась в 2000 г., но по причине отсутствия денег ограничилась лишь общей концепцией, которая

была принята год спустя, в 2001 г. В новым плане будут предусмотрена административная граница между Засольским районом и городом Берзики, а также изменившиеся за последние годы демографические, социально-экономические и культурные условия жизни города.

**БЕРЗИКОВЦЫ, ЧЬИ ДОМА НЕ ВОШЛИ В СПИСОК ДЛЯ РАССЕЛЕНИЯ, ВЫШЛИ НА МИТИНГ**

Берзиковцы, чьи дома не вошли в список для расселения, вышли на митинг. Вечером 26-го июня у входа в школу № 26 жители близлежащих домов организовали митинг. Опасение берзиковцев вызвало отсутствие их домов в списке для расселения из опасной зоны. Между тем их дома находятся в непосредственной близости с домами, подготовленными для расселения, а иногда даже между ними. Также жителей частного сектора волновал вопрос коммуникаций, которые скорее всего пострадают в результате проседания почвы. Необходимость же митинга, по их словам, была вызвана нежеланием или невозможностью муниципалитета донести до них официальную версию происходящего. На вопросы собравшихся отвечал заместитель мэра, некоторые депутаты городской Думы и депутат Законодательного Собрания. В ходе беседы выяснилось, что бесперебойность коммунальных услуг уже гарантируют ТГК-9, Новогор и Уралгазсервис. Митинг завершился решением создать инициативную группу из числа жителей для контроля за соблюдением своих прав со стороны властей.

**БЕРЗИКИ И ЗАСОЛЬЕ НЕ УЧАСТВУЮТ В ОБЛАСТНЫХ ПРИОРИТЕТНЫХ ПРОЕКТАХ «ПО ОБЪЕКТИВНЫМ ПРИЧИНАМ»**

Администрация губернатора обнародовала очередной «неофициальный рейтинг» муниципалитетов по итогам реализации на их территориях национальных и региональных проектов. На этот раз «пьедестал почета» вышел более развернутым: областные чиновники не только расставили «младших коллег» по ранжиру с указанием общего количества набранных баллов, но и подробно расписали: кто, за что и сколько баллов выставил.

В июльском рейтинге Берзики и Засольский район фактически остались при своих: местоположение, конечно, изменилось, но группа осталась та же — Берзики по-прежнему в середине списка (желтая зона), Засольский район в отстающих (красная зона). В общей сложности оценки муниципалитетам выставлялись по 62 проектам — администрации губернатора и Правительства Уральской области. Берзики в итоге получили ноль баллов в свой актив за «неучастие по объективным причинам» в одиннадцати проектах и максимальные три балла — за стопроцентную (либо качественную) реализацию четырнадцати проектов разной направленности. Засольскому району «ноль по объективным причинам» выставили кураторы семнадцати проектов, а три балла район заработал в десяти случаях из 62-х.

**«УРКАЛ» К РАЗМЕЩЕНИЮ СВОИХ АКЦИЙ НА МЕЖДУНАРОДНЫХ РЫНКАХ «ТЕХНИЧЕСКИ ГОТОВ»**

На прошлой неделе информационное агентство «Интерфакс» распространило информацию о том, что в ОАО «Уркал» принято решение повторить попытку публичного размещения акций (IPO) в октябре — ноябре 2007 года. Как заявил генеральный директор компании «есть определенные планы по увеличению ликвидности», и подтвердил, что потенциально «Уркал» рассматривает возможность размещения акций на международных финансовых рынках. Технически «Уркал» к этому вполне готов. По мнению президента компании, увеличение ликвидности позволило бы реализовать рыночный потенциал компании. Однако, по мнению ряда экспертов, последние публикации о неблагополучной экологической обстановке в г. Берзики и угрозах аварий могут стать препятствием к успешному проведению IPO.

## ИНСТРУКТАЖ 5

### Переговоры по принятию решений

1. Переговоры проводятся, когда есть проблема, вопрос, решение по которым непременно должно быть принято. Решение должно быть принято таким образом, чтобы эту проблему или вопрос закрыть, снять с повестки дня — если не навсегда, то хотя бы на время действия тех обстоятельств, которыми вызвана необходимость принятия решения.

2. Если эти проблемы возникают в деятельности (а не глубоко личные), то всегда есть тот, кого они затрагивают, либо тот, кто их создает, субъект, который имеет отношение к данной проблемной ситуации. У него может быть свое представление о проблеме и ее решении, и это надо учитывать. Наши решения, снимая данную проблему, могут затронуть еще кого-то, создавая новую проблему, и это тоже надо учитывать. Точно так же их решения могут создать новую проблему нам.

3. Исследователи переговоров часто вводят допущение, что несогласие, конфликт или идущие вразрез взгляды дают основательный повод для переговоров. Однако переговоры отличает скорее не конфликт, а взаимозависимость. Субъект не может достичь результатов без согласия других субъектов. Взаимозависимость требует, чтобы субъект приспосабливался, по крайней мере, к некоторым из потребностей других и шел на уступки.

4. Переговоры — это процедура принятия решения, в которой два или более субъекта принимают индивидуальные решения и формулируют их в предложения, которые сообщаются другим субъектам. При получении встречного предложения субъект вносит изменение в индивидуальное решение и определяет свое новое предложение. Процесс продолжается до тех пор, пока не будет достигнуто соглашение или ситуация зайдет в тупик.

**Правило.** Для ведения переговоров по принятию решения:

**1. Сформулируйте проблемы, требующие решения с участием другого МО, постройте повестку дня:**

- постройте макет ситуации для микрорегиона Берзики — Засольский район, определите направления координированного развития микрорегиона, включающие решение задач развития вашего МО;
- сформулируйте проблемы, препятствующие реализации такого развития микрорегиона;
- определите проблемы, по которым необходимо принятие совместного с другим МО решения;
- если исходная формулировка проблемы сложна или проблема комплексная, ее следует разбить на несколько требующих решений вопросов.

Эти вопросы станут вашей повесткой дня на переговорах.

**2. Проработайте варианты решения, расставьте приоритеты:**

- предложите решения сформулированных проблем с учетом проблем, целей и направлений развития вашего МО. Это проект решения;
- поскольку результирующее решение в переговорах будет меняться, предложите несколько вариантов (проектов) решения по каждой проблеме и определите, в какой степени каждый из вариантов удовлетворяет вашим целям и направлениям развития и снимает проблему. Заполните для каждой из проблем табл. 9;
- оцените последствия каждого из выбранных вариантов решения. Для этого определите, какими критериями вы пользуетесь для оценки. Последствия решений оцениваются как для себя, так и для другой стороны;
- проставьте рейтинги каждому варианту как «за нас», так и «за них», добавьте рейтинг трудности достижения и выведите общий приоритет варианта.

**3. Постройте предложения другой стороне**:

- переведите каждый проект решения в предложение другой стороне;
- анализируйте, чем рассматриваемая проблема важна для другого МО;
- постройте конструкцию, в которой предлагаемое решение полезно, приемлемо, необходимо другому МО (это может быть увязка проблем/вопросов, или обмен уступками/обязательствами, или версия объективной заинтересованности другого МО в таком решении и т.д.);
- определите, что от вас и другого МО потребуется для реализации этого решения в случае его принятия.

**Предложение** — это решение, обеспеченное соответствующей системой обоснований и аргументации для другой стороны. Помните,

*Таблица 9*

**«Вариант — последствия — критерий — рейтинг»**

| Вариант решения | Последствия решения (для нас/для них) | | | Рейтинг решения | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Критерий оценки 1 | Критерий оценки 2 | Критерий оценки 3 | для нас | для них | трудность достижения | приоритет |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |

другой стороне вы сообщаете предложения, а не решения, которые, вообще говоря, могут не публиковаться вами.

Для каждой проблемы (пункта повестки переговоров) заполнить табл. 10.

Так же, как и в первом случае, необходимо заранее озаботиться вариантами обоснования предложения: мы не все знаем о другой стороне и не можем сказать заранее, какие из обоснований будут для нее существенны, какие нет. При каждом варианте решения лучше иметь несколько вариантов предложений. Варианты возникают из-за того, что решение часто требует уступки либо с нашей стороны, либо со стороны оппонента или координации действий и т.д. Иначе, если всех все устраивает, решение было бы принято сразу, без всяких переговоров. Делая, предположим, уступку другой стороне по основному вопросу (принимая не самое выгодное для нас решение), мы хотим получить от нее компенсацию для решения других наших проблем.

Нужно стремиться дать как можно более объективное обоснование предложениям. Две правые колонки — почему мы выдвигаем эти предложения и зачем их обязательно надо принять другой стороне. Первое — наша основательность, оппонент должен понимать степень важности для вас принятия этого предложения. Вторая — обоснованность для другой стороны. Чем более объективными, т.е. законными, легитимными, обоснованными экспертным знанием

*Таблица 10*

**Предложения: «что — почему — зачем»**

| Вариант решения | Предложение | Почему – основание | Зачем – объективация |
|---|---|---|---|
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |

либо обстоятельствами непреодолимой силы будут аргументы в пользу принятия — тем сильнее предложение.

Варианты решений в табл. 10 целесообразно расположить в порядке приоритета.

**4. Сформировать повестку дня для переговоров:**

- окончательно повестка дня формируется посредством двух процедур. В ходе работы над решениями и предложениями вы можете строить пакеты решений/предложений, которые должны рассматриваться и приниматься вместе. Либо вы увязываете принятие одних предложений с другими, с тем чтобы добиться большей обоснованности. Это потребует коррекции исходных формулировок вопросов в повестку дня (п. 1 подготовки к переговорам);
- необходимо определить нужный вам порядок рассмотрения вопросов, исходя из того, как решения по одним обеспечивают принятие решений по оставшимся (например, принятое решение по одному вопросу может быть аргументом или прецедентом для другого), по каким вопросам нужно срочно принять решение или проще всего принять решение (поэтому с них и начните);
- в повестку дня обязательно включите вопросы исполнения принятых решений и вопросы по процедурам совместного контроля.

**5. Определить «начальные и граничные условия» ведения переговоров:**

- определите вопросы, которые мы выносим на переговоры;
- решите, в чем необходимость решения, в какие сроки оно должно быть принято;
- решите, что будет, если решение все-таки не будет принято на переговорах или если каким-то образом принято частичное или не устраивающее нас решение (в теории переговоров это называется «BATNA» — лучшая альтернатива переговорному соглашению);

- оцените, какова степень вашей взаимозависимости с другой стороной («прочность» вашего положения, положения оппонента, существующие взаимные обязательства), до какой степени она позволяет «давить» на оппонента или идти на уступки;
- заполните табл. 11. Сначала заполните столбцы вопросов повестки дня. Ранжируйте предложения в порядке выдвижения и заполните колонки предложений. Вопрос, какое предложение выдвигать первым, зависит от переговорной стратегии. Если по данному вопросу требуется как можно скорее принять решение, сначала сразу выдвигаем самое приемлемое. Если мы намерены во что бы то ни стало отстоять свой интерес, — первым выставляем самое для нас выгодное (но помним о «прочности» положения и не перегибаем палку). Следующую колонку пропускаем — она заполняется в ходе переговоров. Далее в последней колонке пишем, на что придется пойти, если на переговорах приемлемого для вас решения принято не будет. После этого определяем и вписываем самое неприятное решение, с которым мы еще в силах смириться на переговорах.

*Таблица 11*

**«Вопросы — предложения — границы отступления»**

| **Вопрос повестки дня** | **Первые предложения** | **Вторые, третьи… предложения** | **Принятое решение (заполняется в процессе переговоров)** | **Черта отступления —** самое невыгодное решение, которое мы еще согласимся принять | **«BATNA» —** что нам остается делать, если ничего не получится |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |

Этой формой вы будете пользоваться непосредственно в ходе переговоров. Она позволяет удерживать обсуждение в рамках переговорного поля, не натворить глупостей и вовремя прервать переговоры, если все совсем плохо. В ходе переговоров (делая и принимая

предложения) можно отследить, не выходим ли за границы, после которых дальнейшее ведение переговоров невозможно, нецелесообразно или опасно (ухудшает ситуацию).

## РАЗБОР 7

**Ваш личный комментарий**

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

## ИНСТРУКТАЖ 6

### Проведение переговоров

1. Переговоры проводятся командой представителей от групп, игравших за одно МО. Выберите в каждой группе по три представителя на переговоры от МО, за которое вы играете.

2. Сформулируйте мандат для ваших представителей, согласуйте его с другими группами. В мандате должно быть определено:

— по каким вопросам ваш представитель уполномочен принимать решения за МО;

— какие ограничения при принятии решений вы ставите.

3. Представители должны сформировать повестку дня переговоров от вашего МО.

4. Представители должны разделить функции в команде:

— кто, какие вопросы повестки дня готовит и ведет по ним переговоры;

— кто в команде ведет переговорный процесс в целом;

— кто ведет протокол.

5. Перед переговорами стороны должны условиться о месте, составе участников и продолжительности переговоров.

6. Участники групп, не вошедшие в команду переговорщиков, наблюдают за процессом переговоров, но не могут в него вмешиваться. В ходе переговоров команды могут брать перерыв с тем, чтобы проконсультироваться с остальными участниками.

7. Переговоры начинаются с согласования повестки дня на основе проектов повесток предлагаемых сторонами.

## ИМИТАЦИОННАЯ ИГРА. ЭПИЗОД 6

### Переговоры

В данной игре вы выступаете как представители управления одного из МО. Ваша задача — провести переговоры с другим МО.

**Правило.** Вам необходимо:

В соответствии с проделанной подготовкой и инструкцией провести переговоры и принять решение по развитию микрорегиона и вашего МО.

## РАЗБОР 8

**Ваш личный комментарий**

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

### Сборка стратегии:

На основе результатов переговоров создайте документ «Стратегия развития МО _____». Документ должен включать в себя:

1) макеты ситуаций: микрорегиональной и по МО с учетом конкурентных площадок и преимуществ;

2) пакет проектных предложений по согласованному развитию двух МО как развития микрорегиона;

3) перечень субъектов сотрудничества и конкуренции;

4) ресурсы;

5) пакет потенциальных и заключенных договоренностей, заявок, предложений.

## Модуль 4

# ВОВЛЕЧЕНИЕ ЗЕМЛИ И НЕДВИЖИМОСТИ В ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ОБОРОТ

## ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ

Мировой опыт развития муниципального управления показывает, что земля и недвижимость — основной ресурс, которым располагают управляющие МО. Правильная организация экономического оборота земли и недвижимости позволяет управлению МО повышать налогооблагаемую базу, оптимизировать ставки арендных платежей, регулировать цены на землю и земельные отношения.

Процесс экономического оборота земли и недвижимости содержит четыре составляющие (рис. 7). Первая представляет собой публичное, легальное, оформленное в контрактах и зарегистрированное изменение правового статуса участков земли и объектов недвижимости с соблюдением всех прав и обременений. Вторая — процесс изменения характеристик участков (изменение границ, состава, характера местоположения, правил землепользования и застройки участка и т.д.). Третья — изменение характера использования земли и недвижимости и изменения их качеств в системе города, поселения или территории. Четвертая — движение денег и инвестиций в землю и недвижимость. Экономический оборот не ограничен сделкой и требует системы учета. Экономический оборот предполагает, что управление МО, осуществившее продажу участка земли, продолжает контролировать его в правовом, в учетном и финансовом поле. Продажа перевела участок из состояния, в котором муниципалитет мог сдавать его в аренду (или просто числил на балансе), в состояние, в котором на нем существует деятельность, приносящая налоги, или осуществляется общественно необходимая МО общественная или административная функция, также стоящая денег. Правильно организованный оборот земли и недвижимости устроен по принципу баланса: все, что затрачено, подлежит учету и восстановлению в другом качестве (рис. 7).

Построение экономического оборота означает, что земля и недвижимость становятся товаром и приобретают товарные качества и характеристики:

— Участок земли или объект недвижимости имеет несколько вариантов использования различными субъектами (рис. 7).

— Участки земли и объекты недвижимости, находящиеся в обороте, подготовлены и соответствуют требованиям со стороны возможных использований (табл. 12).

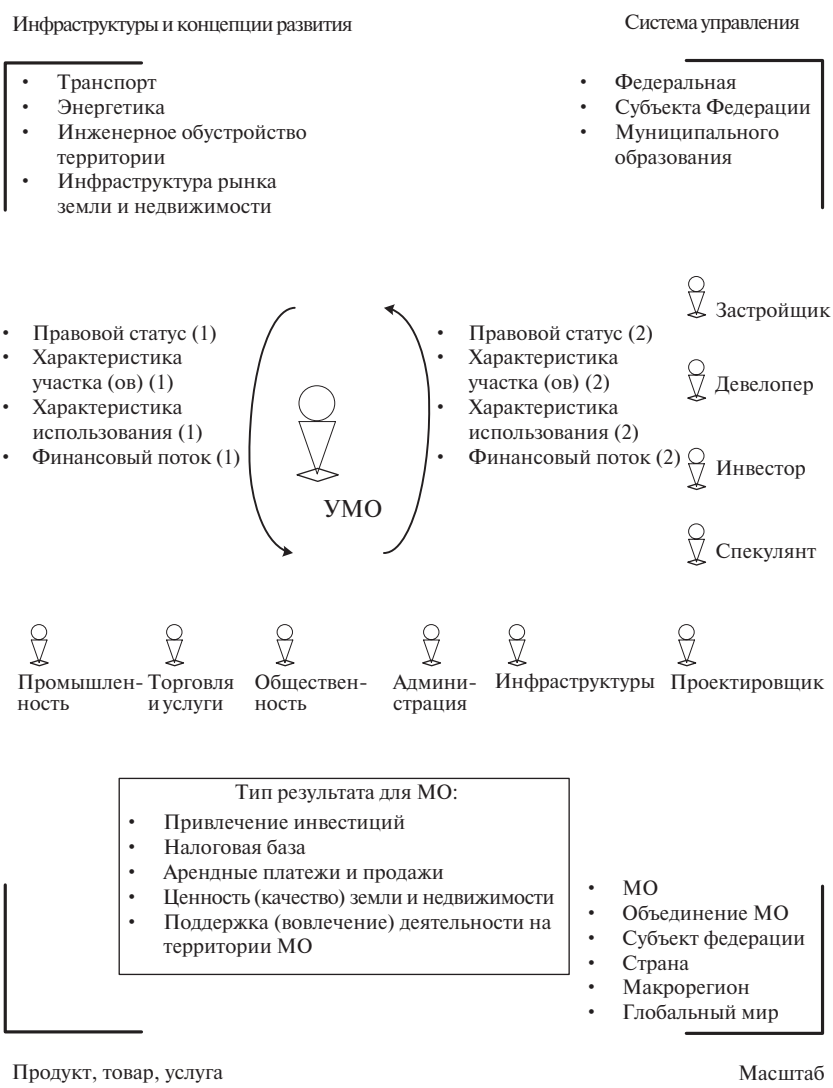


*Рис. 7.* Схема экономического оборота земли и недвижимости

— Пользовательские требования к товарным качествам земли и недвижимости, стандартны.

— Есть множество субъектов — пользователей, со стороны которых имеется изменяющийся спрос на землю и недвижимость определенного товарного качества.

*Таблица 12*

**Субъекты экономического оборота земли и недвижимости**

| Субъект оборота — характеристика деятельности | Тип зонирования в обороте земли | Требования к товарным качествам земли | Требования к инфраструктурам | Результат участия субъекта в обороте земли и недвижимости для УМО |
|---|---|---|---|---|
| Застройщик. Бизнес по созданию и продаже объектов недвижимости в соответствии с запланированным использованием земли | 1. Жилая застройка. 2. Торговые и деловые зоны. 3. Административные зоны. 4. Зоны общественного использования | 1. Наличие сформированных участков под застройку (утвержденная граница, правила застройки). 2. Правовая чистота участка. 3. Местоположение участка. 4. Инженерная подготовка — стоимость строительства | 1. Правила землепользования и застройки. 2. Спрос (в сегменте жилой застройки — доходы жителей/потенциальных потребителей). 3. Финансовая инфраструктура — банки. «Короткие» и «средние» деньги. 4. Система тендеров 5. Безопасность — общественные слушания. 6. Спекуляции земельными участками | Доходы муниципалитета от продажи и перепродажи участков под строительство — спрос на участки. |
| Девелопер. Бизнес по приданию земле товарных качеств | 1. Жилая застройка. 2. Торговые и деловые зоны. 3. Административные зоны. 4. Зоны общественного использования. 5. Территории, занятые промышленностью | 1. Наличие системы требований и ограничений по развиваемой территории. 2. Местоположение территории в системе городских зон и застройки. 3. Возможность подключения к системе муниципальных инфраструктур (энергетика, транспорт) | 1. Генеральный план (схемы территориального планирования муниципальных районов). 2. Спрос: деятельность (бизнес) застройщиков; МО (вложения в административные территории); промышленные компании, торговля и услуги. 3. База данных по правам и обременениям на землю и объекты недвижимости. 4. Инвестиционная инфраструктура — «длинные» деньги. 5. Городские инженерные инфраструктуры (транспорт, энергетика, ЖКХ). 6. Безопасность — общественные слушания | Привлечение инвестиций в муниципальное развитие. Предпродажная подготовка, товарные качества — стоимость земли и недвижимости. Налогооблагаемая база и ставки арендной платы |

*Продолжение табл. 12*

| Субъект оборота — характеристика деятельности | Тип зонирования в обороте земли | Требования к товарным качествам земли | Требования к инфраструктурам | Результат участия субъекта в обороте земли и недвижимости для УМО |
|---|---|---|---|---|
| Спекулянт. Приобретение земельных участков и объектов недвижимости под рост стоимости с целью перепродажи | 1. Жилая застройка.<br>2. Торговые и деловые зоны.<br>3. Административные зоны.<br>4. Зоны общественного использования.<br>5. Территории, занятые промышленностью.<br>6. Земли под инфраструктуры (транспорт, энергетика и т.д.).<br>7. Земли сельхозназначения | 1. Наличие сформированных участков (утвержденная граница).<br>2. Правовая чистота участка.<br>3. Местоположение участка | 1. Генеральный план (схемы территориального планирования муниципальных районов).<br>2. Правила землепользования и застройки.<br>3. Спрос — наличие рыночного оборота земли и недвижимости.<br>4. Финансовая инфраструктура — «короткие» деньги | Оценка стоимости земли и недвижимости и перспектив ее роста (вложения и покупка).<br>Индикатор интенсивности и привлекательности рыночного оборота земли и недвижимости.<br>Закрепление проектных решений в системе бизнес-интересов |
| Инвестор. Вложение денег в девелоперские проекты с целью продажи и получения прибыли | 1. Жилая застройка.<br>2. Торговые и деловые зоны.<br>3. Административные зоны.<br>4. Зоны общественного использования.<br>5. Территории, занятые промышленностью. | 1. Наличие сформированных участков (утвержденная граница).<br>2. Правовая чистота участка.<br>3. Местоположение участка.<br>4. Наличие девелоперского проекта | 1. Генеральный план (схемы территориального планирования муниципальных районов).<br>2. Правила землепользования и застройки.<br>3. Деятельность по девелопменту территорий.<br>4. Система финансовых гарантий.<br>5. Безопасность — общественные слушания | Вложение денег в проекты муниципального развития.<br>Оценка реалистичности и перспективности проектов и проектных решений |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 6. Земли под инфраструктуры (транспорт, энергетика и т.д.).<br>7. Земли сельхозназначения | | | |
| Промышленность (размещение промышленных производств) | Территории, занятые промышленностью, — промышленные площадки | 1. Наличие системы требований, обременений и ограничений по промышленной площадке.<br>2. Возможность подключения к системе муниципальных инфраструктур (энергетика, транспорт).<br>3. Инженерная подготовка площадки.<br>4. Правовая чистота.<br>5. Стоимость и содержание производств на участке | 1. Генеральный план (схемы территориального планирования муниципальных районов).<br>2. Девелопмент — подготовка промышленных площадок.<br>3. Спекуляции на обороте промплощадок.<br>4. Инженерные инфраструктуры (транспорт, энергетика, вывоз и переработка отходов) | Налоги в муниципальный бюджет |
| Торговля и услуги | Торговые и деловые зоны | 1. Наличие сформированных участков под застройку (утвержденная граница, правила застройки).<br>2. Правовая чистота участка.<br>3. Местоположение участка в городе и в системе транспортной и логистической инфраструктуры.<br>4. Инженерная подготовка — стоимость строительства | 1. Генеральный план.<br>2. База данных по правам на землю и недвижимость.<br>3. Городские инженерные инфраструктуры (транспорт, энергетика, ЖКХ) | Налоги в муниципальный бюджет |

*Окончание табл. 12*

| Субъект оборота — характеристика деятельности | Тип зонирования в обороте земли | Требования к товарным качествам земли | Требования к инфраструктурам | Результат участия субъекта в обороте земли и недвижимости для УМО |
|---|---|---|---|---|
| Администрация МО (в функции участника оборота земли и недвижимости — обеспечение работы органов МО и общественных функций городской/территориальной застройки) | 1. Административные зоны.<br>2. Зоны общественного использования.<br>3. Размещение инфраструктур МО (транспорт, ЛЭП и т.д.) | 1. Наличие сформированных участков под застройку (утвержденная граница, правила застройки).<br>2. Правовая чистота участка.<br>3. Местоположение участка.<br>4. Структура зонирования города/территории | 1. Генеральный план.<br>2. База данных по правам на землю и недвижимость.<br>3. Городские инженерные инфраструктуры (транспорт, энергетика, ЖКХ).<br>4. Общественность и сообщества МО | Созданиие инфраструктуры оборота земли и недвижимости.<br>Формирование общественных и административных функций в использовании земли и недвижимости.<br>Создание качества (ценности) земли и недвижимости |

— Производится оптимизация структуры использования и изменение товарных качеств земли и недвижимости под формирующийся спрос в целях получения ресурсов и решения задач городского развития.

Картосхемы, регулирующие использование земли в правилах землепользования и застройки, должны закрашиваться управляющими МО и разработчиками генпланов и проектов планировки исходя из понимания имеющегося спроса, с учетом разных возможностей использования, с ориентацией на возможные вложения, продажи и перепродажи и с целью получения ресурсов и решения задач развития МО (рис. 7). Это отличается от продуктной ориентации при разработке генпланов и проектов планировки, предполагающей жестко определенное использование территории под какую-то задачу, которое может применяться в случае обеспечения необходимых инфраструктурных, административных или общественных функций. А также от оказания услуг, когда участок земли формируется с учетом особенности деятельности потенциальных потребителей и их индивидуальных запросов.

Процесс экономического оборота земли и недвижимости инфраструктурно организован. Сделки по купле-продаже земли и недвижимости обеспечены системой учета и оформления прав, информацией о состоянии земельных участков, системой регистрации прав и сервитутов, правилами землепользования и застройки. Не менее важны сопутствующие инфраструктуры (табл. 12), влияющие на качество участков и объектов недвижимости: транспорт, характер использования соседних участков и т.д. (рис. 7).

Экономический оборот земли и недвижимости — объект управления именно МО (табл. 13). Территориальное планирование и градостроительный кодекс дают управлению МО целый ряд инструментов, отвечающих за структуру и организацию экономического оборота земли и недвижимости (табл. 13). Все другие субъекты оборота земли и недвижимости: девелоперы, инвесторы, застройщики, промышленность — используют землю и недвижимость как ресурс в своей деятельности (табл. 12). Именно управление МО — инстанция, контролирующая качество использования, перераспределение и привлечение инвестиций в землю и недвижимость. В первом приближении управление МО задает структуру экономического оборота земли и недвижимости. Экономический оборот земли и недвижимости, представленный в легендах картосхем территориального планирования, содержит несколько типовых по характеру использования и месту в обороте зон:

- жилая застройка различных видов;

- промышленные территории (промышленные площадки);
- торговые и деловые зоны;
- административные зоны;
- земли общественного использования;
- коммунальные предприятия;
- инфраструктуры (транспорт, ЛЭП).

Обращение с землей и недвижимостью — одна из областей сотрудничества управления МО с такими субъектами развития, как местный бизнес, крупные и транснациональные корпорации, федеральные ведомства и правительство, власти субъектов Федерации, жители.

Экономический оборот земли и недвижимости имеет характеристику масштаба. Он может быть муниципальным, микрорегиональным, масштаба субъекта Федерации, региональным, страновым, макрорегиональным и глобальным, в зависимости от того, под субъектов какого масштаба выстроена его инфраструктура. Градостроительный кодекс регламентирует систему разделения ответственности и документы территориального планирования, принимаемые органами власти и управления на различных масштабах. Используя инструменты территориального планирования, управление МО имеет возможность вписывать экономический оборот земли и недвижимости в структуру оборота и соответственно управления оборотом, находящимся на более крупных масштабах (например, оборот земли и недвижимости в таком городе, как Сочи, включен в федеральный оборот).

Используя инструменты территориального планирования, управление МО имеет возможность получать несколько типов результатов. К финансовым результатам относятся:

- Продажа лотов.
- Повышение налогооблагаемой базы.
- Оптимизация арендных платежей.
- Привлечение инвестиций в землю и недвижимость.

К результатам, связанным с целями городского развития, относятся:

- Поддержка деятельности значимых для муниципального развития субъектов.
- Привлечение в МО деятельности необходимых для развития субъектов.
- Повышение качества земли и недвижимости МО.
- Вовлечение земли и недвижимости в экономический оборот других масштабов.

Данный модуль направлен на освоение управляющими муниципального образования принятия решений по характеру экономического оборота земли и недвижимости.

*Таблица 13*

**Инструменты территориального планирования, определяющие товарные характеристики земли и недвижимости**

| Инструмент территориального планирования | Краткая характеристика инструмента | Характеристики, задаваемые инструментом |
|---|---|---|
| Схемы территориального планирования РФ | Принципиальное планирование развития территорий на срок 15–25 лет: установление векторов территориально-пространственного развития, определение функционального проектного зонирования территории, фиксация зон планируемого размещения объектов капитального строительства значения | Функциональная «судьба» территории |
| Схемы территориального планирования субъектов РФ | | |
| Схемы территориального планирования муниципальных районов | | |
| Генеральные планы городских и сельских поселений | | |
| Генеральные планы городских округов | | |
| Планы реализации документов территориального планирования | Планирование использования бюджетных средств по объемам выделения, приоритетным объектам и срокам строительства «своих» объектов капитального строительства | Определенность в сроках бюджетного финансирования и строительства «публичных» объектов и инфраструктур |
| Правила землепользования и застройки городских округов, городских и сельских поселений | Разделение территории муниципального образования на зоны с установлением для каждой из них правового режима градостроительного использования — градостроительного регламента; определение того, «что можно» и «что нельзя» строить, кто может строить | Фиксированные конкретные виды разрешенного использования территории |
| Проекты планировки/проекты межевания/градостроительные планы земельных участков | Выделение элементов планировочной структуры, установление параметров планируемого развития элементов планировочной структуры, установление границ застроенных и незастроенных земельных участков | Четко определенные параметры развития территории (отступы, плотности, коэффициенты и т.п.) |
| Проектная документация | Объемное проектирование объектов капитального строительства | Архитектурно-строительные и инженерные характеристики объекта |
| Разрешение на строительство. Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию и др. | Признание со стороны государства возможности осуществлять строительство и вводить объект в эксплуатацию | Юридические возможности осуществлять строительство и вводить объект в эксплуатацию |

## ВОПРОСЫ УЧАСТНИКАМ

1. Имеется ли экономический оборот земли и недвижимости в вашем МО, в районе?

2. Какие задачи экономического оборота земли и недвижимости вы решаете?

3. В чем, с вашей точки зрения, основные трудности в создании полноценного экономического оборота земли и недвижимости в вашем МО?

## УПРАЖНЕНИЕ 4

### Чтение картосхем

4.1. Проанализируйте картосхемы «План современного использования территории». Откройте Картографическое приложение:

*Картосхема 7.4.1 «Практикум. Управление развитием муниципальных образований. Модуль 4. Генеральный план г. Иваново. План современного использования территории».*

*Картосхема 7.4.4 «Практикум. Управление развитием муниципальных образований. Модуль 4. Генеральный план г. Ростова-на-Дону. План современного использования территории».*

Дайте заключение:

1) какие проблемы города, связанные с использованием земли и недвижимости, вы можете определить;

2) воспользуйтесь табл. 12 и определите, для каких субъектов экономического оборота земли и недвижимости значимы эти проблемы;

3) предложите варианты решения поставленных проблем.

Заполните табл. 14.

*Таблица 14*

**Варианты решения проблем**

| Выявленная проблема | Субъекты, для которых она значима | Варианты решения |
|---|---|---|
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |

4.2. Проанализируйте картосхемы «Проектные решения» из Картографического приложения:

*Картосхема 7.4.2 «Практикум. Управление развитием муниципальных образований. Модуль 4. Генеральный план г. Иваново. Проектные решения».*

*Картосхема 7.4.3 «Практикум. Управление развитием муниципальных образований. Модуль 4. Генеральный план г. Иваново. План реализации».*

*Картосхема 7.4.5 «Практикум. Управление развитием муниципальных образований. Модуль 4. Генеральный план г. Ростова-на-Дону. Проектные решения».*

Определите предложенные в картосхеме решения найденных проблем, сопоставьте его со своими предложениями.

Заполните табл. 15

*Таблица 15*

**Проблема — проектное решение — ваше предложение**

| Выявленная проблема | Проектное решение | Совпадение или несовпадение с вашим вариантом, в чем оно заключается |
|---|---|---|
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |

## РАЗБОР 9

**Ваш личный комментарий**

## ПРОБЛЕМНАЯ ДИСКУССИЯ

**Вопросы для дискуссии**

1. Чем управляет администрация МО?
2. Достаточно ли использовать представление об экономическом обороте земли и недвижимости в задачах управления МО?
3. В чем заключаются цели развития МО?

## ИНСТРУКТАЖ 7

Экономический оборот земли и недвижимости строится управлением МО, исходя из понимания проблем развития МО и тех ресурсов и результатов, которые могут быть получены в экономическом обороте земли и недвижимости. Для этого управление МО должно анализировать ситуацию города и формулировать проблемы городского развития.

Экономический оборот земли и недвижимости — инфраструктура, обеспечивающая деятельность других субъектов, в том числе действующих на других масштабах. При решении по структуре экономического оборота земли и недвижимости Управление МО должно учитывать планы развития на более крупных масштабах и процессы, происходящие в районе, субъекте Федерации и т.д. Это дает возможность привлекать ресурсы в развитие МО (табл. 1).

Для того чтобы принять решение об устройстве экономического оборота земли и недвижимости, необходимо:

- Составить перечень проблем городского развития с точки зрения использования земли и недвижимости.
- Определить требования или характеристики экономического оборота земли и недвижимости в МО, который позволил бы решить сформулированные проблемы.
- Проанализировать ситуацию на нескольких масштабах — МО, район, область — составить перечень субъектов и описать характер их запросов к экономическому обороту земли и недвижимости. Определить процессы, предъявляющие требования к обороту земли и недвижимости.
- Оценить, что даст для решения проблем развития МО построение экономического оборота земли и недвижимости в соответствии с запросами и требованиями субъектов.
- Сформулировать предложения по устройству экономического оборота земли и недвижимости.

Для проведения анализа ситуации вам предлагается построить макет ситуации.

Назовите и впишите определенного субъекта или фактор в область обстановки, обстоятельств или условий. Заполните табл. 6 «Ресурсы».

## УПРАЖНЕНИЕ 5

Для упражнения используются следующие картосхемы из Картографического приложения:

Масштаб МО: г. Тюмень. План современного использования территории *(Картосхема 7.1.2 «Практикум. Управление развитием муниципальных образований. Генеральный план города Тюмень. План современного использования территории»).*

Масштаб субъекта Федерации: г. Тюмень. Стратегия социально-экономического развития:

1) Сценарии развития области *(Картосхема 7.1.6 «Практикум. Управление развитием муниципальных образований. Модуль 1. Стратегия социально-экономического развития Тюменской области: сценарии развития области).*

2) Структура расселения области (*Картосхема 7.1.3 «Практикум. Управление развитием муниципальных образований. Модуль 1. Стратегия социально-экономического развития Тюменской области: инфраструктуры расселения области»).*

3) Нефтегазодобывающий кластер *(Картосхема 7.1.4 «Практикум. Управление развитием муниципальных образований. Модуль 1. Стратегия социально-экономического развития Тюменской области: инфраструктуры добывающей промышленности»).*

4) Функциональная организация региона *(Картосхема 7.1.5 «Практикум. Стратегическое планирование Модуль 1. Стратегия социально-экономического развития Тюменской области: функциональная организация региона»).*

### Порядок выполнения упражнения

1. Рассмотрите картосхему 7.1.2. Сформулируйте основные проблемы города с точки зрения использования земли и недвижимости. Составьте список проблем.

2. Определите требования или характеристики экономического оборота земли и недвижимости в МО, который позволил бы решить сформулированные проблемы.

3. Возьмите картосхемы области:

1) Сценарии развития области (7.1.6).

2) Структура расселения области (7.1.3).

3) Нефтегазодобывающий кластер (7.1.4).

4) Функциональная организация региона (7.1.5).

Постройте макет ситуации города в области. Заполните табл. 6 «Ресурсы». Определите место, которое город может занимать в областном развитии, поставьте цели управления городским МО.

4. Составьте перечень субъектов, действующих на территории области. Определите характер запроса с их стороны на товарные качества городской земли и недвижимости.

5. Предложите версии построения экономического оборота земли и недвижимости, направленные на достижение целей и решение городских проблем. Определите:

— какого типа зонирование земли необходимо закладывать в проекты планировки и правила землепользования и застройки;

— какие земли будут включаться в областной оборот земли и недвижимости, а какие — в муниципальный.

## РАЗБОР 10

**Ваш личный комментарий**

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

## ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

### Территориальное планирование муниципальных образований

**1. Градостроительное законодательство**

Этапы развития градостроительного законодательства РФ.

Структура градостроительного законодательства.

**Федеральный уровень** — Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ:

— 22.12.2004 принят Государственной Думой;

— 24.12.2004 одобрен Советом Федерации;

— 29.12.2004 подписан Президентом РФ;

— 30.12.2004 опубликован в «Российской газете» (№ 290);

— 30.12.2004 вступил в юридическую силу.

**Основные цели** Градостроительного кодекса РФ — становление правового государства и повышение правовой культуры граждан, обеспечение благоустройства муниципальных образований, рационального природопользования, оптимальных условий жизнедеятельности населения и установление общественного контроля над решениями, принимаемыми в сфере градостроительной деятельности органами государственной власти, местного самоуправления, а также юридическими лицами и отдельными гражданами.

На федеральном уровне также действуют постановления Правительства РФ и приказы министерств, например Министерства регионального развития РФ.

**Уровень субъектов РФ** — нормативно-правовые акты представительной и исполнительной власти субъектов РФ. Примеры: Закон Рязанской области «О градостроительной деятельности на территории Рязанской области» от 11.07.2007 № 83-ОЗ; Закон Кировской области «О регулировании градостроительной деятельности в Кировской области» от 28.09.2006 № 44-ЗО.

## РАЗБОР ПРИМЕРА

**Кировская область**

**Ваш личный комментарий**

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

**2. Предмет градостроительного законодательства**

**Предмет градостроительного законодательства** (т.е. те общественные отношения, на которые распространяется его (законодательства) действие — градостроительные отношения) — отношения по:

— территориальному планированию;

— градостроительному зонированию;

— архитектурно-строительному проектированию;

— строительству объектов капитального строительства, их реконструкции.

Предмет градостроительного законодательства обусловливает понятие **«градостроительная деятельность»** — деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства (*См.: Управление* развитием муниципальных образований (Стратегическое планирование. Территориальное планирование): Учебное пособие[10]. Раздел 4).

**3. Градостроительные документы**

Логика последовательности градостроительной деятельности заключена в **содержательной иерархичности документов и процессов** (*УРМО*: Учебное пособие. Раздел 4):

[10] *Далее* — УРМО: Учебное пособие.

— территориальное планирование — генеральный план (принципиальное планирование развития территорий на срок 15–25 лет: установление векторов территориального развития муниципального образования, определение функционального проектного зонирования территории, фиксация зон планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения);

— градостроительное зонирование — правила землепользования и застройки (конкретизация принципиального планирования, непосредственное установление видов разрешенного использования территории);

— планировка территории — проекты планировки, проекты межевания, градостроительные планы земельных участков (организация планировочной структуры локальной территории, определение параметров локального развития территории);

— архитектурно-строительное проектирование — проектная документация (объемное проектирование объектов капитального строительства);

— осуществление строительства или реконструкции (получение разрешения на строительство, разрешения на ввод объекта в эксплуатацию).

**4. Территориальное планирование**

Территориальное планирование направлено на **определение** в документах территориального планирования **назначения территорий** исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

**Другими словами, определение назначения территорий — основная задача территориального планирования.**

Возможности территориального планирования — определение:

- функционального деления территории (преимущественно жилые зоны, коммерческие, «чисто» промышленные, рекреационные и т.д.);
- инвестиционно привлекательных/непривлекательных территорий вообще, в принципе;
- инвестиционно привлекательных территорий для конкретного вида использования;
- экологически благоприятных/неблагоприятных территорий (это влияет на функцию территории и на ее коммерческое использование);
- других возможностей.

**5. Документы территориального планирования**

Документы территориального планирования муниципального уровня (*УРМО*: Учебное пособие. Раздел 4):

- схемы территориального планирования муниципальных районов;

- генеральные планы городских и сельских поселений, городских округов.

В целях утверждения документов территориального планирования готовятся материалы по их обоснованию.

В разделе 4 (*УРМО*: Учебное пособие) подробно рассмотрены:

- содержание схем территориального планирования муниципальных районов; содержание материалов по обоснованию схем территориального планирования муниципальных районов; вопросы согласования схем территориального планирования муниципальных районов;
- содержание генеральных планов поселений и городских округов; содержание материалов по обоснованию генеральных планов; вопросы согласования генеральных планов;
- процедура подготовки генеральных планов поселений и схем территориального планирования муниципальных районов (на слайде).

Существенный элемент подготовки документа территориального планирования — составление технического задания (задания на проектирование).

Документы территориального планирования являются правовым основанием для:

- резервирования земель;
- изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд;
- перевода земель из одной категории в другую.

После утверждения любого документа территориального планирования необходимо в трехмесячный срок утвердить план реализации документа, в котором определяются дальнейшие действия органов власти в области градостроительной деятельности.

План реализации — это документ планирования использования бюджетных средств по объемам выделения, приоритетным объектам и срокам строительства объектов капитального строительства регионального (местного) значения согласно Схеме территориального планирования субъекта РФ, генеральному плану или схеме территориального планирования муниципального района. План реализации «зависим» от бюджета; бюджет планируется и утверждается каждый финансовый год; соответственно план реализации корректируется в зависимости от финансовых возможностей власти по реализации решений соответствующего документа территориального планирования.

План реализации утверждается главой местной администрации; очевидно, это сделано для того, чтобы этот акт был более «мобильным» и в него можно было бы проще внести изменения, чем в документ территориального планирования.

Значение плана реализации генерального плана для потенциальных инвесторов: возможность «подстроиться» под план реализации, под его сроки и объекты. Пример: для строительства муни-

ципального объекта определен срок — март 2009 г. Для этого будет разработана вся необходимая документация, в том числе правила застройки и проект планировки (за счет местного бюджета, т.к. объект муниципальный). Наличие утвержденного проекта планировки — существенный повод заинтересоваться инвестору территорией вокруг муниципального объекта. При грамотном распределении видов и параметров разрешенного использования территории можно при необходимости и искусственно привлечь инвестиции.

**6. Рынок земли**

Основные элементы рынка земли:

- объекты недвижимости — сформированные земельные участки;
- участники рынка земли — органы местного самоуправления, частные физические лица, предприниматели, коммерческие юридические лица и т.д.
- сделки (договоры), создающие оборот земельных участков;
- государственная система регистрации, контроля, мониторинга за оборотом земли и деятельностью рынка в целом;
- масштабы и границы рынка — «рыночное поле» («оборотоспособные» земельные участки).

Земельный участок считается сформированным как объект недвижимости, если определены 1) его границы, 2) виды разрешенного использования, 3) технические условия подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения, 4) произведен государственный кадастровый учет земельного участка. Сформированность участка означает юридическую возможность вовлекать его в оборот — продавать, сдавать в аренду и другими способами извлекать прибыль.

Участники рынка: исполнительный орган местного самоуправления — администрация муниципального образования, платежеспособные физические и юридические лица.

Договоры: купли-продажи земельных участков, аренды, дарения, залог и т.д.

Органы государственной власти: регистрируют договоры, права на землю (Регистрационная палата), обеспечивают законность, правопорядок (прокуратура, милиция, суд), ведут различные информационные системы. Должно производиться квалифицированное юридическое сопровождение всего процесса оборота земельных участков.

Масштабы рынка во многом определяются политикой органов местного самоуправления, основаны на видении властью стратегического и территориального развития муниципалитета («город-сад», политическая столица региона, деловая столица региона, классический районный административный центр, «город-огород» и т.п.). Направления стратегического развития определяются в стратеги-

ческом плане, территориального — в генеральном плане муниципалитета.

Границы рынка обусловлены оборотоспособностью земельных участков (включенностью в гражданский оборот). Чем больше участков вовлечены в гражданский оборот, тем больше возможностей извлекать прямую (материальную) и косвенную (социальную) прибыль (пользу):

- выплаты по договорам купли-продажи;
- арендные платежи;
- земельный налог;
- зонирование, позволяющее выгодно распределять функциональные нагрузки на территорию (например, создание («проектирование») преимущественно коммерческих зон, где вся инфраструктура (транспортная, финансовая, инженерная, юридическая, социально-бытовая) направлена на выполнение данной функции. В частности, для землепользователей в коммерческой зоне можно предусмотреть пониженный размер земельного налога или арендных платежей);
- определение видов и параметров разрешенного использования земельных участков («чисто» жилые районы, без промышленности и коммерческих объектов; высокий коэффициент использования коммерческих зон — чем интенсивнее используются участки, тем лучше).

**7. Развитие застроенных территорий**

«Развитие застроенных территорий» по своему содержанию осуществляется посредством:

- подготовки проекта планировки и проекта межевания соответствующей территории;
- осуществления сноса существующих зданий;
- осуществления строительства (реконструкции) в соответствии с проектом планировки (по общему правилу — только жилых объектов, кроме объектов инженерной, социальной и коммунально-бытовой инфраструктур, предназначенных для обеспечения застроенной территории).

Для развития застроенной территории органом местного самоуправления принимается специальное решение, в котором должны быть определены ее (территории) местоположение и площадь, перечень адресов зданий, строений, сооружений, подлежащих сносу, реконструкции. Инициаторы решения — орган государственной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления, физические или юридические лица.

Условия принятия решения о развитии застроенной территории:

- наличие у муниципального образования правил землепользования и застройки;
- наличие местных нормативов градостроительного проектирования, а при их отсутствии — утвержденных органом мест-

ного самоуправления расчетных показателей обеспечения рассматриваемой территории объектами социального и коммунально-бытового назначения, объектами инженерной инфраструктуры;

- на территории расположены многоквартирные дома, признанные в установленном Правительством РФ порядке аварийными и подлежащими сносу;
- на территории расположены многоквартирные дома, снос, реконструкция которых планируются на основании муниципальных адресных программ, утвержденных представительным органом местного самоуправления.

На территории могут быть расположены иные объекты капитального строительства, вид разрешенного использования и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту, другими словами — объекты, противоречащие правилам землепользования и застройки.

На застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии, не могут быть расположены иные объекты капитального строительства. Даже если имеется один объект, не являющийся аварийным и не подлежащий сносу, то решение о развитии застроенной территории принимать нельзя.

Развитие застроенной территории производится на основании договора, который заключается органом местного самоуправления с победителем открытого аукциона. Статья $46^3$ Градостроительного кодекса РФ подробно регламентирует порядок организации и проведения аукциона на право заключить договор о развитии застроенной территории.

Приобретение прав на землю (на соответствующую застроенную территорию) производится в рамках договора о развитии застроенной территории, то есть отдельного аукциона по продаже прав на землю не требуется. Победитель аукциона по своему выбору приобретает соответствующий участок в собственность или в аренду бесплатно и без проведения торгов. Это правило относится к земельному участку, находящемуся в муниципальной собственности, или участку, государственная собственность на который не разграничена и который не предоставлен в пользование и (или) во владение гражданам или юридическим лицам.

Относительно объектов недвижимости (жилых помещений и земельных участков), находящихся в частной собственности, принимается решение об их изъятии для муниципальных нужд путем выкупа. Финансовое бремя выкупа лежит на победителе аукциона. Приобретение прав на объекты недвижимости, не подлежащие изъятию для муниципальных нужд, осуществляется по общим правилам гражданского оборота. Случаи изъятия земельных участков для муниципальных нужд перечислены в ст. 49 Земельного кодекса РФ.

На победителе аукциона также лежит обязанность создать либо приобрести, а также передать в государственную или муниципальную собственность благоустроенные жилые помещения для предоставления гражданам, выселяемым из жилых помещений, предоставленных по договорам социального найма, договорам найма специализированного жилого помещения и расположенных на застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии.

**8. Комплексное освоение земельных участков в целях жилищного строительства**

Содержание «комплексного освоения в целях жилищного строительства»:

- подготовка документации по планировке территории (проекта планировки, проекта межевания, градостроительного плана земельного участка);
- обустройство территории посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры;
- осуществление жилищного и иного строительства в соответствии с видами разрешенного использования.

Комплексное освоение участков в целях жилищного строительства возможно только при наличии правил землепользования и застройки, так как виды разрешенного использования устанавливаются именно в этом документе.

Земельные участки для их комплексного освоения в целях жилищного строительства предоставляются на открытом аукционе и только в аренду. Арендатор имеет исключительное право приобрести данные участки в собственность, кроме территорий общего пользования (только после утверждения документации по планировке и государственного кадастрового учета участков, то есть до строительства).

**9. Самовольные постройки**

Под **самовольной постройкой**, в соответствии со ст. 222 Гражданского кодекса РФ, понимают жилой дом, другое строение, сооружение или иное недвижимое имущество, обладающее следующими признаками:

1. Создание постройки на земельном участке, не отведенном для строительства в установленном порядке.

2. Отсутствие необходимых разрешительных документов для строительства.

3. Создание объекта с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил.

**Правовые последствия самовольной постройки:**

1. Лицо, ее осуществившее, не приобретает права собственности на нее, оно является лишь собственником материалов, израсходованных при застройке.

2. Самовольная постройка не считается недвижимостью и не подлежит государственной регистрации. Сделки, направленные на распоряжение ею, ничтожны как противозаконные.

3. На самовольные постройки не распространяется приобретательная давность.

4. Застройщик, по общему правилу, обязан снести самовольную постройку.

5. Застройщик привлекается к административной ответственности (ст. 9.5 Кодекса об административных правонарушениях РФ).

Право собственности на самовольно возведенное строение может устанавливаться в судебном порядке за лицом, в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании которого находится земельный участок, где осуществлена постройка. Исключением является ситуация, при которой сохранение постройки нарушает права и законные интересы других лиц либо создает угрозу жизни и здоровью граждан, и именно в этом случае самовольная постройка подлежит сносу за счет лица, ее осуществившего.

Лицо, самовольно возведшее постройку на не принадлежащем ему земельном участке, ни в каком случае не сможет приобрести право собственности на такую постройку. Однако есть потенциальная возможность легализовать самовольно возведенные строения на самовольно захваченных земельных участках, если такой вид застройки на данной территории предусмотрен в документах территориального планирования и документах по планировке территории, если имеется воля органов местного самоуправления (органы местного самоуправления «не знают» о самозахвате земельного участка и самовольной постройке на нем, а самовольный застройщик в общем порядке инициирует процедуру предоставления земельного участка под строительство и, получив на том или ином праве участок, легализует свою самовольную постройку).

## ИМИТАЦИОННАЯ ИГРА. ЭПИЗОД 7

### Проектное решение

В данной игре вы выступаете как управляющие МО и инвесторы в проекты недвижимости. Задача инвесторов — представить свои проекты управляющим МО. Задача управляющих МО принять обоснованные решения исходя из документов территориального планирования.

**Правило.** Вам необходимо:

1. Разбиться на 6 групп. Три группы представляют управление МО. Три группы — инвесторы.

2. Группы управляющих МО получают:

**Группа УМО 1** — проект Генерального плана. Генеральный план решает принципиальные вопросы территориального развития города: функциональные зоны, вид застройки, транспортная и инженерная инфраструктура (укрупненно). Большое внимание уделяется вопросам экологии. Почти ничего конкретного, территориальная точность размещения объектов низкая.

**Группа УМО 2** — проект правил землепользования и застройки. Правила застройки определяют виды и параметры разрешенного использования недвижимости. В градостроительных регламентах: конкретные виды использования (пообъектно: киоски, лоточная торговля, временные павильоны розничной торговли и обслуживания населения; предприятия бытового обслуживания, художественные мастерские; мастерские изделий народных промыслов, в отдельно стоящем здании общей площадью не более 120 кв. м). Параметры застройки только ориентировочные и рамочные, например, процент озеленения — не менее 20%; этажность домов от 2 до 12 этажей.

**Группа УМО 3** — проект планировки. Проект планировки определяет параметры развития квартала, района. Есть принципиальная возможность зарегулировать все (!) возможные параметры застройки. Ограничение — не может «выходить за пределы» генерального плана, но правила застройки корректировать может.

3. Группы инвесторов:

**Группа Инвестор 1.** У него есть достаточно денег, чтобы «вложиться» просто в «удобный» момент. Предпочтений нет. Ему не нужна конкретика, только принципиальные решения, даже не по объектам, а по видам использования территории. «Прощупывает» многие варианты: крупный жилой комплекс, многофункциональный развлекательный центр, причал для катеров и яхт.

**Группа Инвестор 2**. Идея детства — построить Дисней Лэнд, человек на 200 одновременного посещения. Финансовые возможности есть, место принципиально выбрано. Поэтому ему нужны четкие параметры застройки (коэффициенты, плотности), чтобы можно было разместить такой объект. Интересует транспортная инфраструктура и экология.

**Группа Инвестор 3.** Хочет построить торговый центр площадью 15000 квадратных метров. Машино-мест на стоянке должно быть не менее 100. Озеленения как можно меньше. Нужна хорошая транспортная доступность. Можно в жилом районе.

4. Перед группами управляющих МО стоит задача:

- проанализировать проекты, представленные на картосхемах: *Картосхема 6.3.6 «Чертеж карты масштаба 1:10000. Проект планировки Железнодорожного района города Хабаровска»;*

*Картосхема 6.3.7 «Чертеж карты масштаба 1:2000. Эскиз застройки узла «Ореховая сотка» города Хабаровска»;*
*Картосхема 6.3.8 «Чертеж карты масштаба 1:1000. Проект застройки жилого квартала в городе Кировск (Ленинградская область)»,*
определить основные цели развития МО;

- представить инвесторам те проектные документы, за которые они отвечают:
  — генеральный план,
  — правила землепользования и застройки,
  — проект планировки.
- ответить на вопросы инвесторов, согласиться или нет с их предложениями к корректировке проектов.

5. Перед группами инвесторов стоит задача проанализировать проектные документы. Откройте Картографическое приложение:

*Картосхема 6.3.6 «Чертеж карты масштаба 1:10000. Проект планировки Железнодорожного района города Хабаровска»;*

*Картосхема 6.3.7 «Чертеж карты масштаба 1:2000. Эскиз застройки узла «Ореховая сотка» города Хабаровска»;*

*Картосхема 6.3.8 «Чертеж карты масштаба 1:1000. Проект застройки жилого квартала в городе Кировск (Ленинградская область)».*

Уточните свои инвестиционные намерения, сформулируйте вопросы и/или предложения к проектам территориального планирования.

6. В игре «Инвесторы» задают необходимые вопросы и выбирают соответствующий проект (то, что им нужно).

7. В конце игры все участники решают, что дает им как работникам администрации и городу в целом такой «диалог».

## РАЗБОР 11

**Ваш личный комментарий**

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

## СОДЕРЖАНИЕ

**Введение**. . . . . 3

**Модуль 1**
Позиционирование. . . . . 9

**Модуль 2**
Масштабирование. . . . . .43

**Модуль 3**
Направленность . . . . . .82

**Модуль 4**
Вовлечение земли и недвижимости
в экономический оборот . . . . . .95

*Рабочая тетрадь для проведения практических занятий*

# УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
## (СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ)

Подписано в печать 15.11.2007
Формат 60×90 1/16. Гарнитура «Newton C». Объем 7,5 п.л.
Печать офсетная. Бумага офсетная № 1.
Тираж 4000 экз. Заказ №