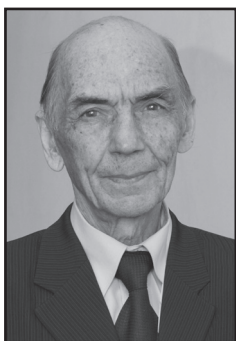


Местный транспорт самоуправлению не поддается



Борис УСМАНОВ

Boris F. USMANOV

Базовая роль транспорта для городской среды или сельских поселений сомнению давно не подвергается. Вместе с тем существуют разночтения по поводу зон ответственности и влияния федеральных, региональных и муниципальных властей в этой сфере. В частности, автор статьи ставит вопрос о партнерских полномочиях органов местного самоуправления, возможностях межмуниципальной кооперации.

Ключевые слова: местное самоуправление, транспорт, муниципальная территория, зоны ответственности власти, пассажирские перевозки, хозяйственная кооперация, добровольческая деятельность.

Усманов Борис Фатыхович — доктор социологических наук, профессор Московского гуманитарного университета.

Совсем недавно слушал комментарии одного из губернаторов Поволжья о борьбе кандидатов в мэры за голоса избирателей. С удовлетворением убедился: наконец-то наступает хоть какое-то понимание того, что выборы городской (а равно и районной) власти нельзя воспринимать как сугубо политическое действо. Выдвигающие своих претендентов на власть партии, а потом и сами амбициозные кандидаты на руководящие посты почему-то считают главной задачей пребывания там насаждение собственной политики, идеологии, групповых или клановых интересов, и именно эти мотивы определяют их предвыборные противостояния. Между тем, избирателей города, жителей муниципальной территории волнует самое простое — насколько тот же новый мэр обеспечит им благополучную повседневную жизнь. И первой принадлежностью такой жизни, обратил я внимание, поволжский губернатор назвал хорошо налаженное в городе транспортное хозяйство, возможность свободно и без потерь времени передвигаться в пределах своего ареала, реализуя естественные потребности в работе, учебе, отдыхе, общении, шопинге («охоте за покупками»).

Понятно, я не цитирую губернаторские слова, а передаю лишь их смысл. Однако как

раз к этому смыслу и есть необходимость тянуться, когда речь идет об управлении городом и его транспортом. В журнале «МТ» [1] увидел представление монографии одного из самых известных ученых-транспортников Вукана Вучека. Его книга имеет весьма характерное название «Транспорт в городах, удобных для жизни». Заложенный в ней концептуальный подход основан на признании базовой роли транспортной системы в городских агломерациях, решающего его влияния на развитие местных коммуникаций, а с этим — и на качество всей городской среды и качество жизни населения [2, с. 111].

Исходный посыл такого рода присущ и многим другим исследователям, независимо от того, к каким аспектам этой темы — организационно-техническим, экономическим, социальным, урбанистическим — они тяготеют. А объединяет их, собственно, одно: стремление обеспечить управляемость местным транспортным процессам и интересам.

ДАЛЬНИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ БЛИЗКОЙ ЕЗДЫ

Наверняка немалая часть читательской аудитории слышала крылатую фразу, представляющую транспорт «системой кровеносных сосудов города». При этом не только такими специалистами, как Вучек, с общего согласия выделяется некий набор типичных для городской среды транспортных особенностей, приближенных к «сосудистой» аналогии.

Прежде всего никто не станет отрицать, что транспорт является ключевым связующим звеном между видами человеческой деятельности, и именно благодаря ему город (исконное человеческое поселение) начинал и продолжает формировать, наращивать свои территории для жилья и производства, торговли и социального общения. Горожане живут в одном месте, работают в другом, делают покупки в третьем, навещают друзей еще в каком-то месте... Уберите транспортные артерии в современном городе, и его жизнь тут же приостановится, потеряет привычные скорости.

Разумеется, если точки передвижения человека расположены относительно близко друг от друга, то расстояния окажутся короткими и их можно будет покрыть, не прибегая к помощи моторизованных средств и ограничившись велосипедом или просто ходьбой.

Однако в том случае, когда размеры городской территории или муниципальных районов велики, неизбежной становится потребность в скоростном и пассажироемком общественном транспорте, каковым обычно местные власти выбирают автобусы, троллейбусы, трамваи. Личные легковые автомашины, конечно, дополняют общую картину, но их маршрутами централизованно управлять невозможно, а значит, и отвести угрозу транспортного переизбытка тоже нельзя, предотвратить потенциальный хаос и пробки на дорогах вряд ли кому удастся.

Тут сразу стоит сказать, что для города одинаково нехороши как угроза переизбытка транспорта, так и его дефицит. Потому, собственно, проблема управляемости применительно к дорожной сети постоянно остается приоритетом местных властей. Причем задачи развития и балансировки транспортного обеспечения населения находятся в неразрывной связи с состоянием и перспективами всего городского хозяйства, касаются не только технологических новшеств, но и лучшего понимания города как территориальной общности. И с этой точки зрения не в последнюю очередь следует учитывать, во-первых, неизменное многообразие контекстов городских коллизий и процессов; во-вторых, реальные основания для социального проектирования под руководством городской администрации; в-третьих, необходимость естественного деления территории города на зоны, муниципальные структуры [3, с.7,8].

Последний из отмеченных моментов хотелось бы выделить особо по той причине, что деление заселенной территории на автономно управляемые и самоуправляемые участки городского подчинения — это еще и известным образом регулируемые и эксплуатируемые транспортные зоны. Размещение здесь центров власти, производства, культуры, отдыха, торговли, многочисленных жилых комплексов диктует и размещение маршрутов общественного транспорта, обозначает критические точки передвижения грузо- и пассажиропотоков, а соответственно и определяет дальние и ближние перспективы развития тех или иных районов, возможности и ограничения масштабов промышленного и гражданского строительства, характер и тип используемых транспортных средств в тот или иной период времени.



Опять же власти, с одной стороны, вынуждены держать в голове табу относительно нецелесообразности расширять занимаемые городом территории и удлинять тем самым маршруты поездок граждан, а с другой — сохраняя рационализм по отношению к планам застройки свободных пока земель, думать еще и о том, за счет каких ресурсов оптимизировать-таки транспортную нагрузку, поскольку она всегда сопряжена с такими неизбежными факторами, как ремонт дорог, энергоснабжение и топливо, техническое обслуживание транспортных единиц, безопасность движения и т. п.

ПУТИ САМОУПРАВЛЕНИЯ НЕИСПОВЕДИМЫ

Автономия зонального управления в городе предполагает прежде всего опору на местное самоуправление, муниципальные органы власти. При этом чем крупнее территория заселения, тем сложнее и многообразнее ее структура. Соответственно строятся и транспортные связи, инфраструктурныеращения.

Столичный мегаполис в этом плане показателен лишь в известной мере, его транспортная ситуация не может считаться типичной. Тем не менее именно здесь типичны сами тенденции и проблемы, с которыми сейчас сталкивается большинство городов страны. На общероссийском «Пассажирском форуме-2012» московские власти познакомили участников с аналитическими материалами, где вся не очень радостная перспектива была обозначена с подробностями и подкреплена подобающими научными доводами [4].

Для оценки проблемного поля столицу разбили на десять относительно изолированных сегментов и сравнили ожидаемый в 2016 году пассажиропоток в центр города с 8 до 9 часов утра (период пиковой нагрузки) с текущей пропускной способностью транспортных линий. Результаты — самые угрожающие, устрашающие, эпитеты тут годятся какие угодно. Наиболее катастрофическое положение сложилось в юго-восточном сегменте: при пропускной способности 130 тыс. человек в час сегодня общественным транспортом на этих направлениях пользуются 195 тыс., а к 2016 году нагрузка вырастет до 213 тыс. На востоке города подобное соотношение выглядит как 163,184,204, на юге — 132,183,202. К тому же тенденцию к явной

перегрузке имеющихся транспортных мощностей подчеркивает и тот факт, что при сохранении столь пугающих темпов к 2025 году каждый третий москвич будет тратить на дорогу от дома до работы свыше трех часов против нынешних 66 минут (второе место в мире среди мегаполисов после Токио).

Важной и уже формализованной московским правительством тенденцией стали на этом фоне решения и действия в пользу ориентированной на транспорт градостроительной политики. Как отмечает директор Института экономики транспорта и транспортной политики ВШЭ М. Я. Блинкин, новая городская власть отказалась от нескольких сотен (!) строительных проектов на площадках, не обеспеченных резервами пропускной способности улично-дорожных сетей и общественного транспорта. Тем самым сделан вполне определенный (хотя и не радикальный) шаг в сторону соблюдения разумного баланса между целями освоения некоего пятачка городской территории и условиями того, как мы будем сюда и отсюда ходить и ездить. Причем за этим стоят и узаконенный теперь местными властями приоритет общественного транспорта, и многообещающие меры в области метростроения и обновления всего используемого в городе подвижного состава [5].

Иной, чем у столицы, характер и масштаб транспортных проблем у такого областного центра, как Белгород. Имеющийся здесь Институт муниципального развития и социальных технологий совместно с администрацией города и в рамках областной стратегии формирования солидарного общества исходят из того, что именно местное самоуправление все в большей мере становится носителем современных методов стратегического планирования жизни граждан.

Социологический анализ социального самочувствия жителей Белгорода показывает уже несколько лет достаточно высокий уровень доверия органам местного самоуправления и в целом благоприятный для жизни городской социально-экономический климат. При этом среди прочих традиционных в стране житейских проблем горожане на шестое место ставят пробки на дорогах (14,38%), на девятое — состояние дорог (10,19%), десятое — организацию движения общественного транспорта (9,54%). Соответственно в рейтинге ожиданий населения от местной власти

улучшение работы общественного транспорта находится на пятой позиции, а в плане муниципальных действий на 2012–2016 годы мотиватором для первой графы «Создание комфортной и эстетической территории жизнедеятельности» служит проблемное поле, в котором опять-таки присутствуют и задачи по поводу перспектив общественного транспорта, и пробки на дорогах, состояние дорог как объект первоочередных городских забот [6, с. 64–69].

Серьезность такого рода подходов вступает, однако, в определенное противоречие с реальными полномочиями муниципальных органов власти, причем не столько в городах, сколько в сельских районах, где шансов на самостоятельное решение транспортных проблем почти нет. Конечно, у столичных муниципалов есть средства, чтобы купить, к примеру, даже недешевые «парконы» — мобильные установки для автоматической видеозаписи фактов нарушения порядка парковки автомашин на улицах и площадях. А как быть сельским главам местного самоуправления, когда в их районе весенние паводки сносят мосты через реки и размывают шоссе? Кто им предоставит ресурс, размер которого превышает местный «самоуправляемый» бюджет в разы.

МЕСТНОЕ ДЕЛАЕМ НЕУМЕСТНЫМ?

Надо заметить, что в разных регионах огромной нашей страны местное самоуправление имеет множество своих особенностей. В то же время нет ни организационных, ни ресурсных шаблонов, которые позволили бы хоть как-то уравнивать анализ и прогноз относительно возможностей муниципальных образований. В сельских районах это вообще нигде не получается, поскольку не совпадают не только ландшафт, природные запасы, плотность заселения, но и традиции образа жизни, хозяйственного и торгового оборота, транспортная инфраструктура, мотивы и векторы трудовой миграции.

Факторов хватает, чтобы оправдать посредственную управляемость местными процессами. И не хватает — чтобы обосновать перманентный поиск разумного сложения местных сил и средств.

Знакомство со структурами органов местного самоуправления в Воронежской области показывает, в частности, что главы районных администраций и их руководящий аппарат

по-разному представляют управленческие связи, иерархию социально-экономических приоритетов, а соответственно и отраслевую значимость тех или иных направлений своей деятельности [7, с. 289–292]. Для нашего случая, разумеется, очень важно, какое место ими отводится транспорту и дорожной сети.

Допустим, в Новохоперском и Россошинском районах главами местного самоуправления вопросы транспорта отнесены к полномочиям их заместителей и профильных отделов. В Рамонском районе кроме аналогичного варианта с кураторством заместителя главы администрации ему придана еще и комиссия по безопасности дорожного движения (судя по всему, это общественный орган, его функции, надо полагать, не ограничиваются рассмотрением конфликтов на дорогах и наложением штрафных санкций). Однако наряду с такими примерами есть и другой — в Репьевском районе за местной администрацией транспортные задачи официальной структурой аппарата управления никак не закреплены, и следовательно, никем не предусматриваются, не планируются (или если брать мягкий вариант: «решаются по мере наступления ЧП»).

Формальная оценка управленческих схем, структурных акцентов не может восприниматься с какой-то однозначностью, но очевидно, что любое не обозначенное на административной бумаге направление деятельности с большой долей вероятности предполагает отсутствие планового финансирования, а это уже чревато и ожидаемыми потерями для жителей муниципальной территории. И раз так, то заведомо усугубится та же ситуация с размытой паводком дорогой или разрушенным весенней стихией автомобильным/пешеходным мостом, за которые отвечает местная администрация.

В разное время мне и моим коллегам приходилось сталкиваться с парадоксальными случаями. Едешь по шоссе (не всегда понятно, какого значения — федерального, регионального), въезжаешь в некий райцентр, и тут же начинают дробить колеса машины — сплошные колдобины, ямы, куски рассыпающегося асфальта. Оказывается, эта часть дороги принадлежит местным властям, содержать и ремонтировать ее должны они за счет своих средств. А где их найти?

К слову сказать, с год назад (Федеральный закон № 68-ФЗ от 6 апреля 2011 г.) в практику



была возвращена институция дорожных фондов. Российские нормы теперь воспроизводят зарубежные аналоги: основным источником образования доходов фонда принят акциз, заложенный в цену моторных топлив. Однако достанется ли что-то (хотя бы в опосредованной форме) от этих средств на ремонт муниципальных дорог, остается загадкой.

Хочу подчеркнуть: именно несоответствие финансовым возможностям и декларируемым полномочиям делает обычно местное самоуправление уязвимым. И вопрос не только в нерешаемых транспортных проблемах. Да, в Москве городской бюджет очень солидный, но районному муниципалитету выделяются из него гроши (как правило, на содержание собственных или арендуемых помещений, аппарат, культурно-массовую работу). С такими деньгами даже велосипедной стоянки не организуешь, не то что линии социального маршрутного такси или самые простые парковки в местах расположения общественных центров.

Речь, естественно, идет в данном случае о затратных формах участия в транспортных делах. Между тем, существует немало сфер приложения сил, где требуется элементарная гражданская активность. Комиссии по безопасности дорожного движения (как в Рамонском районе Воронежской области) можно иметь на общественных началах, вести пропаганду Правил дорожного движения в школах тоже вполне посильная для местных властей задача. Все уместно, что приносит пусть и небольшую, но пользу. Неуместно бездействие, какими бы причинами его ни оправдывали.

МЕЖМУНИЦИПАЛЬНАЯ ТРАНСПОРТНАЯ КООПЕРАЦИЯ

На примере дорожно-транспортных проблем видны как слабости территориального самоуправления, так и его потенциал, скрытые возможности. Во всяком случае ясно одно: к ожидаемому качеству организации на муниципальном уровне придется добираться еще очень долго, ибо то, что некоторые исследователи называют «управлением активностью населения» [8, с. 73], остается пока благими пожеланиями и не более того. Однако двигаться в этом направлении все равно необходимо, используя и идеи-«попутки», и массовые добровольческие движения, и главное — сохраняя саму приверженность

принципам местного самоуправления, провозглашенным в 1995 году федеральным законом.

Скажем, расширение добровольческой деятельности как способа эффективной самоорганизации населения в Октябрьском районе города Барнаула подвигло местных студентов и старшеклассников на создание социальных отрядов быстрого реагирования (СОБР) в помощь старикам, инвалидам, больным людям. Здесь же вместе с предпринимателями организовали для малообеспеченных семей акцию «Подари ребенку детство» [8, с. 75].

Подобные алтайским СОБРАм формирования могут включать самую широкую тематику действий. Современным «тимуровцам» ничто не мешает дежурить у светофоров, помогая старикам переходить дорогу, или сделать с участием муниципальной милиции (полиции) более удобной расстановку световых/звуковых указателей на улицах города. Посодействовать в благоустройстве остановок на линиях общественного транспорта, взять на себя функции диспетчеров и сопровождающих в системе социальных такси... Или провести субботники по уборке и ремонту гаражей ветеранов войны в канун Дня Победы. Или в поддержку инициативы московских студентов обеспечить себе и другим парковки велосипедов у зданий своих вузов [10, с. 34—35].

Муниципальный уровень работы с населением, по общему убеждению, наиболее сегодня востребован, и каждое местное сообщество ищет свои пути решения задач, связанных с улучшением качества жизни на принадлежащей ему территории. Одни делают упор на одном, другие — на другом. К примеру, в петербургском муниципальном округе «Московская застава» ядром местного самоуправления считают семью и соответственно строят всю стратегию гражданского участия в делах и заботах, касающихся населения [9, с. 72—73]. Можно ли при наличии столь явного приоритета во внутренней политике найти приемлемые проекции в реализации интересов транспортной сферы?

Полагаю, и в этом случае (помимо достаточно известных и традиционных направлений деятельности) нетрудно определить свои профильные предпочтения. Естественным образом сюда вписываются, допустим, такие удобные для любой семьи формы, как зако-

ненные муниципалитетом трассы с использованием «семейных автобусов» и «семейных электричек», цель которых облегчить ежедневные перевозки детей в ясли, детсады, под опеку бабушек и прочих родственников. Не менее значимы, особенно в сельской местности, школьные автобусы, обеспечивающие экономию сил, времени и дополнительную безопасность учащимся не только младших классов, но и их более старшим собратьев по учебе. При хорошей организации со стороны транспортников и муниципальных служб вполне популярными в плане семейного (разновозрастного) отдыха способны стать «маршруты выходного дня», которые сочетают экскурсионные цели, лесные сборы ягод, грибов, лечебных трав, а также физкультурно-спортивные виды досуга.

На фоне подобных прикладных форм привлечения местных транспортных ресурсов гораздо серьезнее выглядит постановка вопросов о хозяйственно-экономической и организационно-правовой кооперации на муниципальном уровне. В общем виде эту проблему обозначила в числе других исследователей Р.И. Мельникова [7, с. 249]. По ее мнению, в целях консолидации финансовых средств, материальных и иных ресурсов могут образовываться межмуниципальные объединения, хозяйственные общества и другие организации при условии соблюдения ими порядка, установленного федеральным законодательством и правовыми регламентами представительных органов местного самоуправления.

Опыт, прежде всего западноевропейский, подтвердил вероятность такой кооперации, когда это касается создания совместных учебно-образовательных центров, учреждений здравоохранения, культуры. На мой взгляд, нет существенных препятствий и к организации межмуниципального сотрудничества

в сфере транспорта, преимущественно общественного (автобусы, маршрутки), который не требует сооружения собственной инфраструктуры, дорогостоящих инженерно-технических решений и проектов.

Кооперативные формы — не универсальный способ. Однако экономически рациональный и посильный местному самоуправлению. В известной мере его аналогом можно считать и такой недавно заверченный проект, как вантовый мост на о. Русский в Приморье. Это отличный пример сочетания федеральных и местных интересов. Не исключено, что возможности межмуниципальной кооперации стоит особо оговорить в поправках к федеральному закону 1995 года, чтобы сделать партнерство муниципалитетов и государства максимально выгодным и перспективным.

ЛИТЕРАТУРА

1. Отсекая эгоизм и крайности//Мир транспорта. — 2011. — № 3.
2. Вучек В. Р. Транспорт в городах, удобных для жизни: Пер. с англ. — М.: Территория будущего, 2011.
3. Луков Вал. А., Солнышкина М. Г. Новые идеи в социологии управления: Монография. — М.: МосГУ, 2011.
4. Грекова О. Подайте на борьбу с пробками//Московский комсомолец. — 2012. — 19 апреля.
5. Чувиляев П., Блинкин М. Сколько едешь, столько платишь//Московский комсомолец. — 2012. — 19 января.
6. Воронов В. А., Стариков Н. В. О взаимной ответственности городского сообщества при реализации стратегии развития города Белгорода до 2025 года//Управление городом: теория и практика. — 2011. — № 1.
7. Мельникова Р. И. Развитие местного самоуправления как фактор становления гражданского общества: социальный опыт России/Дис... док. социол. наук. — М., 2005.
8. Лизина Н. В. Управление активностью населения в условиях кризиса//Труд и социальные отношения. — 2011. — № 6.
9. Леванькова Н. А. Организация социальной работы с неблагополучными семьями на муниципальном уровне//Социальная работа: проблема и перспективы. Материалы IV межвузовской научно-практической конференции. — СПб., 2010.
10. Велостоянки — в руках студентов//Кампус. — 2011. — № 5.

LOCAL TRANSPORT CAN'T BE SELF-ADMINISTRATED

Usmanov, Boris F. — D.Sc. (Soc.Sc.), professor of Moscow University of Humanities.

The fundamental role of transport for urban environment or rural settlements is undoubted. However, there are different opinions as for the areas of responsibility of federal, regional authorities and local municipalities. The author poses a problem of partner powers of local self-government, possible intermunicipal cooperation.

Key words: local self-government, transport, municipal area, responsibilities of powers, passenger traffic, economic cooperation, voluntary activities.

Координаты автора (contact information): Усманов Б. Ф. — (499) 374–5061.

