

**Партнерства по развитию территории городского района  
как вариант организационно-экономического механизма взаимодействия  
основных субъектов крупной урбанизированной территории**

*В статье рассматриваются вопросы разработки механизмов партнерства взаимодействия субъектов крупной урбанизированной территории. Технология партнерства реализует права граждан, выявляет слабые места в процессе принятия решений, позволяет на ранних стадиях выявить отклонения процесса выполнения решений от ожидаемого результата, дает возможность фиксировать успехи процесса выполнения этапов, что приводит к привлечению новых инвестиций. Автором предлагается вариант решения этих и других проблем через механизм Партнерства по развитию территории района (ПРТР).*

Обычно городские власти идут на внедрение пилотных проектов в отдельных узких областях, однако реальные проблемы городов имеют множество различных измерений. Здесь необходим комплексный подход. Последние исследования показали, что пространственные подходы к возрождению городов намного эффективнее функциональных, т. к. они объединяют экономический, социальный, культурный и экологический углы зрения<sup>1</sup>. Этого можно достичь лишь с помощью механизма управления по интересам жителей города и делегирования полномочий более низкому, в случае Москвы окружному и районному уровням и структурам, основанным на партнерстве. Перспективной является идея создания в городе "экспериментальных зон", где проводится согласованная развивающая политика и применяются классические механизмы регуляции и стимулирования<sup>2</sup>.

Успешность процесса принятия решений в проблеме жилища определяется степенью соучастия, вовлеченности всех сторон, заинтересованных в конкретном данном решении. Это было признано международным сообществом на таких конференциях, как Встреча в верхах в Рио-де-Жанейро и Конференция Хабитат-II в Стамбуле. Всемирный опыт городов показывает, что партнерство в принятии решений увеличивает<sup>3</sup>:

- *прозрачность*, так как информированность, приоритеты, стратегии, действия делаются открытыми для всех участников процесса городского развития;
- *ответственность*, основанную на взаимной подотчетности всех участников процесса выполнения взятых на себя задач;
- *справедливость*, так как социальные группы, которые обычно исключаются из процесса принятия решений, в данном подходе имеют возможность выразить свои опасения и защитить свои интересы;
- *эффективность*, так как информация доступна всем, решения приняты всеми, что исключает дублирование и несогласованность усилий.

Все усилия, при этом, взаимодополняются и взаимно поддерживаются. Появляются большие возможности мобилизовать местные ресурсы и, за счет примирения расхождения интересов участников процесса городского развития, сохранить свою систему приоритетов совместной деятельности. Принимая во внимание все изложенное, ясно, что партнерство - это ключевой элемент эффективного управления<sup>4</sup>.

Технология партнерства реализует права граждан, выявляет слабые места в процессе принятия решений, позволяет на ранних стадиях выявить отклонения процесса выполнения решений от ожидаемого результата, дает возможность фиксировать успехи процесса выполнения этапов, что приводит к привлечению новых инвестиций.

Важным моментом является институционализация процедур партнерства, что делает их более понятными и в хорошем смысле обязательными.

Центральным звеном экономического механизма управления жилищным фондом и его строительством является мобилизация и использование средств.

С принятием Градостроительного кодекса<sup>5</sup>, поправок в Жилищный кодекс РФ<sup>6</sup>, последними изменениями в федеральном и московском законодательстве, чрезвычайно актуальной становится проблема обеспечения эффективного управления существующим жилищным фондом, а также финансирования строительства и приобретения жилья для основной массы потребителей за счет источников негосударственных средств.

Эффективное решение этих и других проблем возможно через механизм Партнерства по развитию территории района (ПРТР).

На базе ПРТР может быть организован консорциум, включающий:

- *объединения управляющих компаний ТСЖ*
- *банк*
- *структуры городской администрации*
- *научно-исследовательские и проектные учреждения,*
- *маркетинговые компании;*
- *совместные и малые предприятия,*
- *общественные и благотворительные организации и фонды.*
- *службы единого заказчика*

Консорциуму предстоит не только объединить различные структуры, но и обеспечить активацию их деятельности. За счет привлечения ПРТР может быть обеспечено наилучшее сочетание предпринимательской инициативы и интересов населения при комплексном развитии территорий Москвы в контексте обеспечения ее устойчивого развития.

Проведение тендеров и выбор Управляющих компаний, подготовка и осуществление различных проектов реконструкции, нового строительства (инвестиционных проектов), разработка инвестиционных контрактов, заключение связанных с этими проектами сделок - все это по сути коммерческая деятельность. Государственным органам заниматься ею не следует - это неэффективно, а во многих случаях и противозаконно.

Смысл создания ПРТР и состоит в том, чтобы освободить государственных чиновников от несвойственных им функций и построить такую систему взаимоотношений между органами власти и управления, населением территории, инвесторами, под-

рядчиками, собственниками и арендаторами недвижимости, которая бы максимально способствовала привлечению инвестиций, осуществлению различных проектов развития с учетом и согласованием различных интересов.

Преимущества ПРТР состоят в непосредственной «корыстной» заинтересованности и сосредоточенности на локальной территории (в рамках предлагаемой концепции – района Москвы). Очевидно, что чем глубже будет проработана силами ПРТР концепция развития «подведомственной» ему территории, тем больше ресурсов (порой скрытых) будет выявлено; чем тщательнее и с расчетом на перспективу будут подготовлены проекты, тем большую выгоду в итоге получит ПРТР.

В наших условиях, принимая во внимание последние поправки к закону «О некоммерческих организациях»<sup>7</sup>, значительно сужающие их возможности, такое Партнерство, по-видимому, лучше иметь коммерческое. Предлагаемая правовая форма ПРТР - акционерное общество. При этом на первом этапе деятельности ПРТР вся первичная эмиссия акций ПРТР полностью выкупается его учредителями в заранее оговоренных долях, а вторичная эмиссия, производящаяся после завершения первого этапа, в значительной своей части размещается среди населения, проживающего на соответствующей территории.

Органы власти передают профессионалам Партнерства активы в доверительное управление; ПРТР аккумулирует активы территорий, основные из которых:

- бюджетные средства (из бюджета территории), с возвратом;
- финансы для коммерческого использования;
- активы входящих в состав партнерства компаний;
- переданная в аренду ПРТР недвижимость;
- переданная в аренду ПРТР собственность;
- переданные в аренду ПРТР земельные ресурсы;
- иные виды ресурсов.

Использование этих активов регламентируется как общим (генеральным) договором с администрацией района, так и многосторонними договорами с владельцами активов.

Представляется целесообразным создание ПРТР в форме «двухядерной» структуры. При этом в качестве одного из ядер будет выступать одна или несколько консалтинговых компаний, связанных договором о совместной деятельности (своего рода «мозговой центр» ПРТР). В качестве второго ядра предлагается один из банков, пользующихся доверием городской администрации, например Банк Москвы («финансовый центр» ПРТР). Эти две структуры, доли которых в капитале ПРТР в течение всего периода функционирования этой организации должны оставаться равными, в совокупности держат контрольный пакет акций ПРТР.

Соответственно, банк и консалтинговая группа должны обладать исключительным правом представлять кандидатуры президента и генерального директора на утверждение собранию акционеров.

В качестве остальных учредителей можно рекомендовать:

- фонды имущества, департаменты по управлению имуществом и земельными ресурсами;
- коллективы индивидуальных застройщиков
- общественные организации, объединения граждан – жителей указанной территории

ритории

- управляющие компании
- государственные, муниципальные и приватизированные организации и предприятия, играющие незаменимую, ключевую роль в комплексной реконструкции данной территории и являющиеся, в некотором смысле, монополистами.

В числе последних во всех, по-видимому, случаях можно указать компании, специализирующиеся в области строительства и инженерных коммуникаций, энергетического снабжения, связи, а также архитектурно-планировочные и иные подобные организации. Вопрос о привлечении иных компаний, играющих критическую роль в комплексной реконструкции территории каждого конкретного района, должен определяться в каждом конкретном случае по согласованию с городской администрацией.

В такой системе ПРТР должно играть роль звена, увязывающего интересы и выполняющего комплекс услуг для различных упомянутых структур, организаций и лиц, действующих в этой сфере. Партнерство по развитию территории района, таким образом, представляет собой ни что иное, как «девелоперскую» (иначе говоря, землеустроительную) компанию, занимающуюся оперативным управлением, развитием и обустройством определенной локальной территории, для обеспечения интересов ее жителей.

ПРТР координирует и контролирует работу Управляющих компаний, регулирует вопросы аренды недвижимости на подведомственной территории, размещает заказы на предварительную и проектную документацию, а впоследствии заказывает и строительные работы. При реализации этих этапов ПРТР занимается всеми имущественными вопросами, связанными с недвижимостью, разрабатывает схему финансирования, координирует распорядительную деятельность окружной власти, необходимую для осуществления проекта, занимается маркетингом территории, формирует общественное мнение.

Правовой основой деятельности ПРТР должны стать нормативно-закрепленный и встроенный в систему Генерального плана развития Москвы и округов – Генеральный план развития района, а также Генеральный договор с городской администрацией, где должны отражаться обязательства ПРТР по порядку действий, направленных на развитие территории района, а также обязательства администрации по передаче прав ПРТР.

В предметной части основного договора могут быть, например, записаны следующие положения:

- реализация комплексного инновационного подхода к реконструкции и застройке территории, обеспечению ее устойчивого развития;
- развитие инженерной, информационной, транспортной инфраструктуры;
- эффективное использование земельного фонда при размещении коммерческих и некоммерческих объектов;
- организация и проведение демонополизации эксплуатационных территориальных служб;
- разработка схем финансирования с целевым сокращением бюджетных расходов, привлечение инвесторов, в т.ч. иностранных.

Этот список можно продолжить и детализировать по направлениям деятельно-

сти ПРТР:

- маркетинговые исследования;
- разработка учредительных документов новых предприятий, помощь в их регистрации;
- создание совместных паевых инвестиционных фондов и т.д.

Экологически важные объекты целесообразно передавать в доверительное управление коммерческим компаниям. Эти компании поставляют району за плату конкретную экологическую услугу (например, чистый пруд), платят неустойки за нарушение условий договора и используют охраняемый ими объект в коммерческих целях с обязательным соблюдением установленных Генпланами города и округов сервитутов<sup>8</sup>.

Партнерство по развитию территории района может быть заказчиком таких работ, как выбор территорий под застройку, разработка планов застройки, инженерное освоение территории округа, строительство транспортных магистралей, линий передачи электроэнергии, газа, других магистралей.

ПРТР занимается инфраструктурным обустройством территории, подыскивает земельные участки для сдачи в аренду, в т.ч. иностранным инвесторам, оказывает им консалтинговые услуги. Партнерство по развитию территории района осуществляет программно-целевое планирование и управление развитием территории. Четко выделяются проекты, вся система управления и их реализация до завершающей стадии. Прорабатываются концепции развития территории района, на этой стадии выявляются скрытые ресурсы и возможности.

Заказчиком строительства жилья также могут быть: Партнерство по развитию территории района, добровольные объединения граждан - индивидуальных застройщиков, субподрядные фирмы, владельцы индивидуальных участков. Финансирование строительства осуществляет заказчик.

Правовая основа деятельности Партнерства по развитию территории района - система договоров. Успешное выполнение ПРТР его задач требует установления надежных долгосрочных договорных отношений с городской администрацией. Такие отношения оформляются Генеральным договором и следующими в его развитии частными договорами, соглашениями.

Общий смысл этих договоров - обязательства ПРТР выполнять функции и действия, необходимые для развития территории района в направлениях, определяемых и/или согласованных городом, а также обязательства города предоставлять определенные права ПРТР. Эти права включают возможность заключения различных сделок (в том числе и от имени города) в рамках осуществления проектов развития с получением за это вознаграждения, а также преимущественных прав на недвижимость через участие в проектах (в том числе и в качестве инвестора).

Предметом Генерального договора являются совместные согласованные действия и распределение между московской администрацией и ПРТР прав и обязанностей по осуществлению комплексной реконструкции объектов на территории района, включая (но не ограничивая) нижеследующее:

1. Разработка и реализация комплексного подхода к реконструкции и застройке территории, предусматривающего осуществление взаимосвязанных мероприятий по обеспечению устойчивого развития, совершенствованию и гармонизации жилой

среды: создание современной системы бытового обслуживания населения, улучшение санитарно-гигиенических и экологических условий, опережающее развитие транспортной и инженерной инфраструктур, эффективное использование земельного фонда путем, в частности, широкого использования подземных пространств, а также размещение объектов коммерческого назначения как инвестиционной основы для реализации проекта в целом.

2. Разработка и реализация предложений по комплексному обслуживанию территории округа средствами жизнеобеспечения и содержанию объектов на основе внедрения принципов социально ориентированной рыночной экономики, предусматривающих, в частности, контроль эффективности работы управляющих компаний, демонополизацию служб эксплуатации зданий и иных объектов городского хозяйства на территории района в целях формирования конкурентного рынка услуг в интересах населения.

3. Разработка и реализация предложений по финансовому обеспечению комплексной реконструкции и развития окружной территории, предусматривающих сокращение расходов бюджета на эти цели за счет, в частности, привлечения децентрализованных и негосударственных финансовых ресурсов путем широкого использования современных рыночных механизмов, включая отработку методов самостоятельной консолидации и эффективного управления привлекаемыми финансовыми средствами.

В ходе исполнения Генерального договора городская администрация и ПРТР могут заключать между собой отдельные договоры, контракты и/или соглашения для реализации каждого конкретного проекта в рамках программы реконструкции и развития территории района.

Согласно Генеральному договору городская администрация может поручить ПРТР выполнить следующие работы:

1. Сбор исходных данных о территории, изучение и прогнозирование процессов изменения существующего положения, выполнение предпроектных работ, в том числе:

- анализ и оценка динамики существующих структурнопланировочных особенностей территории района в надсистеме, взаимовлияния территории района и территории города;
- анализ социально-демографической динамики населения;
- сравнительный анализ эффективности различных вариантов использования территории;
- выработка рекомендаций по комплексному опережающему развитию инженерной инфраструктуры на территории, включая системы связи;
- сравнительный анализ вариантов схемы и опорного плана функционального зонирования территории и соответствующих технико-экономических показателей, выбор оптимального варианта;
- сравнительный анализ возможных вариантов изменения природной характеристики территории и комплексная оценка динамики соответствующего состояния природной среды.

2. Разработка градостроительной программы устойчивого развития территории района, составление эскизов ее застройки с учетом современной градострои-

тельной и социально-экономической политики, предусматривающей:

- оптимизацию структуры жилищного фонда за счет нового строительства и реконструкции устаревшего жилищного фонда;
- обеспечение необходимого качества бытового и культурно-досугового обслуживания на уровне микрорайонов;
- оптимизацию системы постоянного и временного хранения транспортных средств индивидуального пользования;
- эффективное использование подземного пространства;
- транспортное обслуживание территории района;
- очередность, ресурсное и организационное обеспечение реализации проектных решений;
- разработку природоохранных мероприятий и расчет их экономической эффективности, стратегии реализации природоохранной программы;
- опережающее инженерное обеспечение территории района;
- разработку принципиальной схемы благоустройства, озеленения, размещения объектов городского дизайна;
- эколого-градостроительную оценку формирования общих, культурных и рекреационных городских пространств
- разработку вариантов эскизного проектного решения;
- разработку концепции архитектурно-планировочных ограничений территории района;
- обеспечение возможности строительства объектов коммерческого назначения как основы для развития социальных структур;
- составление системы бизнес-планов.

3. Обеспечение организации разработки эскизно-архитектурных проектов застройки (ЭАП) территории в рамках микрорайона, квартала и т.п. и предоставление указанных ЭАП (после согласования с органами власти и управления) на рассмотрение и утверждение в Мосархитектуру<sup>9</sup>.

Можно уверенно сказать, что Партнерства по развитию территории района это эффективная структура, способная сама пробивать себе дорогу. Вместе с тем представляется целесообразным выступить с законодательной инициативой принятия соответствующего перечня нормативно-правовых актов, которым бы поощрялось и регламентировалось создание такого рода Партнерств.

Прообразом предлагаемой концептуальной организационной структуры развития территории района, стал популярный в 80-90-х гг. прошлого века в Великобритании и Канаде, механизм Корпораций развития территорий<sup>10</sup>. Однако, зарубежный опыт работы КРТ основан на их функционировании, во-первых, в условиях стимулирующей производство налогово-правовой среды; во-вторых, обстановке антимонопольной политики; в третьих, в сфере заведомо рыночной, где успешно конкурируют многочисленные субъекты рынка.

У нас эти факторы отсутствуют или все сразу, или в значительной мере.

В Москве существует идентичная по названию организация: Группа компаний «Корпорация развития территории», занимающаяся проектами в сфере элитной недвижимости в Москве и Подмосковье, однако к целям обеспечения устойчивого развития территории города, в контексте рассматриваемых регулирующих механиз-

мов, данная компания никакого отношения не имеет. Таким образом, в России, до настоящего времени схожих по форме и содержанию проектов реализовано не было<sup>11</sup>.

Несколько ближе к нам опыт Китая, где схожие по форме организационные структуры сыграли выдающуюся роль в развитии свободных экономических зон<sup>12</sup>. Однако этот опыт вряд ли применим в должной мере в нашем обществе, т.к. невозможно оказаться в условиях китайской специфики, связанной в том числе с ролью компартии и политической стабильностью.

Как в наших условиях сориентировать ПРТР на работу с населением, а не быть проводником и выразителем интересов теневой коррупционной экономики? Как вовлечь жителей, их средства на территорию? Как защитить членов ПРТР в прямом смысле, ведь их деятельность призвана обесценить усилия сомнительных конкурентов, которые уже «осваивают» территорию? Сколько это будет стоить?

Можно задать еще немало таких вопросов. Однако идее ПРТР нет альтернативы. Очевидно, что на первых порах ПРТР не будут иметь такой прибыли, которую сегодня дает торгово-посредническая деятельность. Необходимы жесткие механизмы законодательного и общественного контроля за деятельностью ПРТР, постоянного мониторинга эффективности и законности деятельности партнерства. Для эффективной работы Наблюдательного совета нужна законодательная база и квалифицированные люди, которые сами являются продуктом осмысленной, продуктивной экономической деятельности. Очевидно, потребуется обмен опытом, создание школ-инкубаторов на федеральном, городском уровнях (на базе профильных НИИ, университетов, институтов) для подготовки высококвалифицированных специалистов в области обеспечения устойчивого развития системы крупного города.

### Список использованной литературы:

<sup>1</sup> Программа Европейской комиссии «Городские пилотные проекты» [www.inforegio.org](http://www.inforegio.org)

Европейская Академия городской среды [www.eaue.de](http://www.eaue.de)

London Housing Strategy, London 2005

Кнох Р. World Cities and the organization of global space/ GAWC Research Bulletin № 32, 2002 и др.

<sup>2</sup> Andes Alberto F., Edward L. Glaeser. Trade and Circuses: Explaining Urban Giants. Quarterly Journal of Economics”, NY 2004

Ресин В.И. Управление развитием крупного города: опыт системного подхода. М.: Голос, 1996

<sup>3</sup> Макагонов П.П. Управление развитием городских территорий. ИПК госслужбы РАГС, М.: 2001

<sup>4</sup> Лэндри Ч. «Креативный город» М.: Классика 21, 2005.

<sup>5</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. N 190-ФЗ (с изменениями от 22 июля, 31 декабря 2005 г., 3 июня, 27 июля, 4 декабря 2006 г.)

<sup>6</sup> Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. N 188-ФЗ (ЖК РФ) (с изменениями от 31 декабря 2005 г.)

<sup>7</sup> Федеральный закон от 12 января 1996 года №7-ФЗ "О некоммерческих организациях" в ред. от 10.01.2006

<sup>8</sup> Лимонов Л.Э. Крупный город: регулирование территориального развития инвестиционные стратегии. Спб.: Наука, 2004

<sup>9</sup> <http://www.mka.mos.ru/>

<sup>10</sup> Taylor P. World City Network: a Global Urban Analysis. London, 2004

Weatherly, R and Lipsky, M 'Street Level, Bureaucrats and Institutional Innovation № Joint Center for Urban Studies of MIT and Harvard University, 1997

<sup>11</sup> [www.krt.ru](http://www.krt.ru)

<sup>12</sup> Основы экономики столичного мегаполиса. под ред. Ю.В. Росляка, М.; Экономика, 2006